

MEMO tbv staf wethouder van 20 maart 2023

Betreft: Voorstel quotum Bed and Breakfast (B&B) per 1 januari 2024

Inzet: Verlaging van het quotum B&B

Het is gewenst dat het quotum B&B zodanig wordt verlaagd dat nieuwe vergunningen B&B nog maar in beperkte mate verleend kunnen worden. Deze wens is vastgelegd in een motie in het kader van maatregelen betreffende de Verordening op het toerisme in balans¹, waarbij het college verzocht wordt:

- Een onderzoek te starten naar de beperking van het ongebruikte quotum B&B in de gehele stad en daarbij de mogelijkheid te onderzoeken geen nieuwe vergunningen B&B meer te verlenen;
- en de raad hierover uiterlijk bij het ter inzage leggen van de volgende wijziging van de Huisvestingsverordening te informeren.

Daarnaast is een beperking van het quotum B&B als doelstelling opgenomen in de concept-Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting (AAV), zoals die door het college na de inspraakprocedure naar verwachting in juni/juli 2023 aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. In de AAV staat²:

-Het aantal Bed and Breakfasts in de stad beperken we met wijkquota. We onderzoeken of deze quota verlaagd kunnen worden. Zo voorkomen we dat potentiële woonplekken aan toeristen worden verhuurd...

Met dit voorstel wordt naar het oordeel van het college op een passende wijze inhoud gegeven aan zowel de motie als aan de AAV. Het quotum wordt zodanig verlaagd dat in de 43 wijken waar nu al de meeste B&B's gevestigd zijn, geen nieuwe vergunningen meer verleend kunnen worden. In de overige wijken blijft enige ruimte voor uitbreiding zodat conform de eisen van de Europese Dienstenrichtlijn er ruimte blijft voor toetreding tot de markt voor nieuwe B&B's.

Toets aan Europese Dienstenrichtlijn

Het college heeft een mogelijke verlaging van het quotum met name getoetst aan het juridisch kader dat geldt bij een vergunningstelsel als dat van B&B in Amsterdam. Van belang daarbij is vooral de Europese Dienstenrichtlijn omdat een dienst als het verhuren van woonruimte alleen beperkt mag worden als de opgelegde beperking niet discriminerend is en tevens gerechtvaardigd (noodzakelijk) en evenredig (proportioneel) is. Daarnaast moet toetreding tot de markt door nieuwe aanbieders mogelijk blijven. Nu het quotum op 1 januari 2020 is vastgesteld en het vergunningstelsel B&B op basis van dat besluit in principe nog geldt tot 1 juli 2028, is het van belang dat een tussentijdse aanpassing die een verdere beperking inhoudt, voldoende wordt onderbouwd. Het college is van mening dat zij de voorgestelde aanpassing van het quotum kan motiveren met inachtneming van het juridisch kader dat (met name) de Europese Dienstenrichtlijn hiervoor biedt. Op pagina 4 wordt uitgebreid ingegaan op de onderbouwing.

¹ Motie Namane/Van Renssen van 21-12-2022

² Inspraakversie Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting februari 2023, pag. 23

Voorstel

Het college stelt voor om in alle wijken, uitgezonderd Driemond/Weesp, het quotum B&B af te romen met 30%, met dien verstande dat in wijken waar dit zou leiden tot een lager quotum dan het aantal reeds verleende en nog in aanvraag zijnde vergunningen, het quotum wordt vastgesteld op het aantal verleende en nog in aanvraag zijnde vergunningen.

Effect 1: Sterk matigend effect op juist die wijken waar B&B's al veel aanwezig zijn.

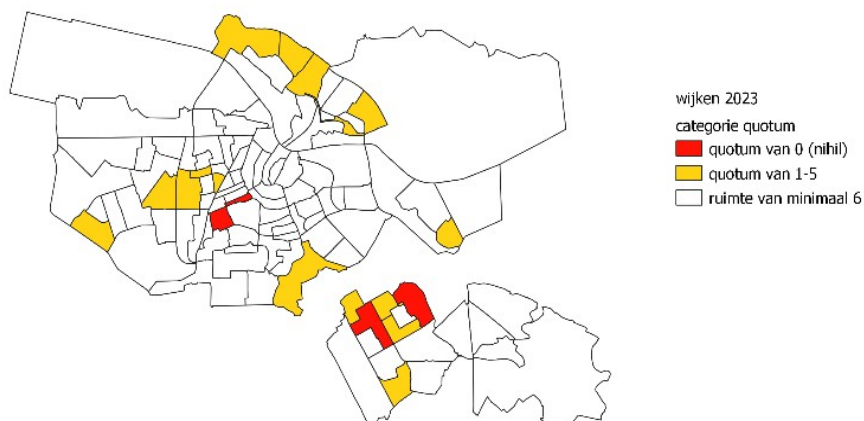
In 43 wijken waar nu al veel B&B-vergunningen zijn verleend in verhouding tot het nu geldende quotum, worden geen nieuwe vergunningen B&B meer verleend tenzij er in die wijken ruimte vrijvalt door het intrekken van bestaande vergunningen. Zo wordt in stadsdeel Centrum, waar 40% van alle vergunde B&B's zijn gelegen, het quotum gelijk aan het aantal reeds verleende vergunningen. In 41 wijken waar dit percentage lager ligt, is per wijk nog ruimte voor maximaal 5 nieuwe B&B's. In 21 wijken is het aantal B&B nog zo gering dat het college het verantwoord acht om daar nog wat meer ruimte (6-11) te bieden aan nieuwe B&B's.

Effect 2: Nieuwe toetreding tot de markt blijft mogelijk.

De periode tot 1 juli 2028 acht het college te lang om de markt voor nieuwe B&B's volledig 'op slot te gooien'. Dit staat te zeer op gespannen voet met de Europese Dienstenrichtlijn omdat niet in alle wijken de noodzaak voldoende aantoonbaar is. Bij de nu voorgestelde methodiek blijven nieuwe B&B's mogelijk, maar wordt dit aantal beperkt tot circa 270, waar op basis van het huidige quotum nog ruimte is voor circa 1.000 nieuwe B&B's. Nieuwe vergunningen worden echter alleen nog met mate verleend in die wijken waar het verantwoord is om nog enige groei toe te staan. In wijken waar het quotum nihil wordt, kan alleen een nieuwe vergunning worden verleend als een bestaande vergunning wordt ingetrokken. Op deze manier weegt het college de situatie per wijk en wordt de beperking van het quotum genuanceerd vormgegeven zonder dat nieuwe toetreding tot de markt geheel wordt uitgesloten.

Onderstaand is in kaartjes per wijk en in tabellen per stadsdeel de situatie van 1 februari 2023 weergegeven en die op grond van het nu voorliggende voorstel weergegeven.

Figuur 1: Situatie per wijk op 1 februari 2023



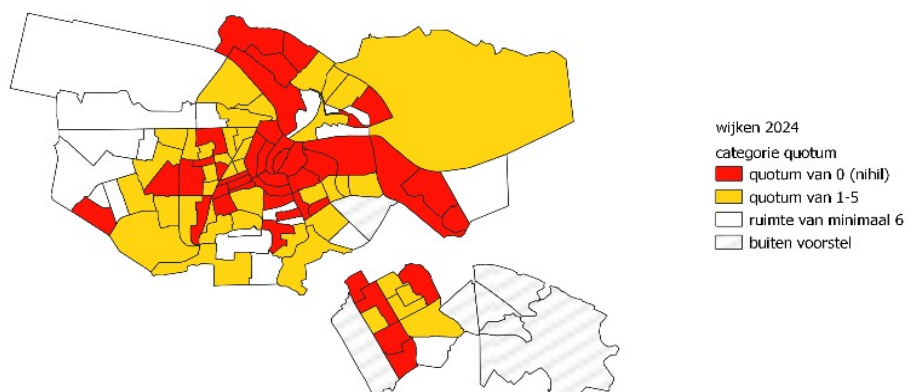
Tabel 1: Situatie per stadsdeel op 1 februari 2023

Stadsdeel ruimte voor groei	Quotum Vergund ³ Vrije ruimte			% vrije ruimte	
	2023	1-2-2023	1-2-2023		
CENTRUM	1058	860	198	19%	23%
WEST	469	314	155	33%	49%
ZUID	459	288	171	37%	59%
OOST	421	283	138	33%	49%
NOORD	339	209	130	38%	62%
NIEUW-WEST ⁴		283	128	155	55%
121 %					
ZUIDOOST	109	49	60	55%	122%
TOTAAL	3138	2131	1007	32%	47%

Figuur 2: Situatie per wijk op grond van voorstel

³ Inclusief in behandeling zijnde aanvragen

⁴ Inclusief Havens-West en Coenhaven



Tabel 2: Situatie per stadsdeel op grond van voorstel (rood) t.o.v. huidige situatie van 1-2-2023

Stadsdeel wijken'	Quotum 2023	Vergund 1-2-2023	Quotum 2024	vrije ruimte '0- 2024	'0- tov
totaal					
CENTRUM (10)	1058	860	860	0	10
WEST (20)	469	314	349	35	7
ZUID (16)	459	288	341	53	5
OOST 7 (15)	421	283	312	29	
NOORD (15)	339	209	252	43	6
NIEUW-WEST ⁵ 3 (17)		283	128	204	76
ZUIDOOST (12)	109	49	84	35	5
TOTAAL 43 (105)	3138	2131	2402	271	

Stadsgebied Driemond/Weesp voorsnog buiten beschouwing

Voor het nieuwe stadsgebied Weesp/Driemond ligt de situatie anders. Voor dat stadsgebied is nog onlangs per 1 januari 2023, na de samenvoeging van Amsterdam en Weesp, een nieuw quotum vastgesteld. Daar zijn nog nauwelijks (vier) vergunningen verleend of in behandeling en gaat in Weesp de

⁵ Inclusief Havens-West en Coenhaven

vergunningplicht formeel pas in op 1 jul 2023. Pas eind 2023/begin 2024 ontstaat daar een duidelijker beeld over de werkelijke omvang van B&B en daarom is een aanpassing van het quotum daar prematuur. Het college wacht de ontwikkeling in dat stadsgebied af. Mocht hiertoe aanleiding zijn, kan per 1 januari 2025 het quotum in Driemond/Weesp worden aangepast.

Uitgebreide onderbouwing

Er bestaat nu een quotum B&B dat is ingesteld per 1 januari 2020 en laatstelijk per 1 januari 2023 in geringe mate is aangepast in verband met de samenvoeging van Amsterdam en Weesp.

Het quotum werd in 2019 bepaald op een inschatting van de per wijk reeds bestaande B&B's met daarbij de wens om die B&B's de mogelijkheid te geven om door te kunnen gaan zonder dat te veel nieuwe B&B's geen toegang meer zouden kunnen krijgen tot de markt. Dit laatste als uitvloeisel van de voorwaarden van de Europese Dienstenrichtlijn. Op grond van die richtlijn werd ook de vergunning op een bepaalde tijd vastgesteld. Verleende vergunningen kregen een geldigheid tot 1 juli 2028, ongeacht het tijdstip van verlening. Naar nu blijkt is de ruimte voor B&B's vier jaar na ingang van het beleid nog steeds groot. Dat heeft voornamelijk te maken met het feit dat in 2019 de omvang van B&B in Amsterdam te hoog is ingeschat. Hoeveel B&B's er destijds al functioneerden in Amsterdam was onduidelijk omdat tot die tijd alleen maar melding moest worden gedaan van een B&B bij het stadsdeel en bovendien de bestemmingsplannen waarin B&B geregeld waren, niet altijd met elkaar overeenkwamen. De meldingen waren niet altijd even adequaat bijgehouden en niet alle meldingen bleken in de praktijk tot een vergunningaanvraag te leiden. Bij het bepalen van het quotum is daarom een ruime marge ontstaan. Positief gevolg voor de bestaande B&B's was dat voor geen enkele wijk al direct een loting noodzakelijk was.

Het quotum was niet vastgesteld vanwege de wens om B&B als onderdeel van toeristische verhuur sterk uit te breiden. Ook in 2019 was er de sterke behoefte om toeristische verhuur van woonruimte in te dammen. In 2019, het laatste voor de corona-pandemie, was de druk van het toerisme op Amsterdam groter dan ooit tevoren, evenals de schaarste aan woningen. Het invoeren van een vergunningplicht en het vaststellen van een quotum paste in de wens om een grenzen te stellen aan B&B. Maar zoals gezegd, het college wilde toen tevens rekening houden met de belangen van de reeds aanwezige B&B's. Zij konden op grond van het ruime quotum en een overgangsbeleid hun B&B voortzetten.

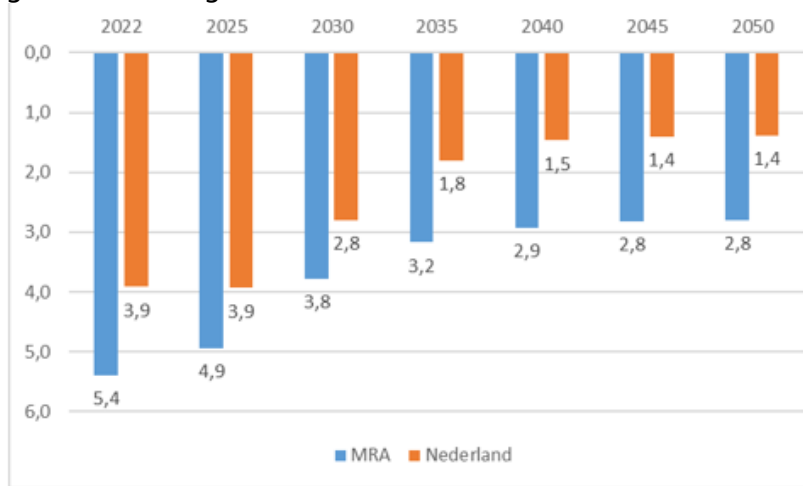
Het college motiveert de beperking van het quotum B&B vanuit de volgende vier invalshoeken.

1. De schaarse woonruimtevoorraad

Amsterdam heeft een enorm tekort aan woonruimte. De aantrekkingskracht van Amsterdam is groot, zowel voor bewoners als toeristen. De meest recente rapportage (april 2023) over woningschaarste en leefbaarheid die de gemeente heeft opgesteld ten behoeve van de AAV 2023 en de Huisvestingsverordening 2024, laat zien dat het tekort onverminderd hoog is en zelfs is toegenomen. Met een vestigingsoverschot van 18.000 personen in 2022 blijft Amsterdams snel groeien. In 2022 had Amsterdam een tekortpercentage van 5,4%, veel hoger

dan het landelijk gemiddelde en ook hoger dan andere gemeenten binnen de Metropoolregio Amsterdam. Het tekort lijkt de komende jaren wat af te nemen, maar daar is geruime tijd voor nodig. In die tijd blijven aanvullende maatregelen dringend nodig. In onderstaande grafiek is de blauwe lijn het tekortpercentage in Amsterdam en de oranje lijn gemiddeld dat in de rest van Nederland.

Figuur 3: Woning



Bron: ABF Research (2022), <https://primos.abfresearch.nl/iive>

Amsterdam werkt op meerdere fronten aan het verminderen van die schaarste. In de eerste plaats uiteraard door het bouwen van nieuwe woningen.

Amsterdam streeft ernaar om jaarlijks 7.500 nieuwe woningen te bouwen. In 2022 werden zelfs 8.400 woningen in aanbouw genomen.

Maar ook aanvullende maatregelen in de bestaande bouw zijn nodig om een verlichting van het tekort te bereiken. Zo heeft Amsterdam regelgeving voor het verhuren van kamers. Amsterdam wil ook woonplekken (kamers/verkamerde woningen) toevoegen aan de woningvoorraad. In de AAV wordt voorgesteld om de regels voor kamerverhuur te versoepelen door het voorschrift, dat verkamerde woningen alleen met een individueel huurcontract voor iedere kamerhuurder mogen worden verhuurd, af te schaffen. De verwachting is dat het aantal verkamerde woningen hierdoor zal toenemen.

Het college kiest dus uitdrukkelijk voor het zoveel mogelijk huisvesten van bewoners en dan kan het toeristisch verhuren van woonruimte niet buiten beschouwing blijven. Een B&B betekent per definitie dat bewoners blijkbaar woonruimte over hebben die zij kunnen verhuren. Voor het college is het niet vanzelfsprekend dat dat ook verhuur aan toeristen moet betekenen. Een beperkt aantal is aanvaardbaar, echter met meer dan 2.000 B&B's vindt het college dat, gezien de toegenomen schaarste en de negatieve effecten van toeristische verhuur op de leefbaarheid van de woonomgeving, het maximum in veel stadswijken is bereikt. Zoals in de AAV is aangegeven⁶:

'..... Hierboven is al genoemd dat we onderzoek doen naar het beperken van de B&B-quota. We nodigen eigenaren van woningen uit om woonplekken te verhuren aan woningzoekenden in plaats van exploitatie van een B&B'.

Dat tussentijds de quota stadsbreed worden verlaagd, is naar het oordeel van het college onontkoombaar. Niets doen zou betekenen dat nog meer ruimte

⁶ Inspraakversie Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting februari 2023, pag. 23

wordt geboden aan het gebruiken van schaarse woonruimte als logiesruimte voor permante duur aan toeristen. Bij nadere beschouwing kan gesteld worden dat de quota per 1 januari 2020, vanuit overigens toentertijd begrijpelijke beweegredenen, hoger zijn vastgesteld dan feitelijk nodig en gewenst was. Dat wil het college nu repareren. De periode tot 1 juli 2028 is te lang om niets te doen.

2. Een leefbare woonomgeving

Leefbaarheid is niet alleen lawaai of vuil, negatieve aspecten die doorgaans bij een B&B minder aan de orde zijn dan bij vakantieverhuur omdat er meer toezicht is. Leefbaarheid is ook waardering van de totale woonomgeving, de sociale cohesie en het welbevinden van de bewoners in hun buurt. 'Toeristificatie' van woonbuurten is niet in het belang van de bewoners en het college wil dit waar mogelijk tegengaan. Een B&B trekt toeristen aan die het hele jaar door in woningen her en der in een woonwijk logies verkrijgen en dat heeft effect op de woonomgeving. Nu het aantal B&B inmiddels een flinke omvang heeft bereikt, vindt het college dat er geen ruimte meer moet zijn voor verdere uitbreiding in wijken waar al relatief veel B&B's zijn gevestigd. De bezoekersprognose 2022-2024 van Onderzoek en Statistiek (O&S) laat zien dat het toerisme de komende jaren weer flink aantrekt tot wellicht in 2024 zelfs boven het niveau van 2019. De meer centraal gelegen stadswijken ervaren de meeste druk van het toerisme, zo blijkt uit het onderzoek Toeristische draagkracht van wijken 2021 van O&S. Als gekeken wordt naar de mate van overlast die burgers aangeven te ondervinden van toeristische verhuur, is dat vooral het geval in het stadsdeel Centrum. Hetzelfde onderzoek laat zien dat de leefbaarheid waar het toeristische druk betreft, tijdens de Covid-periode is verbeterd. Die verbetering wil het college in het belang van de bewoners vasthouden. Opvallend is tevens dat het aandeel B&B binnen het totaal aan toeristische verhuur van woonruimte de afgelopen jaren sterk is toegenomen tot stadsbreed ruim 25%, waarbij vooral stadsdeel Centrum eruit springt met een aandeel van ruim 40%. Een verdere uitbreiding van B&B's op grond van een bij nader inzien te groot quotum past daar gezien deze ontwikkeling niet bij. Zelfs in Centrum zou op grond van het huidige quotum nog een uitbreiding van het aantal vergunningen van bijna een kwart ten opzichte van het aantal huidige vergunningen mogelijk zijn. Het college wil de ruimte die het nog aan B&B kan bieden, vooral inzetten in die wijken waar B&B nog enige ruimte kan krijgen. Dat zijn de wijken waar ook bij een naar beneden bijgesteld quotum nog nieuwe B&B's in beperkte mate verantwoord zijn.

3. Het terugbrengen van het aantal logiesovernachtingen

Het college voert een restrictief hotelbeleid. Nieuwe hotels zijn alleen nog maar toegestaan als zij in een 'nee, tenzij-gebied' liggen (gebiedskaart overnachtingsbeleid) en een bijzondere meerwaarde kunnen bieden binnen het hotelaanbod. De afgelopen jaren is voor maar twee hotels op die grond een vergunning verleend. Er is nog steeds een groei van het aantal hotelkamers, maar dat is een gevolg van oude of directe rechten in bestemmingsplannen.

Om grip te krijgen op deze directe rechten zet het college sinds oktober 2021 ook het erfpachtinstrument in. Dit betekent dat er ook langs privaatrechtelijk niet wordt meegewerkt aan hotelontwikkeling. In het kader van de *Verordening op het toerisme in balans* heeft de gemeenteraad in december 2022 een aanvullend pakket van maatregelen vastgesteld, waarbij ook extra of verbreding van de maatregelen in de hotelsector aan de orde zijn. Gezien het feit dat een B&B ook logies aanbiedt en qua aard en karakter dichtbij een hotel ligt, vindt het college het niet gewenst dat het aantal B&B's de komende jaren nog met bijna 50% zou kunnen toenemen. Ook vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld met hotels is dit niet verdedigbaar.

Waarom 30%

Het percentage van 30% is zo gekozen omdat bij dit percentage het nieuwe quotum stadsbreed ongeveer even groot wordt als het aantal al verleende en in aanvraag zijnde vergunningen. Die verlaging wordt in enige mate gecompenseerd door in de wijken waar als gevolg van de verlaging van 30% een 'negatief quotum' zou ontstaan, het quotum 'op te toppen' tot het huidige aantal verleende vergunningen en daarnaast doordat de gelijke percentuele verlaging per wijk tot gevolg heeft dat in wijken met weinig B&B's relatief meer ruimte overblijft. Dit maakt theoretisch een groei van ongeveer 15% voor de gehele stad mogelijk. Hierdoor wordt toetreding tot de markt voor nieuwe B&B's niet onmogelijk gemaakt, hetgeen van belang is gezien het juridische kader (Europese Dienstenrichtlijn). Doordat nieuwe B&B's niet geheel uitgesloten worden en bovendien de spreiding van het aangepaste quotum zodanig is dat de drukste wijken het minst belast worden, acht het college de verlaging van 30% proportioneel. Het college heeft ook naar alternatieven gekeken, maar bij deze methodiek is het effect het meest evenwichtig in de zin dat de grootste beperking wordt bereikt in juist die stadsdelen waar B&B's al talrijk zijn.

Dit voorstel betreft alleen de B&B's in woningen die gereguleerd zijn op grond van de Huisvestingsverordening. B&B's in buitengebieden die gereguleerd zijn op basis van het bestemmingsplan omdat zij niet in woonruimte zijn gevestigd, vallen buiten dit voorstel.

Peildatum 1 februari 2023: Aanvragen in de periode tussen 1 februari 2023 en 1 januari 2024

Tussen het tijdstip van de meting ten behoeve van de opstelling van dit voorstel (2 februari 2023) en de inwerkingtreding (1 januari 2024) ligt een ruime periode waarin nog aanvragen B&B ingediend kunnen worden, zij het dat het moeilijk is in te schatten is in hoeverre dat ook echt gaat gebeuren en in welke mate. Om te voorkomen dat het nu berekende quotum op 1 januari 2024 naar boven moet worden bijgesteld, wordt tevens besloten dat alle aanvragen die tussen 1 februari 2023 en 1 januari 2024 zijn ingediend, worden vergund op grond van het huidige quotum. Mocht dit echter leiden tot een overschrijding van het quotum dat in dit voorstel opgenomen, dan wordt het nieuwe quotum niet verhoogd, maar worden deze vergunningen 'verrekend' met eventuele ingetrokken aanvragen in die wijk. Pas nadat alle aanvragen uit de periode 1 februari 2023 tot 1 januari 2024 op deze wijze zijn verrekend, kunnen ingetrokken aanvragen weer gecompenseerd worden door nieuwe aanvragen.

In de afgelopen drie jaren zijn circa 140 vergunningen ingetrokken (meestal op eigen verzoek of na verhuizing).

Juridisch risico

Het voorstel betekent een beperking van de mogelijkheid om een B&B te starten, met name in de 43 wijken waar door het nieuwe quotum geen nieuwe vergunningen meer verleend kunnen worden. Dat leidt ongetwijfeld tot één of meerdere juridische procedures. Het juridisch risico voor de gemeente wordt vermeld in de bijlage.

Uitvoering

Naar verwachting zullen al in 2024 aanvragen moeten worden afgewezen, want het nieuwe quotum is vooral beperkend in de wijken waar de animo voor B&B en vakantieverhuur het grootst is. Dat betekent dat wachtlijsten moeten worden opgesteld, het quotum per wijk moet goed worden bijgehouden (bijvoorbeeld als vergunningen worden ingetrokken), kortom: de uitvoering wordt gecompliceerder. Dit geldt niet alleen voor de vergunningverleners (VTH), maar ook voor de juristen (JB). Er zullen meer aanvragen worden afgewezen en dat leidt waarschijnlijk 1 op 1 tot op z'n minst een zienswijzeprocedure. Voor de handhaving zijn er sec op grond van dit voorstel naar verwachting geen directe consequenties. De inzet van handhaving kan al naar gelang de wenselijkheid en capaciteit worden aangepast.

Financiën

De legesinkomsten zullen dalen, maar daar staat dan ook minder uitvoering tegenover. Verwacht mag wel worden dat het aantal juridische procedures zal toenemen. Het is nog niet mogelijk om de ontwikkelingen van na 1 januari 2024 goed in te schatten. In 2024 kan worden beoordeeld of er consequenties zijn voor de begroting 2025.