

HIP 2017(2) 46 Art. - De juridische grenzen van Airbnb, short stay en bed and breakfast

28-03-2017

Auteur(s): Beij, G.I.

Deel I - publiekrechtelijk kader

De juridische grenzen van Airbnb, short stay en bed and breakfast Deel I – publiekrechtelijk kader

Het tijdelijk kortdurend in gebruik geven van woonruimte via Airbnb of vergelijkbare sites, ook wel vakantieverhuur¹ genoemd, staat in toenemende maatschappelijke belangstelling. Recente discussies zijn bijvoorbeeld of het mogelijk moet zijn om sociale woningen te verhuren via Airbnb,² of op welke wijze de (eventuele) overlast door Airbnb-verhuur te beperken.

Ook juridisch levert de vakantieverhuur interessante vraagstukken op. Dit komt onder meer omdat er verschillende rechtsgebieden zijn die hier een rol spelen, zowel publiek recht zoals de Wet ruimtelijke ordening en de Huisvestingswet, als burgerlijk recht zoals huur- en appartementsrecht. Verder is ook gemeentelijke regelgeving en beleid van belang om te bepalen wat wel en niet is toegestaan op het gebied van vakantieverhuur.

In dit artikel zal ik een rondgang maken langs de verschillende rechtsgebieden die een rol spelen bij vakantieverhuur. Ik behandel in het eerste deel van dit artikel eerst het publiekrechtelijk kader, met onder meer de Huisvestingswet, Wet ruimtelijke ordening en gemeentelijke regelgeving. Wat betreft de gemeentelijke regelgeving gebruik ik daarbij voorbeelden uit de vier grote steden.

In het tweede deel van dit artikel dat later dit jaar zal verschijnen, ga ik in op de juridische aspecten van vakantieverhuur bij het appartementsrecht en het huurrecht. Om te beginnen definieer ik eerst welke vormen van vakantieverhuur aan bod komen.

Begrippen short stay, bed and breakfast en Airbnb (overige vakantieverhuur)

In dit artikel behandel ik de begrippen short stay, bed and breakfast en Airbnb (overige vakantieverhuur), omdat dit wat betreft de vakantieverhuur in de jurisprudentie en (lokale) regelgeving de meest voorkomende begrippen zijn. Voor al deze begrippen geldt dat er geen vastomlijnde wettelijke definitie is, maar dat die in de praktijk gevormd is en met name omschreven in gemeentelijk beleid.

Definitie short stay

Doorgaans wordt short stay omschreven als verhuur voor de minimumperiode van één week en maximaal zes maanden. In Amsterdam wordt short stay bijvoorbeeld gedefinieerd als *'het tijdelijk wonen in een zelfstandige woning voor een periode van tenminste vijf nachten en maximaal zes maanden'*.³ De grens van één week wordt gebruikt om een onderscheid te maken tussen hotelovernachtingen of korte vakantieverhuur. De grens van zes maanden wordt gehanteerd omdat op basis van de wetsgeschiedenis bij de Huisvestingswet en de rechtspraak van de Raad van State dat als de grens wordt beschouwd voor duurzaam verblijf, waardoor er sprake is van wonen.⁴

Definitie bed and breakfast

In het *Handboek Bed & Breakfast* wordt de volgende definitie gehanteerd:

*Een bed & breakfast is een overnachtingaccommodatie gericht op het bieden van de mogelijkheid tot een toeristisch en veelal kortdurend verblijf met het serveren van ontbijt. Een bed & breakfast is gevestigd in een woonhuis of bijhuis, wordt gerund door de eigenaren van het betreffende huis en heeft maximaal zeven kamers.*⁵

Bed and breakfast onderscheidt zich van hotel/horeca, onder meer omdat het kleinschalig(er) is, niet openbaar toegankelijk en het een nevenactiviteit is van de bewoner van een woonhuis. In bestemmingsplannen wordt een bed and breakfast, voor zover toegestaan, dan ook niet onder de bestemming horeca maar onder de bestemming wonen gebracht, zoals hierna ook aan bod zal komen. Overigens wordt de uitgebreide definitie van het handboek niet altijd door gemeenten gebruikt. In de Huisvestingsverordening van de gemeente Amsterdam is bed and breakfast bijvoorbeeld als volgt gedefinieerd: *'het gedeeltelijk gebruik van een zelfstandige woonruimte voor kort verblijf bij de hoofdbewoner van die woonruimte, al dan niet met ontbijt'*.

Definitie Airbnb (overige vakantieverhuur)

Het begrip Airbnb gebruik ik in dit artikel als synoniem voor korte vakantieverhuur, die geen bed and breakfast is en ook geen permanent gebruik als short stay, hoewel die laatste twee vormen van vakantieverhuur uiteraard wel via Airbnb geboekt kunnen worden. Airbnb is zoals bekend een site waarin het mogelijk is om tijdelijk een ruimte te huren waar ook ter wereld, doorgaans voor vakantie doeleinden. Het aanbod van de ruimtes varieert van gehele woningen tot kamers al dan niet met gedeelde voorzieningen. Vergelijkbare sites zijn talrijk, waarvan Wimdu een van de bekendere is.

Overige begrippen

Naast deze begrippen zijn er ook aanverwante termen als long stay en extended stay (meestal gedefinieerd als verhuur van zes maanden tot één jaar).⁶ Deze begrippen behandel ik niet in dit artikel omdat ik met name beoog de (relatief) kortdurende vakantieverhuur te behandelen, terwijl vormen als long stay dicht tegen reguliere verhuur voor gebruik als woonruimte aanzitten, zeker sinds de inwerkingtreding van de Wet Doorstroming Huurmarkt.

Publiekrechtelijk kader: Huisvestingswet, bestemmingsplan, gemeentelijk beleid en handhaving

Op het publiekrechtelijk vlak spelen bij vakantieverhuur met name de Huisvestingswet 2014, de Wet ruimtelijke ordening en gemeentelijk beleid een rol.

Huisvestingswet 2014

Omdat de Huisvestingswet 2014 wellicht wat minder bekendheid geniet een korte introductie daarvan. De essentie van de Huisvestingswet 2014 (verder: 'de Huisvestingswet')⁷, de opvolger van de oude Huisvestingswet,⁸ is in de kern het beschermen van de schaarse voorraad van met name goedkope woningen.⁹ Daartoe kent de wet aan gemeenten verschillende bevoegdheden toe, zoals de mogelijkheid om een huisvestingsvergunning te verlangen alvorens bepaalde woningen in gebruik kunnen worden genomen. De wijze waarop de gemeente die bevoegdheden toepast dient te worden vastgelegd in de huisvestingsverordening.

Een belangrijke bevoegdheid in dit verband is dat op grond van artikel 21 Huisvestingswet gemeenten kunnen bepalen dat woonruimte niet kan worden gebruikt voor andere doeleinden (onttrokken) zonder vergunning, de zogenaamde onttrekkingsvergunning. Bij vakantieverhuur speelt deze bepaling een grote rol. De vraag is namelijk of gebruik voor short stay, bed and breakfast en Airbnb als onttrekking van woonruimte kan worden gekwalificeerd.

De definitie van woonruimte in de Huisvestingswet is: *'besloten ruimte die, al dan niet tezamen met een of meer andere ruimten, bestemd of geschikt is voor bewoning door een huishouden'*.¹⁰

In de jurisprudentie is voorts inkleuring gegeven aan dat begrip doordat is bepaald dat bewoning in de zin van de Huisvestingswet een permanent karakter heeft en de bewoner een intentie moet hebben om de woonruimte voor langere duur te bewonen.¹¹

Huisvestingswet en short stay

Als een woning steeds in gebruik wordt gegeven ten behoeve van short stay wordt dit niet als wonen beschouwd. Uit jurisprudentie¹² blijkt dat volgens de Raad van State short stay geen duurzaam en permanent karakter heeft. Voor het permanent in gebruik nemen van een woonruimte voor short stay zal dus een onttrekkingsvergunning nodig zijn als in de betreffende huisvestingsverordening een verbod tot woningonttrekking is opgenomen.¹³ Als een gemeente een 'short stayvergunning' verleent, zal daarmee doorgaans een onttrekkingsvergunning worden bedoeld.¹⁴

Huisvestingswet en bed and breakfast

Bij bed and breakfast is enige discussie mogelijk of daarbij sprake is van woningonttrekking. Immers, bij bed and breakfast gaat het in beginsel om activiteiten die ongeschikt zijn aan de functie wonen, waardoor het standpunt verdedigbaar is dat er geen sprake is van woningonttrekking. Uit de schaarse jurisprudentie op dit punt kan echter worden afgeleid dat ook voor een bed and breakfast een onttrekkingsvergunning nodig is.¹⁵

Huisvestingswet en Airbnb

Wat betreft Airbnb-verhuur geldt ook dat in strijd is met de bestemming wonen, indien een woning permanent of grotendeels voor Airbnb-verhuur wordt gebruikt.¹⁶ De vraag is wel wanneer een woning zodanig vaak wordt verhuurd dat er van woningonttrekking sprake is. Als een woning incidenteel eens een keer via Airbnb wordt verhuurd is er nog geen sprake van onttrekking. De grens wordt in de jurisprudentie niet duidelijk bepaald, maar in de praktijk geeft de gemeentelijke regelgeving ter zake daar handvatten voor, waar hierna op in wordt gegaan.

Wet ruimtelijke ordening

De Wet ruimtelijke ordening is bij vakantieverhuur van belang met name bij de uitleg van de planologische bestemming. Vergelijkbaar met de Huisvestingswet speelt daarbij de discussie met name wat er onder wonen wordt verstaan. Kan onder wonen ook short stay of bed and breakfast worden begrepen? En hoe vaak kan via Airbnb verhuur plaatsvinden zonder dat er afbreuk aan de bestemming wonen wordt gedaan?

Voorop dient te worden gesteld dat ieder bestemmingsplan op zichzelf staat, zodat de planologische bestemming wonen steeds afhankelijk van de specifieke bepalingen van elk bestemmingsplan dient te worden uitgelegd. Niettemin zijn er in de jurisprudentie wel algemene lijnen daarover te ontdekken.

Bestemmingsplan en short stay

Interessant is de uitspraak van de Raad van State van 28 oktober 2015.¹⁷ In de casus die leidde tot die uitspraak had het college van B&W van Maastricht besloten niet op te treden tegen shortstayverhuur omdat de bestemming woning in het betreffende bestemmingsplan ruim

uitgelegd diende te worden op grond van door de gemeente gehanteerde leidraad. De rechtbank gaf het college daarin gelijk, maar de Raad van State overwoog dat die leidraad niet kon dienen voor de uitleg van de bestemming. Volgens de Raad van State moest aangesloten worden bij het normale spraakgebruik en volgde daaruit dat voor het woonkarakter een zekere duurzaamheid was vereist, die ontbrak bij short stay. Short stay moet dus expliciet worden opgenomen in het bestemmingsplan.

Bestemmingsplan en bed and breakfast

Bij bed and breakfast is de vraag van belang of dergelijk gebruik in strijd is met de bestemming wonen. De jurisprudentie van de Raad van State lijkt erop te wijzen dat een bed and breakfast niet toegestaan is onder de bestemming wonen als deze activiteit niet expliciet is benoemd als geoorloofd gebruik. Bij de uitspraak van de Raad van State van 2 juli 2003¹⁸ betrof het de exploitatie van een bed and breakfast in Zuidhorn. Op grond van de planologische bestemming waren uitsluitend eengezinshuizen toegestaan. In het bestemmingsplan was voorts opgenomen dat de woningen niet mochten worden gebruikt voor winkel-, bedrijfs- of kantoorruimte. Wel kon er een vrijstelling worden verleend voor gebruik van een deel van de woning voor dienstverlenende beroepen als artsen, notarissen, makelaars en vergelijkbare beroepen. In de betreffende woning werd een bed and breakfast gerund. Buurtgenoten verzochten om handhaving omdat dit in strijd zou zijn met de bestemming. Het college van B&W weigerde dat omdat de bed and breakfast ondergeschikt zou zijn en dus zou passen onder de bestemming wonen. De Raad van State beoordeelde de situatie en concludeerde dat er regelmatig personen tegen betaling in de woning verbleven, dat het steeds ging om wisselend publiek dat voor korte nachten verbleef en dat er geadvertiseerd werd. In die omstandigheid overwoog de Raad van State dat er sprake was van een bedrijfsmatig karakter, en dat dit daarom in strijd was met het bestemmingsplan waarin was bepaald dat de woningen niet bedrijfsmatig mochten worden gebruikt. Uit deze en andere uitspraken¹⁹ valt af te leiden dat een structureel gebruik als bed and breakfast in beginsel niet verenigbaar is met de bestemming wonen, als bed and breakfast daarin niet expliciet is benoemd.

Bestemmingsplan en Airbnb

Bij Airbnb-verhuur geldt een zelfde redenering als bij short stay, namelijk dat dit onvoldoende duurzaam is om een woonkarakter te hebben. Ook hier geldt echter dat incidentele verhuur nog geen strijd met de bestemming oplevert. In de jurisprudentie is daaromtrent geen harde grens gesteld zodat ook daaromtrent de gemeentelijke regelgeving van belang is.

Gemeentelijke regelgeving

Zoals hiervoor al bleek worden de verschillende vormen van vakantieverhuur nader uitgewerkt in het gemeentelijk beleid c.q. regelgeving. Hierna een korte schets van de regelgeving die geldt bij de verschillende vormen van vakantieverhuur in de vier grote steden.

Gemeentelijk beleid short stay

In de gemeente Amsterdam is het shortstaybeleid het meest uitgewerkt.²⁰ Het beleid is terughoudend in die zin dat er geen onttrekkingsvergunningen meer worden afgegeven voor short stay. Short stay is (nog) wel toegestaan bij omzetting van andere functies (bijvoorbeeld kantoren) naar short stay of bij nieuwbouw. Vereiste is dan wel dat short stay is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Andere gemeenten hebben (nog) geen specifiek shortstaybeleid, maar valt dit onder de normale vereisten van woningonttrekking, waarbij onder meer wordt getoetst aan de invloed op de leefbaarheid en de mogelijkheid om het verlies aan woningen te compenseren.

Gemeentelijk beleid bed and breakfast

Wat betreft bed and breakfast valt op dat in de gemeentelijke beleidsregels er geen beperkingen worden gesteld aan het aantal dagen dat verhuurd mag worden. Het gemeentelijk beleid lijkt als uitgangspunt te hebben dat zo lang aan de voorwaarden wordt voldaan de woonfunctie overheersend is en derhalve geen beperking noodzakelijk. Wel verschillen de voorwaarden waaronder de gemeenten bed and breakfast toelaten. Zo geldt in Amsterdam dat alleen een zelfstandige woonruimte gedeeltelijk in gebruik kan worden gegeven als bed and breakfast.²¹ Als de ruimte die in gebruik wordt gegeven met eigen voorzieningen (kitchenette, douche, wc) heeft en een eigen opgang, kan dat dus in strijd zijn met de Amsterdamse Huisvestingsverordening. Verder geldt dat maximaal 40% van de woning voor bed and breakfast in gebruik mag worden gegeven. In Utrecht geldt een beperking van twee kamers (maximaal vijf personen), in Den Haag een maximum van vier personen.

Gemeentelijk beleid Airbnb

Als het gaat om Airbnb is Amsterdam het meest specifiek. Bij de gemeente Amsterdam is Airbnb toegestaan voor maximaal twee maanden per jaar. Ook mogen er niet meer dan vier mensen tegelijkertijd op basis van tijdelijke vakantieverhuur verblijven.²² Tevens geldt dat de hoofdbewoner ingeschreven moet staan in de woning. Voor een tweede woning is vakantieverhuur dus in ieder geval niet toegestaan.

Bij de andere grote steden zijn de regels vergelijkbaar, al is bijvoorbeeld in Utrecht en Den Haag nog niet bepaald voor hoeveel dagen Airbnb is toegestaan en geldt er in Utrecht (nog) geen maximum aantal personen.²³

Handhaving

Inmiddels wordt de handhaving van de regels omtrent vakantieverhuur steeds strenger. Op een overtreding staat in Amsterdam bijvoorbeeld een flinke boete van thans € 20.500 per overtreding.²⁴

Voor eigenaren/verhuurders van vastgoed is het uitkijken, aangezien zij ook als overtreder aangemerkt kunnen worden, ook al hebben zij

niets van doen met de exploitatie van de illegale vakantieverbuur. Illustratief voor deze lijn in de jurisprudentie is de uitspraak van de Raad van State van²⁵ 27 juli 2016.

In die zaak ging het om eigenaren van 53 panden, waarbij een deel in gebruik was gegeven bij een professionele partij die ervaring had met shortstayverbuur. In het contract met die partij was opgenomen dat de shortstayverbuur zou plaatsvinden conform de daarvoor geldende regels. In de praktijk werden echter de shortstayregels niet helemaal nageleefd en werd er ook voor kortere perioden dan een week verbuurd. Het college van B&W trad hier tegen op en legde de eigenaren een boete op. De eigenaren meenden dat zij niet als overtreder konden worden aangemerkt, omdat zij niet actief betrokken waren bij de exploitatie.

De Raad van State oordeelde echter dat de eigenaar alleen niet verantwoordelijk is als deze aannemelijk maakt dat hij niet wist en niet kon weten dat er sprake was van illegale vakantieverbuur. Het opnemen in het betreffende contract dat er geen vakantieverbuur mag plaatsvinden in strijd met de regels is in beginsel niet voldoende. Van een eigenaar kan volgens de Raad van State worden verwacht dat deze een actieve(re) houding inneemt en zich ervan vergewist wat er zich in het pand afspeelt. In dit geval was de boete derhalve terecht opgelegd, wat zeer kostbaar was omdat het om zes kamers ging, en dus om zes keer de boete.

In recente uitspraken is er wel een kentering zichtbaar dat er onder omstandigheden sprake kan zijn van in ieder geval matiging van de boete. Zo werd de boete van een eigenares in een uitspraak van de Rechtbank Amsterdam aanzienlijk gematigd van € 12.000 naar € 3.000 omdat zij slechts voor 1/100 eigenaar was en heel beperkt betrokken bij de illegale verbuur.²⁶

Samenvatting/Conclusie

Samenvattend zijn er verschillende publiekrechtelijke regelingen die van belang zijn voor de vraag of een bepaalde vorm van vakantieverbuur is toegestaan. Hoewel met name de vraagstukken die spelen bij de Huisvestingswet en de Wet ruimtelijke ordening overeenkomsten hebben, zijn het verschillende toetsingskaders. Zo is het mogelijk dat short stay is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, maar er geen onttrekkingsvergunning (meer) kan worden verkregen. De gemeentelijke regelgeving geeft in de praktijk handvatten om te bepalen wat de grens is tussen incidenteel c.q. ondergeschikt gebruik voor vakantieverbuur en horeca/hotelachtige exploitatie.

Wat betreft handhaving doen eigenaren er goed aan om actief in de gaten te houden of er sprake is van illegale vakantieverbuur in hun eigendom. Doen zij dat niet, dan riskeren zij als overtreder te worden aangemerkt met mogelijk hoge boetes als gevolg.

Als er wordt voldaan aan de publiekrechtelijke regels is nog niet gegeven dat een bewoner gerechtigd is om tot vakantieverbuur over te gaan. Het is ook van belang dat, indien van toepassing, de VvE en/of de huurovereenkomst vakantieverbuur toelaten. Daarover meer in het tweede deel van dit artikel.

nr. G.I. Beij

Mr. Ginio Beij is advocaat bij M2 Advocaten te Amsterdam

VOETNOTEN

- 1) Dit is een term die in veel gemeentelijke beleidstukken wordt gebruikt, die hierna nog aan bod komen. De term vakantieverbuur dekt niet helemaal de lading, aangezien iemand ook als bijvoorbeeld uitwisselingsstudent of zakenreiziger voor korte tijd een ruimte kan huren via Airbnb of anderszins. Voor de in dit artikel te bespreken vormen van tijdelijke ingebruikgeving vat ik echter wel samen als vakantieverbuur.
- 2) <http://www.parool.nl/opinie/-waarom-airbnb-in-sociale-huurwoning-wel-niet-moet-kunnen~a4317768/>.
- 3) Beleid short stay Amsterdam, 11 juli 2012, zoals aangepast bij de Beleidsnotitie short stay Amsterdam 2014. Zie voor bijvoorbeeld de gemeente Utrecht: <https://www.utrecht.nl/ondememen/economisch-beleid/toerismebeleid/beleid-vakantieverbuur-als-particulier/regels-voor-tijdelijke-verbuur-van-uw-woning/>.
- 4) Zie bijvoorbeeld Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, ECLI:NL:RVS:2012: BX6487.
- 5) Bron: Bed & Breakfast Nederland, *Handboek Bed & Breakfast* (2012).
- 6) Zie bijvoorbeeld Ktr. Amsterdam, 29 oktober 2015, ECLI:NL:RBAMS:2015:8076 waarin de vraag werd behandeld of extended stay huur naar aard voor korte duur was in de zin van artikel 7:232 BW. Volgens de kantonrechter was dit niet het geval.
- 7) *Stb.* 2014, 248.
- 8) *Stb.* 1992, 548.
- 9) *Kamerstukken II2009/10, Kamerstuk 32271, nr. 3.*
- 10) **Artikel 1 lid 1 sub b Huisvestingswet 2014.**
- 11) **Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 10 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2016:196.**
- 12) **Onder meer Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012: BX6487.**
- 13) **In schaars bevolkte gebieden waar gebrek aan woonruimte geen rol speelt, zal in de huisvestingsverordening minder snel een verbod op woningonttrekking worden opgenomen.**
- 14) **Het kan ook een omgevingsvergunning zijn om afwijkend gebruik van het bestemmingsplan mogelijk te maken zoals hierna aan bod**

komt.

- 15) Rechtbank Arnhem 9 september 2010, ECLI:NL:RBARN:2010:BN6419.
- 16) Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3155; Rechtbank Amsterdam 20 december 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:8447.
- 17) Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3294.
- 18) Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State 2 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9034.
- 19) Rechtbank Amsterdam 8 juli 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:4256.
- 20) Beleid short stay Amsterdam, 11 juli 2012, zoals aangepast bij de Beleidsnotitie Short Stay Amsterdam 2014.
- 21) Artikel 1 sub c Huisvestingsverordening Amsterdam 2016.
- 22) <https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?caseid=%7B9B2C2273-F797-460B-AD20-05DFB9F6F39F%7D>.
- 23) Zie: <https://www.utrecht.nl/ondernemen/economisch-beleid/toerismebeleid/beleid-vakantieverhuur-als-particulier-en> en <https://www.denhaag.nl/home/bewoners/wonen-en-bouwen/to/Verhuur-van-woning-tijdens-vakantie.htm>.
- 24) Artikel 4.2.2. lid 2 Huisvestingsverordening.
- 25) Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 27 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2080.
- 26) Rechtbank Amsterdam 29 september 2016, ECLI:NL:RBAMS:2016:6187, zie ook Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State 26 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2803.

Copyright 2020 - Sdu - Alle rechten voorbehouden.