

Aan: Egbert van de Zee	Datum	6 juni 2025
Onderwerp: Privaatrechtelijke mogelijkheden voor het reguleren van betaalbare short stay voor studenten	Van	Iris Reidsma
Kopie	Doorkiesnummer	030 – 286 0497 / 06 - 41 00 97 91
	E-mail	iris.reidsma@utrecht.nl
	Bijlagen	2, Adviezen Hekkelman Advocaten

1. Inleiding

1. De gemeente Utrecht (hierna: 'de gemeente') staat onder omstandigheden toe dat locaties in Utrecht gebruikt worden voor tijdelijk verblijf (hierna '*short stay*'). Eén van deze voorwaarden is dat de betreffende locatie niet als wonen bestemd zou kunnen worden. Onder short stay verstaat de gemeente het bedrijfsmatig verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot zes maanden met een uitloop tot maximaal 12 maanden. Deze uitloopmogelijkheid zal waarschijnlijk verdwijnen. De gemeente staat short stay toe ten aanzien van specifieke doelgroepen (internationale kenniswerkers en internationale studenten) en op locaties met een hotelfunctie.
2. Op locaties die deze bestemming niet hebben, kan short stay mogelijk worden gemaakt indien het omgevingsplan wordt gewijzigd of indien een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) wordt verleend. Bij het wijzigen van het omgevingsplan of het verlenen van een BOPA vindt een belangenafweging plaats en wordt getoetst aan de omgevingsvisie, het Beleid tijdelijk verblijf (short stay) en bijstelling hotels (hierna: '*het short stay-beleid*') en de Beleidsregels tijdelijk verblijf (short stay) gemeente Utrecht (hierna: '*de Beleidsregels*'). In art. 8 van de Beleidsregels (zoals geldend in juni 2025) staat dat aan het verlenen van een vergunning beperkende voorwaarden in tijdsduur en/of gebruik kunnen worden verbonden. In de toelichting op dit artikel staat dat de gemeente bij verhuur aan (internationale) studenten de voorwaarden kan stellen dat verhuur plaatsvindt conform het puntensysteem van het woningwaarderingssysteem (de 'WWS'), dat de verhuurder de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd. In de toelichting op dit artikel staat ook dat de vergunning kan worden ingetrokken of buiten werking kan worden gesteld indien deze voorwaarden worden overtreden.
3. In het short stay-beleid staat dat studenten die een short stay-accommodatie huren beschermd dienen te worden tegen excessen, zoals bijvoorbeeld te hoge huren of servicekosten. Volgens de gemeente is bescherming nodig omdat short stay-accommodaties vaak worden verhuurd met een zogenaamd huurcontract 'naar zijn aard van korte duur', waarop de huurbeschermingsregels niet van toepassing zijn. In het short stay-beleid staat dat de gemeente er naar streeft om in anterieure overeenkomsten, erfpachtovereenkomsten en bij de omgevingsvergunningen op te nemen dat bij verhuur van tijdelijk verblijf accommodaties aan studenten de verhuurder ervoor zorgt dat de verhuur plaatsvindt conform het WWS-puntensysteem, de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en ervoor zorgt dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd.
4. De gemeente heeft advocatenkantoor Hekkelman gevraagd om advies te geven over de mogelijkheid om via het publiekrecht de huurprijzen van short stay-accommodaties te reguleren.

Uit dit advies volgt dat er publiekrechtelijk geen mogelijkheden zijn, omdat er alleen voor woonruimte sturingsmechanismen zijn (te weten het aanwijzen van woningbouwcategorieën zoals bedoeld in artikel 5.161 van het Bkl). Voor short stay-accommodaties in de vorm van logies zijn geen publiekrechtelijke mogelijkheden (**bijlage 1**). In verband hiermee heeft de afdeling Ruimte van de gemeente mij verzocht om te adviseren of het mogelijk is om privaatrechtelijke afspraken te maken over de hoogte van huurprijzen van short stay-accommodaties. Gevraagd is of het mogelijk is om afspraken te maken in een anterieure overeenkomst met het oog op het wijzigen of afwijken van het Omgevingsplan. Daarnaast is gevraagd of het mogelijk is om hierover in de erfpachttakte afspraken te maken. In aanvulling hierop is gevraagd of hiervoor het puntensysteem van het WWS bruikbaar is of dat de huurprijzen op andere wijze gereguleerd kunnen worden.

5. De opbouw van dit advies is als volgt. In paragraaf 2 staat een samenvatting van het advies. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op het risico dat short stay als wonen wordt aangemerkt. In paragraaf 3.2 wordt toegelicht wat de uitgangspunten zijn wanneer gemeentes contracten sluit. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 besproken of het mogelijk is om de huurprijzen te reguleren door middel van een anterieure overeenkomst. In paragraaf 3.4 wordt besproken of het mogelijk is om de huurprijzen te reguleren via erfpacht. In paragraaf 3.5 worden enkele overige juridische kanttekeningen en praktische aandachtspunten besproken, zoals de (on)mogelijkheden om het puntensysteem van het WWS te gebruiken.

2. Samenvatting

De kern:

- De gemeente wenst op grond van haar short stay-beleid de prijzen van short stay-accommodaties te reguleren.
- Het is ongebruikelijk dat gemeentes zich bemoeien met het prijsbeleid van ondernemingen en huurprijzen reguleren. Normaal gesproken wordt dit aan de markt overgelaten, met uitzondering van bepaalde door de wet geregelde gevallen van prijzen van woningen (sociale huur en middenhuur).
- Er zijn geen publiekrechtelijke mogelijkheden om de huurprijzen van short stay-accommodaties te reguleren. Wel kunnen hierover contractuele afspraken worden gemaakt.
- Er is in dit specifieke dossier onvoldoende juridische basis om in anterieure overeenkomsten de huurprijzen van short stay-accommodaties te reguleren, dit levert een groot risico op dat de gemeente wordt beschuldigd van misbruik van bevoegdheid. Afspraken in een anterieure overeenkomst moeten verband houden met de Etfal (de Evenwichtige Toedeling van Functies aan locaties), het afwegingskader van de Omgevingswet, en dat verband is in dit geval niet aan te tonen voor de gewenste prijsafspraken.
- De gemeente kan wel via een erfpachtovereenkomst contractuele afspraken maken over het toegestane gebruik en de bevoegdheid tot verhuur. Erfpacht kan worden ingezet om gemeentelijke belangen na te streven. Deze mogelijkheid wordt voor zover ik kan vaststellen niet vaak ingezet om het prijsbeleid van ondernemingen te beïnvloeden en in te grijpen op huurprijzen, behoudens voor zover sprake is van woonruimte (sociale huur en middenhuur). Voor zover ik heb kunnen vaststellen, ook na raadpleging van een aantal deskundigen, is er echter geen wet- of regelgeving die dit verbiedt.
- Het maken van afspraken in de erfpachttakte over de huurprijzen van short stay-accommodaties heeft ook andere nadelen en risico's.
 1. Met name wanneer wordt afgesproken dat huurprijzen conform het WWS dienen te worden vastgesteld wordt het risico vergroot dat een rechter oordeelt dat sprake is van gewone huur van woonruimte en niet van zogenaamde verhuur naar aard van aard van korte duur. Dit kan betekenen dat de huurders huurbescherming genieten

en dat in strijd met de publiekrechtelijke hotel- of short stay-bestemming wordt gehandeld waardoor de gemeente handhavend moet optreden en de huurders alsnog zouden moeten vertrekken.

2. De huurders hebben op basis van de afspraken in de erfpachtaakte geen aanspraken op de exploitant. Nakoming van gemaakte afspraken is alleen mogelijk als de afspraken goed worden vastgelegd en als handhaving hiervan vervolgens goed is geborgd.
 3. Het reguleren van de huurprijzen kan een negatieve invloed hebben op de grondwaarde en de canon die de gemeente in rekening brengt en heeft daarmee negatieve financiële gevolgen voor de gemeente.
 4. Het WWS kan niet rechtstreeks van toepassing worden verklaard op de huurovereenkomsten die de exploitant en haar toekomstige huurders zullen sluiten, omdat het WWS niet van toepassing is bij verhuur naar aard van korte duur. Het is wel mogelijk om in de erfpachtaakte het toegestane gebruik en de bevoegdheid tot verhuur beperken en de huurprijzen waarvoor verhuurd mag worden te maximeren.
- De gemeente heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheid om te regelen dat short stay-accommodaties alleen door internationale studenten worden gehuurd. Ook via een erfpachtovereenkomst kunnen er geen afspraken worden gemaakt op grond waarvan short stay-accommodaties alleen mogen worden verhuurd aan internationale studenten. Hiermee wordt waarschijnlijk in strijd gehandeld met het discriminatieverbod en het gelijkheidsbeginsel, zo volgt uit het advies van Hekkelman Advocaten (**bijlage 2**).

Nadere toelichting

Definitie short stay en risico dat short stay als het verstrekken van (reguliere) woonruimte wordt beschouwd en niet als het verstrekken van logies en huur naar aard van korte duur

6. De gemeente verstaat onder short stay het bedrijfsmatig verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot 6 maanden met uitloop tot maximaal 12 maanden, niet bedoeld voor toeristen. In de wet is de term short stay niet gedefinieerd. Dit maakt dat bij short stay discussie kan ontstaan of sprake is van het verstrekken van logies, dan wel dat sprake is van het verstrekken van woonruimte. Uit het advies van Hekkelman advocaten (zie **bijlage 1**) en jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna "de Afdeling") volgt dat short stay als logies (en niet als wonen) wordt gekwalificeerd als is geborgd dat het gaat om een verblijf van maximaal zes maanden én geen sprake is van een duurzaam verblijf met een woonkarakter. Ook bij een verblijf korter dan zes maanden kan dus sprake zijn van wonen.
7. Ook het huurrecht kent de term short stay niet. In het huurrecht wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde 'huur naar aard van korte duur' en gewone huur van woonruimte. Bij gewone huur van woonruimte zijn de huurbeschermingsregels over verhuur van woonruimte (zoals de regels over het WWS en regels over opzegging) van toepassing, bij huur naar aard van korte duur niet. Ook is de huurcommissie bij huur naar aard van korte duur niet bevoegd om de huurprijs te toetsen. Of sprake is van huur naar aard van korte duur is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval. Verhuur van een vakantiewoning of hotelkamer wordt beschouwd als huur naar aard van korte duur, maar langduriger verhuur van short stay-accommodaties is een schemergebied, waarover veel jurisprudentie is verschenen. Of sprake is van huur naar aard van korte duur is afhankelijk van 1) de duur van het gebruik, 2) de aard van het gebruik, 3) de aard van de woning en 4) hetgeen partijen omtrent de duur van het gebruik voor ogen heeft gestaan. Daarnaast geldt als algemeen uitgangspunt dat de vrijheid om een huurcontract naar aard van korte duur af te sluiten beperkt is. Hoe langer de duur van het gebruik, hoe eerder sprake is van gewone woonruimte. Op voorhand valt niet uit te sluiten dat short stay als reguliere verhuur van woonruimte zal worden beschouwd.

8. Of sprake is van het verstrekken van logies dan wel woonruimte is bepalend voor de vraag welke mogelijkheden de gemeente heeft voor het reguleren van huurprijzen. In het vervolg van het advies ben ik ervan uitgegaan dat short stay niet als woonruimte wordt aangemerkt en als verhuur naar aard van korte duur wordt beschouwd, maar bij voorbaat wijs ik wel op dit risico.

Anterieure overeenkomst

9. Omdat uit het advies van advocatenkantoor Hekkelman volgt dat de gemeente geen mogelijkheid heeft om via het publiekrecht huurprijzen van short stay te reguleren, komt de vraag aan de orde of de gemeente contractueel (via een anterieure overeenkomst of via erfpacht) afspraken kan maken over short stay. De gemeente heeft contractsvrijheid en mag in beginsel zelf bepalen onder welke voorwaarden zij overeenkomsten aangaat. De vrijheid wordt beperkt voor zover sprake is van schending van wet- en regelgeving en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, misbruik van bevoegdheid of onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht.
10. Indien de gemeente huurprijzen van short stay-accommodaties reguleert via een anterieure overeenkomst, kan sprake zijn van misbruik van bevoegdheid. Via een anterieure overeenkomst kan de gemeente afspraken maken over kostenverhaal en over kwesties die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar daarvan lijkt geen sprake te zijn bij het reguleren van huurprijzen van short stay-accommodaties op grond van het short stay-beleid, omdat de gemeente alleen het oogmerk heeft om huurprijsexcessen te voorkomen. De gemeente loopt daarom het risico dat sprake is van misbruik van bevoegdheid indien zij hierover in een anterieure overeenkomst afspraken zal maken en de ontwikkelaar deze afspraken alleen accepteert omdat anders geen planologische medewerking zou worden verleend door de gemeente.

Erfpacht

11. Via uitgifte in erfpacht kan de gemeente afspraken maken over de erfpachtbestemming (de wijze waarop de erfpachter contractueel de in erfpacht uitgegeven zaak mag gebruiken) en de verhuurmogelijkheden. In algemene zin is het mogelijk om afspraken te maken over de erfpachtbestemming, ook als dit betekent dat de erfpachter vanwege de afgesproken erfpachtbestemming minder gebruiksmogelijkheden heeft dan hij op grond van het publiekrecht (zoals op grond van het Omgevingsplan of de vergunning) heeft. Ook kan in de erfpachtakte de bevoegdheid tot verhuur worden beperkt. Gemeentes mogen door middel van uitgifte in erfpacht gemeentelijke belangen nastreven. De vrijheid van gemeentes wordt echter beperkt voor zover sprake is van strijdigheid met dwingende wet- en regelgeving of van onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht. Mijn inschatting is dat hiervan geen sprake is, maar ik kan dit ook niet volledig uitsluiten. Ik licht dit hierna toe.
12. Ik ben niet bekend met wet- en regelgeving die het maken van afspraken over huurprijzen van niet-woonruimte, zoals short stay, verbiedt. Voor zover ik heb kunnen vaststellen, ook na raadpleging van een aantal deskundigen, is er ook geen wet- of regelgeving die dit verbiedt. Wel wijs ik erop dat deze afspraken ongebruikelijk lijken te zijn en niet in lijn zijn met het meer algemene economische uitgangspunt van bijvoorbeeld huurrechtelijke wet- en regelgeving dat ervan uitgaat dat huurprijzen van short stay-accommodaties door de markt gereguleerd wordt. Dit maakt dat ik niet volledig kan uitsluiten dat een rechter het maken van afspraken over huurprijzen van short stay-accommodaties in strijd met wet- en regelgeving of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur acht.
13. Ook kan niet volledig worden uitgesloten dat sprake is van onaanvaardbare doorkruising van de Omgevingswet of huurrechtelijke wet- en regelgeving. In de Omgevingswet is alleen ten aanzien

van woonruimte bepaald dat huurprijzen (indirect) gereguleerd kunnen worden door in het Omgevingsplan woningbouwcategorieën op te nemen. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat deze woningbouwcategorieën gelimiteerd zijn en dat wettelijk ingrijpen alleen voor die specifieke woningbouwcategorieën werd toegestaan. Door sommige juristen wordt aangenomen dat het om die reden niet is toegestaan om contractuele afspraken te maken over andere, niet in de wet genoemde woningbouwcategorieën en ten aanzien hiervan ook geen huurprijsafspraken kunnen worden gemaakt. Uit de literatuur, rechtspraak en wetsgeschiedenis volgt volgens mij niet dat dit ook niet is toegestaan bij niet-wonen, zoals bij short stay. Ik kan echter ook niet (volledig) uitsluiten dat in zo'n geval sprake zou kunnen zijn van onaanvaardbare doorkruising van de Omgevingswet. Er is een klein risico dat de wet en de wetsgeschiedenis zo moet worden gelezen dat ingrijpen in de markt alleen is toegestaan voor schaarse woonruimte en uitdrukkelijk niet voor niet in de wet geregelde categorieën van bouwwerken, zoals bijvoorbeeld bedrijfsruimtes of short stay-accommodaties. Het doel van de Omgevingswet is namelijk wel om ruimte te maken voor ontwikkelingen en complicaties en regelgeving te verminderen waardoor ontwikkelingen beter van de grond komen.

14. De huurprijs van short stay-accommodaties valt in beginsel niet onder huurprijsbeschermingsregels, omdat de huur van een hotelkamer of short stay-accommodatie in beginsel kwalificeert als 'huur naar aard van korte duur'. Ik verwacht dat geen sprake is van doorkruising van huurwetgeving indien de gemeente contractuele afspraken maakt over de huurprijzen. In de wet staat geen verbod en ook uit de inhoud en strekking van de wet volgt dit volgens mij niet. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet betaalbare huur volgt juist dat mag worden afgeweken van de Wet betaalbare huur, mits de regels over maximale huurprijzen worden gerespecteerd. De gemeente mag dus wel strengere regels hanteren. De enige kanttekening hierbij is dat hierover geen rechtspraak is verschenen en in de literatuur het risico dat sprake is van onaanvaardbare doorkruising van huurprijsbeschermingsregels wel wordt gesignaleerd.
15. De gemeente heeft geen publiekrechtelijke bevoegdheid om te regelen dat short stay-accommodaties alleen door internationale studenten worden gehuurd. De gemeente mag ook in de erfpachttakte niet opnemen dat verhuur alleen mag plaatsvinden aan internationale studenten. Uit het advies van Hekkelman Advocaten (**bijlage 2**) volgt dat dit in strijd is met het discriminatieverbod c.q. het gelijkheidsbeginsel.

Gevolgen indien sprake is van misbruik van bevoegdheid of onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht

16. Indien sprake is van misbruik van bevoegdheid, onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht of in strijd wordt gehandeld met het discriminatieverbod c.q. het gelijkheidsbeginsel dan zijn de gevolgen voor de gemeente groot: de gesloten overeenkomsten kunnen geheel of gedeeltelijk nietig zijn of de gemeente kan schadeplichtig zijn op grond van onrechtmatige daad. Om die reden is voorzichtigheid geboden en adviseer ik de gemeente om de betaalbaarheid van short stay-accommodaties in ieder geval niet via een anterieure overeenkomst af te dwingen.

Overige aandachtspunten en risico's

17. Naast het risico dat afspraken over huurprijsregulering niet zijn toegestaan, zie ik ook andere aandachtspunten bij het reguleren van huurprijzen via een anterieure overeenkomst of erfpachttakte. Die aandachtspunten zijn:
 - Indien de huurprijzen van short stay door de gemeente gereguleerd worden, is de kans groter dat er bij verhuur door de exploitant sprake is van gewone huur van woonruimte in plaats van huur naar aard van korte duur. Dit geldt met name indien aansluiting wordt gezocht bij het WWS-puntensysteem, wat nu juist (alleen) bij reguliere huur van woonruimte geldt. De -huurders hebben dan huurbescherming en mogen in beginsel voor onbepaalde tijd blijven

wonen in de short stay-accommodatie. In dat geval wordt niet in lijn gehandeld met het short stay-beleid, past het gebruik niet meer binnen de logies-functie en wordt er gewoond op een locatie die niet geschikt is voor een gebruik als woonruimte. De gemeente zou in dat geval in beginsel publiekrechtelijk kunnen (of in geval van een verzoek om handhaving moeten) handhaven ten opzichte van zowel de exploitant/verhuurder als de huurders en de illegale situatie kunnen beëindigen. Dit lijkt mij echter een zeer onwenselijke situatie die voorkomen zou moeten worden.

- Het WWS is niet van toepassing op huur naar van aard korte duur. Voor het vaststellen van maximale huurprijzen kan wel aangehaakt worden bij de systematiek van het WWS, maar mogelijk kan hiermee niet exact de maximale huurprijs worden berekend, bijvoorbeeld omdat bepaalde gegevens ontbreken. Dit kan worden ondervangen door uit te gaan van bepaalde, nog onbekende, uitgangspunten. Zo wordt zoveel mogelijk recht gedaan aan het amendement 'betaalbaar wonen voor internationale studenten'. Wel wordt hiermee (mogelijk) enigszins afgeweken van de toelichting op de Beleidsregels. Ik adviseer daarom om een vaste werkwijze uit te werken en de toelichting op de Beleidsregel te wijzigen door een beschrijving van die werkwijze (afspraken via erfpacht) hierin op te nemen.
- Bij huur naar aard van korte duur kan de huurcommissie de huurprijzen niet toetsen. Omdat de huurprijzen alleen kunnen worden gereguleerd door afspraken te maken met de exploitant in de erfpachtaakte, hebben huurders geen rechtstreekse aanspraak op de exploitant en kan de gemeente de exploitant alleen contractueel aan de gemaakte afspraken houden. Dit is minder effectief dan toetsing via bijvoorbeeld de huurcommissie en dit kan alleen gehandhaafd worden bij goede contractuele afspraken en een goed contractmanagement. De vraag is of dit voldoende geborgd kan worden, ook voor de toekomst.
- Als de gemeente via uitgifte in erfpacht de huurprijzen van short stay-accommodaties wil reguleren, dan kan dit een negatieve invloed hebben op de grondprijs c.q. canon en daarmee op de financiële haalbaarheid van projecten. De vraag is of dit wenselijk is en of hiermee voldoende rekening is gehouden bij het opstellen van de Grondprijzenbrief.

18. Vanwege de geconstateerde juridische risico's en aandachtspunten is volgens mij voorzichtigheid geboden bij het reguleren van huurprijzen door middel van contractuele afspraken. Gezien de complexiteit van het antwoord is het belangrijk dat bij projecten waar short stay speelt en bij eventuele wijziging van het short stay-beleid een jurist wordt aangehaakt.

3. Juridisch kader

3.1 Definitie short stay en het risico dat short stay als het verstrekken van (reguliere) woonruimte wordt beschouwd en niet als huur naar aard van korte duur

19. Voor de vraag welke wet- en regelgeving van toepassing is op short stay en of de betaalbaarheid van short stay publiekrechtelijk of contractueel kan worden gereguleerd, is bepalend of short stay als het verstrekken van logies dan als de terbeschikkingstelling van woonruimte wordt aangemerkt. Ook is bepalend op welke wijze short stay in het huurrecht wordt gekwalificeerd. Daarom wordt op deze kwalificatievraag hierna nader ingegaan.

20. De gemeente verstaat onder short stay het bedrijfsmatig verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot 6 maanden met uitloop tot maximaal 12 maanden, niet bedoeld voor toeristen. Waarschijnlijk wordt door de gemeente vastgelegd dat deze uitloopmogelijkheid niet meer zal worden toegestaan. In de wet is de term short stay niet gedefinieerd. Daarnaast wordt er door gemeentes op verschillende wijzen invulling aan gegeven. Zo verstaat de gemeente Amsterdam hieronder het "tijdelijk wonen voor een periode van

maximaal zes maanden" en is het beleid gericht op (buitenlandse) werknemers.¹ De gemeente Utrecht daarentegen staat (vooralsnog) een tijdelijk verblijf tot twaalf maanden toe en het beleid is (ook) gericht op (internationale) studenten.

21. De belastingdienst verstaat onder short stay het verblijf in een accommodatie voor een periode van maximaal zes maanden, waarbij de gast het middelpunt van zijn maatschappelijke leven niet naar de short stay accommodatie verplaatst.²
22. In het bestuursrecht wordt er bij de Afdeling regelmatig geprocedeerd over de vraag of sprake is van het verstrekken van logies of wonen. Wanneer een gemeente beoogt short stay (tijdelijk verblijf) mogelijk te maken, beoordeelt de Afdeling of sprake is van logies of wonen. In algemene zin kan worden gezegd dat de Afdeling bij een verblijf van meer dan zes maanden van oordeel is dat sprake is van wonen. Dit betekent niet dat bij een verblijf korter dan zes maanden geen sprake is van wonen. Dat hangt af van de omstandigheden van het geval. Ook bij een korter verblijf kan (dus) sprake zijn van wonen. De Afdeling kwalificeert short stay als logies als is geborgd dat het gaat om een verblijf van maximaal zes maanden én geen sprake is van een duurzaam verblijf met woonkarakter. Daarnaast wordt ook wel als criterium gebruik dat het hoofdverblijf elders is. Of iemand hoofdverblijf houdt in de short stay-accommodatie is afhankelijk van de omstandigheden, zoals bijvoorbeeld inschrijving in de basisregistratie personen,³ binding met en zorg voor de woonomgeving en gebruik door dezelfde personen volgens een vast patroon. Hekkelman Advocaten heeft advies gegeven over de mogelijkheden om publiekrechtelijk de huurprijzen te reguleren van short stay-accommodaties. In dit advies is aangegeven dat een verblijf van meer dan zes maanden vermoedelijk als 'wonen' wordt aangemerkt en dat ook een verblijf korter dan zes maanden al sprake kan zijn van 'wonen' (**bijlage 1**).
23. Het valt op dat de gemeente onder het short stay-beleid toestaat dat er voor een periode van maximaal een jaar wordt verbleven in een short stay-accommodatie, al heb ik begrepen dat deze periode mogelijk wordt beperkt tot een periode van maximaal zes maanden. Daarnaast richt de gemeente zich op (internationale) studenten, die zich mogelijk zullen (willen) inschrijven in de basisregistratie personen om bijvoorbeeld een bankrekening te kunnen openen of studiefinanciering aan te vragen. Ook zal hun maatschappelijk leven zich (mogelijk) voor een bepaalde periode verplaatsen naar Nederland. Dit maakt dat bij short stay discussie kan ontstaan of sprake is van het verstrekken van logies, dan wel dat sprake is van het verstrekken van woonruimte.
24. Ook het huurrecht kent de kwalificatie short stay niet. In het huurrecht wordt onderscheid gemaakt tussen zogenaamde 'huur naar aard van korte duur' en gewone huur van woonruimte. Op grond van de wet zijn de huurbeschermingsregels over verhuur van woonruimte (zoals de regels over het WWS en regels over de duur en opzegging van de huurovereenkomst) van toepassing indien een onroerende zaak als woonruimte wordt verhuurd, tenzij dit een gebruik van woonruimte betreft die naar zijn aard slechts van korte duur is.⁴ Bij verhuur naar aard van korte duur is de huurcommissie niet bevoegd om de huurprijs te toetsen en hebben huurders geen huurbescherming.

¹ <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/shortstaybeleid/> .

²

https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/onroerende_zaken/verhuur_onroerende_zaak/verhuur_die_altijd_belast_is_met_btw .

³ Hetgeen wettelijk verplicht is bij een verblijf van meer dan vier maanden in Nederland.

⁴ Art. 7:232 lid 2 BW.

25. Verhuur van vakantiewoningen en hotelkamers wordt beschouwd als verhuur naar aard van korte duur. Verhuur van short stay-accommodaties is een schemergebied, waarover veel jurisprudentie is verschenen.⁵ In het standaard-arrest van het hof Arnhem-Leeuwarden over een internationale studentenflat is geoordeeld dat de contractsvrijheid om een huurovereenkomst naar zijn aard van korte duur te sluiten beperkt is: het gaat om gevallen waarin voor iedereen duidelijk is dat er geen sprake kan en mag zijn van een beroep op huurbescherming. Of hiervan sprake is hangt af van:

- de duur van het gebruik;
- de aard van het gebruik;
- de aard van de woning; en
- het geen partijen omtrent de duur van het gebruik voor ogen heeft gestaan.

Hoe langer de duur van het gebruik, hoe eerder sprake is van gewone woonruimte. Daarnaast zal de aard van het gebruik en de woning een rol spelen, zoals de vraag of sprake is van een gemeubileerde woning (zoals een hotelkamer), de vraag of sprake is van een kamer dan wel een zelfstandige woning, de bewoordingen in de overeenkomst, het overige aanbod (zoals de aanwezigheid van een receptie, restaurant, bar, schoonmaak enz.) en het doel van partijen bij het aangaan van de overeenkomst. Dat de huurovereenkomst specifiek wordt gesloten met internationale studenten die een semester in Nederland studeren en dat het voor deze studenten extra moeilijk is om tijdelijke woonruimte te vinden, is een omstandigheid die kan worden meegewogen,⁶ maar maakt op zichzelf niet dat geen sprake is van woonruimte.⁷ Dit geldt eens te meer omdat voor deze specifieke categorie huurders ook tijdelijke huurovereenkomsten kunnen worden gesloten die eindigen en dat de huurovereenkomst naar aard van korte duur voor deze categorie dus niet 'noodzakelijk' is.⁸ De huurcommissie oordeelde dat de huurovereenkomsten die The Student Hotel sloot voor een periode van maximaal een jaar huurovereenkomsten naar aard van korte duur zijn, waarbij met name relevant werd gevonden dat sprake was gestoffeerde en gemeubileerde kamers, er diverse aanvullende diensten werden aangeboden (zoals fitnessruimtes, restaurants, meetingsrooms, fietsverhuur etc.), er een hotelreceptie was en de website en huisregels het beeld opleveren van een hotelkamer.⁹ Hieruit volgt dat zelfs een huurovereenkomst voor de duur van een jaar naar aard van korte duur kan zijn, maar hoe langer de overeengekomen duur, hoe eerder sprake zal zijn van gewone huur van woonruimte.

26. Kortom, of sprake is van huur naar aard van korte duur dan wel huur van woonruimte is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van geval, zoals op welke wijze de accommodatie wordt ingericht, welke diensten er worden aangeboden, wat de precieze afspraken zijn tussen de exploitant en zijn huurders/gasten, de verblijfsduur etc. Een gebruik als short stay-accommodatie voor een periode van maximaal een jaar zal in beginsel te lang zijn voor huur naar aard van korte duur. Ook bij een gebruik voor een periode van zes maanden is mogelijk geen sprake van huur naar aard van korte duur. Dit is afhankelijk van de wijze waarop de exploitant de accommodatie inricht en de afspraken die hij maakt. Een omstandigheid die ook een rol kan spelen is dat

⁵ Rb. Amsterdam 11 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1427; Hof Arnhem-Leeuwarden 15 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3195; Hof Amsterdam 19 mei 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:1924; Rb. Amsterdam 8 april 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:2594; Rb. Limburg 28 februari 2018, ECLI:NL:RBLIM:2018:1851; Rb. Noord-Nederland 9 november 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:5116; Rb. 26 juli 2022, ECLI:NL:RBNNE:2022:2900; Huurcommissie 2 oktober 2018, *WR* 2019/84. Zie ook J.Ph. van Lochem, 'Een discussie naar zijn aard van lange duur', *WR* 2021/120.

⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 15 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3195.

⁷ Rb. Noord-Holland 10 mei 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:4593.

⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning-zoeken/vraag-en-antwoord/wanneer-kan-ik-tijdelijk-huren>. Uit Hof Arnhem-Leeuwarden 15 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3195, r.o. 6.4 en Rb. Amsterdam 11 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1427, r.o. 5.5 blijkt dat dit relevant is voor de vraag of sprake is van huur naar aard van korte duur en dat dit een aanwijzing is dat juist sprake is van gewone huur van woonruimte (in plaats van huur naar aard van korte duur).

⁹ Huurcommissie 2 oktober 2018, *WR* 2019/84.

aansluiting wordt gezocht bij regels die gelden voor reguliere woonruimte, zoals het WWS. Dit maakt dat een rechterlijk oordeel hierover op voorhand niet goed valt in te schatten.

27. Daarbij wijs ik er ook nog op dat short stay momenteel onder een vergrootglas ligt.¹⁰ Naar aanleiding van krantenartikelen zijn er ook Kamervragen gesteld over short stay. In de beantwoording op deze Kamervragen¹¹ is benadrukt dat short-stay-contracten en verhuur naar aard van korte duur terughoudend toegepast dienen te worden.
28. In het vervolg van het advies ben ik ervan uitgegaan dat short stay niet als woonruimte wordt aangemerkt, maar als het verstrekken van logies en huur naar aard van korte duur. De reden hiervan is dat de gemeente short stay alleen wil toestaan op locaties waar wonen niet is toegestaan. Ik wijs, in navolging van het advies van advocatenkantoor Hekkelman, wel op het risico dat short stay als (regulier) wonen wordt aangemerkt.
29. In het advies van advocatenkantoor Hekkelman is toegelicht dat de gemeente bij het verstrekken van logies geen publiekrechtelijke mogelijkheden heeft om huurprijzen te reguleren (**bijlage 1**). In het vervolg van dit advies zal worden ingegaan op de mogelijkheden om contractuele afspraken te maken over huurprijzen bij short stay-accommodaties.

3.2. Algemene grenzen aan contractsvrijheid

30. De gemeente heeft een grote mate van vrijheid om te beslissen of, met wie en onder welke voorwaarden zij een overeenkomst aangaat (contractsvrijheid).¹² Er gelden wel enkele beperkingen. Bij het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grondrechten.¹³ Daarnaast zijn de eisen van redelijkheid en billijkheid van belang en mag de gemeente geen misbruik van bevoegdheid maken.¹⁴ De overeenkomst kan daarnaast worden getoetst op strijd met wet en regelgeving de goede zeden of de openbare orde (artikel 3:40 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: 'BW')).
31. Verder wordt bij het sluiten van een overeenkomst getoetst aan de doorkruisingsleer. In het arrest Staat/Windmill¹⁵ heeft de Hoge Raad het gebruik van het privaatrecht door de overheid beperkt als sprake is van doorkruising van het publiekrecht. Of er sprake is van onaanvaardbare doorkruising moet worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:
- (i) of de wettelijke regeling als zodanig iets zegt over de toelaatbaarheid van het gebruik van het privaatrecht, en als dat niet het geval is;
 - (ii) de inhoud en strekking van de wettelijke regeling (die mede kan blijken uit de toelichting daarbij);
 - (iii) de wijze waarop de rechten van burgers zijn geborgd in de publiekrechtelijke regeling;
 - (iv) of met het gebruik van het publiekrecht een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld <https://www.parool.nl/nederland/amsterdamse-verhuurder-gebruikt-truc-om-woning-toch-tijdelijk-te-verhuren-als-dit-mag-is-het-hek-van-de-dam-b7ddd3ef/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.nul20.nl%2F> en <https://www.nul20.nl/huurcommissie-stelt-huurder-gelijk-shortstayverhuur-niet-toegestaan>.

¹¹ Beantwoording [Kamervragen](#) d.d. 3 maart 2025.

¹² Hof Amhem-Leeuwarden 1 november 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:9289.

¹³ Zie over de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur: HR 27 maart 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AG5565, AB 1987/273, m.nt. F.H. van der Burg (*Amsterdam/Ikon*), r.o. 3.3 en artikel 3:1, tweede lid, van de Awb en artikel 3:14 van het BW. Zie over grondrechten: HR 26 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2052, AB 1996/372, m.nt. Th.G. Drupsteen.

¹⁴ Zie artikelen 3:12, 3:13 en 6:2 van het BW.

¹⁵ HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965, AB 1990/408;

32. Indien sprake is van een bestaande contractuele relatie, bijvoorbeeld omdat een partij al erfpachter is en onderhandelt over wijziging van de erfpachtvoorwaarden, zoals de erfpachtbestemming, dan geldt ook als uitgangspunt contractsvrijheid met de hiervoor genoemde beperkingen.¹⁶ Daarnaast wordt rechtsverhouding tussen de gemeente en de erfpachter in dat geval beheerst door de tussen partijen overeengekomen voorwaarden en de redelijkheid en billijkheid. Er moet dan rekening mee worden gehouden dat geen sprake is van gelijkwaardige partijen. De gemeente staat tot de erfpachter in een bepaalde machtspositie. In de rechtspraak wordt in dit soort zaken dan ook getoetst of de voorwaarden die de gemeente stelt redelijk zijn. In dat kader moet de gemeente zich ook rekenschap geven van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zal rekening gehouden moeten worden met de gerechtvaardigde belangen van de erfpachter.

3.3 Mogelijkheden om via een anterieure overeenkomst de huurprijzen bij short stay te reguleren

3.3.2. *Beperkingen aan het sluiten van een bevoegdhedenovereenkomst op grond van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur*

33. Specifiek ten aanzien van anterieure overeenkomsten brengen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het verbod van détournement de pouvoir)¹⁷ beperkingen met zich mee. Een gemeente kan een anterieure overeenkomst of bevoegdhedenovereenkomst sluiten. Een bevoegdhedenovereenkomst is een overeenkomst waarin wordt opgenomen dat en onder welke voorwaarden de gemeente bereid is publiekrechtelijke medewerking te verlenen aan de totstandkoming van publiekrechtelijke besluitvorming (zoals het wijzigen van een omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning), dit met behoud van haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid.

34. Een bevoegdhedenovereenkomst kan worden aangegaan:

- Indien en voor zover de wet daartoe ruimte laat, welke ruimte in beginsel aanwezig is indien de gemeente beleids- of beoordelingsvrijheid toekomt bij de uitoefening van die bevoegdheid; en
- Indien het gaat om een doelgeboden bevoegdheid, zoals een planologische bevoegdheid, dan moet de overeenkomst het doel dienen waarvoor de bevoegdheid door de wet is gegeven.

Indien niet aan deze voorwaarden wordt voldaan kan sprake zijn van misbruik van bevoegdheid of détournement de pouvoir.¹⁸

35. Een bevoegdhedenovereenkomst kan alleen worden aangegaan indien de gemeente beleids- of beoordelingsvrijheid toekomt bij de uitoefening van die bevoegdheid. Bij de uitoefening van de bevoegdheid van het toetsen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of de bevoegdheid om een omgevingsplan te wijzigen heeft (het bevoegd gezag van) de gemeente beleids- en beoordelingsvrijheid.¹⁹ Aan de eerste vereiste is daarom voldaan.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld rechtbank Gelderland 12 maart 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1883, r.o. 4.4. over de vrijheid om geen medewerking te verlenen aan wijziging van de erfpachtbestemming.

¹⁷ Het verbod van détournement de pouvoir is verankerd in artikel 3:3 Awb: 'Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend'.

¹⁸ J.J. Hoekstra, A.M. Ubink, T.A. Scheffer – Terlien en A.D.L. Knook, *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid?*, Den Haag: IBR 2024, p. 31-32; Module Algemeen bestuursrecht, aant. 840 (P.J. Huisman en F.J. van Ommeren); HR 24 maart 2017, *TBR* 2017/31 m.nt. A.G. Bregman (*BMV/Bladel*); HR 3 april 1998, *NJ* 1998, 588 m.nt. A.R. Bloembergen (*Alkemade/Hornkamp*).

¹⁹ J.J. Hoekstra, A.M. Ubink, T.A. Scheffer – Terlien en A.D.L. Knook, *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid?*, Den Haag: IBR 2024, p. 40.

36. Een bevoegdhedenovereenkomst kan bij een doelgebonden bevoegdheid alleen worden aangegaan indien de overeenkomst het doel dient waarvoor de bevoegdheid door de wet is gegeven. De Omgevingswet heeft als doel een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ('ETFAL').²⁰ De bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) of de wijziging van een omgevingsplan en het maken van afspraken over de inzet van die bevoegdheid moet dus worden gebruikt voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties/activiteiten. De voorganger van de Omgevingswet, de Wet ruimtelijke ordening, had als doel een goede ruimtelijke ordening. De Omgevingswet streeft een ruimer doel na dan de Omgevingswet, maar ook onder de Omgevingswet dient de inzet van een bevoegdheid betrekking te hebben op de fysieke leefomgeving en nodig te zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties/activiteiten.
37. Uit het arrest Midnet/gemeente Utrecht²¹ volgt dat een afspraak over huurprijzen betrekking kan hebben op de fysieke leefomgeving. In dat arrest oordeelde het hof dat het huurprijzenbeding ruimtelijke relevantie had, omdat de gemeente daarmee woningbouwdifferentiatie (het reguleren van bepaalde categorieën woningen in een bepaald plangebied) nastreefde. Ook in een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland is geoordeeld dat in een anterieure overeenkomst afspraken mochten worden gemaakt die erop neerkwamen dat er vier sociale huurwoningen moesten worden gebouwd. Volgens de rechtbank Noord-Holland was dit toegestaan omdat er via een privaatrechtelijke overeenkomst voorwaarden over het gebruik van grond mogen worden gemaakt.²²
38. Dit volgt ook uit het feit dat in art. 5.161c Bkl een regeling is opgenomen over het stellen van regels in een omgevingsplan over woningbouwcategorieën (te weten sociale huurwoningen, middenhuurwoningen, sociale koopwoningen en woningen die in particulier opdrachtgeverschap worden gebouwd). In de wetsgeschiedenis is expliciet bepaald dat regels over woningbouwcategorieën gericht zijn op de ontwikkeling en het gebruik van de fysieke leefomgeving en daarom opgenomen kunnen worden in een omgevingsplan.²³
39. In het arrest Alkemade/Hornkamp²⁴ werd daarentegen geoordeeld dat de gemeente haar bevoegdheid om een bestemmingsplan te wijzigen niet afhankelijk mocht stellen van het contractueel aanvaarden van regels over woonruimteverdeling die ertoe dienden dat te bouwen woningen alleen konden worden verkocht of verhuurd aan ingezetenen of economische gebonden van een gemeente. Dit was niet toegestaan omdat dit geen ruimtelijk of planologisch belang was van de gemeente en de gemeente haar bevoegdheid daarmee gebruikte voor een ander doel dan waarvoor zij was verleend.
40. Het maken van afspraken over de hoogte van de huurprijzen bij short stay-accommodaties heeft volgens mij geen betrekking op differentiatie en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties of de fysieke leefomgeving. Deze beoogde afspraken hebben blijkens het short stay-beleid als doel om (internationale) studenten te beschermen tegen onredelijk hoge huurprijzen. Hoewel deze wens op zichzelf genomen zeer begrijpelijk zijn, heeft dit volgens mij geen

²⁰ Art. 4.2. Omgevingswet.

²¹ Hof Amhem-Leeuwarden 1 november 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:9289.

²² Rb.Noord-Holland 26 juni 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:6416.

²³ Besluit van 7 december 2020 tot wijziging van het Bkl, het omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en enkele andere algemene maatregelen van bestuur vanwege het opnemen van regels over landinrichting, voorkeursrecht en onteigening en een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingsbesluit grondeigendom omgevingswet), Nota van Toelichting, Stb. 2020, 532. p. 67A

²⁴ HR 3 april 1998, NJ 1998, 588 m.nt. A.R. Bloembergen (Alkemade/Hornkamp).

betrekking op de fysieke leefomgeving. Hekkelman Advocaten onderschrijft dit (**bijlage 1**). De gemeente loopt daarom het risico dat sprake is van détournement de pouvoir indien zij hierover in een bevoegdhedenovereenkomst afspraken zal maken en de ontwikkelaar deze afspraken alleen accepteert omdat anders geen planologische medewerking zou worden verleend door de gemeente.

3.3.3 *Mogelijke gevolgen indien de huurprijzen gereguleerd worden via de bevoegdhedenovereenkomst*

41. Hiervoor is het risico toegelicht dat sprake kan zijn van misbruik van bevoegdheid indien de gemeente de huurprijzen van short stay-accommodaties reguleert via een bevoegdhedenovereenkomst. Indien de gemeente in een bevoegdhedenovereenkomst toch afspraken maakt over de betaalbaarheid van short stay-accommodaties, dan loopt de gemeente het risico dat de bevoegdhedenovereenkomst geheel of gedeeltelijk als nietig wordt aangemerkt. Of de gehele overeenkomst als nietig en daarmee ongeldig wordt aangemerkt is afhankelijk van de beoordeling van de vraag of tussen het beding ten aanzien van de huurprijzen en de rest van de overeenkomst een onverbrekelijk verband bestaat (artikel 3:40 BW jo. 3:41 BW). Als die relatie zou worden aangenomen, dan zou dat in beginsel kunnen inhouden dat de hele overeenkomst sneuvelt.
42. De vraag of van een onverbrekelijk verband sprake is, is een vraag van uitleg van de overeenkomst. Daarbij kunnen van belang zijn: de aard, inhoud en strekking van de overeenkomst, de mate waarin de onderscheiden onderdelen met elkaar verband houden, en hetgeen partijen met de overeenkomst hebben beoogd. In het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden 10 mei 2022 werd geen onlosmakelijke samenhang aangenomen tussen het woningtoewijzingsbeding en de rest van de overeenkomst.²⁵ In de rechtspraak is er evenwel ook een voorbeeld te vinden, waarin juist wel de gehele overeenkomst nietig werd verklaard vanwege een nietig woningtoewijzingsbeding.²⁶ De gemeente neemt dan ook een groot risico indien zij de afspraken over de huurprijzen in de bevoegdhedenovereenkomst opneemt.
43. Ook indien de bevoegdhedenovereenkomst niet (volledig) als nietig wordt aangemerkt, neemt de gemeente een risico. Het maken van nietige of niet-wettige afspraken wordt ook als onrechtmatige daad aangemerkt, wat betekent dat de gemeente gehouden is om de schade te vergoeden die het gevolg is van de nietige of niet-wettige afspraken.
44. Het advies is dan ook om planologische medewerking niet afhankelijk te stellen van het accepteren van huurprijzvoorwaarden in een bevoegdhedenovereenkomst.

3.4 Mogelijkheden om via de erfpachttakte de huurprijzen bij short stay te reguleren

3.4.1 *Mogelijkheden om huurprijzen te reguleren in de erfpachttakte en wijze waarop dit kan plaatsvinden*

45. De gemeente kan in de erfpachttakte afspraken maken over de bestemming van het erfpachtrecht.²⁷ Op die manier kan de gemeente volgens mij in de erfpachttakte vastleggen dat de onroerende zaak uitsluitend bestemd is als short stay-accommodatie waarbij maximale huurprijzen gelden.

²⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 10 mei 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:3698.

²⁶ HR 3 april 1998, NJ 1998, 588 m.nt. A.R. Bloembergen (*Alkemade/Hornkamp*).

²⁷ Art. 5:89 BW.

46. De gemeente kan daarnaast in de erfpachttakte de mogelijkheid tot verhuur beperken. Op grond van art. 5:94 BW is het een erfpachter toegestaan om de zaak waarop het erfpachtrecht rust te verhuren, tenzij in de erfpachttakte anders is bepaald. Dit betekent dat in de erfpachttakte kan worden bepaald dat verhuur niet is toegestaan. Ook het beperken van het recht tot verhuur is toegestaan. Op die manier kan de gemeente volgens mij in de erfpachttakte vastleggen dat de erfpachter uitsluitend bevoegd is om de zaak waarop het erfpachtrecht rust te verhuren voor maximale huurprijzen c.q. huurprijzen die conform de WWS-methodiek worden vastgesteld.
47. Dergelijke bepalingen hebben voldoende verband met het erfpachtrecht en hebben daarmee goederenrechtelijke werking. Indien deze afspraken in de erfpachttakte (de vestigingsakte) worden vastgelegd, dan gelden deze niet alleen voor de oorspronkelijke contractspartij, maar ook voor rechtsopvolgers. Alleen op basis van wederzijds goedvinden zouden de afspraken eventueel aangepast kunnen worden.
48. De gemeente kan ervoor zorgen dat de gemaakte afspraken worden nagekomen. Niet-naleving van de erfpachtvoorwaarden kan op verschillende wijzen gehandhaafd worden, zoals:
- Nakoming eisen van de overeengekomen voorwaarden (zo nodig via een gerechtelijke procedure en door nakoming op straffe van een dwangsom te eisen);
 - Afspreken dat een boete wordt verbeurd indien gemaakte (huurprijs)afspraken niet wordt nagekomen;
 - Afspreken dat het erfpachtrecht kan worden opgezegd indien gemaakte (huurprijs)afspraken niet worden nagekomen en vervolgens het erfpachtrecht daadwerkelijk te beëindigen. Een erfpachtrecht kan wel alleen worden beëindigd indien sprake is van een ernstige tekortkoming in de nakoming van de erfpachttakte. Of daarvan sprake is bij het niet-nakomen van huurprijsafspraken staat niet vast en zal uiteindelijk door de rechter moeten worden afgewogen met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Daarbij dient de gemeente bij een dergelijke opzegging wel de waarde van het erfpachtrecht te vergoeden.²⁸

3.4.2 Beperkingen aan de mogelijkheden van het reguleren van huurprijzen in de erfpachttakte

49. In algemene zin geldt dat de gemeente een grote mate van contractsvrijheid heeft bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten, zoals een erfpachttakte. Voor erfpacht wordt aangenomen dat er een ruime bevoegdheid geldt om aanvullende voorwaarden te bedingen. De wetgever heeft overheden, zoals gemeentes, ruim baan willen geven om (publieke) belangen via het erfpachtrecht te verwezenlijken.²⁹ Uit vaste jurisprudentie volgt dat het is toegestaan om de bestemming van het erfpachtrecht te beperken en daarmee contractueel het toegestane gebruik te reguleren. Dit is ook toegestaan voor zover het toegestane gebruik via de erfpachtbestemming verregaander wordt beperkt dan op grond van het publiekrecht (via het bestemmingsplan, Omgevingsplan of de vergunning) is toegestaan of voor zover dit ertoe leidt dat de contractuele erfpachtbestemming veel minder ruim is dan de publiekrechtelijke bestemming.³⁰ De gemeente mag in de erfpachttakte voorwaarden bedingen om greep te houden op de door haar uitgegeven schaarse gronden en om gemeentelijke belangen na te streven.³¹ Die gemeentelijke belangen

²⁸ Art. 5:87 lid 2 BW.

²⁹ W.G. Huijgen, 'Stedelijke erfpacht gezien vanuit de doorkruisingsproblematiek', *WPNR* 2022/7365, p. 260.

³⁰ P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, 'Publiekrechtelijke alternatieven voor gemeentelijke erfpacht?', *WPNR* 2022, 7365.

³¹ HR 8 juli 1991, *NJ* 1991/691 m.nt. Scheltema (Kunst- en antiekstudio Lelystad); HR 24 december 2004, *NJ* 2007/58 m.nt. Hijma (Chidda/Amsterdam). Zie ook: Kamerstukken II 2019/20, 35232, nr. 3, p. 1 en p. 3 en W.G. Huijgen, 'Stedelijke erfpacht gezien vanuit de doorkruisingsproblematiek', *WPNR* 2022/7365.

zijn niet beperkt tot planologische of ruimtelijke belangen, maar kunnen bijvoorbeeld ook financieel-economische belangen³² of maatschappelijke belangen³³ zijn.

50. De bevoegdheid van de gemeente wordt beperkt voor zover erfpachtvoorwaarden op onaanvaardbare wijze bepaalde wet- en regelgeving doorkruisen of voor zover sprake is van strijdigheid met wet- en regelgeving. Ik ben niet bekend met wet- en regelgeving die het maken van afspraken over huurprijzen van niet-woonruimte, zoals short stay, verbiedt. Wel wijs ik erop dat deze afspraken ongebruikelijk lijken te zijn en niet in lijn zijn met het meer algemeen economische uitgangspunt van bijvoorbeeld huurrechtelijke wet- en regelgeving³⁴ en de Woningwet,³⁵ die ervan uitgaan dat de huurprijzen van niet-woonruimte door de markt worden gereguleerd en dat hiervan voldoende aanbod is, zodat wet- en regelgeving niet noodzakelijk is. Hierdoor kan ik niet volledig uitsluiten dat een rechter het maken van afspraken over huurprijzen van short stay-accommodaties in strijd met wet- en regelgeving acht.
51. Het maken van afspraken over betaalbaarheid van de short stay-accommodaties is niet toegestaan indien sprake is van onaanvaardbare doorkruising van wet- en regelgeving. Of er sprake is van onaanvaardbare doorkruising moet worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:
- (i) of de wettelijke regeling als zodanig iets zegt over de toelaatbaarheid van het gebruik van het privaatrecht, en als dat niet het geval is;
 - (ii) de inhoud en strekking van de wettelijke regeling (die mede kan blijken uit de toelichting daarbij);
 - (iii) de wijze waarop de rechten van burgers zijn geborgd in de publiekrechtelijke regeling;
 - (iv) of met het gebruik van het publiekrecht een vergelijkbaar resultaat kan worden bereikt.
52. Aangenomen wordt dat niet snel sprake is van onaanvaardbare doorkruising van wet- en regelgeving indien bij uitgifte in erfpacht bepaalde afspraken worden gemaakt.³⁶ Door de wetgever is benadrukt dat erfpacht een geschikt middel is om beleid uit te voeren. Zo wordt door de wetgever ten aanzien van woonruimte aangenomen dat het door uitgifte in erfpacht mogelijk is om te sturen op behoud van bepaalde categorieën woonruimte en betaalbare huurprijzen.³⁷ En in de literatuur wordt aangenomen dat via erfpacht gestuurd kan worden op de wijze van gebruik van grond en dat niet spoedig sprake is van onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht:

“Onder de Omgevingswet is het omgevingsplan gericht op de evenwichtige verdeling van functies

³² HR 24 december 2004, NJ 2007/58 m.nt. Hijma (Chidda/Amsterdam), r.o. 3.5.3.

³³ De [Handreiking Algemene Erfpachtbepalingen voor gemeentelijke erfpacht bij particuliere woonbestemmingen](#), p. 11.

³⁴ Huurprijzen van bedrijfsruimtes, zoals hotels en hotelkamers, zijn op grond van de wet niet gebonden aan maxima. Verhuur van hotelkamers wordt gezien als verhuur ‘naar aard van korte duur’, wat betekent dat huurprijsbeschermingsregels niet van toepassing zijn. Verhuur van hotels wordt gezien als zogenaamde middenhuurbedrijfsruimte. Hierbij is het uitgangspunt dat de rechter na ommekomst van een bepaalde periode de huurprijs opnieuw kan vaststellen, waarbij de huurprijs wordt vastgesteld aan de hand van vergelijkbare bedrijfsruimtes, oftewel door vaststelling van de markthuurprijs. Het uitgangspunt van de wet is dat huurprijzen van niet-woonruimte door de markt gereguleerd worden en dat ingrijpen door de wetgever niet nodig of wenselijk is.

³⁵ Op grond van de Woningwet mogen woningbouwcorporaties in beginsel alleen diensten van algemeen economisch belang (DAEB-diensten) verlenen. Het beschermen of ontwikkelen van betaalbare bedrijfsruimte is niet mogelijk omdat bedrijfsruimte sinds 2018 als niet-DAEB-activiteit is bestempeld. Het dwingend opleggen van het realiseren/beheren van betaalbare bedrijfsruimte vergelijkbaar met woningbouw (minimaal 30% sociale huur) is hierdoor momenteel nog niet mogelijk. Woningbouwcorporaties mogen bijvoorbeeld ook geen bedrijfsruimte onder de marktprijs aanbieden, zie <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/1023718.pdf>.

³⁶ W.G. Huijgen, ‘Stedelijke erfpacht bezien vanuit de doorkruisingsproblematiek’, *WPNR* 2022/7365, p. 260.

³⁷ *Stb.* 2017, 172, p. 4 en [Kamerstukken II 2024/25, 36.496, nr. 3](#), p. 93 en 19.

met het oog op de fysieke leefomgeving. Het is niet mogelijk voorschriften die niet relevant zijn voor de fysieke leefomgeving in het omgevingsplan op te nemen. Wel zouden die, zo is de verwachting, kunnen worden opgenomen in erfpachtvoorwaarden. (...)

Het sturen op de wijze van gebruik (beleidsdoel 1) kan zowel via erfpachtvoorwaarden als via bestemmingsplannen worden gerealiseerd. Het sturen via het bestemmingsplan is echter wel begrensd, want deze sturing moet verband houden met de goede ruimtelijke ordening. Deze begrenzing geldt niet voor het sturen op de wijze van gebruik via erfpachtvoorwaarden, waardoor via dit instrument het gebruik van de bestemming verdergaand beperkt kan worden. Of, anders gezegd, via erfpacht kunnen extra eisen worden gesteld. De verwachting is dat dit ook in de toekomst mogelijk blijft. Erfpacht biedt daarmee meer ruimte en flexibiliteit om te sturen op de wijze van gebruik van grond.”³⁸

En:

“Resumerend: het langs privaatrechtelijke weg, bijvoorbeeld in het kader van grond-, of erfpachtuitgifte, maar ook in het kader van een anterieure overeenkomst, stellen van regels die de mogelijkheden op grond van het publiekrechtelijk kader (het omgevingsplan) beperken lijkt nog steeds door de beugel te kunnen.”³⁹

En:

“Met erfpacht wordt invloed uitgeoefend op de bestemming en het gebruik van het erfpachtrecht. In de praktijk volgt de gemeente bij de uitvoering van het erfpachtstelsel ten aanzien van diverse beleidsvelden het publiekrecht en geeft daar via erfpacht nadere invulling aan, zoals bij het hierna genoemde stedelijk woonbeleid. De inzet van erfpacht als sturingsinstrument voor grondgebruik wordt ten aanzien van veel beleidsvelden ook niet geblokkeerd door de tweewegenleer (zoals de doorkruisingsleer ook wel wordt genoemd).

Hoewel er op bepaalde onderdelen ook (publiekrechtelijke) alternatieven voor gemeenten voorhanden zijn om te sturen op grondgebruik (zoals via een bestemmingsplan), kan en mag sturing ten aanzien van veel beleidsvelden in beginsel ook plaatsvinden op kavelniveau via erfpacht. In veel situaties is sturing op grondgebruik via erfpacht flexibeler en effectiever dan de beschikbare alternatieven.”⁴⁰

53. Hierna zal specifiek worden toegelicht waarom er volgens mij geen sprake is van doorkruising van de Omgevingswet en huurwetgeving.

De Omgevingswet en het Bkl

54. De Omgevingswet of het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna “Bkl”) zegt niets over de toelaatbaarheid van het gebruik van het privaatrecht om afspraken te maken over de huurprijzen van short stay. In de Omgevingswet is slechts geregeld dat het sluiten van overeenkomsten over kostenverhaal, te weten het maken van afspraken over een financiële bijdrage aan ruimtelijke

³⁸ P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, ‘Publiekrechtelijke alternatieven voor gemeentelijke erfpacht?’, *WPNR* 2022, 7365.

³⁹ J.J. Hoekstra, A.M. Ubink, T.A. Scheffer-Terlien en A.D.L. Knook, *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid*, Den Haag: IBR 2024, p. 54.

⁴⁰ K.N. Hallers en B. Stevens, ‘De doelstellingen van het Amsterdamse erfpachtstelsel in de praktijk’, *WPNR* 2022/7365.

ontwikkelingen, is toegestaan⁴¹ en dat het niet is toegestaan om overeenkomsten te sluiten over onderwerpen zoals bouwregels.⁴²

55. De vervolgvraag is of uit de inhoud en strekking van de wettelijke regeling volgt of dit toelaatbaar is. In de Omgevingswet en de Bkl is niets geregeld over categorieën bedrijfsruimtes of huurprijzen van niet-woonruimte, zoals short stay. In art. 5.161c Bkl staat wel een regeling op grond waarvan het mogelijk is om in een omgevingsplan regels over woningbouwcategorieën op te nemen waarvoor kosten dienen te worden verhaald, waarmee gestuurd kan worden op behoud van betaalbare woonruimte (en daarmee indirect op huurprijzen):

“1. Een omgevingsplan dat bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet kosten moeten worden verhaald, kan regels over te realiseren categorieën woningen bevatten, voor zover het gaat om:

- a. sociale huurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;*
- b. sociale koopwoningen, zijnde koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste de kostengrens, bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie;*
- c. middenhuurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte met inbegrip van, voor zover van toepassing, de vermeerdering, bedoeld in artikel 8a, eerste, derde, vierde of vijfde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte; en*
- d. woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.*

2. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, b, of c, bevat, bepaalt dat het gebruik van bedoelde woningen als sociale huurwoningen, sociale koopwoningen respectievelijk middenhuurwoningen in stand blijft voor een in het omgevingsplan omschreven doelgroep gedurende een in het omgevingsplan bepaalde termijn.

3. De termijn, bedoeld in het tweede lid, bedraagt:

- a. voor sociale huurwoningen: ten minste tien jaar na ingebruikname;*
- b. voor sociale koopwoningen: ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname; en*
- c. voor middenhuurwoningen: ten minste tien jaar na ingebruikname. (...)”*

56. In de literatuur wordt door een aantal schrijvers bepleit dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat gemeentes alleen voor de in het Bkl genoemde woningbouwcategorieën contractuele huurprijzafspraken zouden mogen maken.⁴³ Voor zover er ook over andere woningbouwcategorieën afspraken zouden worden gemaakt, zou sprake kunnen zijn van een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht. De reden hiervan is dat uit de parlementaire geschiedenis van de Wet ruimtelijke ordening en de Omgevingswet volgt dat de wetgever bewust limitatief vier woningbouwcategorieën in de wet heeft opgenomen. Ten aanzien van die

⁴¹ Art. 13.22 e.v. Omgevingswet.

⁴² Art. 23.7 Omgevingswet: ‘De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 zijn gesteld of over onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5.’ Dit was voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet geregeld in art. 122 Woningwet.

⁴³ J.J. Hoekstra, A.M. Ubink, T.A. Scheffer-Terlien en A.D.L. Knook, *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid*, Den Haag: IBR 2024.

categorieën is sprake van schaarste en is ingrijpen in de woningmarkt volgens de wetgever gerechtvaardigd. Voor andere woningbouwcategorieën was ingrijpen volgens de wetgever niet gerechtvaardigd. Of in die gevallen daadwerkelijk sprake is van onaanvaardbare doorkruising staat op dit moment nog niet vast. De wetsgeschiedenis is hierover niet geheel duidelijk. Bovendien hebben veel gemeentes in overeenkomsten afspraken gemaakt over woningbouwcategorieën, zoals bijvoorbeeld middenhuur, die (destijds) niet in de wet geregeld waren.⁴⁴ Ook het Hof Arnhem-Leeuwarden heeft geoordeeld dat in zo'n geval geen sprake was van onaanvaardbare doorkruising in het Midnet-arrest,⁴⁵ maar op dit arrest is wel kritiek geleverd⁴⁶ en over dit arrest is aangegeven dat dit niet betekent dat alle regels over huurprijzen of woningcategorieën toelaatbaar zijn.⁴⁷

57. Uit de rechtspraak, literatuur en wetsgeschiedenis volgt volgens mij niet dat art. 5.161c Bkl, die een regeling geeft over woningbouwcategorieën, ook met zich mee brengt dat er geen afspraken gemaakt kunnen worden over andere bouwcategorieën of huurprijzen van niet-woonruimtes. In de wetsgeschiedenis⁴⁸ wordt namelijk toegelicht dat de in de wet genoemde woningbouwcategorieën zijn gelimiteerd en er voorkomen moet worden dat er onnodig beperkingen worden opgelegd aan het gebruik van alle geliberaliseerde huurwoningen. Over bijvoorbeeld locaties met een logies-functie vind ik in de wetsgeschiedenis niets terug. Daarmee is het volgens mij aannemelijk dat geen sprake is van doorkruising van de Omgevingswet indien in een erfpachttake afspraken worden gemaakt over de hoogte van huurprijzen van short stay-accommodaties.

58. We kunnen echter ook niet (volledig) uitsluiten dat in zo'n geval sprake zou kunnen zijn van onaanvaardbare doorkruising van de Omgevingswet. Een rechter zou namelijk kunnen oordelen dat de wet en de wetsgeschiedenis zo moet worden gelezen dat ingrijpen in de markt alleen is toegestaan voor schaarse woonruimte en uitdrukkelijk niet voor niet in de wet geregelde categorieën van bouwwerken, zoals bijvoorbeeld bedrijfsruimtes, hotels of short stay-accommodaties. De bedoeling van de wetgever van de Omgevingswet was namelijk wel om ruimte te maken voor ontwikkelingen, complicaties en regelgeving te verminderen waardoor ontwikkelingen beter van de grond komen en het vergroten van rechtszekerheid.

Huurwetgeving, zoals de Wet betaalbare huur

59. Bij verhuur van short stay-accommodaties gelden in beginsel geen huurprijsbeschermingsregels, omdat de huur van een hotelkamer of short stay-accommodatie in beginsel kwalificeert als 'huur naar aard van korte duur'.⁴⁹ De vraag is of de gemeente de regels uit de Wet betaalbare huur of andere huurwetgeving doorkruist indien zij desondanks huurafspraken maakt. Volgens mij is dit

⁴⁴ S.W. Derksen, 'Afdwingen realisatie middeldure huurwoningen: een einde aan de jarenlange ontoelaatbare praktijk?' *TBR* 2018/69, p. 2-3.

⁴⁵ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 november 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:9289, r.o. 3.5.

⁴⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 november 2022, *TBR* 2023/125 m. nt. J.J. Hoekstra en V. De Gier en ⁴⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 1 november 2022, *BR* 2023/27 m. nt. M. de Wit.

⁴⁷ J.J. Hoekstra, A.M. Ubink, T.A. Scheffer-Terlien en A.D.L. Knook, *De anterieure overeenkomst: grenzen aan contractsvrijheid*, Den Haag: IBR 2024, p. 133.

⁴⁸ Kamerstukken II 2004/05, 30.218, nr. 3, p. 39; Besluit van 21 april 2008 tot uitvoering van de Wet ruimtelijke ordening (Besluit ruimtelijke ordening), Stb. 2008, 145, p. 55; Besluit van 18 april 2017 tot wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in verband met het aanwijzen van geliberaliseerde woningen voor middenhuur, Stb. 2017, 172, p. 4; Besluit van 7 december 2020 tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en enkele andere algemene maatregelen van bestuur vanwege het opnemen van regels over landinrichting, voorkeursrecht en onteigening en een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingsbesluit grondeigendom omgevingswet), Nota van Toelichting, Stb. 2020, 532, p. 83; Besluit van 7 december 2020 tot wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving, het omgevingsbesluit, het Besluit activiteiten leefomgeving en enkele andere algemene maatregelen van bestuur vanwege het opnemen van regels over landinrichting, voorkeursrecht en onteigening en een verdere aanpassing van de regels over kostenverhaal (Aanvullingsbesluit grondeigendom omgevingswet), Nota van Toelichting, Stb. 2020, 532, p. 67

⁴⁹ Zie art. 7:232 lid 2 BW. Zie voor de juridische kanttekening hierbij paragraaf 3.3.3 van dit advies.

niet het geval. In de wet staat geen regeling op grond waarvan dit is verboden. Ook uit de inhoud en strekking van de huurwetgeving volgt dit volgens mij niet. Uit de wetsgeschiedenis van de Wet betaalbare huur volgt dat de gemeente afspraken mag maken die afwijken van de Wet betaalbare huur, mits daarmee de regels over maximale huurprijzen in het kader van het WWS en de Wet betaalbare huur wordt gerespecteerd:

“Gemeenten kunnen privaatrechtelijk aanvullende eisen blijven stellen in het middensegment, bijvoorbeeld over de (minimale) oppervlakte van de middenhuurwoningen. Er is geen ruimte voor gemeenten om een hogere prijs dan het maximum bij 186 punten (inclusief eventuele prijsopslag) als bovengrens te stellen voor woningen die in een omgevingsplan in de woningbouwcategorie middenhuur worden toegelaten.”⁵⁰

En

“Diverse gemeenten hebben aangegeven ook bij nieuwe projecten ruimte te willen houden om te blijven sturen op de oppervlakte van middenhuurwoningen, zodat ook grotere woningen binnen de middenhuur kunnen vallen. Ook wordt de wens benoemd om minimale instandhoudingstermijnen te kunnen blijven hanteren. Voorliggend wetsvoorstel verzet zich er niet tegen dat bij nieuwe bouwprojecten in het middensegment afspraken worden gemaakt tussen marktpartijen en gemeenten, zolang deze afspraken binnen de kaders van de landelijke regulering vallen.”⁵¹

En:

“In hoofdstuk 5 is duidelijker toegelicht dat gemeenten en marktpartijen zich in principe aan bestaande contractuele afspraken in het middensegment en lokale regelgeving moeten houden, mits dit binnen de nieuwe landelijke regelgeving valt. Op het moment dat de landelijke regelgeving een lagere toegestane aanvangshuurprijs verplicht, dan conform de afspraken met de gemeente, dan geldt de lagere huurprijs conform de landelijke regulering.”⁵²

60. Hieruit volgt mijns inziens dat geen sprake is van doorkruising van de Wet betaalbare huur of huurbeschermingsregels bij het reguleren van huurprijzen voor short stay-accommodaties.
61. De enige kanttekening die ik hierbij maak is dat het reguleren van huurprijzen van short stay-accommodaties in strijd zou kunnen zijn met de strekking van huurwet- en regelgeving. Op grond van huurwet- en regelgeving is bij huur naar aard van korte duur de huurprijs niet gereguleerd en worden huurprijzen van bedrijfsruimtes in beginsel door de markt bepaald. In het artikel ‘Stedelijke erfpacht bezien vanuit de doorkruisingsproblematiek’ wordt bij het reguleren van huurprijzen via erfpacht wel het risico op onaanvaardbare doorkruising aangestipt, maar wordt geconcludeerd dat van onaanvaardbare doorkruising waarschijnlijk geen sprake is:

“Kortom, de gemeente Amsterdam gaat huurprijsbeleid voeren voor geliberaliseerde gebieden op grond van bestemmingsbepalingen in erfpachtvoorwaarden, terwijl deze materie in beginsel gereguleerd wordt via het huurrecht. (...) De vraag rijst of hier geen sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van de huurprijsregulering in het BW en de daarmee samenhangende Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte. Ik plaats daarbij de kanttekening dat deze doorkruisingsvraag in zoverre afwijkend is dat hier niet zozeer bestuursrechtelijke regelgeving zou worden doorkruist, als wel meer sociaal-economische ordeningswetgeving. (...)”

⁵⁰ Besluit 26 juni 2024 tot wijziging van het Besluit huurprijzen woonruimte en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Besluit betaalbare huur), [Staatsblad 2024, 194](#), p. 42.

⁵¹ [Kamerstukken II 2024/25, 36.496, nr. 3](#), p. 76.

⁵² [Kamerstukken II 2024/25, 36.496, nr. 3](#), p. 123.

Allereerst verdient opmerking dat er noch in het huurrecht en de mede van toepassing zijnde Uitvoeringswet huurprijzenwet woonruimte noch in de Huisvestingswet een expliciet verbod is opgenomen om het huurprijsbeleid respectievelijk de zelfbewoningsplicht voor eigenaren van woningen langs de privaatrechtelijke weg van erfpacht vorm te geven. Voorts kan in lijn met het arrest van de Hoge Raad van 31 oktober 2014¹⁰ erop gewezen worden dat een erfverpachter, ongetwijfeld ook als dat een overheidslichaam is, op grond van het bepaalde in art. 5:89 lid 2 BW een (bijzondere) bestemming aan de in erfpacht uitgegeven zaak kan geven waarmee de erfpachter vervolgens niet in strijd mag handelen.”⁵³

Het discriminatieverbod c.q. het gelijkheidsbeginsel

62. Uit het short stay-beleid en de Beleidsregels volgt dat de gemeente zich bij short stay voornamelijk richt op internationale studenten. Uit het advies van Hekkelman Advocaten (**Bijlage 2**) volgt dat de gemeente geen publiekrechtelijke bevoegdheid heeft om te regelen dat short stay-accommodaties alleen door internationale studenten worden gehuurd. Ook mag de gemeente niet afspreken dat de short stay-accommodaties alleen bestemd zijn voor internationale studenten. Daarmee zou de gemeente in strijd handelen met het discriminatieverbod c.q. het gelijkheidsbeginsel. Hekkelman Advocaten ziet hiervoor ook geen rechtvaardiging. In de Algemene wet gelijke behandeling is - kort gezegd - bepaald dat bij het aanbieden van een dienst of het sluiten van een overeenkomst een direct onderscheid op grond van nationaliteit niet is toegestaan, tenzij dit is gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift of (on)geschreven regels van internationaal recht (artikel 7 en artikel 2). Van deze uitzondering is geen sprake.

3.5 Overige (juridische) kanttekeningen

63. In het short stay-beleid en de Beleidsregels staat dat de gemeente bij verhuur aan (internationale) studenten de voorwaarde zou moeten stellen dat verhuur plaatsvindt conform het WWS-puntensysteem, dat de verhuurder de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd.

64. In het short stay-beleid staat daarnaast dat locaties die op grond van het bestemmingsplan of omgevingsplan of een vergunning bestemd zijn voor short stay alleen verhuurd mogen worden ten behoeve van verblijf, waarvan de aard en intentie tijdelijk is. Doorgaans gaat het hierbij om een verblijf tot 6 maanden maar incidenteel kan er ook sprake zijn van een langer tijdelijk verblijf tot maximaal 12 maanden. In die gevallen dient de exploitant aan te tonen dat de aard en intentie van het verblijf tijdelijk zijn. Nieuw aanbod voor short stay wordt alleen toegestaan voor locaties waar geen woonbestemming geldt en waar een woonbestemming ook niet mogelijk of niet wenselijk is. De gemeente mag handhaven indien in strijd met het omgevingsplan wordt gehandeld.

3.5.1 Onduidelijkheid over toepasselijk huurregime en risico dat sprake is van huur van woonruimte voor onbepaalde tijd en daarmee van strijdigheid met short stay-beleid

65. Bij het aanbieden van locaties als short stay-accommodatie is de vraag of sprake is van verhuur van woonruimte en of de huurbeschermingsregels woonruimte van toepassing zijn. Op grond van de wet zijn de huurbeschermingsregels over verhuur van woonruimte (zoals de regels over het WWS en regels over opzegging) van toepassing indien een onroerende zaak als woonruimte wordt verhuurd, tenzij dit een gebruik van woonruimte betreft die naar zijn aard slechts van korte

⁵³ W.G. Huijgen, 'Stedelijke erfpacht bezien vanuit de doorkruisingsproblematiek', *WPNR* 2022/7365, p. 262.

duur is.⁵⁴ Bij verhuur naar aard van korte duur is de huurcommissie niet bevoegd om de huurprijs te toetsen, is het WWS niet van toepassing en hebben huurders geen huurbescherming.

66. Zoals hiervoor in paragraaf 3.1 is toegelicht is niet geheel duidelijk of er bij short stay sprake is van verhuur naar aard van korte duur of van verhuur van woonruimte. Indien de gemeente een verblijf tot twaalf maanden toestaat, reguleert dat de huurprijzen worden vastgesteld conform het WWS en ook anderszins ingrijpt in de huurovereenkomsten, dan is de kans groter dat de huurovereenkomsten die worden afgesloten kwalificeren als gewone woonruimte in plaats van huurovereenkomsten naar aard van korte duur.

67. Dit is voor de erfpachter onwenselijk, maar ook voor de gemeente omdat de huurders in dat geval huurbescherming genieten en voor langere periodes (of zelfs onbepaalde tijd) zullen mogen blijven huren.⁵⁵ In dat geval wordt niet in lijn gehandeld met het short stay-beleid en past het gebruik niet meer binnen de logies-functie. De gemeente zou in dat geval in beginsel publiekrechtelijk kunnen handhaven ten opzichte van zowel de verhuurder als de huurders en beëindiging van de illegale situatie kunnen afdwingen door bijvoorbeeld een last onder dwangsom op te leggen.⁵⁶ Dit lijkt mij echter een zeer onwenselijke situatie die voorkomen zou moeten worden. Om die reden adviseer ik in ieder geval om een verblijf tot maximaal zes maanden toe te staan en in de erfpachtakte niet rechtevreeks te verwijzen naar het WWS die bij verhuur naar aard van korte duur niet van toepassing is.

3.5.2 (on)mogelijkheid van toetsing huurprijzen

68. Een andere belangrijke kanttekening is daarnaast dat het WWS niet van toepassing is bij verhuur naar aard van korte duur. De gemeente kan in een anterieure overeenkomst of erfpachtakte ook niet regelen dat de huurcommissie bevoegd is om te oordelen over de huurprijzen van de short stay-accommodaties wanneer sprake is van verhuur naar aard van korte duur. Ook de erfpachter en de huurders kunnen dit niet overeenkomen en de huurcommissie kan in dat geval ook geen advies geven.⁵⁷ Omdat de huurcommissie geen advies kan geven, zal niet in ieder geval goed kunnen worden vastgesteld of de huurprijs door de erfpachter (op juiste wijze) conform het WWS is vastgesteld en of in strijd met gemaakte afspraken in de erfpachtakte wordt gehandeld. Ook om die reden zou het beter zijn om in de erfpachtakte met maximale huurprijzen te werken die jaarlijks geïndexeerd mogen worden (in plaats van af te spreken dat de erfpachter de huurprijzen conform het WWS dient vast te stellen).

69. Ook de Wet goed verhuurderschap geeft geen mogelijkheden om de huurprijzen te reguleren. De gemeente kan op grond van die wet alleen handhavend optreden indien sprake is van sociale of middenhuur en een verhuurder te hoge huurprijzen rekent. Indien sprake is van huur naar aard van korte duur dan kan de gemeente niet handhavend optreden en kan er dus niet worden ingegrepen bij meldingen van huurders.

70. Hoewel het WWS niet van toepassing is bij verhuur naar aard van korte duur, kan bij het bepalen van de maximale huurprijzen wel worden aangehaakt bij de systematiek van het WWS. Voor meer informatie hierover kan het [Besluit huurprijzen woonruimte](#) en [de website van de](#)

⁵⁴ Art. 7:232 lid 2 BW.

⁵⁵ Op grond van de Wet vaste huur is het nog wel mogelijk om tijdelijke huurovereenkomsten aan te bieden aan [internationale studenten](#). In dat geval zijn wel de regels over huurprijsbescherming wel van toepassing en kan de huurcommissie de huurprijs toetsen, maar eindigt de huurovereenkomst wel op de overeengekomen datum. Meer informatie is te vinden op de site van de [Rijksoverheid](#).

⁵⁶ Zie bijvoorbeeld voor zaken waarin succesvol gehandhaafd wordt bij verhuur in strijd met publiekrechtelijke wet- en regelgeving ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7185, r.o. 2.9 en Rb. Den Haag 30 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:1105

⁵⁷ Art. 2 jo. art. 5 Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte.

[huurcommissie](#) worden geraadpleegd. Belangrijke kanttekening hierbij is wel dat er bij de vaststelling van de huurprijs op grond van het WWS onder andere de volgende data vereist zijn:

- Oppervlaktes van de vertrekken;
- Voorzieningenniveau;
- Eventuele aanwezigheid van (gedeelde) buiten- en binnenruimtes;
- Energielabel; en
- WOZ-waarde.

Ik begreep dat de WOZ-waarde niet bekend zal zijn bij short stay-accommodaties. Indien dit het geval is zou kunnen worden gewerkt met een WOZ-taxatie. Om aan te haken bij het WWS is ook nodig dat bekend is hoe de short stay-accommodatie specifiek wordt ingericht. Dit zal niet altijd bij de uitgifte in erfpacht al bekend zijn en voor zover dit wel het geval is, brengt dit mee dat de gemeente zich op detailniveau mengt in de inrichting van de short stay-accommodatie. Om dit te ondervangen zou er met maximale huurprijzen gerekend kunnen worden, waarbij er vanuit wordt gegaan dat er bepaalde voorzieningen aanwezig zijn. Op die manier vindt wellicht niet verhuur conform het WWS plaats (en wijken de huurprijzen mogelijk enigszins af van de huurprijzen die conform het WWS worden vastgesteld), maar wordt wel zoveel mogelijk recht gedaan aan het amendement 'betaalbaar wonen voor internationale studenten'. Mijn advies is wel om dit af te stemmen met de betrokken wethouders of het college.

71. Een ander probleem wanneer aangehaakt wordt bij het WWS is dat er bij het WWS een aparte huurprijs moet worden gehanteerd en er daarnaast een apart voorschot servicekosten in rekening wordt gebracht. Bij short stay-accommodaties wordt meestal een all-in-prijs gehanteerd waarover toeristenbelasting verschuldigd is. Om huurders adequaat te beschermen tegen huurprijs excessen, dienen niet alleen de huurprijzen gereguleerd te worden maar ook de eventuele servicekosten en overige bij huurders in rekening te brengen kosten. Er zou eventueel gekozen kunnen worden voor een reële opslag op de maximale huurprijs, zodat ook de doorberekende kosten voor onder andere levering van water, elektra en gas worden gemaximeerd. Daarnaast kan de gemeente vastleggen dat huurders in beginsel alleen betalen voor de zaken en diensten die zij willen afnemen. Ook dit kan alleen via duidelijke regels in de erfpachtaakte.
72. Omdat het WWS niet van toepassing is en de huurprijs niet getoetst wordt door de huurcommissie, kan de gemeente hooguit afspreken dat de erfpachter inzage dient te geven in de door haar gehanteerde huurprijzen (en eventueel de door haar in rekening gebrachte servicekosten en overige kosten) en dat de gemeente als erfverpachter ingrijpt indien de erfpachter te hoge huurprijzen rekent, bijvoorbeeld door een boete in rekening te brengen. Dit is echter behoorlijk complex, hiervoor is goed contractbeheer nodig en het zal de gemeente tijd en geld kosten om te handhaven. Mijn ervaring is dat dit in de praktijk niet altijd goed verloopt, dat het moeilijk is om ook voor de (verre) toekomst zeker te stellen dat er voldoende contractbeheer plaatsvindt en dat de betreffende afdeling binnen de gemeente hiervoor mogelijk onvoldoende capaciteit heeft. Om die reden adviseer ik om hierover op voorhand te overleggen met de betreffende collega's. Ook geeft dit de huurders geen directe aanspraken op de verhuurder als te hoge huurprijzen worden gerekend. Dit biedt dan ook niet (volledig) de door de gemeente gewenste en beoogde bescherming aan huurders.

3.5.3 Invloed van de bestemming en het huurprijsbeleid op de grondprijs

73. Een laatste kanttekening is dat als de bestemming van het erfpachtrecht wordt beperkt door de bevoegdheid tot verhuur te beperken en de huurprijzen te reguleren, dit van invloed kan zijn op de grondprijs c.q. de canon die in rekening wordt gebracht. Dit kan effect hebben op de financiële

haalbaarheid van projecten. Ik weet bovendien niet in hoeverre hiermee rekening is gehouden bij het opstellen van de [Grondprijzenbrief](#), waarin staat dat de grondprijzen bij short stay worden vastgesteld aan de hand van een taxatie, maar waarbij wel een minimale grondprijs geldt.

Bijlage 1

MEMO

AAN : Gemeente Utrecht
T.a.v. Iris Reidsma en Egbert van der Zee
VAN : Merel Copier en Femke Steenbakkens
DATUM : 1 juni 2025
BETREFT : Publiekrechtelijke mogelijkheden voor het reguleren van
betaalbare short stay

Managementsamenvatting

De gemeente Utrecht (hierna: '*de gemeente*') is van plan om het gebied rondom de Galgenwaard te herontwikkelen. Onderdeel van deze herontwikkeling betreft het mogelijk maken van 'short stay' voor internationale studenten. In het short-stay beleid van de gemeente staat dat de gemeente internationale studenten wil beschermen tegen te hoge huren en servicekosten.

In dit kader wil de gemeente weten wat de publiekrechtelijke mogelijkheden zijn om de betaalbaarheid van short stay te reguleren. U heeft ons gevraagd hierbij een onderscheid te maken tussen short stay *in de vorm van logies* en short stay *in de vorm van wonen*, waarbij als uitgangspunt geldt dat de gemeente short stay *in de vorm van logies* beoogt.

Ons inziens bestaan binnen het publiekrechtelijke spoor twee potentiële grondslagen om de betaalbaarheid van huisvesting te reguleren, namelijk (a) de Huisvestingswet 2014 en (b) de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Bkl.

Voor short stay in de vorm van logies bieden zowel de Huisvestingswet 2014 als de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Bkl ons inziens geen mogelijkheden om de betaalbaarheid te reguleren:

- De Huisvestingswet 2014 is beperkt tot regulering van *woonruimte*. Hiervoor is een zekere duurzaamheid vereist in de zin dat de intentie moet bestaan om hoofdverblijf in de betrokken woonruimte te hebben gedurende langere tijd. De gedachte bij short stay *in de vorm van logies* is (juist) dat dit ontbreekt.
- De Omgevingswet en het Bkl bieden de mogelijkheid om in het omgevingsplan te sturen op de betaalbaarheid van te realiseren categorieën *woningen* voor zover het gaat om de woningbouwcategorieën zoals genoemd in artikel 5.161 van het Bkl. Bij short stay *in de vorm van logies* is hiervan geen sprake. Daarnaast is de achtergrond van het reguleren van de betaalbaarheid volgens het short stay-beleid het tegengaan van excessen in de vorm van te hoge huren. Omdat dit niet gaat over en ook niet gesteld wordt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties / activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving, zien wij ook geen mogelijkheid om buiten artikel 5.161c van het Bkl de

betaalbaarheid van short stay in het omgevingsplan te reguleren. Voor toepassing van de instrumenten op grond van de Omgevingswet is namelijk vereist dat de regels met dit doel worden gesteld.

Voor short stay in de vorm van wonen biedt de Huisvestingswet 2014 evenmin de mogelijkheid om de betaalbaarheid te reguleren. De Huisvestingswet 2014 bevat (enkel) een instrument om te bewerkstelligen dat bepaalde woonruimten, onder voorwaarden, alleen bewoond mogen worden door mensen met bijvoorbeeld een maximum inkomen. Het stellen van inkomenseisen is iets anders dan het stellen van eisen aan de betaalbaarheid van woningen. In feite wil de gemeente afdwingen dat de verhuurder van short stay-locaties een maximum huurprijs hanteert bij het in gebruik geven van deze locaties. Deze mogelijkheid biedt de Huisvestingswet 2014 wat ons betreft niet. De Huisvestingswet 2014 biedt (alleen) de mogelijkheid om eisen te stellen aan degenen die een woning in gebruik nemen, maar niet de mogelijkheid om eisen te stellen aan degenen die een woning in gebruik geven. Daar lijkt het bij het stellen van een maximale huurprijs wel op.

De Omgevingswet en het daarop gebaseerde Bkl bieden daarentegen wel de mogelijkheid om te sturen op de betaalbaarheid bij short stay *in de vorm van wonen*. Op grond van artikel 5.161c van het Bkl kan in het omgevingsplan namelijk worden gestuurd op de betaalbaarheid van te realiseren categorieën woningen voor zover het gaat om de woningbouwcategorieën zoals genoemd in artikel 5.161 van het Bkl. De gemeente kan dus in het omgevingsplan door middel van het aanwijzen van een woningbouwcategorie (bijvoorbeeld sociale huur of middenhuur) feitelijk sturen op de maximale (huur)prijs en daarmee sturen op de betaalbaarheid binnen (bijvoorbeeld) de gebiedsontwikkeling Galgenwaard (of meer locatie specifiek). Het is ook mogelijk om aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit deze voorschriften te stellen.

Het is ons inziens daarentegen niet mogelijk om concreet in het omgevingsplan en/of de omgevingsvergunning te reguleren dat de huurprijs wordt bepaald conform het WWS puntenstelsel om excessen in de vorm van te hoge huren tegen te gaan. Zoals gezegd, is dit namelijk geen regel / voorschrift met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en/of gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit laat onverlet dat de gemeente wel door middel van het aanwijzen van woningbouwcategorieën kan sturen op de betaalbaarheid en daarmee het gewenste effect kan bereiken. Kortom, voorschriften over betaalbaarheid kunnen alleen in lijn met en op grond van artikel 5.161c van het Bkl gesteld worden.

Tot slot wijzen wij nog op het risico dat het gebruik van short stay *in de vorm van logies* zoals de gemeente beoogt, door de bestuursrechter (toch) wordt gezien als wonen. De vraag of sprake is van logies, is afhankelijk van de duur (in ieder geval niet langer dan zes maanden) en de invulling (zijn er bijvoorbeeld voorzieningen zoals een schoonmaakservice aanwezig?). Het van toepassing verklaren van het WWS puntensysteem kan wat ons betreft ook wijzen op wonen in plaats van logies. Ditzelfde geldt voor een verblijf van langer dan vier maanden. In dat geval moeten de internationale studenten zich namelijk inschrijven in het BRP. Als de bestuursrechter oordeelt dat sprake is van wonen, lopen de verhuurder en de huurder het risico lopen dat de gemeente hiertegen handhavend moet optreden.

1. Inleiding

1. De gemeente Utrecht (hierna: '*de gemeente*') is van plan om het gebied rondom de Galgenwaard te herontwikkelen naar een levendig en gemengd stadsdeel waarin wonen, werken, leren, sport, gezondheid, recreatie en leisure samenkomen. Onderdeel van deze herontwikkeling betreft het mogelijk maken van 'short stay' voor internationale studenten. Wij begrijpen uit het SPvE dat deze herontwikkeling, waaronder de short stay voor internationale studenten, mogelijk zal worden gemaakt door middel van een wijziging van het omgevingsplan.
2. De gemeente Utrecht hanteert beleid voor short stay-locaties. Dit beleid is vastgelegd in de beleidsnota "*Beleid tijdelijk verblijf (short stay) en bijstelling hotels*" (hierna: '*het short stay-beleid*') en in de "*Beleidsregels tijdelijk verblijf (Short Stay) gemeente Utrecht*" (hierna: '*de Beleidsregels*').
3. In het short stay-beleid staat dat de gemeente internationale studenten wil beschermen tegen (onder meer) te hoge huren en servicekosten. De gemeente wil de betaalbaarheid van short stay voor internationale studenten daarom borgen in een anterieure overeenkomst, een erfpachtovereenkomst en/of een omgevingsvergunning door hierin (onder andere) op te nemen dat de verhuurder het WWS puntenstelsel toepast:

Ten tweede is van belang dat huurders van een accommodatie voor tijdelijk verblijf beschermd worden tegen excessen (bijvoorbeeld te hoge huren of servicekosten), Internationale studenten die in een tijdelijk verblijf accommodatie verblijven, moeten beschermd worden tegen te hoge huren en de moeten de mogelijkheid hebben om tussentijds een huurcontract over te laten nemen. Daarnaast moeten ze een beroep kunnen doen op het Huurteam Utrecht en de Huurcommissie. Dit omdat tijdelijk verblijf accommodaties vaak worden verhuurd met een zogenaamd contract 'naar zijn aard van korte duur'. Op een dergelijk contract is het huurrecht niet van toepassing. Om deze reden streven wij ernaar om in anterieure overeenkomsten, erfpachtovereenkomsten en bij de omgevingsvergunning op te nemen dat bij verhuur van tijdelijk verblijf accommodaties aan internationale studenten de verhuurder ervoor zorgt dat de verhuur plaatsvindt conform het WWS puntenstelsel, de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat hij ervoor zorgt dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd. Wij streven ernaar om bij verhuur aan andere doelgroepen dan internationale studenten (bijvoorbeeld expats), in anterieure overeenkomsten of erfpachtovereenkomsten vast te leggen dat verhuur langer dan 6 maanden plaatsvindt met tijdelijke huurcontracten in plaats van met contracten 'naar zijn aard van korte duur'.

4. Uit artikel 3 van de Beleidsregels volgt dat de Beleidsregels van toepassing zijn bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik (oud recht). In artikel 8 van de Beleidsregels staat dat aan het verlenen van de omgevingsvergunning 'voorwaarden in tijdsduur en/of gebruik kunnen [kunnen] worden verbonden'. In de toelichting op artikel 8 is uitgelegd dat (onder meer) als voorwaarde gesteld kan worden dat verhuur plaatsvindt conform het WWS-puntenstelsel:

"Wanneer de accommodatie verhuurd wordt aan (internationale) studenten, kan het college op grond van artikel 8 ook de voorwaarde stellen dat verhuur plaatsvindt conform het WWS puntenstelsel, dat de verhuurder de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd. De noodzaak tot het koppelen van deze voorwaarden aan de vergunning is aanwezig wanneer

het beoogde gebruik bestaat uit verhuur aan de doelgroep (internationale) studenten."

5. U wilt tegen de achtergrond van het bovenstaande weten wat de *publiekrechtelijke mogelijkheden* (op grond van de Huisvestingswet 2014 en/of de Omgevingswet) zijn om de betaalbaarheid van short stay te reguleren. In deze notitie beantwoorden wij deze vraag. U heeft ons gevraagd om hierbij als uitgangspunt te nemen dat het gaat short stay in de vorm van logies en geen wonen. Bij logies is – kort gezegd – sprake van een tijdelijk verblijf en ontbreekt een duurzaam karakter.¹
6. De opbouw van deze notitie is als volgt. In paragraaf 2 bespreken wij de publiekrechtelijke mogelijkheden die er wat ons betreft bestaan voor het reguleren van betaalbare short stay *in de vorm van logies*. In paragraaf 3 gaan wij in op de mogelijkheden bij short stay *in de vorm van wonen*. In paragraaf 4 zetten wij het verschil tussen *logies* en *wonen* verder uiteen.

2. De publiekrechtelijke mogelijkheden voor het reguleren van betaalbare short stay in de vorm van logies

7. Ons inziens bestaan binnen het publiekrechtelijke spoor twee potentiële grondslagen om de betaalbaarheid van huisvesting in algemene zin te reguleren, namelijk (a) de Huisvestingswet 2014 en (b) de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Bkl.
8. Wij begrijpen van de gemeente – en dit komt specifiek voor de herontwikkeling Galgenwaard ook tot uitdrukking in het (concept) SPvE – dat bij de wijziging van een omgevingsplan zal worden getoetst aan het short stay-beleid en de Beleidsregels. In deze beleidsdocumenten is opgenomen dat onder short stay wordt verstaan:

"het bedrijfsmatig (met het oogmerk om winst te behalen) verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot 6 maanden met uitloop tot maximaal 12 maanden."

9. Hierbij wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat bij tijdelijk verblijf (lees: short stay) géén sprake mag zijn van een woonsituatie. De intentie en aard van het verblijf dient tijdelijk te zijn. Wij begrijpen dat de gemeente bij short stay dus uitdrukkelijk geen woonkarakter beoogt. In deze paragraaf bespreken wij daarom eerst de mogelijkheden die de Huisvestingswet en de Omgevingswet bieden als uit wordt gegaan van short stay *in de vorm van logies*.

2.1. De Huisvestingswet 2014

10. De Huisvestingswet 2014 bevat (onder meer) instrumenten voor gemeenten om de verdeling van woonruimten onder inwoners te reguleren. Onder woonruimte wordt op grond van de Huisvestingswet 2014 verstaan:

¹ Wij gaan hierbij uit van wat de bestuursrechter in het ruimtelijk spoor onder logies verstaat. Wat hieronder wordt verstaan, bespreken wij verder in paragraaf 4 van dit memo.

*"besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden."*²

11. Uit de memorie van toelichting bij de (vorige) Huisvestingswet volgt dat voor een woonruimte een zekere duurzaamheid is vereist, in de zin dat de intentie moet bestaan om hoofdverblijf in de betrokken woonruimte te hebben gedurende langere tijd.³ In de uitspraak van 5 september 2012 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: '*de Afdeling*') oordeelde de Afdeling hierover dat bij een woonruimte die structureel wordt aangeboden voor verblijf gedurende kortere periode deze duurzaamheid ontbreekt. Het ging in deze zaak om short stay van minimaal één week en maximaal zes maanden.⁴
 12. Gelet hierop, voldoet short stay in de vorm van logies niet aan de definitie van een 'woonruimte'. Alleen al hierom biedt de Huisvestingswet 2014 ons inziens niet de mogelijkheid om de betaalbaarheid van short stay in de vorm van logies te reguleren.
 13. Hierbij merken wij wel op dat (alleen) het beogen van logies niet voldoende is om te kunnen concluderen dat geen sprake is van een 'woonruimte' in de zin van de Huisvestingswet 2014. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan short stay moet ook feitelijk overeenkomen met de eigenschappen van logies. Wij bespreken dit verder in paragraaf 5.
- 2.2. *De Omgevingswet en het Bkl*
14. Zoals gezegd, is een andere potentiële mogelijkheid waarover de gemeenteraad beschikt om te sturen op de betaalbaarheid van huisvesting te vinden in het op de Omgevingswet gebaseerde Bkl.
 15. Het Bkl biedt een grondslag voor het reguleren van specifieke woningbouwcategorieën, instandhouding en doelgroepen in het omgevingsplan. De gemeenteraad heeft namelijk op grond van artikel 5.161c Bkl de mogelijkheid om in het omgevingsplan vast te leggen op welke locaties binnen een te ontwikkelen gebied bepaalde typen woningen moeten worden gerealiseerd. Artikel 5.161c van het Bkl luidt:

"1. Een omgevingsplan dat bouwactiviteiten toelaat waarvoor op grond van artikel 13.11, eerste lid, van de wet kosten moeten worden verhaald, kan regels over te realiseren categorieën woningen bevatten, voor zover het gaat om:

- a. *sociale huurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag;*

² In de definitie wordt gesproken over een 'huishouden'. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat ook voor bewoning bestemde ruimte die het kenmerk van zelfstandigheid ontberen doordat ze bijvoorbeeld geen eigen voordeur, keuken of toilet hebben, maar deze voorzieningen met anderen delen, woonruimten kunnen zijn in de zin van de Huisvestingswet 2014 (*Kamerstukken II* 1987/88, 20 520, nr. 3, blz. 71-72). Kamerbewoning kan dus ook vallen onder de definitie van woonruimte (mits sprake is van een duurzaam karakter).

³ *Kamerstukken II* 1987/88, 20 520, nr. 3, blz. 71-72.

⁴ AbRS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6487.

- b. *sociale koopwoningen, zijnde koopwoningen met een koopprijs vrij op naam van ten hoogste de kostengrens, bedoeld in de Voorwaarden en Normen Nationale Hypotheekgarantie;*
- c. *middenhuurwoningen, zijnde huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte met inbegrip van, voor zover van toepassing, de vermeerdering, bedoeld in artikel 8a, eerste, derde, vierde of vijfde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte; en*
- d. *woningen die alleen mogen worden gebouwd in particulier opdrachtgeverschap.*

2. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, b, of c, bevat, bepaalt dat het gebruik van bedoelde woningen als sociale huurwoningen, sociale koopwoningen respectievelijk middenhuurwoningen in stand blijft voor een in het omgevingsplan omschreven doelgroep gedurende een in het omgevingsplan bepaalde termijn.

3. De termijn, bedoeld in het tweede lid, bedraagt:

- a. *voor sociale huurwoningen: ten minste tien jaar na ingebruikname;*
- b. *voor sociale koopwoningen: ten minste een jaar en ten hoogste tien jaar na ingebruikname; en*
- c. *voor middenhuurwoningen: ten minste tien jaar na ingebruikname.*

4. Een omgevingsplan dat regels als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder d, bevat, verzekert dat bouwactiviteiten als bedoeld in artikel 13.11, eerste lid, van de wet op percelen voor particulier opdrachtgeverschap worden verricht door een burger of een groep van burgers, georganiseerd als rechtspersoon zonder winstoogmerk of krachtens een overeenkomst, die:

- a. *ten minste een zakelijk recht op het gebruik van de grond verkrijgt; en*
- b. *volledige zeggenschap heeft en verantwoordelijkheid draagt over het gebruik van de grond en over het ontwerp en de bouw van de woning."*

- 16. Hieruit volgt dat artikel 5.161c van hete Bkl (enkel) ziet op *woningen*. Artikel 5.161c van het Bkl lijkt daarom niet te voorzien in de behoefte van de gemeente om de betaalbaarheid van short stay *in de vorm van logies* publiekrechtelijk te reguleren.
- 17. Wij zien ook geen mogelijkheid om buiten artikel 5.161c van het Bkl regels op te nemen in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning over de betaalbaarheid van short stay in de vorm van logies. Zoals gezegd, volgt uit het short stay-beleid en de Beleidsregels dat de gemeente wil borgen dat de huurprijs wordt bepaald conform het WWS puntenstelsel. De achtergrond hiervan is volgens het short stay-beleid het tegengaan van excessen in de vorm van te hoge huren. Dit kan ons inziens niet worden geborgd in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning, omdat dit niet gaat over en ook niet gesteld wordt met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties / activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving. Voor toepassing van de instrumenten op grond van de Omgevingswet is dat wel vereist.⁵ Regels over de betaalbaarheid kunnen wat

⁵ Zie de artikelen 1.2 en 1.3 van de Omgevingswet en 8.0a lid 2 van het Bkl.

ons betreft alleen in lijn met en op grond van artikel 5.161c van het Bkl gesteld worden.

2.3. *Tussenconclusie*

18. Zowel de Huisvestingswet 2014 als de Omgevingswet en het daarop gebaseerde Bkl bieden ons inziens niet de mogelijkheid om de betaalbaarheid van *shots stay in de vorm van logies* te reguleren.

3. **De publiekrechtelijke mogelijkheden voor het reguleren van betaalbare short stay in de vorm van wonen**

19. In de vorige paragraaf zijn wij tot de conclusie gekomen dat de gemeente geen publiekrechtelijke mogelijkheden heeft voor het reguleren van betaalbare short stay *in de vorm van logies*. In deze paragraaf gaan wij in op de mogelijkheden die de Huisvestingswet 2014 en de Omgevingswet bieden bij short stay *in de vorm van wonen*.

3.1. *De Huisvestingswet 2014*

3.1.1. Sturen op woonruimteverdeling

20. Zoals aangegeven, bevat de Huisvestingswet 2014 (onder meer) instrumenten voor gemeenten om de verdeling van woonruimten onder inwoners te reguleren.
21. Omdat gemeenten hiermee kunnen ingrijpen op de vrijheid van vestiging en het eigendomsrecht, dient het ingrijpen op grond van de Huisvestingswet 2014 beperkt te blijven tot situaties waarin dat noodzakelijk is (onder meer) met het oog op het bestrijden van onevenwichtige en ongerechtvaardigde effecten van schaarste aan woonruimte. Zie artikel 2 lid 1 van de Huisvestingswet 2014:

"De gemeenteraad maakt van zijn bevoegdheden op grond van deze wet slechts gebruik indien dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan woonruimte."

22. Regulering van de woonruimteverdeling kan gerechtvaardigd zijn als de huisvesting van bepaalde groepen van woningzoekenden met een verhoudingsgewijs zwakke (financiële) positie op de woningmarkt als gevolg van schaarste aan (goedkope(re)) woonruimte in gevaar komt.

3.1.2. Huisvestingsverordening

23. Als de gemeente wil ingrijpen in de woonruimteverdeling, dan moet de gemeenteraad op grond van artikel 4 van de Huisvestingswet 2014 een huisvestingsverordening vaststellen:

"De gemeenteraad kan uitsluitend bij verordening voor de duur van ten hoogste vier jaar regels geven met betrekking tot:
a. het in gebruik nemen of geven van woonruimte, en (...)."

24. De gemeenteraad van de gemeente heeft de 'Huisvestingsverordening gemeente Utrecht' (hierna: '*de Huisvestingsverordening Utrecht*') vastgesteld. In de Huisvestingsverordening Utrecht zijn regels over woonruimteverdeling opgenomen, namelijk in hoofdstuk 2: 'Verdeling van woonruimte'.

3.1.3. Aanwijzen categorieën woonruimte en de huisvestingsvergunningplicht

25. In artikel 7 lid 1 van de Huisvestingswet 2014 staat dat de gemeenteraad in de huisvestingsverordening categorieën woonruimte kan aanwijzen die niet voor bewoning in gebruik mogen worden genomen of gegeven indien daarvoor geen huisvestingsvergunning is verleend. In artikel 8 van de Huisvestingswet 2014 is vervolgens opgenomen dat het verboden is om een woonruimte die is aangewezen, in gebruik te nemen zonder huisvestingsvergunning en om woonruimte in gebruik te geven aan een persoon die niet beschikt over een huisvestingsvergunning. Het gaat hier zowel om personen die woonruimte huren als personen die woonruimte kopen.
26. De gemeenteraad moet in de huisvestingsverordening de criteria opnemen aan de hand waarvan bepaald wordt of de huisvestingsvergunning verleend wordt (artikel 9 van de Huisvestingswet 2014). In de Huisvestingswet 2014 is geregeld waar deze criteria betrekking op mogen hebben. Verder dient de gemeenteraad in de huisvestingsverordening vast te leggen welke categorieën woningzoekenden in aanmerking komen voor een huisvestingsvergunning (artikel 10 van de Huisvestingswet 2014). Dit betekent dat in de huisvestingsverordening bijvoorbeeld kan worden vastgelegd dat de aanvrager van een huisvestingsvergunning aan een bepaalde (maximum) inkomenseis moet voldoen. In veel huisvestingsverordeningen is dat één van de eisen om een huisvestingsvergunning te krijgen. Het doel van het stellen van een inkomenseis als voorwaarde voor de huisvestingsvergunning is dat woningen 'passend' worden toebedeeld: de woning die qua aard, grootte en prijs geschikt is voor een bepaald huishouden wordt aan dat huishouden toebedeeld. Andere toewijzingseisen die gesteld zouden kunnen worden zien bijvoorbeeld op het hebben van lokale binding of het werken in een vitale beroepsgroep.
27. Het is van belang dat men zich realiseert dat de huisvestingsverordening in het kader van een huisvestingsvergunningplicht eisen stelt aan diegenen die woonruimte in gebruik nemen. De Huisvestingswet 2014 verbiedt het weliswaar om woonruimte in gebruik te geven aan iemand die niet over een huisvestingsvergunning beschikt, maar het ligt in onze optiek in de systematiek van de Huisvestingswet 2014 niet voor de hand dat aan diegenen die woonruimte in gebruik nemen eisen worden gesteld die zien op degenen die de woonruimte in gebruik geven.

3.1.4. Sturen op betaalbaarheid?

28. De Huisvestingswet 2014 bevat dus een instrument om te bewerkstelligen dat bepaalde woonruimten, onder voorwaarden, enkel bewoond mogen worden door mensen met bijvoorbeeld een maximum inkomen. Op deze manier kan

de gemeente ervoor zorgen dat woningen aan de bij deze woningen passende doelgroepen worden toegewezen. Het stellen van inkomenseisen is iets anders dan het stellen van eisen aan de betaalbaarheid van woningen. In feite wil de gemeente afdwingen dat de verhuurder van short stay-locaties een maximum huurprijs hanteert bij het in gebruik geven van deze locaties. Deze mogelijkheid biedt de Huisvestingswet 2014 wat ons betreft niet. Zoals wij in de vorige paragraaf schreven, biedt de Huisvestingswet 2014 de mogelijkheid om eisen te stellen aan degenen die een woning in gebruik nemen, maar niet de mogelijkheid om eisen te stellen aan degenen die een woning in gebruik geven. Daar lijkt het bij het stellen van een maximale huurprijs wel op.

3.1.5. Tussenconclusie

29. De conclusie is dat de Huisvestingswet 2014 niet de mogelijkheid biedt om een maximum huurprijs af te dwingen. Dit betekent dat de Huisvestingswet 2014 ook bij short stay *in de vorm van wonen* geen mogelijkheden biedt om de betaalbaarheid van short stay te reguleren.

3.2. De Omgevingswet en het Bkl

3.2.1. Regulering op grond van artikel 5.161c Bkl

30. Zoals aangegeven in paragraaf 2, bevat artikel 5.161c van het Bkl de mogelijkheid om specifieke woningbouwcategorieën, instandhoudingstermijnen en doelgroepen te reguleren in het omgevingsplan. Omdat bij short stay *in de vorm van wonen* wel sprake is van woningen, gaan wij in deze paragraaf verder in op de mogelijkheden die het Bkl in dat geval biedt.
31. Volgens lid 1 van artikel 5.161c van het Bkl kan de gemeenteraad in het omgevingsplan bijvoorbeeld regelen dat een bepaald percentage van het toegestane aantal woningen moet bestaan uit sociale huurwoningen, waarbij het Bkl uitdrukkelijk bepaalt wat hieronder dient te worden verstaan. Het gaat om: huurwoningen met een aanvangshuurprijs onder de grens, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag. Als de gemeenteraad besluit om in het omgevingsplan woningbouwcategorieën op te nemen, dan bepaalt lid 2 dat in het omgevingsplan ook dient te worden geregeld dat het gebruik als sociale huurwoning (in dit voorbeeld) in stand blijft voor een in het omgevingsplan omschreven doelgroep⁶ gedurende een in het omgevingsplan gestelde termijn (in dit geval 10 jaar, zie lid 3). Ook zou de gemeenteraad datzelfde kunnen bepalen voor de categorie 'middenhuurwoningen'. Het gaat dan om huurwoningen met een aanvangshuurprijs van ten minste het bedrag, bedoeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van de Wet op de huurtoeslag, en ten hoogste de maximale huurprijs behorende bij 186 punten op grond van de waardering van de kwaliteit als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte met inbegrip van, voor zover van toepassing, de

⁶ Wij wijzen erop dat de gemeenteraad dus zowel via de huisvestingsverordening als via het omgevingsplan kan regelen welke doelgroep (mensen met een bepaald maximum-inkomen) voor de betreffende woningen in aanmerking komen.

vermeerdering, bedoeld in artikel 8a, eerste, derde, vierde of vijfde lid, van het Besluit huurprijzen woonruimte.

32. In dit kader is het relevant om te benoemen dat de regering beoogd heeft om in artikel 5.161c van het Bkl een limitatieve opsomming aan woningbouwcategorieën te geven. Dat betekent dat wij aannemen dat het de gemeenteraad niet is toegestaan om in het omgevingsplan regels op te nemen over andere woningbouwcategorieën dan die genoemd zijn in artikel 5.161c van het Bkl. Zie hiervoor de volgende passage uit de nota van toelichting bij het Bkl:

*"Bij het stellen van regels over te realiseren woningen kan het uitsluitend gaan om de in het eerste lid, onder a tot en met d, genoemde categorieën woningen. Hiermee is een voortzetting beoogd van artikel 3.1 Wro, op grond waarvan in een bestemmingsplan percentages over aangewezen woningbouwcategorieën kunnen worden opgenomen, en van artikel 6.2.10 van het Besluit ruimtelijke ordening, op grond waarvan die regels kunnen worden uitgewerkt in een exploitatieplan."*⁷

33. Met andere woorden: op grond van het omgevingsplan kan worden gestuurd op de betaalbaarheid van te realiseren categorieën woningen voor zover het gaat om de woningbouwcategorieën zoals genoemd in artikel 5.161 van het Bkl. Het sturen op andere woningbouwcategorieën is niet mogelijk.
34. De gemeente kan dus in het omgevingsplan door middel van het aanwijzen van een woningbouwcategorie (bijvoorbeeld sociale huur of middenhuur) feitelijk sturen op de maximale (huur)prijs en daarmee sturen op de betaalbaarheid binnen (bijvoorbeeld) de gebiedsontwikkeling Galgenwaard (of meer locatie specifiek). Wij wijzen erop dat het op grond van artikel 8.0b lid 1 onder a van het Bkl ook mogelijk is om aan een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161c van het Bkl voorschriften te stellen.
35. Het is ons inziens daarentegen niet mogelijk om in het omgevingsplan en/of de omgevingsvergunning te reguleren dat de huurprijs wordt bepaald conform het WWS puntenstelsel om excessen in de vorm van te hoge huren tegen te gaan. Zoals gezegd, is dit namelijk geen regel / voorschrift met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en/of gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dit laat onverlet dat, zoals hiervoor besproken, de gemeente wel door middel van het aanwijzen van woningbouwcategorieën kan sturen op de betaalbaarheid en daarmee het gewenste effect kan bereiken. Kortom, voorschriften over betaalbaarheid kunnen alleen in lijn met en op grond van artikel 5.161c van het Bkl gesteld worden.

3.2.2. Tussenconclusie

36. De gemeenteraad kan in het omgevingsplan regelen dat woningen zijn toegestaan als sprake is van de in het Bkl genoemde woningbouwcategorieën en dat de betreffende categorie gedurende een bepaalde termijn in stand moet worden gelaten voor een in het omgevingsplan omschreven doelgroep.

⁷ Stb. 2020, 532, p. 83-84.

Deze grondslag biedt wat ons betreft daarmee een mogelijkheid voor de gemeente om te sturen op de betaalbaarheid van te realiseren categorieën woningen.

4. Short stay: geen logies maar wonen

37. Zoals gezegd, gaat de gemeente uit van short stay *in de vorm van logies*. Wij wijzen erop dat ons inziens het risico bestaat dat wat de gemeente beoogt, (toch) moet worden gezien als wonen.
38. Voor het ruimtelijk spoor volgt uit de jurisprudentie in zijn algemeenheid dat bij een verblijf voor meer dan zes maanden sprake is van wonen. Bij minder dan zes maanden kan sprake zijn van logies, tenzij het gaat om een duurzaam karakter. Volgens de Afdeling is bij studentenhuisvesting al snel sprake van een duurzaam karakter. Hiervoor verwijzen wij naar twee uitspraken van de Afdeling, waarin de Afdeling het volgende heeft overwogen:

*"Volgens de op 23 september 2015 ingediende ruimtelijke onderbouwing kunnen buitenlandse studenten maximaal één collegejaar in het pand verblijven en reguliere studenten maximaal zes maanden. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het beoogde gebruik van het pand voor overnachting en verblijf gedurende de periode van maximaal één collegejaar respectievelijk zes maanden is aan te merken als een zodanig duurzaam verblijf dat een woonkarakter aanwezig moet worden geacht. Een verblijf van een dergelijke duur, kan anders dan [appellant] betoogt, niet worden aangemerkt als logies of verblijf in een hotel."*⁸

En:

"Met de rechtbank acht de Afdeling het beoogde gebruik van het studentenhotel voor het verblijf van een periode van maximaal twaalf maanden zodanig duurzaam dat een woonfunctie aanwezig is en daarmee dat er sprake is van een geluidgevoelig gebouw."

(...)

"De minister heeft zich dus onder verwijzing naar rechtspraak van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat het bouwplan voorziet in een woonfunctie. De Afdeling wijst er verder nog op dat er een parallel kan worden getrokken met rechtspraak over de Huisvestingswet zoals de uitspraak van 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3313, waaruit volgt dat er sprake is van wonen in de zin van de Huisvestingswet als een woning wordt gebruikt met als doel daar gedurende langere tijd de meeste tijd hoofdverblijf te houden met als verdere kenmerken: inschrijving in de basisregistratie personen, binding met en zorg voor de woonomgeving en gebruik door dezelfde personen volgens een vast patroon."

(...)

"De Afdeling volgt niet het betoog van SCI Student Experience dat het totaalconcept - waarvan ook het aanbieden van diensten als het schoonmaken van de units en de aanwezigheid van gemeenschappelijke voorzieningen deel uitmaken - maakt dat hier gesproken dient te worden van logies of een verblijf in een hotel."

⁸ AbRS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:884.

Het concept is er naar het oordeel van de Afdeling juist op gericht om bewoners gedurende een periode van maximaal twaalf maanden een woon- en verblijfsomgeving te bieden."⁹

39. Relevante feiten in deze laatste uitspraak zijn dat (i) iedere unit beschikt over een eigen badkamer met wc en over een keukenblok, (ii) er verschillende gemeenschappelijke voorzieningen zijn zoals een studiezaal, wasserette en koffi corner, (iii) de duur maximaal twaalf maanden is, waarbij is toegelicht is dat een deel van de beoogde doelgroep enkele maanden zal verblijven, (iv) diensten worden aangeboden zoals schoonmaak en bad- en bedlinnen en (v) de beoogde doelgroep internationale studenten is.
40. Wij kunnen ons voorstellen dat de laatste uitspraak goed aansluit bij de vorm van verblijf die de gemeente beoogt ter plaatse van Galgenwaard. Bovendien volgt uit het (huidige) beleid van de gemeente met betrekking tot short stay dat de duur van het verblijf maximaal 12 maanden kan bedragen. Hoewel wij begrijpen van de gemeente dat zij daarom alsnog wil borgen dat het gaat om een verblijf van maximaal zes maanden, is het gelet op de jurisprudentie van de Afdeling niet uit te sluiten dat wat de gemeente beoogt met short stay, (alsnog) kwalificeert als wonen in het ruimtelijk spoor. Hierbij wijzen wij er ook op dat een internationale student die langer dan vier maanden verblijft in Nederland zich op grond van artikel 2.38 van de Wet basisregistratie personen dient in te schrijven in het BRP. Zoals uit de hiervoor genoemde uitspraak volgt, kan dit bijdragen aan het oordeel dat sprake is van wonen. Ook het voorschrijven van het toepassen van het WWS puntensysteem kan hierbij wat ons betreft een rol spelen.
41. Uit het short stay-beleid leiden wij verder af dat de gemeente ook voor de uitleg van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: 'het Bbl') wil aansluiten bij een 'logiesfunctie'. In het Bbl wordt een onderscheid gemaakt tussen een logiesfunctie en een woonfunctie. Uit de nota van toelichting volgt dat onder een logiesfunctie het volgende wordt verstaan:

"Een logiesfunctie is een gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen. Die personen hebben elders hun hoofdverblijf. Van een logiesfunctie is onder meer sprake bij een zomerhuisje, een hotel, een motel en een pension. Elke hotelkamer of suite is een logiesverblijf in een logiesfunctie. Een groepsaccommodatiegebouw zoals een kampeerboerderij kan evenals een vakantiehuisje, in zijn geheel worden aangemerkt als een enkel logiesverblijf. Zie ook de bij het derde lid opgenomen toelichting op de begrippen logiesgebouw en logiesverblijf. Opgemerkt wordt dat, wanneer mensen op een bepaald adres zijn ingeschreven in de Gemeentelijke basisadministratie, daaruit mag worden afgeleid dat zij hun hoofdwoonverblijf op dat adres hebben. In dat geval zal geen sprake zijn van een logiesfunctie maar van een woonfunctie. Ook een kleine bed- en breakfastgelegenheid, met bijvoorbeeld twee gastenkamers voor één of twee personen wordt niet als een logiesfunctie beschouwd maar als een woonfunctie."

⁹ AbRS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3098.

42. Zoals opgemerkt, zullen internationale studenten zich moeten inschrijven in het BRP als zij langer dan vier maanden in Nederland zullen verblijven. Wij menen dat dit erop wijst dat sprake is van een woonfunctie in plaats van een logiesfunctie zoals bedoeld in het Bbl. Omdat wij van de gemeente hebben begrepen dat het mogelijk maken van short stay binnen Galgenwaard (ook) is ingegeven vanwege het niet kunnen voldoen aan de bouwtechnische eisen voor wonen op grond van het Bbl, is het goed om dit risico scherp te hebben. Als de bestuursrechter oordeelt dat toch sprake is van wonen, kan dit ertoe leiden dat de gemeente handhavend moet optreden tegen de verhuurder vanwege het niet voldoen aan de eisen voor wonen op grond van het Bbl.
43. Bovendien bestaat het risico dat met de feitelijke invulling van short stay niet wordt voldaan aan het omgevingsplan, omdat er feitelijk sprake is van wonen. In dat geval zal de gemeente hiertegen in beginsel handhavend moeten optreden. De verhuurder en de huurder lopen hiermee dus een risico.

Bijlage 2

Reidsma, Iris

Van: Femke Steenbakkers <f.steenbakkers@hekkelman.nl>
Verzonden: dinsdag 3 juni 2025 14:48
Aan: Reidsma, Iris; Zee, Egbert van der
CC: Anne van Wijk
Onderwerp: Short stay voor internationale studenten: mogelijkheden en risico's [Hekkelman-NIJMEGEN.FID454713]

Categorieën: Opgeslagen in Kleos

Goedemiddag Iris en Egbert,

Hierbij komen wij terug op jullie vraag of het mogelijk is om afspraken te maken over het ter beschikking stellen van de short stay-accommodaties aan specifiek internationale studenten en wat de risico's zijn als hierover afspraken worden gemaakt.

Bij de beantwoording van deze vraag nemen wij als uitgangspunt dat het gaat om short stay *in de vorm van logies*. We bespreken hierna eerst de publiekrechtelijke mogelijkheden en gaan daarna in op de privaatrechtelijke mogelijkheden.

Publiekrechtelijke (on)mogelijkheden

Wij stellen voorop dat er volgens ons geen publiekrechtelijke bevoegdheid bestaat om te regelen dat de short stay-accommodaties alleen voor internationale studenten zijn bedoeld. Dit lichten we hierna kort toe.

Bij het vaststellen van een omgevingsplan zal de bestuursrechter toetsen of de regels worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (artikel 4.2 van de Omgevingswet). Ons inziens is hiervan geen sprake bij een regel waarin staat dat de short stay-accommodaties alleen bedoeld zijn voor internationale studenten. Ruimtelijk gezien bestaat er immers geen relevant onderscheid tussen nationale en internationale studenten. Simpel gezegd: het maakt voor de ruimtelijke effecten in de omgeving niet uit of er internationale studenten of nationale studenten verblijven in de short stay-accommodaties. Wij verwijzen hiervoor ook naar de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waaruit volgt dat een bestemmingsplan geen regels mag bevatten waarmee het gebruik van *woningen* voor bepaalde doelgroepen (direct of indirect) wordt verboden. Ook een onderscheid tussen herkomst is geen ruimtelijk relevant onderscheid (AbRS 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:18). Dit geldt wat ons betreft ook bij logies. Wij zien ook geen reden waarom dit onder de Omgevingswet anders is. Daarbij merken wij wel op dat de toets aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties nieuw is. We kunnen daarom niet volledig uitsluiten dat de Afdeling de voornoemde jurisprudentie niet wijzigt.

Dat er geen onderscheid kan worden gemaakt tussen nationale en internationale studenten, betekent overigens niet dat de gemeente in het omgevingsplan helemaal geen regels kan opnemen waarmee kan worden gestuurd op een verblijf door studenten. De Afdeling heeft eerder namelijk geoordeeld dat er wel een ruimtelijk relevant verschil bestaat tussen het gebruik van een pand door meerdere huishoudens en het gebruik van een pand door één huishouden (AbRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2276). Door in het omgevingsplan te borgen dat de short stay-accommodaties voor meerdere huishoudens zijn bedoeld / dat kamerbewoning is toegestaan, kan de gemeente - indirect - sturen op het gebruik van een pand door studenten. Ook hierbij geldt dat dit wat ons betreft voor logies niet anders is. Let wel: de gemeente kan dus niet in het omgevingsplan expliciet regelen dat de short stay-accommodaties alleen voor studenten zijn toegestaan. Hiermee worden immers bepaalde doelgroepen uitdrukkelijk uitgesloten.

Verder gaat de Huisvestingswet, zoals ook aangegeven in onze notitie van 1 juni jl., over woonruimten. Alleen al hierom biedt de Huisvestingswet deze mogelijkheid niet.

Er bestaan wat ons betreft ook geen andere publiekrechtelijke bevoegdheden.

Privaatrechtelijke mogelijkheden

Dat er geen publiekrechtelijke mogelijkheden zijn, betekent niet per definitie dat de gemeente geen privaatrechtelijk afspraken kan of mag maken. Dit is alleen zo als een van toepassing zijnde publiekrechtelijke regeling het volgen van de privaatrechtelijke weg expliciet uitsluit of er (anderszins) sprake is van een onaanvaardbare doorkruising van de regeling. Is daarvan sprake, dan is het gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheid ontoelaatbaar. Of hiervan sprake is, is in dit geval niet relevant. Dit lichten we toe.

Uitgangspunt is dat de gemeente contractsvrijheid heeft. Zij is vrij om te beslissen of, met wie en onder welke voorwaarden zij een overeenkomst aangaat. Deze contractsvrijheid is niet onbeperkt. Bij het aangaan en uitvoeren van overeenkomsten is de gemeente gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en grondrechten. Dit vormt wat ons betreft een belemmering voor de afspraak dat de short stay-accommodaties alleen zijn bedoeld voor internationale studenten. Deze afspraak is ons inziens namelijk in strijd met het discriminatieverbod c.q. het gelijkheidsbeginsel. Wij zien hiervoor ook geen rechtvaardiging. In dit kader wijzen wij ook op de Algemene wet gelijke behandeling waarin - kort gezegd - is bepaald dat bij het aanbieden van een dienst of het sluiten van een overeenkomst een direct onderscheid op grond van nationaliteit niet is toegestaan, tenzij dit is gebaseerd op een algemeen verbindend voorschrift of (on)geschreven regels van internationaal recht (artikel 7 en artikel 2). Voor zover ons bekend, is van deze uitzondering geen sprake.

Als de gemeente (toch) met de verhuurder afsprekt dat de short stay-accommodaties bedoeld zijn voor internationale studenten, zijn deze afspraken op grond van artikel 3:40 BW nietig (lees: niet rechtsgeldig). Dit betekent dat de verhuurder niet gebonden is aan deze afspraak. Als de verhuurder de short stay-accommodaties dus niet toewijst aan internationale studenten, heeft de gemeente geen mogelijkheid om dit (alsnog) af te dwingen. Daarnaast loopt de gemeente het risico dat zij schadeplichtig is jegens de verhuurder vanwege deze afspraak. Schade kan zich bijvoorbeeld voordoen als de verhuurder bepaalde kosten heeft moeten maken voor de werving van deze specifiek doelgroep die hij niet zou hebben gehad zonder deze afspraak.

Kortom, de gemeente kan met de verhuurder (vrijwillig) afspreken dat de short stay-accommodaties alleen zijn bedoeld voor internationale studenten, maar de gemeente kan dit vanwege de nietigheid van deze bepaling vervolgens niet afdwingen. Met deze afspraak loopt zij ook het risico dat zij schadeplichtig is.

In deze e-mail hebben wij niet geprobeerd om een volledig overzicht weer te geven van de wet- en regelgeving die in de weg staat aan de afspraak dat de short stay-accommodaties alleen voor internationale studenten zijn bedoeld. Wij sluiten niet uit dat er nog andere (specifieke) wet- en regelgeving is waaruit ook volgt dat deze afspraak niet mogelijk is. Dat maakt onze conclusie alleen niet anders.

Hopelijk kunnen jullie hiermee uit de voeten. Mochten er nog vragen zijn, dan horen we het natuurlijk graag.

Met vriendelijke groet,

Femke Steenbakkers
Advocaat

Hekkelman Advocaten N.V.

Oranjesingel 1
6511NJ Nijmegen
Postbus 1094
6501 BB Nijmegen

T 024 - 382 83 45
F 024 - 382 83 88
f.steenbakkers@hekkelman.nl



www.hekkelman.nl

Dit bericht bevat vertrouwelijke informatie en is uitsluitend bestemd voor geadresseerde(n). Indien u als niet-geadresseerde dit bericht ontvangt, wordt u verzocht direct de afzender hierover te informeren en het bericht te vernietigen. Alle diensten en werkzaamheden van ons worden verricht krachtens een overeenkomst van opdracht gesloten met Hekkelman Advocaten N.V. waarop van toepassing zijn de Algemene Voorwaarden zoals weergegeven op www.hekkelman.nl en waarin een beperking van aansprakelijkheid is opgenomen. Hekkelman Advocaten N.V. is statutair gevestigd te Nijmegen en ingeschreven in het handelsregister onder nummer 09170462.

This communication contains confidential information and is intended only for use by the addressee. If you are not the intended recipient of this communication, please inform us immediately and destroy this communication. All our services and other work are carried out under an agreement of instruction ("overeenkomst van opdracht") with Hekkelman Advocaten N.V. which agreement is subject to the General Conditions, which are mentioned on our website (www.hekkelman.nl) and contains a limitation of liability. Hekkelman Advocaten N.V. is officially seated at Nijmegen, The Netherlands, and registered in the commercial register at the Chamber of Commerce under number 09170462.