



Bijlage 1

Evaluatie Verblijfsaccommodatiebeleid Heemstede 2020

Aanleiding

Het college heeft op 11 februari 2020 het Verblijfsaccommodatiebeleid Heemstede 2020 vastgesteld. Aangezien het nieuw beleid betreft, bestond de behoefte aan een evaluatie, met name over de termijn van de vergunningen. In het besluit van 11 februari 2020 staat hierover het volgende geschreven:

De commissie heeft de voorkeur uitgesproken om de vergunning niet voor onbepaalde termijn af te geven. De “omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan” kan voor bepaalde duur verstrekt worden. De beperking in geldigheidsduur dient in het belang te zijn van een goede ruimtelijke ordening. Omdat dit beleid nieuw is, bestaat behoefte aan evaluatie. Naar aanleiding van de evaluatie kan worden gezien of een ander stelsel gewenst is.

Bovenstaande beperking is alleen van toepassing op particuliere vakantieverhuur. Voor een Bed & Breakfast (hierna te noemen: B&B) werd op grond van bestaand beleid al een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan aangevraagd. Omdat er geen signalen bekend waren van overlast door B&B is de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning voor B&B in het beleid niet beperkt. Een B&B ontvangt direct een permanente vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan, indien ze aan de voorwaarden voldoet. Aangezien het totaal aantal aanvragen voor particuliere vakantieverhuur onvoorspelbaar was, was het moeilijk in te schatten hoe het beleid van invloed zou zijn op de ruimtelijke ordening. Daarom was het verstandig om de geldigheidsduur van de vergunningen voor particuliere vakantieverhuur te beperken.

Verschil particuliere vakantieverhuur en B&B

Een B&B is ondergeschikt aan de woonfunctie. Dit betekent dat het bruto vloeroppervlak van de B&B niet meer mag bedragen dan 25% van de totale vloeroppervlakte van de woning, met een maximum van 75m². Een B&B is specifiek gericht op het bieden van overnachtingsmogelijkheden en het serveren van ontbijt aan gasten. In een B&B is de eigenaar meestal aanwezig in het pand en fungeert als gastheer of gastvrouw.

Particuliere vakantieverhuur verwijst naar een vorm van vakantieverhuur waarbij eigenaren, bewoners of huurders (particulieren) hun woningen of een deel daarvan tegen betaling per nacht aanbieden aan reizigers. Hierbij gelden geen specifieke beperkingen voor het vloeroppervlak. Dit type accommodatie wordt meestal aangeboden via online platforms, zoals Airbnb. In tegenstelling tot een B&B is bij particuliere vakantieverhuur meestal geen gastheer of gastvrouw aanwezig in de accommodatie. Reizigers hebben de volledige privacy en vrijheid om het pand te gebruiken tijdens hun verblijf.

Uitstel evaluatie

Volgens het oorspronkelijke besluit zou de evaluatie beschikbaar zijn tegen het begin van 2023. Het besluit vermeldt echter dat het tijdstip van de evaluatie afhangt van het aantal verstrekte omgevingsvergunningen voor particuliere vakantieverhuur dat in strijd is met het bestemmingsplan. De jaren 2020, 2021 en een deel van 2022 zijn echter atypisch vanwege de coronacrisis. De coronacrisis hebben een aanzienlijke impact gehad op het (internationaal) toerisme. Om deze reden is besloten de evaluatie uit te stellen tot het derde kwartaal van 2023.

Doel Verblijfsaccommodatiebeleid

Heemstede hecht waarde aan een prettig woon- en leefklimaat. Om een goede balans tussen wonen en leven en recreatief overnachten te bewaren dient het exploiteren van een B&B en particuliere vakantieverblijf op verantwoorde wijze plaats te vinden. Daarom verbindt de gemeente hier voorwaarden aan. Het doel van het beleid is dat particuliere vakantieverblijf en verblijf via een B&B niet leiden tot overlast of andere ongewenste neveneffecten.

Opzet evaluatie verblijfsaccommodatiebeleid

Deze evaluatie heeft tot doel om te beoordelen of de gestelde doelen van het beleid zijn bereikt, welke effecten het beleid heeft gehad, en of de bevindingen aanleiding geven tot aanpassing van het huidige beleid.

EVALUATIE

Verleende vergunningen

De vergunningen die op basis van het Verblijfsaccommodatiebeleid 2020 door de gemeente werden verleend voor particuliere vakantieverhuur hadden een looptijd van 2 tot 3 jaar, afhankelijk van het tijdstip van aanvraag. Zoals eerder vermeld, ontvangen aanvragers voor een B&B direct een permanente vergunning. Een van de vereisten voor aanvragers van een omgevingsvergunning is het ondertekenen van een planschade-overeenkomst.

Tabel 1 Overzicht aanvragen vergunningen sinds 2020

	Totaal aanvragen	Verleend	Ingetrokken	Openstaand
B&B	4*	4*	0	0
Particuliere verhuur (AirBnb)	8	3	4	1

*waarvan 2 opeenvolgend voor hetzelfde adres

Aanbod woningen particuliere vakantieverhuur

Het is een uitdaging om een nauwkeurig overzicht te krijgen van het exacte aanbod aan particuliere woningen in Heemstede. Eigenaren en verhuurders maken gebruik van verschillende platforms om hun woning te verhuren. Een eenvoudige zoekopdracht op AirBnb toont bijvoorbeeld ongeveer 130 advertenties in Heemstede¹. Dit benadrukt duidelijk het verschil tussen het aantal vergunningsaanvragen en de daadwerkelijke verhuuractiviteiten. In feite verhuren deze eigenaren of huurders hun woning illegaal. Dit roept de vraag op waarom particuliere verhuurders geen vergunning aanvragen. Dit kan verschillende oorzaken hebben:

1. Planschadeovereenkomst

Het huidige beleid vereist dat aanvragers een planschadeovereenkomst moeten ondertekenen. Op dit moment bedraagt het forfait hiervoor 2%. Dit percentage zal de gemeente na de invoering van de omgevingswet in 2023 verhogen naar 5%. Tot op heden hebben omwonenden nog nooit een planschadevergoeding geëist. Bovendien kunnen we ervan uitgaan dat eventuele planschade nooit de wettelijke drempel zal overschrijden. Om in aanmerking te komen voor vergoeding moet de financiële schade door de verhuur minimaal 2% van de woningwaarde bedragen. Een voorbeeld van schade is waardevermindering van de woning. Gezien de hoge woningprijzen in de regio kunnen we redelijkerwijs aannemen dat eventuele planschade nooit deze wettelijke drempel zal overschrijden. Niettemin is het vereiste om een planschade-overeenkomst te ondertekenen voor velen een reden om geen aanvraag in te dienen. Helaas is het vanuit juridisch perspectief niet wenselijk om de planschadeovereenkomst te schrappen. Als een gedupeerde planschade eist en kan aantonen dat de schade minimaal 2% van de woningwaarde bedraagt, betekent dat zonder een planschadeovereenkomst de gemeente de schadevergoeding zal moeten betalen. Het is juridisch noodzakelijk voor de gemeente om een planschade-overeenkomst te eisen, om zo het risico van schadevergoeding voor de gemeente te vermijden.

¹ Peildatum juni 2023

2. Hoge kosten vergunningsaanvraag

Momenteel is het niet toegestaan om een woning te gebruiken als B&B of voor particuliere vakantieverhuur volgens het bestemmingsplan. Om dit toch te doen, is een omgevingsvergunning nodig om af te wijken van het bestemmingsplan. Dit heet een buitenplanse afwijking.² Het indienen van een aanvraag voor een buitenplanse afwijking kost €601,75. Deze hoge kosten zorgen dat inwoners terughoudend zijn om deze procedure te doorlopen. Vier inwoners hebben zelfs hun aanvraag voor particuliere vakantieverhuur ingetrokken.

3. Geen handhaving

De afdeling Bouwen, Wonen en Toezicht (hierna te noemen: BWT) opereert op basis van meldingen. BWT heeft tot op heden geen klachten ontvangen, waardoor geen controles zijn geweest. De gemeente heeft de mogelijkheid om daarnaast proactief te handhaven, zonder meldingen van overlast. Bijvoorbeeld door eigenaren die hun woning op Airbnb aanbieden te informeren dat hiervoor een vergunning vereist is, middels een schriftelijke brief. Tot op heden heeft de gemeente nog geen gebruik gemaakt van deze benadering. Het blijkt moeilijk om de regels actief te handhaven. In het geval van de brief kan de gemeente, conform artikel 5:32, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), een last onder dwangsom opleggen als wordt geconstateerd dat de eigenaar de woning nog steeds aanbiedt op Airbnb zonder vergunning na ontvangst van de brief. Wanneer de verhuurders wel een vergunning hebben is het vervolgens lastig om te controleren of zij zich aan de voorwaarden uit het beleid houden. De gemeente moet kunnen aantonen dat de eigenaar de woning niet meer dan 30 keer per jaar verhuurt aan mensen die er niet thuishoren. Dit vergt een aanzienlijke inspanning. De afdeling BWT adviseert daarom tegen deze aanpak. Er geen meldingen van overlast. Hierdoor lijkt het niet noodzakelijk dat de gemeente actief handhaaft. Het inzetten van capaciteit voor handhaving heeft meer waarde in toeristische gemeenten waar particuliere vakantieverhuur een groter probleem vormt.

4. Nachregister

In de voorwaarden voor het aanbieden van een B&B staat:

“10. Controle op het verblijf vindt plaats door middel van een nachregister dat jaarlijks aan de gemeente wordt overlegd. Daarmee wordt het bedrijfsmatige karakter van de activiteiten aangetoond. Het niet bijhouden van een dergelijk register is in artikel 438 van het Wetboek van strafrecht strafbaar gesteld. Genoemd artikel bepaalt ook dat het register op aanvraag van de burgemeester dan wel door een aangewezen ambtenaar getoond moet worden en dat van de persoon die de nacht zal doorbrengen een geldig reisdocument of identiteitsbewijs moet worden gevraagd”

Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente het nachregister nooit heeft opgevraagd bij de betreffende B&B-accommodaties. Dit betekent dat er nog winst en meerwaarde te behalen valt op dit gebied.

² Artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht
pagina 5 van 8

Conclusie

Het beleid verliest zijn waarde wanneer de gemeente niet in staat is om de uitvoering ervan te waarborgen. Binnen het beleid zijn verschillende voorwaarden opgenomen, zoals een maximum van 6 personen die in een B&B mogen overnachten en een beperking van maximaal 30 dagen per jaar voor particuliere woningverhuur. Op dit moment heeft de gemeente geen inzicht in de mate waarin particuliere verhuurders en Bed&Breakfasts zich aan deze voorwaarden houden. De cijfers tonen een aanzienlijk verschil tussen het aantal vergunningsaanvragen en het aantal advertenties op AirBnb. Dit roept de vraag op wat onze intentie is met betrekking tot het beleid. Willen we het beleid alleen inzetten wanneer de gemeente meldingen van overlast ontvangt, of willen we proactief zorgen voor naleving? Het beleid als instrument heeft weinig effect als de uitvoering ervan niet daadwerkelijk plaatsvindt. Om de doelen van het verblijfsaccommodatiebeleid effectiever te behalen en te monitoren zijn een aantal wijzigingen van het beleid noodzakelijk.

VOORGESTELDE WIJZIGINGEN

De eerste drie voorgestelde wijzigingen hebben tot doel de drempel voor het aanvragen van een vergunning te verlagen: de vergunning is niet meer tijdelijk, het gevoelsmatige risico is lager, en de kosten zijn lager. De verhuurder hoeft slechts één keer de procedure te doorlopen en kosten te maken.

1. Verleen permanente vergunningen voor particuliere vakantieverhuur gezien de geringe ruimtelijke impact

Uit de evaluatie blijkt dat de gemeente geen meldingen van overlast heeft ontvangen. In het collegebesluit van 11 februari 2020 staat dat de gemeente permanente vergunningen kan verlenen wanneer uit de evaluatie blijkt dat er weinig tot geen negatieve effecten verbonden zijn aan de verhuur. Op dit moment heeft de gemeente slechts vijf vergunningen verleend voor specifieke woningen. Daarentegen heeft de gemeente geen meldingen ontvangen over overlast als gevolg van de verleende vergunningen. Ook zijn er geen meldingen binnengekomen van omwonenden over andere locaties zonder vergunning. B&B-accommodaties ontvangen al een permanente vergunning op basis van het huidige beleid.

2. Actieve communicatie planschade-overeenkomst

Het is belangrijk om aanvragers duidelijk te informeren over het doel van de planschade-overeenkomst, het forfaitpercentage en de drempel voor vergoeding. Hoewel het juridisch gezien voor de gemeente noodzakelijk is om een planschade-overeenkomst te vereisen, ervaren veel potentiële aanvragers dit als een drempel om een vergunningsaanvraag in te dienen. Om deze onzekerheid weg te nemen, dient de gemeente actief te communiceren bij de vergunningsaanvraag. Door middel van heldere communicatie kan de gemeente potentiële aanvragers geruststellen en de drempel om de planschade-overeenkomst te accepteren hopelijk verlagen.

3. Een lagere (financiële) drempel

Het gebruik van een woning als B&B of particuliere vakantieverhuur is momenteel in strijd met het bestemmingsplan. Hiervoor wordt een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verleend. Dit heet een buitenplanse afwijking. Het indienen van een aanvraag voor een buitenplanse afwijking kost €601,75.

Soms behandelen we aanvragen voor activiteiten die normaal gesproken als buitenplanse afwijkingen van het bestemmingsplan worden beschouwd, als binnenplanse afwijkingen. Een binnenplanse afwijking is een kleine afwijking waarvan de haalbaarheid gemakkelijk kan worden aangetoond of zelfs niet nodig is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de aard en omvang van de voorgestelde activiteit vergelijkbaar zijn met de huidige bestemming van het pand. Met andere woorden, als de activiteit niet veel verschilt van wat het pand momenteel al toestaat, kunnen we de aanvraag als een binnenplanse afwijking behandelen. In dit geval heeft het pand de bestemming "wonen". Het verblijven van een bezoeker in een Bed & Breakfast of in een woning voor particuliere vakantieverhuur wijkt niet veel af van de normale invulling van het pand als woning. De impact op de omgeving is niet heel anders dan wanneer er alleen wordt gewoond. Daarom kan deze activiteit worden beschouwd als een als een activiteit die past binnen de bestemming van het pand.

In het geval van een binnenplanse afwijking wordt de aanvraag niet ter inzage gelegd, omdat de belanghebbenden al de mogelijkheid hebben gehad om te reageren bij het vaststellen van het beleid. De procedure is daardoor laagdrempeliger en goedkoper: €106,40. Dit maakt de (financiële) drempel voor het aanvragen van de noodzakelijke vergunning lager.

4. Nachregister

Het voorstel is om het nachregister als voorwaarde voor particuliere vakantieverhuur op te nemen en hier bij zowel B&B als particuliere vakantieverhuur actiever naar te vragen. Een nachregister bevat verschillende gegevens van de hoofdboeker, zoals naam, woonplaats, type identiteitsbewijs, en de aankomst- en vertrekdatum. Het bijhouden van een nachregister stelt de gemeente in staat om inzicht te krijgen in de verblijfsduur, herkomst en boekingspatronen van gasten in Heemstede. Hiermee kan de gemeente het beleid op het gebied van toerisme en recreatie verbeteren en anticiperen op ontwikkelingen. Dit geeft invulling aan actiepunten 37 van het economisch actieprogramma. Dit punt heeft tot doel om meer inzicht in het bezoekersgedrag van bezoekers in Heemstede te verkrijgen.

5. Invoeren meld- of vergunningplicht in de Huisvestingsverordening

Inwoners dienen op dit moment een vergunning aan te vragen voor het afwijken van het bestemmingsplan, voordat zij mogen starten met particuliere verhuur of een Bed & Breakfast. De gemeente wil graag de procedures vereenvoudigen door te werken met een meld- of vergunningsplicht. De gemeente kan nu geen meld- of vergunningsplicht invoeren, omdat dit zou leiden tot een illegale afwijking van het bestemmingsplan. Dit zou namelijk betekenen dat de gemeente gedooft dat aanbieders van Bed & Breakfasts of particuliere vakantieverhuur hun woningen verhuren zonder de vereiste vergunning aan te vragen.

De mogelijkheid tot het instellen van een meld- of vergunningplicht moet wettelijk geregeld worden in de Huisvestingswet. We nemen dit mee in de nieuwe (nog op te stellen) Huisvestingsverordening en het toekomstige omgevingsplan. Hierdoor hoeven aanvragers in de toekomst geen vergunning meer aan te vragen om af te wijken van het omgevingsplan. In plaats daarvan zullen ze de reguliere meld- of vergunningsplicht volgen. Totdat het omgevingsplan gewijzigd is, moeten inwoners nog een aanvraag omgevingsvergunning voor handelen in strijd met het bestemmingsplan indienen. Het omgevingsplan is uiterlijk 2029 gereed.

Samenhang Woonvisie Heemstede

In de Woonvisie Heemstede (2023) wordt ook aandacht besteed aan het tegengaan van oneigenlijk gebruik, waaronder toeristische verhuur. Recentelijk is de Huisvestingswet aangepast met de Wet toeristische verhuur, waardoor gemeenten meer mogelijkheden hebben gekregen om toeristische verhuur te reguleren. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld een registratieplicht, een nachtcriterium³ en een vergunningplicht invoeren. Het wel of niet regelen daarvan hangt af van onze Huisvestingsverordening. De gemeente heeft in de huidige verordening hier niets voor geregeld (Huisvestingsverordening Zuid-Kennemerland/IJmond: Heemstede 2022).

Registratieplicht en handhaving

In de Woonvisie Heemstede (2023) staat de ambitie om Heemstedenaren die hun woning of een deel daarvan aan toeristen verhuren te verplichten om een registratienummer aan te vragen en dit nummer te vermelden in hun advertenties. De gemeente zal hier, door middel van boetes, op handhaven wanneer verhuurders dit niet doen. Deze registratieplicht zal worden opgenomen in de nieuwe Huisvestingsverordening en vervolgens worden geïntegreerd in het verblijfsaccommodatiebeleid. Het doel van deze regels is om beter inzicht te krijgen in het aantal woningen dat wordt verhuurd, vooral gezien de huidige krapte op de woningmarkt. Verder moeten de regels helpen om eventuele overlast van toeristische verhuur voor omwonenden terug te dringen.

Toekomst

Met het doorvoeren van deze wijzigingen hopen we dat meer particulier vakantieverhuurders vergunningen zullen aanvragen. Hierdoor kan de gemeente de effectiviteit en de voorwaarden van het beleid beter toetsen en beter kunnen afstemmen op de praktijk. Voorgesteld wordt om het beleid met de aanpassingen over 5 jaar weer te evalueren.

³ Definitie: het maximum aantal dagen dat een woning gebruikt mag worden voor toeristische verhuur.