

## **TOERISTISCHE VERHUUR VAN WOONRUIMTE**

### ***Inleiding***

Stapsgewijs is de afgelopen jaren het wettelijk instrumentarium ten aanzien van het verhuren van woningen voor korte tijd aan (met name) toeristen uitgebreid. Vakantieverhuur (het verhuren van de gehele woning) en Bed and Breakfast (B&B) zijn daardoor beter inzichtelijk en handhaafbaar geworden. In 2018 door de invoering van de meldplicht, gevolgd in 2020 door de vergunning B&B en de vergunning vakantieverhuur en tenslotte in 2021 de registratieplicht. Er is zo een coherent beleid ontstaan waarin alle facetten van toeristische verhuur van woonruimte zijn ondergebracht (zoals kenbaarheid, voorwaarden, typen verhuur, handhaving).

De handhaving is verder geprofessionaliseerd met themagewijze handhaafacties, een dashboard met actuele informatie voor toezichthouders en het scrapen van advertenties op de websites van platformen. Echt illegale hotels (panden die geheel aan toeristen worden verhuurd) komen nauwelijks meer voor.

Het aanbod vakantieverhuur op de grote verhuurplatforms (met Airbnb als veruit de grootste) is sinds het effectueren van de registratieplicht op 1 oktober 2021 aanzienlijk gedaald. Eind 2021 was ten opzichte van 2019 ongeveer twee derde deel van het aanbod verdwenen. Het effect van de pandemie heeft zich uiteraard hier ook flink laten gelden, maar de stijging in 2022 is nog maar zeer matig en het niveau van 2019 is nog ver weg. Op zich zegt het aanbod op de websites niet alles over de daadwerkelijke verhuur omdat een hogere bezettingsgraad een lager aanbod deels kan compenseren. Maar op grond van de beschikbare data die de gemeente kan halen uit scraping, ligt ook de verhuur nog ver onder het peil van 2019 (circa 60% lager). Ook is het aandeel vakantieverhuurvergunningen in stadsdeel Centrum momenteel gering, zeker in verhouding tot het aantal hotelbedden.

Nieuwe regels lijken dan ook nog niet aan de orde. Echter, gezien de financiële aantrekkelijkheid van het tegen hoge 'nachtprijzen' verhuren van een woning aan toeristen en de negatieve impact die dit kan hebben op de woonomgeving, blijft sturing op vakantieverhuur en B&B noodzakelijk. De prognoses van O&S duiden op een groei van het aantal overnachtingen in de periode tot 2024 en daar zullen vakantieverhuur en B&B ongetwijfeld een aandeel in hebben. In dat opzicht is het belangrijk alert te blijven op de ontwikkelingen om tijdig te kunnen bijsturen.

### ***Onderzoeken in hoeverre een aanpassing van het beleid vakantieverhuur/B&B kan bijdragen aan de doelstelling van toerisme in balans***

Het gaat bij vakantieverhuur en B&B om iets anders dan het beheersen van toeristenstromen in het algemeen. En hoewel dat optisch niet altijd even duidelijk is, juridisch is het verschil van groot belang. Alle regels betreffende vakantieverhuur en B&B zijn gebaseerd op de Huisvestingswet die lokaal vertaald is in de Huisvestingsverordening. Dat betekent dat nieuwe regels

moeten worden onderbouwd volgens de criteria van de Huisvestingswet, zijnde schaarste van de woonruimtevoorraad en leefbaarheid van de woonomgeving.

#### *Toerisme en woninggebruik onderscheiden*

Terugdringen van het aantal toeristen is op zich dan ook geen juridisch criterium om in te grijpen in de woonruimtevoorraad. Cruiseschepen, touringcars of dagtoerisme kunnen de leefbaarheid in bepaalde wijken aantasten, maar om dit tegen te gaan, kan geen grond worden gevonden in de Huisvestingswet, waarin het gaat om de verdeling en het gebruik van woonruimte. Ingrijpen kan wel als toeristisch gebruik van woonruimte leidt tot het schaarser worden van die woonruimte of door het onleefbaarder worden van woonwijken. Bij veel toeristisch woninggebruik kan dat voor beide aspecten gesteld worden. Te denken valt daarbij aan onder andere het niet meer gebruiken van een (deel van de) woning voor permanente bewoning, overlast en afnemende sociale cohesie in een wijk. Op onder andere deze aspecten van schaarste en leefbaarheid is het beleid ook gestoeld en de onderbouwing gericht.

#### *Juridisch*

Bij het beleid zijn verschillende belangen in het geding en worden mensen persoonlijk geraakt door de regels en de uitvoering. Verhuren van de woning mag niet onbeperkt, een woning kan geïnspecteerd worden, voor het niet naleven van de regels kan een boete worden opgelegd et cetera. Het is dan ook niet vreemd dat talrijke juridische procedures gevoerd worden tegen het beleid van Amsterdam op grond van vermeende ondeugdelijke en onjuiste onderbouwing van het beleid. Elke nieuwe regel die mogelijkerwijs aan de orde is als een aanpassing van het beleid noodzakelijk wordt geacht, moet dan ook eerst terdege juridisch worden onderzocht.

Elke aanpassing van het beleid, zeker als het een aanscherping betreft, moet ook passen binnen Europees recht. Vooral de Europese Dienstenrichtlijn is daarbij van belang. In de gewijzigde Huisvestingswet, die in 2023 ingaat is dan ook toegevoegd dat nieuwe regels vooraf moeten worden onderzocht op proportionaliteit, noodzakelijkheid en geschiktheid. Vakantieverhuur en B&B zijn bij uitstek beleidsonderdelen die raken aan de Europese Dienstenrichtlijn.

#### *Uitvoering*

Maar niet alleen juridisch, ook ten aanzien van de uitvoering moet elke aanpassing van het beleid goed onderzocht worden. Het beleid houdt in dat er verplichtingen zijn als het registreren van een woning, het melden van de verhuur en het aanvragen van een vergunning, al dan niet in combinatie met een quotum. Dat eist veel van de uitvoering, zowel aan de vergunningenkant als de handhavingskant. Elke aanpassing van het beleid die een uitbreiding van de regelgeving inhoudt, heeft dus consequenties voor de uitvoering. Zonder capaciteit om regels goed te kunnen uitvoeren en zonder effectieve handhaving, treffen regels immers geen doel. Daarbij aansluitend, capaciteit kost ook geld en daarom is een solide financiële onderbouwing vereist alvorens het beleid kan worden aangepast.

## **Beleid moet passen in breder kader van Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting**

Bij vakantieverblijf en B&B wordt onderdak geboden aan toeristen, maar bovenal betreft het het gebruik van de woningvoorraad. Woningen zijn primair bedoeld om in te wonen, niet om te dienen als logiesverblijf. Woningen kunnen ook op diverse andere manieren worden gebruikt of voor verschillende doelgroepen aangewezen zijn. Toeristisch gebruik van een woning moet dan ook passen binnen het bredere kader van de volkshuisvesting in Amsterdam, het is geen eiland. Op dit moment wordt onder de noemer van de *Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting* een nieuwe woonvisie ontwikkeld, die het kader moet vormen voor al dit beleid in de komende jaren. Een woonvisie wordt overigens ook voorgeschreven op grond van de Woningwet en de binnenkort te wijzigen Huisvestingswet. Binnen dit kader wordt vervolgens afgewogen hoe de diverse onderwerpen zich in tijd, capaciteit en geld tot elkaar verhouden. Het participatietraject is inmiddels gestart en nadat het voorstel is goedgekeurd door B&W volgt de inspraakprocedure. Ook om deze reden kunnen eventuele wijzigingen in het beleid niet eerder dan in 2024 aan de orde zijn.

### **Quotum B&B**

Zoals gezegd, op korte termijn hoeven op grond van de aanbod- en verhuurcijfers geen vergaande nieuwe regels te worden ingevoerd. Echter, een aanpassing van het quotum B&B is wel een optie die het college op korte termijn wil onderzoeken. Toen in 2019 de quota B&B over de stad werden verdeeld, was niet geheel duidelijke hoeveel B&B's in de stad actief waren. Het college wilde toen voorkomen dat al bestaande B&B's plotseling de deuren moesten sluiten vanwege invoering van een quotum. Daarom werd toen een ruim quotum gedefinieerd waarbinnen alle bestaande B&B's zouden vallen en tevens nog ruimte was voor nieuwe B&B's. Naar nu blijkt is het quotum nog lang niet gevuld met als gevolg dat het aantal B&B's nog met circa 35% zou kunnen toenemen. Dit terwijl B&B nu al een steeds groter deel van de markt inneemt, inmiddels 27% van het gehele aanbod op Airbnb. Daarbij valt op dat B&B veel minder goed verdeeld over de stad is dan vakantieverblijf met een sterke concentratie in stadsdeel Centrum. Ruim 40% van alle B&B-vergunningen zijn verleend in stadsdeel Centrum, waar B&B ook meer dan 40% van het aanbod op Airbnb uitmaakt. Aangezien een B&B betekent dat een deel van de woonruimte wordt aangewend voor toeristische gebruik, vindt het college verdere groei, zeker in Centrum, in het licht van de prognoses van O&S niet gewenst. Het college gaat onderzoeken in hoeverre het quotum B&B moet worden aangepast, al dan niet in combinatie met een andere verdeling van het quotum over de stad. De reeds bestaande vergunninghouders behouden daarbij uiteraard hun rechten.

4.1, 4

4.1, 4

4.1, 4

4.1, 4

4.1, 4

- 
- 
- 
- 
- 
- 

a. 4.1, 4

b. 4.1, 4

c. 4.1, 4

***Tijdspad uitwerking***

Zoals gezegd: De Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting is het kader waarbinnen brede afwegingen gemaakt worden en ook het beleid ten aanzien van vakantieverhuur moet passen in dat brede kader. Maar wachten met verdere uitwerking van onderhavig voorstel totdat de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting door de raad vastgesteld is (gepland in juni '23), zou ertoe leiden dat kostbare tijd voor ontwikkeling, inspraak en besluitvorming verloren gaat. Daarom is het voorstel om dit instrument verder uit te gaan werken en gereed te maken voor besluitvorming zodra het college de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvestingvrijgegeven heeft voor inspraak, voorzien in januari 2023. En hier ook dan expliciet een besluit over te laten nemen.