Kader toeristische verhuur 2022

Inleiding en aanleiding

De toeristische sector is van groot belang voor de economie van de gemeente Sluis en neemt in omvang toe. In 2019 was de verblijfsrecreatieve sector goed voor ruim 4 miljoen overnachtingen, een stijging van 4% in vergelijking met een jaar eerder.[1] In 2018 was sprake van een groei van 4,6% ten opzichte van 2017.[2] Wat bij die groei opvalt is dat het aantal overnachtingen in hotels, pensions en (recreatie)woningen toeneemt en het aantal overnachtingen op campings stagneert en zelfs licht afneemt.

In absolute aantallen vindt naar schatting 2,5 miljoen van alle toeristische overnachtingen plaats in (recreatie)woningen of –appartementen, in hotels en pensions. In ieder geval vanaf 2014 is een exponentiële toename van zowel aanbod als overnachtingen via online verhuurplatforms zichtbaar.[3] Daarmee neemt de toeristische verhuur van reguliere woningen een vlucht. Toeristische overnachtingen vinden meer dan eerst plaats in de woongebieden van de gemeente. Uit onderzoek blijkt dat 60% van de inwoners van de gemeente het belang van toerisme voor de streek als economische motor onderkent. Aan de andere kant zijn er ook in toenemende mate zorgen, waarbij leefbaarheid als belangrijk thema wordt benoemd.[4]

In de periode vanaf eind 2018 neemt de weerstand tegen toeristische verhuur van woningen toe. Vanuit verschillende dorpsraden (en individueel door inwoners) worden zorgen uitgesproken over de leefbaarheid in de dorpen als gevolg van het toenemende aantal woningen dat wordt gebruikt anders dan als hoofdverblijf. Vanuit particuliere hoek worden meldingen ontvangen van overlast in de breedste zin. Daarbij zijn ook formele verzoeken ontvangen om handhavend op te treden tegen recreatieve verhuur van woningen. Tegenover deze signalen staan de reacties van (potentiële) woningverhuurders die pleiten voor ruimhartige mogelijkheden om woningen voor recreatieve verhuur te kunnen exploiteren.

Los van de vraag of toeristische verhuur van panden met een woonbestemming een wenselijke ontwikkeling is, kan vastgesteld worden dat dit in meer dan incidentele gevallen plaatsvindt. Daarmee bestaat ook de wens voor regulering of verduidelijking hiervan. Buiten kijf staat dat onvoldoende duidelijk is wat nu wel mag en wat niet mag. Die verduidelijking geeft de gemeente in dit reguleringskader.

---

[1] Rapport 'Toerisme in de gemeente Sluis, 2019/2020' (HZ University of Applied Sciences en kenniscentrum Kusttoerisme, 2020), p. 1.

[2] Rapport 'Toerisme in de gemeente Sluis, omvang en economisch belang 2017-2018' (HZ University of Applied Sciences en kenniscentrum Kusttoerisme, 2019), p. 3.

[3] Rapport 'Toerisme in de gemeente Sluis, omvang en economisch belang 2017-2018', p. 10.

[4] Rapport 'Toerisme in de gemeente Sluis 2019/2020', p. 4.

In dit kader voor de toeristische verhuur vanaf 2022 worden eerst de beleidsmatige afwegingen naast de feitelijke en juridische situatie gelegd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de wettelijke reguleringsinstrumenten: de ruimtelijke ordening en de Huisvestingswet. Vanuit de mogelijkheden tot regulering wordt het kader geschetst zoals dat zal gelden vanaf 1 januari 2022. Na dit inhoudelijk kader wordt een paragraaf gewijd aan handhaving. Na verloop van twee jaren, na afloop van het toeristisch seizoen 2023, zal het kader en de hieruit voortvloeiende regelgeving worden geëvalueerd. Op die evaluatie wordt in de laatste paragraaf nader ingegaan.

Beleidsmatige afwegingen

De wijze waarop toeristische verhuur van woningen wordt gereguleerd kan niet los worden gezien van het bredere woonbeleid. Dat woonbeleid is vastgelegd in het visiedocument 'Krachtig Verbonden'.[5] Als hoofddoelstelling uit 'Krachtig Verbonden' kan worden afgeleid het streven van de gemeente om in 2040 een woningvoorraad te hebben die kwalitatief en kwantitatief in evenwicht is. Deeltijdwonen wordt daarbij als een waardevolle bijdrage in het woon- en leefmilieu gezien, waarbij de nadelen van deeltijdwonen worden geëlimineerd. Een inkadering en regulering van toeristische verhuur in het belang van de leefbaarheid is als doelstelling door de gemeenteraad uitgesproken. Uiteraard staat dat beleid niet op zichzelf, maar liggen daaraan diverse studies en besluiten ten grondslag. Zonder volledig te zijn wordt hierbij verwezen naar de Regionale Woningmarktafspraken 2016-2025, bevolkings- en huishoudensprognoses, en kwalitatieve en kwantitatieve woningbehoefteonderzoeken.[6]

Feitelijke situatie

Als de feitelijke situatie naast de beleidsmatig gewenste situatie wordt gelegd dan blijkt, op basis van de BAG- en BRP-registraties, dat de permanente woningvoorraad in de gemeente Sluis *kwantitatief* meer dan toereikend is om het aantal huishoudens te huisvesten. Kenmerkend voor de gemeente Sluis is het grote verschil tussen het aantal huishoudens dat in de gemeente hoofdverblijf heeft en het aantal woningen. Het aantal woningen ligt bij benadering 20% hoger dan het aantal huishoudens.[7] In absolute aantallen gaat dat om zo'n 2.800 woningen op de totale voorraad van 14.000 woningen. De verwachting tot 2040 is dat het aantal huishoudens niet zal stijgen, doch zal afnemen van 11.250 (2019) naar 10.670 (2040).[8] Bij benadering 15% van het totaal aantal woningen in de gemeente Sluis wordt gebruikt als tweede woning.

Als we kijken naar de *kwalitatieve* woningvoorraad in relatie tot het aantal huishoudens dan valt op dat evenmin sprake is van een evenwicht. In kwalitatieve zin is sprake van een verouderd woningbestand dat onvoldoende aansluit op de huidige en toekomstige wensen van diverse groepen bewoners.[9] Het Plan van aanpak Plancapaciteit gemeente Sluis 2020 sluit hierbij aan en geeft een strategie om kwalitatief gewenste toevoegingen van woningen mogelijk te maken. Eén van de acties

[5] Visiedocument 'Krachtig Verbonden', vastgesteld bij raadsbesluit van 25 februari 2021.

[6] In dit kader kan (niet uitputtend) worden verwezen naar de Provinciale Bevolkings- en huishoudensprognose 2019, het Woningbehoefteonderzoek Zeeuws Vlaanderen (RIGO, 2019) en het Kwalitatief Woning Onderzoek Zeeland (Stec Groep, 2019).

[7] Woningbehoefteonderzoek gemeente Sluis, RIGO 17 april 2019, p. 3.

[8] Factsheet KWOZ Sluis 2019, p. 1.

[9] Zie bijvoorbeeld de Strategische Regiovisie Zeeuwsch-Vlaanderen, p. 6.

die in dat plan worden genoemd is om bij de overcapaciteit van reguliere woningen het deeltijdwonen een belangrijke rol te laten spelen, doch de nadelen daarvan te elimineren.[10]

In het algemeen betekent een overschot aan woningen dat de woningmarkt zeer ontspannen is. In relatie daarmee geldt dat bij overschot c.q. overaanbod aan woningen de prijzen dalen. In de gemeente Sluis is evenwel sprake van een bijzondere situatie door de ontwikkelingen in de toeristen- en recreatiebranche. Anders gezegd: het overschot aan woningen wordt opgenomen door de tweede woningensector en –de laatste jaren in toenemende mate- door de verblijfsrecreatiemarkt. De overcapaciteit op de woningmarkt is in het visiedocument 'Krachtig Verbonden' overigens als gegeven aanvaard.

Verhuur van (reguliere) woningen in de woonkernen is ook geen nieuw fenomeen. Schattingen omtrent de omvang lopen uiteen van 300 tot 1000 woningen in 2018[11] die, incidenteel of structureel, worden gebruikt voor kortdurende toeristische verhuur. Opgemerkt dient te worden dat inzicht in de exacte aantallen grotendeels ontbreekt.[12] Buiten twijfel staat dat het gebruik van woningen voor kortdurende toeristische verhuur de laatste jaren een enorme vlucht heeft genomen. Dat is enerzijds het gevolg van de afschaffing van de Verordening Tweede Woningen in januari 2014[13] en anderzijds uit factoren die buiten de invloedsfeer van de gemeente liggen: de opkomst van online boekingssites zoals AirBnB, Booking.com en Belvilla waardoor vraag en aanbod elkaar beter vinden en economische omstandigheden (lage rente, stijgende prijzen van onroerend goed) die het interessanter maken om woningen als beleggingsobject te zien.[14]

Niet onvermeld mag blijven dat in de verblijfsrecreatieve markt de afgelopen jaren een kwaliteitsslag in gang is gebracht. Een hogere kwaliteit van verblijfsrecreatieve accommodaties direct aan de kust, die ook een hoger prijsniveau tot gevolg heeft. Gevolg daar weer van is dat die markt voor een bepaalde doelgroep onbereikbaar is en er een verschuiving plaats vindt richting de vlak achter de kustzone gelegen woonkernen, te weten Retranchement, Cadzand, Zuidzande, Nieuwvliet, Groede en Breskens.[15]

Geconcludeerd kan worden dat zowel het aanbod aan woningen die toeristisch verhuurd worden als de vraag daarnaar als gevolg van de hiervoor genoemde omstandigheden stevig is toegenomen. Een woning opkopen met het doel die woning toeristisch te gaan verhuren is een interessante en relatief veilige manier om rendement uit vermogen te halen. Doordat de vraag naar woningen hiermee (snel)

[10] Plan van aanpak Plancapaciteit gemeente Sluis 2020, p. 4.
[11] Uit informatie van Sabewa Zeeland en globale kennis op basis van websites zoals AirBnB, Booking.com en Belvilla.
[12] Van de zijde van de gemeente is in de regel geen sprake van actief of passief gedogen. Er heeft eenvoudigweg geen controle plaatsgevonden op het verschijnsel van toeristische verhuur van woningen.
[13] Deze stelling kan geobjectiveerd worden op basis van de onderzoeksbevindingen van ZB/Planbureau en Bibliotheek van Zeeland uit haar rapport 'Tweede woningen in de gemeente Sluis: onderzoek naar het effect van 2e woningbezit en recreatiewoningen op de door inwoners ervaren leefbaarheid van hun woonkern' (oktober 2016).
[14] Deze stellingen worden landelijk vaak aangehaald om de tendens van (toenemende) recreatieve verhuur van woningen te verklaren.
[15] Ook de toeristische sector zelf gaat er vanuit dat AirBnB (deels) een andere doelgroep trekt dan de reguliere toeristische sector, zie in dit verband onder meer het rapport 'Airbnb aan de kust, de impact van Airbnb op de Nederlandse Noorzeekust' (Kenniscentrum Kusttoerisme, 2017), p. 11-12 en 18.

stijgt, stijgen ook de prijzen naar schaarse woningen. En als het verhuren een bedrijfsmatige omvang aanneemt, leidt dit tot (nog) hogere prijzen. De kosten kunnen eenvoudig terug verdiend worden, waardoor de slagkracht van beleggers[16] op de woningmarkt aanzienlijk groter wordt ten opzichte van woningzoekenden. Verschillende dorpsraden, maar ook individuele inwoners, slaan alarm over deze ontwikkeling. Starters op de woningmarkt, alsmede (potentieel) vaste bewoners tot een modaal inkomen, kunnen in bepaalde kernen niet of nauwelijks aan een woning komen met grote gevolgen voor de verhouding van het aantal vaste bewoners in relatie tot het aantal woningen dat niet permanent bewoond wordt. Te koop staande woningen zijn nauwelijks nog bereikbaar voor permanente bewoning. Dat zet de leefbaarheid en voorzieningen in die kernen (verder) onder druk.

Ten slotte is het goed om te (h)erkennen dat kortdurende toeristische verhuur (bijvoorbeeld een weekend, week of midweek) aan steeds wisselende toeristen een andere dynamiek geeft aan woonkernen dan steeds dezelfde deeltijdbewoners die een deel van hun sociaal leven vanuit hun tweede woning voeren. Vanuit dorpsraden en vaste inwoners komen in toenemende mate signalen die samenhangen met toeristische activiteiten in de woonkernen: geluidsoverlast als gevolg van een ander dag-nacht-ritme, kortdurend verblijf door (grotere) groepen anders dan een gezin, voorzieningen voor afvalinzameling die niet zijn ingericht op kortdurend toeristisch verblijf, toenemende verkeersstromen en tekorten in de parkeervoorziening zijn enkele van de gehoorde geluiden.

Rode draad

Resumerend kan uit vorenstaande als rode draad worden afgeleid:

- dat deeltijdwonen in essentie niet als een onwenselijke ontwikkeling wordt gezien. Deeltijdbewoners verblijven in hun deeltijdwoning in (nagenoeg) dezelfde gezinssamenstelling als in hun hoofdverblijf, hebben een duurzame relatie met hun tweede woning en woonomgeving, leveren een waardevolle bijdrage aan het woon- en leefmilieu en bieden een oplossing voor het kwantitatieve woningoverschot;
- dat toeristische verhuur van woningen in de kernen, gelet op de toenemende tendens leidt tot vermenging van woon- en recreatiegebieden, het woon- en leefklimaat hiermee onder druk kan komen te staan en huizenprijzen als gevolg van de vraag door beleggers en het te behalen rendement zodanig sterk stijgen dat woningen voor permanente bewoning onbetaalbaar worden.

Uitgangspunten

Deze conclusies zijn de basis voor het in te zetten instrumentarium, waarbij de gemeente de volgende uitgangpunten hanteert:

1. op dit moment wordt niet regulerend opgetreden tegen deeltijdwonen, waarbij de deeltijdbewoner in een duurzame verhouding staat tot de deeltijdwoning;
2. de gemeente wil meer gedetailleerd inzicht verkrijgen in de mate waarin woningen toeristisch worden verhuurd in de hele gemeente;
3. de mogelijkheden om een woning toeristisch te verhuren wordt gereguleerd, om daarmee duidelijkheid te scheppen en een voor iedereen gelijk speelveld te creëren in mogelijkheden,

[16] Onder een belegger verstaat de gemeente in dit verband: diegene die een woning koopt of houdt met de hoofddoelstelling daar rendement uit te halen door die woning te exploiteren voor kortdurende toeristische verhuur.

daarbij mede rekening houdend met de belangen van inwoners, de (professionele) toeristische sector en met veiligheidsbelangen;
4. toeristische verhuur wordt niet als onwenselijke ontwikkeling gezien, voor zover de toeristische verhuur ondergeschikt is aan de woonfunctie;
5. toeristische verhuur in een omvang als ware zij bedrijfsmatig wordt in verregaande mate aan banden gelegd om woningen in de woonkernen in hoofdregel beschikbaar te laten zijn voor permanente bewoning en deeltijdwonen, waarbij een duurzame relatie bestaat tussen de bewoner, de woning en de woonomgeving.

Streven van de gemeente

Met dit beleidskader streeft de gemeente het volgende na:

1. De reeds bestaande (planologische) regelgeving wordt uitgelegd. *Wat mag wel en wat mag niet op het gebied van toeristische verhuur in woningen met een woonbestemming?* Voor een ieder moet onverkort duidelijk zijn waar de grens ligt van het bestemmingsplanmatig toegestane gebruik.
2. Er worden eisen gesteld aan toeristische verhuur van woonruimte om het woon- en leefklimaat en de leefbaarheid ter plaatse van de woonkernen te bevorderen. Wonen en toeristisch gebruik van woningen moet in goede harmonie kunnen samengaan.
3. Er wordt een gelijk speelveld gecreëerd tussen de professionele aanbieders van toeristisch nachtverblijf en (vaak particuliere) aanbieders van woonruimte voor toeristische verhuur.
4. De (brand)veiligheid in woningen die toeristisch worden verhuurd kan worden gemonitord.
5. Toezicht en handhaving wordt meer nadrukkelijk ingezet door de gemeente.

Verbetering van het woon- en leefklimaat en bevorderen van de leefbaarheid liggen nadrukkelijk in elkaars verlengde. Bij het verbeteren van het woon- en leefklimaat ligt de nadruk meer op individuele, korte termijneisen die direct tot effect leiden in de directe nabijheid zoals een norm voor het maximaal aantal gasten, eisen aan parkeerruimte of eisen aan beheer. Bij het bevorderen van de leefbaarheid ligt de nadruk meer op kernbrede aspecten, zoals een nachtencriterium om de algehele druk van toeristische verhuur op de leefbaarheid te verlichten.

Juridische situatie

In hoofdregel is toeristische verhuur van woningen niet onwenselijk. Het kabinet hanteert als uitgangspunt dat toeristische verhuur van woningen mogelijk moet blijven.[17] Dat betekent echter niet dat toeristische verhuur in alle gevallen is toegestaan of mogelijk moet zijn. Het betekent evenmin dat toeristische verhuur regelvrij is. Zo zal moeten worden voldaan aan het bestemmingsplan en aan eisen die het vigerend Bouwbesluit 2012 stelt ten aanzien van bijvoorbeeld brandveiligheid. Gemeenten hebben de mogelijkheden aan een aantal knoppen te draaien. Bij het beantwoorden van principiële vragen omtrent de wenselijkheid gaat het daarbij om het benutten van de mogelijkheden die (a) op grond van planologische regelgeving gelden of kunnen gelden en (b) het instrumentarium dat de Huisvestingswet 2014 biedt. Deze beide mogelijkheden worden in de paragrafen hierna uitvoerig besproken. De inzet van deze instrumenten is uiteraard afhankelijk van de doelstellingen die de Huisvestingswet 2014 en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) nastreven.

[17] Handreiking 'Handhaving toeristische verhuur', VNG en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2018, p. 3.

Bij overlast gevende situaties bestaan daarnaast mogelijkheden om in zeer specifieke gevallen op te treden op grond van, bijvoorbeeld, artikel 1b Woningwet in samenhang met het vigerend Bouwbesluit 2012 of op grond van artikel 151d Gemeentewet (Wet aanpak woonoverlast). Opgemerkt dient te worden dat deze instrumenten enkel soelaas bieden in zeer specifieke situaties van aantoonbare overlast en/of gevaarzettende situaties die eerst na zorgvuldige controles kunnen worden ingezet. Uiteraard hebben deze instrumenten de volle aandacht van de gemeente en zullen zij worden ingezet indien daar aanleiding toe is. Zij bieden echter geen algemeen reguleringsinstrument.

Regulering op basis van het bestemmingsplan
Voor de kernen aan de kust gelden diverse bestemmingsplannen.

Het bestemmingsplan “Kleine Kernen Sluis” kent een bestemming voor reguliere woningen (zijnde de bestemming ‘Wonen’ opgenomen in artikel 28 van de bestemmingsplanregels). Op grond van artikel 28 lid 1 onder a van de regels zijn percelen met deze bestemming bestemd voor ‘wonen’ en daarbij behorende voorzieningen (artikel 28 lid 1 onder j). Het gebruik ‘wonen’ is gedefinieerd in artikel 1.118 van het bestemmingsplan als: “het gehuisvest zijn in een woning”. Hierbij is woning gedefinieerd in artikel 1.119 als: “een (gedeelte van een) gebouw, dat dient voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden.” In artikel 1.60 is een “huishouden” gedefinieerd als een samenlevingsverband dat wordt gevormd door een persoon of meerdere personen die eerstegraads familie van elkaar zijn, aangevuld met ten hoogste twee individuele personen, of een woongroep omvat, bestaande uit ten hoogste 4 personen die continu een eenheid vormt, of ten hoogste vier individuele personen omvat. Bij de bestemming ‘Wonen’ kan een woning enkel als recreatiewoning worden gebruikt als het perceel de functieaanduiding ‘recreatiewoning’ heeft.

Zolang het perceel niet de functieaanduiding ‘recreatiewoning’ heeft, of een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan, is de recreatieve verhuur van een reguliere woning strijdig met het bestemmingsplan ‘Kleine Kernen Sluis’ voor zover dit gebeurt in meer dan incidentele mate. In het bestemmingsplan is geen expliciet verbod opgenomen voor recreatieve verhuur van een reguliere woning.

Het bestemmingsplan “Kom Cadzand” hanteert hetzelfde systeem als het bestemmingsplan “Kleine Kernen Sluis”.

Het bestemmingsplan “Kom Breskens” kent een aantal bestemmingen voor een reguliere woning. Belangrijkste verschil bij de verschillende bestemmingen zijn de bouwregels; qua gebruiksregels verschillen de bestemmingen niet wezenlijk. In de systematiek van het bestemmingsplan ‘Kom Breskens’ wordt bij de bestemmingen ‘Wonen – 2’, ‘Wonen - 4’, ‘Wonen – 6’ en ‘Wonen – 7’ het wonen met kleinschalige aan huis gebonden beroepen en bedrijven toegestaan op grond van de bestemmingsomschrijving. Enkel ter plaatse van de functieaanduiding ‘recreatiewoning’ is recreatief gebruik tevens toegestaan (de bestemming ‘Wonen – 7’ kent deze functieaanduiding niet en kan zodoende niet recreatief worden gebruikt). Zodoende kan worden geconcludeerd dat recreatieve verhuur van een reguliere woning binnen het bestemmingsplan “Kom Breskens” niet is toegestaan voor zover dit gebeurt in meer dan incidentele mate, tenzij de functieaanduiding ‘recreatiewoning’

aanwezig is. Ook in dit bestemmingsplan is geen expliciet verbod op recreatieve verhuur opgenomen in de gebruiksregels.

Vorenstaande uiteenzetting rechtvaardigt de conclusie dat recreatieve verhuur van woningen in de kernen in strijd is met de vigerende bestemmingsplannen voor zover dat op meer dan incidentele basis gebeurt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) stelde zich in een soortgelijke casus op het standpunt dat, indien het bestemmingsplan een duidelijk onderscheid maakt tussen wonen en verblijfsrecreatie, het meer dan incidenteel (laten) gebruiken van een woning als vakantiewoning in strijd is met het bestemmingsplan. Daarbij wordt voor het begrip wonen, voor zover niet anders omschreven in de definities in het bestemmingsplan, aangesloten bij Van Dale.[18] Wonen vereist een zekere duurzaamheid in het gebruik. Bij een vorm van verblijf in het kader van vrijetijdsbesteding, waarbij de woning wordt verhuurd aan derden als recreatieverblijf, is geen sprake van een zekere duurzaamheid.[19] De vraag of het gebruik strijdig is met de geldende woonbestemming dient te worden beantwoord aan de hand van de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Bepalend is of deze uitstraling van dien aard is dat deze niet meer valt te rijmen met de woonfunctie van het perceel.[20] De in deze alinea getrokken conclusie kan los worden gezien van de vraag of wel of geen verordening op grond van de Huisvestingswet bestaat.

Dat recreatieve verhuur van woningen in strijd is met het bestemmingsplan betekent uiteraard niet dat iedere vorm van recreatieve verhuur strijdig is met het bestemmingsplan.

Voorbeeld: de familie X heeft haar hoofdverblijf in Cadzand en staat daar ingeschreven in de basisregistratie Personen. De familie X gaat in de zomervakantie een week naar Drenthe en verhuur haar woning één week via AirBnB aan een gezin uit Amsterdam. Door de verhuur van de woning voor één week geeft de familie X uiteraard niet de primaire woonbestemming van haar eigen woning op. De verhuur is ondergeschikt en verhuur aan een gezin is passend in een woonomgeving. De gemeente treedt niet op tegen dergelijke verhuur, vindt dit beleidsmatig niet onwenselijk en meent dat overheidsoptreden tegen een dergelijke situatie niet gerechtvaardigd is.

Een situatie als hiervoor geschetst is te kenmerken als een voorbeeld van incidentele verhuur en leidt tot het eerste beleidsuitgangspunt.

Uitgangspunt 1: de gemeente Sluis maakt onderscheid tussen structurele en incidentele toeristische verhuur.

Onder incidentele verhuur verstaat de gemeente de situatie dat een woning, die door de eigenaar of gebruiker daarvan (primair) zelf wordt gebruikt voor permanente bewoning of als tweede woning, op incidentele basis wordt verhuurd voor recreatief gebruik. Denk bijvoorbeeld aan de in het voorbeeld hiervoor genoemde situatie van verhuur, terwijl de hoofdbewoner zelf een vakantie geniet.

Onder structurele verhuur verstaat de gemeente de situatie dat een woning wordt verhuurd voor (kortdurend) recreatief gebruik anders dan incidenteel. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een woning als beleggingsobject wordt aangekocht met het enkele doel om deze te verhuren voor kortdurend recreatief nachtverblijf.

[18] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3125 en 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3582.
[19] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1750.
[20] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3582.

Incidentele verhuur van woningen voor recreatief gebruik wordt niet als principieel onwenselijk gezien en wordt niet gezien als strijdig met de woonbestemming. Dat neemt niet weg dat de gemeente oog heeft voor potentiële negatieve effecten zoals overlast voor omwonenden of oneerlijke concurrentie jegens recreatieondernemers. Onder uitgangspunt 2 wordt hier nader op ingegaan.

Structurele verhuur van woningen wordt geacht niet te passen binnen de woonbestemming. Structurele verhuur kan enkel worden toegestaan als aan de voorwaarden voor legalisering wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn opgesomd onder uitgangspunt 3 en gaan uit van het uitgangspunt dat legalisering alleen dan kan plaatsvinden als structurele toeristische verhuur op geen enkele wijze afbreuk doet aan het woon- en leefklimaat ter plaatse. De gemeente stelt hiervoor strenge eisen. Die strenge eisen zijn noodzakelijk om de nagestreefde uitgangspunten te behalen. Het middels een omgevingsvergunning mogelijk maken dat een woning ook toeristisch mag worden gebruikt biedt mogelijkheden om die woning structureel, dus meer dan het nachtencriterium, te gaan verhuren. Wordt ruimhartig met die mogelijkheid omgegaan dan blijft de leefbaarheid onder druk staan en komt deze mogelijk zelfs verder onder druk te staan. In die gevallen is het immers aantrekkelijk de woning als belegging te verkrijgen met het doel om rendement te halen uit de verhuuropbrengst en is sprake van een volledig legale situatie. In hoofdzaak vinden wij dat structurele toeristische verhuur plaats dient te hebben op vakantieparken of vanuit badplaatsen waar recreatie vóór gaat op wonen.

Wij gaan er vooralsnog vanuit dat deze uitgangspunten een ontmoedigend effect hebben ten aanzien van het opkopen van woningen met het enkele doel om als belegging te dienen en deze structureel te verhuren. Daarmee zal de vraag naar woningen afnemen, hetgeen een gunstig effect heeft op de gesignaleerde moeilijkheden voor inwoners om een woning tegen een betaalbare prijs te bemachtigen.

Uitgangspunt 2: er is geen sprake van overtreding indien de (incidentele) toeristische verhuur de woonfunctie geen geweld aandoet.

Zoals wij in de eerste paragrafen van dit kader hebben gemotiveerd dient onderkend te worden dat verhuur van woningen aan toeristen de laatste jaren (landelijk) een grote vlucht heeft genomen en dat dit in de basis niet als een onwenselijke ontwikkeling wordt gezien. Uitgangspunt dient te zijn dat de negatieve bijverschijnselen moeten worden voorkomen en desnoods aangepakt.[21] Recreatieve verhuur van woningen wordt in toenemende mate gezien als een normale maatschappelijke ontwikkeling die past binnen de woonfunctie: 10 jaar geleden zou het voor het merendeel van de bevolking ondenkbaar zijn om aan onbekenden je huis te verhuren. Nu is het de normaalste zaak van de wereld om in een bed te slapen van een onbekende, zoals bij Airbnb.[22] Incidentele toeristische verhuur is daarmee maatschappelijk aanvaard als onderdeel van wonen.

Dit uitgangspunt sluit aan bij het provinciaal beleid. Het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt in de praktijk ook steeds kleiner. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de wijze van gebruik. Woningen met een permanente woonbestemming worden steeds vaker gebruikt in

[21] Handreiking toeristische verhuur, p. 3.

[22] Dit citaat is letterlijk overgenomen uit het rapport 'Airbnb aan de kust' (Kenniscentrum Kusttoerisme), p. 1. Het rapport dateert uit 2017, zodat 10 jaar geleden letterlijk moet worden gelezen als zijnde *in 2007*.

'deeltijd', terwijl recreatiewoningen lang niet altijd worden gebruikt voor de recreatieve verhuur aan recreanten en toeristen.[23]

Om die reden acht de gemeente (incidentele) toeristische verhuur niet in strijd met de woonbestemming in het geval die toeristische verhuur voldoet aan de volgende voorwaarden:

1. De betreffende woning wordt primair door de eigenaar of gebruiker daarvan gebruikt als hoofdverblijf of als tweede woning;
2. Er is geen sprake van bedrijfsmatige exploitatie: de eigenaar of gebruiker van de woning treedt zelf op als verhurende partij. Uiteraard mag bij de verhuur wel gebruik worden gemaakt van bemiddeling;
3. De vakantieverhuur bedraagt maximaal 60 dagen per jaar;
4. Zelfstandige verhuur van bijgebouwen is niet toegestaan. Evenmin is toegestaan dat de hoofdgebruiker zelf ten tijde van de verhuur in een bijgebouw verblijft;
5. Over de inkomsten wordt toeristenbelasting afgedragen;
6. De locatie voldoet aan alle geldende eisen op het gebied van brandveiligheid, die de wet aan verhuurlocaties (logies) stelt;
7. Er wordt verhuurd aan een maximaal aantal personen dat past bij een woonbestemming. Dat legt de gemeente uit als zijnde verhuur aan een gezin of verhuur aan
    a) een groep van maximaal 6 personen bij woningen met een bvo van maximaal 200 m2;
    b) een groep van maximaal 8 personen bij woningen met een bvo van meer dan 200 m2;
8. De verhuur dient geen overlast te geven in het woon- en leefklimaat van omwonenden. Daartoe draagt de verhuurder zorg voor:
    a) Een aanspreekpunt dat gedurende de volledige verhuurperiode 24 uur per dag bereikbaar is en binnen 45 minuten ter plaatse kan zijn;
    b) Het voorkomen van hinder als gevolg van geur, geluid, dieren, afval, tijdelijke bezoekers of andersoortige overlast;
    c) Het voorkomen van overlast door vervuiling en/of verwaarlozing.

Indien toeristische verhuur van woningen voldoet aan de opsomming (cumulatief) zoals hiervoor genoemd treedt de gemeente Sluis niet op tegen toeristische verhuur van woningen. Uiteraard zal de verhurende partij moeten voldoen aan de bepalingen uit de Leefbaarheidsverordening zoals hierna wordt uitgelegd. De gemeente meent dat verhuur die aan deze voorwaarden voldoet, past binnen de woonbestemming zoals die in de vigerende bestemmingsplannen is verwoord. De gemeente meent dat de ruimtelijke uitstraling van het gebruik voor toeristische verhuur gezien zijn aard, omvang en intensiteit valt te rijmen met de woonfunctie van het perceel indien aan de gestelde voorwaarden wordt voldaan.[24]

Er wordt geen waarde toegekend aan (vermeend) langjarig gebruik voor toeristische verhuur in meer dan incidentele mate. Zoals hiervoor reeds toegelicht is in de regel geen sprake (geweest) van een actief of passief gedogen en bestaat geen inzicht in het historisch gebruik tot op individueel niveau.

[23] Omgevingsplan Zeeland 2018.
[24] En daarmee voldoet aan de eisen zoals opgesomd in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3582.

Voldoet de incidentele recreatieve verhuur aan de hiervoor gestelde uitgangspunten dat blijft de woonfunctie duurzaam in stand en wordt particuliere recreatieve verhuur gezien als een incidentele activiteit van ondergeschikte aard. Daarmee is geen sprake van strijd met de woonbestemming.

Uitgangspunt 2 geldt gemeentebreed en staat los van de in te voeren Leefbaarheidsverordening.

Uitgangspunt 3: de gemeente verleent enkel medewerking aan legalisering van structurele toeristische verhuur als het woon- en leefklimaat ter plaatse is geborgd en gaat hier terughoudend mee om.
De gemeente Sluis kan omgevingsvergunning verlenen waarin toestemming wordt verleend voor het afwijken van (de gebruiksregels van) het bestemmingsplan.[25] Deze vergunning kan worden verleend op grondslag van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo in samenhang met artikel 4 bijlage 2 Besluit omgevingsrecht. Deze regeling staat bekend als de 'kruimelgevallenregeling'. Op grond van de kruimelgevallenregeling kan, onder voorwaarden, vergunning worden verleend voor het gebruiken van bouwwerken binnen de bebouwde kom in afwijking van de geldende bestemming. Het vereiste 'binnen de bebouwde kom' is wettelijk verankerd. Uitgangspunt 3 heeft met nadruk geen betrekking op situaties buiten de bebouwde kom.

De gemeente Sluis heeft hiervoor de Beleidsregels planologische afwijkingsmogelijkheden gemeente Sluis.[26] De gemeente verleent omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan om recreatief gebruik van woningen toe te staan als wordt voldaan aan de navolgende voorwaarden:

1. Er dient sprake te zijn van een situatie die geen afbreuk doet aan een goed woon- en leefklimaat, voornamelijk ten opzichte van naburige percelen. Dit wordt geborgd door een beheerplan waarin, niet uitputtend, waarde toegekend wordt aan de mate waarin overlast als gevolg van geur, geluid, dieren, tijdelijke bezoekers, vervuiling, verwaarlozing of andersoortige overlast wordt voorkomen. Voorts wordt de eis gesteld dat een aanspreekpunt die de Nederlandse, Duitse en Engelse taal machtig is, gedurende de volledige verhuurperiode 24 uur per dag bereikbaar is en binnen 45 minuten ter plaatse kan zijn;
2. Er is geen sprake van afbreuk aan gebruiksmogelijkheden van naburige percelen;
3. Er dient sprake te zijn van vrijstaande woningen, aan alle zijden minimaal 2 meter uit de perceelsgrens, waarbij de privacy van naburige percelen dient te worden geborgd;
4. Zelfstandige recreatieve verhuur van bijgebouwen wordt niet toegestaan;
5. Er dienen minimaal 2 (twee) parkeerplaatsen op eigen terrein zijn voorzien, waarvoor tevens een instandhoudingsverplichting geldt;
6. De locatie voldoet aan alle geldende eisen op het gebied van hygiëne en brandveiligheid, die de wet aan verhuurlocaties stelt;
7. Over de inkomsten wordt toeristenbelasting afgedragen;
8. Er wordt verhuurd aan een maximaal aantal personen dat past bij een woonbestemming. Dat legt de gemeente uit als zijnde verhuur aan een gezin of verhuur aan:
    a) maximaal 6 personen bij woningen met een bvo van maximaal 200 m2;
    b) maximaal 8 personen bij woningen met een bvo van meer dan 200 m2.

[25] Artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.
[26] Vastgesteld op 30 april 2019 en inwerking getreden op 9 mei 2019.

Het is vaste rechtspraak dat het gemeentebestuur een grote mate van beleidsvrijheid toe komt bij het nemen van planologische besluiten. Deze beleidsvrijheid wordt begrensd door de goede ruimtelijke ordening. In de hiervoor genoemde opsomming wordt gebruik gemaakt van ruimtelijk relevante afwegingen. Daarnaast heeft de overheid te maken met algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Denk in dit verband onder meer aan rechtszekerheid, gerechtvaardigde verwachtingen of gelijke behandeling. Die beginselen vergen, kort gezegd, een bepaalde mate van consistentie van beleid. Beleidswijzigingen en relevante verschillen moeten (ruimtelijk) uit te leggen zijn. Van belang is dat de rechtspraak in dit kader eerder bepaalde dat er een ruimtelijk-planologisch verschil bestaat tussen permanente bewoning en niet-permanente bewoning in de vorm van recreatief gebruik. Steekwoorden die in dit verband kunnen worden aangedragen zijn de verzwakking van de basis voor gemeenschappelijke voorzieningen, het sociale klimaat van de dorpssamenleving, de leefbaarheid en de veiligheid.[27]

De planologische uitgangspunten zoals hiervoor benoemd zullen, na vaststelling door de gemeenteraad, worden neergelegd in beleidsregels en gelden als kader voor (toekomstige) ruimtelijke besluitvorming. Enkel als aan de hiervoor gestelde eisen is voldaan, en middels bestemmingsplanherziening of het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan een recreatief gebruik is toegestaan, bestaat ruimte voor verhuur voor meer dan 60 nachten per jaar.

Het gestelde in uitgangspunt 3 geldt voor alle locaties op het grondgebied van de gemeente Sluis die binnen de bebouwde kom zijn gesitueerd.

Het ’60-nachten-criterium’

Bij de uitgangspunten 2 en 3 zoals hiervoor verwoord, heeft de gemeente de knip gelegd bij verhuur voor maximaal 60 dagen per jaar. Die knip vraagt een toelichting.

In het voorbeeld hiervoor is uitgelegd dat incidentele verhuur niet als strijdig met de woonfunctie en niet als beleidsmatig onwenselijk wordt gezien. Structurele verhuur, waarbij de woning in bezit is met het enkele doel om deze te verhuren is wel strijdig met de woonfunctie en wordt beleidsmatig (in principe) als onwenselijk gezien. Dat rechtvaardigt de vraag: waar ligt de grens? En waarom kiest de gemeente die grens?

De gemeente heeft de grens gesteld op 60 nachten.

Enerzijds is goed uit te leggen dat de *gemiddelde* bewoner die een hoofdverblijf heeft, en (bijvoorbeeld) een baan of schoolgaande kinderen, tot maximaal 6 weken per jaar verlof geniet en de woning kan verlaten. Tel daarbij een aantal (lange) weekenden op en rond dit af naar boven dan kan daaruit de conclusie worden getrokken dat een permanente bewoner maximaal tot 60 dagen per jaar de woning kan verlaten zonder de primaire woonfunctie van zijn woning op te geven.

Een deeltijdbewoner heeft vanuit praktisch oogpunt meer ruimte om een woning te verhuren. Wij houden ook daar vast aan een maximum van 60 dagen. De deeltijdbewoner die meer dan 60 dagen

[27] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0163.

verhuurt, in vaak voor de toerist aantrekkelijke periodes zoals vakanties en weekenden, zal zelf een minder duurzame band hebben of houden met de deeltijdwoning en de omgeving. De deeltijdwoning dient primair beschikbaar te zijn voor deeltijdbewoning.

Het criterium van 60 dagen is in de rechtspraak erkend. Zo heeft de Rechtbank bij de uitleg van het begrip "hoofdzakelijk gebruik als woonverblijf" gemeend dat een maximum verhuurperiode van 60 dagen als relevant en geschikt beoordelingscriterium wordt gezien.[28] In het kader van de ruimtelijke ordening is het niet toegestaan om in een beleidsstuk of beleidsregel de werking van het bestemmingsplan op te rekken. Het is enkel toegestaan om een uitleg of interpretatie te geven van een bestemmingsplanregel. Een hogere norm dan 60 dagen leidt tot een rechtsonzekere situatie. De Rechtbank kan, op verzoek van een belanghebbende, een eigen toetsing toepassen of de uitleg die de gemeente geeft past binnen de bestemmingsplankaders.

Ten aanzien van de doelstellingen die de Leefbaarheidsverordening nastreeft komt daar nog bij dat bij verhuur meer dan 60 dagen het meer interessant wordt om de woning te verkrijgen als belegging. Dat wordt beleidsmatig als onwenselijk gezien zoals hiervoor uitgelegd en kan de ervaren leefbaarheidsproblemen eerder verergeren dan oplossen: het wordt in die situaties immers legaal om de woning meer te verhuren dan op dit moment is toegestaan. Wellicht trekt dit juist een extra groep investeerders met verder stijgende huizenprijzen als gevolg.

Regulering op basis van de Huisvestingswet

Met ingang van 1 januari 2021 is de Wet toeristische verhuur van woonruimte als onderdeel van de Huisvestingswet in werking getreden.[29] Regulering op grond van de Huisvestingswet moet zien op het voorkomen of bestrijden van ongewenste effecten van toeristische verhuur. Die ongewenste effecten kunnen zien op het oneigenlijk gebruik van woningen, de impact op de leefbaarheid van de woonomgeving, de veiligheid van woonruimten die voor toeristische verhuur worden aangeboden en/of het bewaken van een gelijk speelveld met professionele aanbieders, bijvoorbeeld op het gebied van brandveiligheid of toeristenbelasting.[30] Belangrijk is om te onderkennen dat de wet stapsgewijs is opgebouwd. In de kern (lees: zonder verordening) gelden er geen beperkingen op grond van de Huisvestingswet. In de eerste fase kan een registratieplicht verplicht worden gesteld, in de tweede fase een meldingsplicht per overnachting (met een maximum aan het aantal overnachtingen) en in de derde fase kunnen inhoudelijke eisen (zoals een maximum aantal nachten of een maximum aantal accommodaties per gebied) aan een vergunningensysteem worden gekoppeld. Daarbij geldt dat de tweede fase niet ingezet mag worden zonder dat de eerste fase (eerder of tegelijkertijd) is geëffectueerd en dat de derde fase niet kan worden ingezet zonder dat de tweede fase (eerder of tegelijkertijd) is geëffectueerd. De afweging die de gemeente kan maken kan schematisch als volgt worden weergegeven.

Fase	Keuze in de verordening	Reden
1	Enkel een registratieplicht	De gemeente kiest hiervoor als instrument om toezicht uit te oefenen op de veiligheid van verhuurlocaties, inzicht te verkrijgen in de aard en

[28] Rechtbank Amsterdam van 15 februari 2018, ECLI:NL:2018:780, zie voornamelijk rechtsoverweging 14 en 16.2.
[29] Stb. 2020, 460.
[30] Kamerstukken II, 2019-2020, 35353, nr. 3 (MvT), p. 2-3.

		omvang van toeristische verhuur om toekomstige beleidsmaatregelen te kunnen afwegen en/of om klachten en verzoeken om handhaving efficiënter te kunnen afhandelen en/of om een gelijk speelveld te creëren tussen de verschillende aanbieders van recreatief nachtverblijf en/of de veiligheid dit vraagt.
2	Een registratieplicht en een meldingsplicht per overnachting	In aanvulling op fase 1 kiest de gemeente hiervoor als de leefbaarheid een dergelijke maatregel rechtvaardigt.
3	Een vergunningplicht gekoppeld aan een aantal overnachtingen of aan een maximum aantal accommodaties per gebied	In aanvulling op fase 1 en 2 kiest de gemeente hiervoor als verregaande regulering nodig is waarbij slechts een maximum aantal woningen voor toeristische verhuur beschikbaar mag zijn of als het nachtencriterium verder naar beneden moet worden bijgesteld.

Gelet op de uitgangspunten die de gemeente wenst te hanteren menen wij dat volstaan kan worden met de eerste en tweede fase. Dat betekent dat een Leefbaarheidsverordening wordt vastgesteld waarbij een registratieplicht en een meldingsplicht per overnachting (met maximum aantal nachten) wordt ingevoerd. Met deze instrumenten ontstaat gedetailleerd inzicht in toeristische verhuur, wordt een gelijk speelveld gecreëerd, is de leefbaarheid gediend en kan toezicht en controle plaatsvinden.

De gemeente meent dat een vergunningstelsel op dit moment te ver gaat en ook niet nodig is gelet op het vergaand terugdringen van toeristische verhuur in meer dan incidentele mate. Vanwege de rechtszekerheid en eenheid van regelgeving komt in de Leefbaarheidsverordening het 60-dagencriterium uit de ruimtelijke ordening terug als grens. De gemeente meent dat met het 60-dagen-criterium geborgd is dat woningen minder interessant zijn voor beleggers, daarmee een duurzame relatie in stand blijft tussen de (hoofd)bewoner en de woonomgeving en de leefbaarheid van de genoemde kernen daarmee gediend is.

Voor de gedetailleerde motivering voor regulering op grond van de Huisvestingswet wordt verwezen naar de toelichting bij de Leefbaarheidsverordening. De Leefbaarheidsverordening geldt voor de hele gemeente, waarbij enkel voor de bebouwde kom van de kernen Breskens, Groede, Nieuwvliet, Cadzand, Zuidzande, ~~en~~ Retranchement en Sint Anna ter Muiden een registratie en meldplicht is en voor de overige kernen een registratieplicht.

Toezicht en handhaving

Als er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift, zoals overtreding van het toegestane gebruik ingevolge de bestemmingsplanregels, dan moet het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden in de regel van deze bevoegdheid gebruik maken. Dit vanwege het algemeen belang dat gediend is met handhaving. Een bestuursorgaan kan uit eigen beweging of op verzoek van een ander overgaan tot handhavend optreden. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren handhavend op te treden. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de

daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Dit leerstuk staat bekend als de beginselplicht tot handhaving.[31]

De beginselplicht tot handhaving strekt niet zo ver dat in alle gevallen bij constatering van toeristische verhuur ook daadwerkelijk handhavend opgetreden moet worden. Zo kan het gemeentebestuur gemotiveerd aangeven af te zien van handhavend optreden als incidentele verhuur de woonbestemming geen geweld aandoet[32], kan de gemeente (wetsinterpreterende) beleidsregels opstellen[33], kan de gemeente een bepaalde prioritering aanbrengen[34], kan worden afgezien van handhaven vanwege de onevenredigheid van handhaving[35], kunnen de mogelijkheden van legalisering worden onderzocht[36] en heeft de gemeente een bepaalde mate van vrijheid in de inzet van handhavingsinstrumenten.[37]

Op dit moment kent de gemeente geen verordening op grond van de Huisvestingswet, zodat handhaving enkel plaats kan vinden op grond van het bestemmingsplan.[38] Dat vergt een zeer tijdrovende voorbereiding, gelet op het aantal controles, de moeilijkheid om constateringen te doen en de met veel waarborgen omklede procedure tot het opleggen van herstelsancties, zoals de last onder dwangsom. Mede om die reden wordt op dit moment enkel toezicht en handhaving uitgeoefend bij het vermoeden van excessen (bijvoorbeeld op gebied van brandveiligheid) en bij meldingen en handhavingsverzoeken van derden, waarbij die meldingen zien op concrete overlast.

Vanaf 2022 verschuift het zwaartepunt van toezicht en handhaving naar de Leefbaarheidsverordening. Het niet voldoen aan de registratieplicht is een vrij eenvoudig te constateren tekortkoming, waarbij niet enkel het niet voldoen aan de registratieplicht een overtreding is die wordt begaan door de aanbieder. Ook het plaatsen van advertenties door het geregistreerde internetmedium is een overtreding waartegen kan worden opgetreden. Daarnaast kan door de verplichting tot het vooraf melden van overnachtingen vrij eenvoudig steekproefsgewijs worden gecontroleerd of aan de meldingsplicht wordt voldaan. Gelet op de altijd beperkte toezichtcapaciteit zal de pakkans wellicht relatief klein zijn. Daar staat tegenover dat de Huisvestingswet relatief hoge maximale bestuurlijke boetes mogelijk maakt. In de Huisvestingsverordening wordt het instrument van de bestuurlijke boete overgenomen en worden eveneens die boetemaxima overgenomen. De afschrikking van het niet-melden zit dus minder in de pakkans, maar voornamelijk in de hoogte van de boete.

Overigens is het niet de bedoeling van de gemeente om een hetze te gaan houden om bestuurlijke boetes uit te delen. De gemeente zal in redelijkheid een gewenningsperiode aanhouden, inhoudende:

---

[31] Zie bijvoorbeeld Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 11 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:31.
[32] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3125 en 23 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3582.
[33] Rechtbank Amsterdam 15 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:777.
[34] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982.
[35] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2525.
[36] Bijvoorbeeld door het verlenen (op aanvraag) van een omgevingsvergunning ex artikel 2.1 lid 1 onder c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.
[37] Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 5 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683.
[38] Uitgezonderd een aantal zeer specifieke gevallen op grond van bijvoorbeeld het Bouwbesluit, zoals hiervoor aangestipt, maar niet verder uitgediept.

1. het openbaar maken van een ontwerpkader en een ontwerpverordening vanaf 18 juli 2021 met een tweeledig doel, te weten (a) het vragen van inspraakreacties van belanghebbenden op het nieuwe beleid en (b) de mogelijkheden voor belanghebbenden om reeds te anticiperen op het toekomstige beleid;
2. invoering per 1 januari 2022, waarbij een soepel overgangsregime geldt;
3. een per 1 januari 2022 openbaar toegankelijke handhavingsstrategie waar de bestuurlijke boete wordt voorafgegaan door de formele waarschuwing.

Los van vorenstaande blijft de mogelijkheid bestaan om middels een herstelsanctie (Last onder dwangsom) op te treden bij geconstateerde strijd met het bestemmingsplan en zal de gemeente steekproefsgewijs controleren op brandveiligheid van de aangeboden accommodaties. De uitwerking daarvan wordt nader uitgewerkt uiterlijk 1 januari 2022 en zal worden opgenomen in het gemeentelijk handhavingsbeleid.

Samenvatting

Samengevat gaat de gemeente vanaf 1 januari 2022 als volgt om met toeristische verhuur van woonruimte:

1. Bij de vraag in hoeverre toeristische verhuur van woonruimte is toegestaan is de bestemming van het perceel leidend. Voor woonbestemmingen geldt dat de gemeente meent dat geen sprake is van strijd met de woonfunctie als wordt voldaan aan de criteria zoals onder uitgangspunt 1 gesteld. Die eisen gelden gemeentebreed;
2. Bij de vraag of in strijd met het bestemmingsplan kan worden toegestaan dat een woning structureel wordt verhuurd toetst de gemeente een aanvraag daaromtrent aan de criteria zoals onder uitgangspunt 2 gesteld. Die eisen worden onderdeel van de beleidsregels planologische afwijkingsmogelijkheden en gelden gemeentebreed voor alle percelen binnen de bebouwde kom;
3. Voor de kernen direct in de kustzone en Sint Anna ter Muiden, waar de leefbaarheid onder druk staat als gevolg van toeristische verhuur van woonruimte, wordt een Leefbaarheidsverordening ingevoerd. Op grond van die verordening geldt een registratie- en meldplicht gekoppeld aan een nachtencriterium. Dat nachtencriterium leidt niet tot uitbreiding of versobering van de mogelijkheden om een woning toeristisch te verhuren;
4. Voor de overige gebieden in de gemeente wordt een leefbaarheidsverordening ingevoerd. Op grond van die verordening geldt een registratieplicht, zodat het inzichtelijk wordt waar er in de hele gemeente toeristische verhuurd wordt.
5. De gemeente zet meer nadrukkelijk toezicht- en handhavingscapaciteit in om te borgen dat wordt voldaan aan de eisen, om het woon- en leefklimaat te bevorderen, afbreuk aan de leefbaarheid te voorkomen, de veiligheid te verbeteren en het gelijke speelveld tussen de verschillende aanbieders te waarborgen.

Evaluatie

Dit Kader toeristische verhuur 2022 en de daaruit voortvloeiende Leefbaarheidsverordening 2022 en planologische kaders zullen inwerking treden per 1 januari 2022. De (beleids)effecten daarvan zullen worden geëvalueerd na het toeristisch seizoen 2023. Op dat moment is gedurende twee seizoenen met dit kader gewerkt. De evaluatie ziet op de rode draad en de uitgangspunten zoals verwoord op pagina 4 en 5 van deze notitie.

De gemeente meent dat, op basis van de onderzoeken aangaande woningmarkt zoals die thans bekend zijn en de in het voortraject gehouden interviews met betrokken dorpsraden, RMDO, Recron, Adviescommissie Recreatie en Toerisme, ondernemersverenigingen, input van verhuurders en makelaars en beeldvormende en oordeelsvormende sessies in de gemeenteraad, een afdoende beeldis ontstaan van de problematiek en de in dit kader gekozen oplossingsrichtingen. Dat beeld is uitgewerkt in de voorliggende stukken waarbij aan een ieder de gelegenheid wordt geboden op deze ontwerpen te reflecteren. Uiteraard worden bij de vaststelling van dit kader door de gemeenteraad die reflecties meegewogen.

Na het toeristisch seizoen 2023 zal opnieuw een dergelijke exercitie worden gedaan en zal op basis van de dan verkregen input en op basis van de dan geldende feiten omtrent de woningmarkt worden bezien of bijstelling van dit reguleringskader noodzakelijk of gewenst is. Daarbij wordt nadrukkelijk alle input die wordt verkregen uit de registratie- en meldadministraties betrokken.