

Vereniging Amsterdam Gastvrij
Sloterkade 41-H
1058 HE Amsterdam



28-11-2021

Europese Commissie
DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs
Oudergemlaan 45
1040 Brussel
België

Onderwerp: Short-term rental initiative

Geachte leden van de Commissie,

De vereniging Amsterdam Gastvrij (Nederland) behartigt de belangen van particuliere ("peer-to-peer") toeristische verhuurders in Amsterdam. Amsterdam Gastvrij maakt graag van de gelegenheid gebruik om onze zienswijze te geven op uw initiatief om een eerlijke en betrouwbare gemeenschappelijke markt voor toeristische verhuur te faciliteren. Wij steunen dit initiatief van harte en onderschrijven de noodzaak voor een eenduidig en transparant regelgevend kader. We lichten dit graag toe n.a.v. de situatie in Amsterdam.

1. Achtergrond - particuliere toeristische verhuur in Amsterdam

De gemeente Amsterdam kent een duidelijk onderscheid tussen logiesverschaffing door professionele partijen en particuliere ("peer-to-peer") toeristische verhuur. De eerste categorie betreft vergunde hotels, hostels, campings en "serviced apartments/aparthotels". Voor de tweede categorie bestaan er twee toegestane vormen:

- "Bed & Breakfast (B&B)" - dit betreft toeristische verhuur van een ondergeschikt (<40%) deel van de eigen woning;
- "Vakantieverhuur" - dit betreft de toeristische verhuur van een hoofdverblijf tot een maximum aantal nachten per jaar.

De eerste categorie (vergunde hotels, hostels, aparthotels, etc.) wordt gereguleerd middels een bestemmingsplan door de afdeling Ruimtelijke Ordening. Particuliere toeristische verhuur wordt gereguleerd door de afdeling Bouwen & Wonen, die zich op het gebruik van de bestaande woningvoorraad richt. Permanente toeristische verhuur van reguliere woningen is niet toegestaan in Amsterdam.

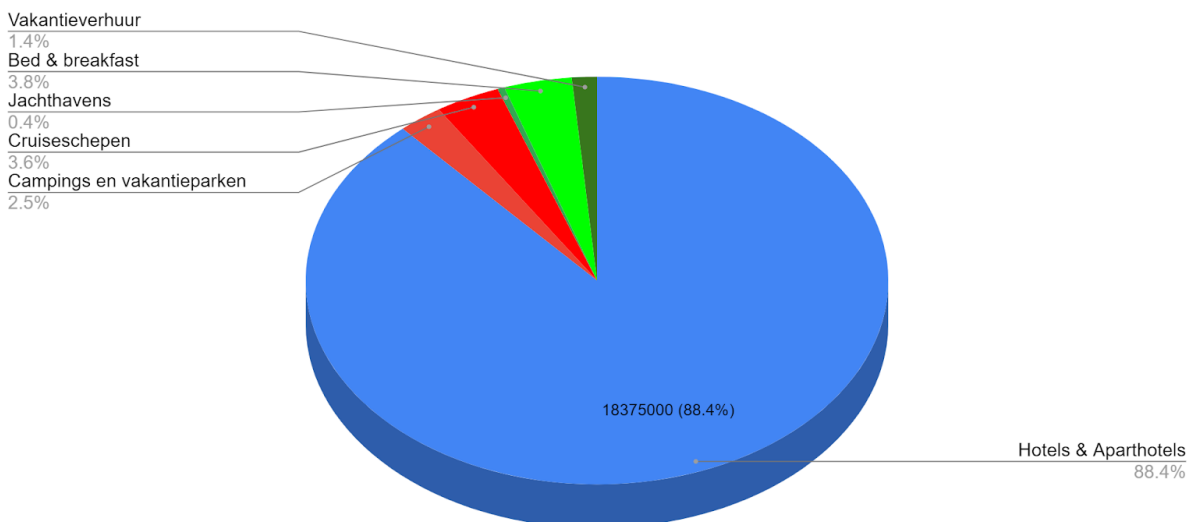
Beide categorieën van logiesverschaffing zijn aan een vergunningsplicht onderhevig, waarbij voor particuliere verhuur in Amsterdam, zeker in vergelijking met andere grote Europese steden, bijzonder stringente beperkingen gelden [1] [2]. Zo moeten alle particuliere verhuurders zich registreren, een geldig landelijk registratienummer bij elke advertentie vermelden, een vergunning verkrijgen, is het aantal gasten tot 4 beperkt, en mag de woning geen eigendom zijn van een woningcorporatie (d.w.z. sociale huisvesting, die ongeveer 50 % van het woningbestand beslaat).

Vakantieverhuurders mogen niet meer dan 30 dagen per jaar verhuren en moeten elk verblijf vooraf digitaal melden bij de gemeente.

Verhuurders van een B&B moeten elke nacht aanwezig blijven en een nachtregister van hun gasten bijhouden. Zij mogen niet meer dan 40% van hun woning verhuren, waarbij ook gemeenschappelijke ruimtes voor de helft meetellen. De B&B-ruimte mag niet groter zijn dan 61 m².

Van alle soorten logiesaccommodaties verzorgt de professionele sector (hotels/hostels/campings) veruit de meeste overnachtingen. In het laatste representatieve jaar 2019 voor de coronacrisis was zij verantwoordelijk voor meer dan 90% van de circa 20 miljoen toeristische overnachtingen [3][4] in Amsterdam. Particuliere toeristische verhuur (B&B en vakantieverhuur samen) verzorgde 5,2 % van het totaal aantal overnachtingen [4].

Overnachtingen in Amsterdam, 2019



Na decennia van ruimhartige vergunningverlening voor hotels, werd in 2017 voor sommige wijken in Amsterdam een hotelstop ingevoerd [5]. Desalniettemin blijft buiten deze wijken, die zich rond het centrum concentreren, onder voorwaarde ontwikkeling van hotels, hostels en aparthotels mogelijk. Bovendien kunnen op basis van gevestigde bestemmingsplannen ook binnen de wijken waar een hotelstop van kracht is, nieuwe hotels gevestigd worden. Met inachtnaeme van ontwikkelingen in de metropoolregio, zullen naar schatting nog 14000 nieuwe hotelbedden gecreëerd worden [6]. Dit is meer dan het vijfvoudige van de overnachtingscapaciteit die particuliere verhuurders momenteel bieden.

In de afgelopen tien jaar is het aantal toeristische overnachtingen in Amsterdamse hotels meer dan verdubbeld van 9,4 miljoen [7] tot circa 20 miljoen [3] in 2019. Bovendien is het aantal dagbezoekers in Amsterdam gestegen tot meer dan 11 miljoen [8].

In de afgelopen tien jaar heeft bovendien particuliere toeristische verhuur een prominenter plek gekregen. B&Bs bestonden al veel langere tijd, maar met de opkomst van platforms als Airbnb is ook vakantieverhuur (toeristische verhuur van een hoofdverblijf tot een maximum aantal nachten per jaar) gefaciliteerd. Door gebrekkige gemeentelijke handhaving in de eerste jaren zijn daarbij tevens "illegale hotels" ontstaan, waarbij niet de eigen woning, maar een onbewoonde tweede woning zonder onttrekkingsvergunning permanent toeristisch verhuurd werd en niet langer bewoond werd. Alhoewel deze illegale hotels inmiddels door intensievere handhaving en afschrikwekkende boetes opgedoekt zijn, hebben zij in belangrijke mate bijgedragen aan de negatieve beeldvorming rond particuliere toeristische verhuur.

2. Politiek-maatschappelijke druk

De sterk toegenomen toeristische druk in met name de Amsterdamse binnenstad, een deel van het stadsdeel Amsterdam Centrum, heeft tot begrijpelijke maatschappelijke verontwaardiging geleid. Deze richt zich op de overmatige toeristische drukte in dat gebied, de daarmee gepaard gaande overlast, de verschraving van het lokale winkelaanbod dat zich slechts op de toeristen richt ("*nutellawinkels*"), afvalproblematiek, en wangedrag van bezoekers. Deze toeristische overlast concentreert zich met name in twee van de 99 wijken: Burgwallen Oude-Zijde en Burgwallen Nieuwe-Zijde ("*de binnenstad*"). In deze twee wijken bevinden zich door het eerder aangegeven ruimhartige vergunningenbeleid 14988 hotelbedden [10] op een inwonertal van 8595 personen. Bovendien kent dit gebied een hoge concentratie van coffeeshops en raamprostitutie.

Onder deze politiek-maatschappelijke druk hebben verschillende politieke partijen naar oplossingen gezocht. Bij het coalitieakkoord uit 2018 van het huidige college [9] is daarbij onder meer opgenomen:

“In buurten waar de balans is verstoord willen we verdergaande maatregelen, zoals een verbod op vakantieverbuur. Hiertoe overleggen we met het desbetreffende stadsdeel, en de buurt;”

In dit akkoord werd verder opgenomen:

“We gaan het hotelbeleid integraal bekijken en heroverwegen (hotels, vakantieverbuur, B&B’s, cruiseschepen) waarbij we de groei van het aantal bedden beperken.”

Een inperking van hotels in de wijken waar een disbalans bestaat tussen het aantal vergunde hotelbedden en het aantal inwoners, zoals in de bovengenoemde wijken, is niet opgenomen. Evenmin zijn er andere concrete maatregelen in dit coalitieakkoord opgenomen om de toeristische druk in deze wijken te verminderen.

Naar ons inzicht heeft het huidige college in de particuliere toeristische verbuur een zondebok gevonden, waarmee ze met geringere financiële consequenties dan b.v. het intrekken van vergunningen voor (toekomstige) hostels of hotels, uit kunnen dragen dat ze aan de genoemde maatschappelijke druk tegemoetkomen. Feitelijk wordt daarmee echter de schuld voor de nadelige bijeffecten van het toegenomen toerisme bij bewoners zelf neergelegd.

3. Proliferatie van regelgeving en “juridische experimenten” in Amsterdam

Met name in de afgelopen jaren hebben wijzigingen in de regelgeving voor particuliere toeristische verbuur elkaar in snel tempo opgevolgd. Zo is er alleen al in de afgelopen twee jaar een vergunningstelsel ingevoerd voor B&Bs en vakantieverbuur, is de meldplicht voor vakantieverbuur afgeschaft en later weer ingevoerd, zijn de verbodswijken ingesteld en weer opgeheven, en is er een schaars vergunningstelsel met talloze onduidelijke regels voor B&Bs bijgekomen. Sinds April dit jaar is er bovendien een registratieverplichting ingesteld voor alle particuliere toeristische verhuurders. In de bijgevoegde annex geven we een volledig overzicht van de beleidswijzigingen in de afgelopen jaren.

Voor elk van de nieuwe regels ontbreekt een concrete kwantitatieve doelstelling of een duidelijke verkenning van minder ingrijpende alternatieven, zoals de Dienstenrichtlijn vereist. De Amsterdamse rekenkamer merkt bovendien op [16] dat de gemeente weinig oog heeft voor de praktische handhaafbaarheid van de regels: *“Het lijkt dat de aanscherping van de regels met name wordt ingegeven vanuit de politiek-maatschappelijk druk en dat toezicht en handhaving vervolgens oplossingen moet bedenken om handhaving van de regels mogelijk te maken.”*

Onder deze politieke druk zijn ook maatregelen genomen waarvan de gemeente eerder stellig verkondigd had dat zij juridisch niet houdbaar zijn. Eén voorbeeld daarvan is het instellen van een totaalverbod op vakantieverblijf in de drie genoemde wijken. Daarover heeft de wethouder herhaaldelijk en tot eind 2017 [17] [18] aangegeven dat dit juridisch niet mogelijk was, na consultatie met de minister van binnenlandse zaken. Desalniettemin is dit totaalverbod onder dwang van het coalitieakkoord van 2018 op 1-7-2021 toch tot stand gekomen onder het mom van zelfverklaard “juridisch pionieren” [19].

Hetzelfde geldt voor het inperken van vakantieverblijf tot slechts 30 nachten per jaar, waarvan de wethouder aangegeven heeft [19] dat het *“juridisch lastig is, omdat de gemeente moet aantonen dat het gaat om de onttrekking van een woning aan de voorraad.”* Dit laatste is ten ene male niet aangetoond en in strijd met het standpunt van het Europese Hof (ECLI:EU:C:2020:743, onder 72).

Enkele citaten van de wethouder uit een opiniestuk [19] voorafgaand aan het verbod op vakantieverblijf zijn kenmerkend voor de handelswijze van de gemeente ten opzichte van het Unierecht:

- *“Amsterdam zoekt de randen van deze dienstenrichtlijn op door vakantieverblijf in een aantal buurten te verbieden.”*
- *“Maar het blijft een permanent gevecht waarbij we de randen van wetten en regels opzoeken ...”*
- *“Laten we dat systeem van wetten en regels en de ideeën daarachter zelf ter discussie stellen.”*

Het kan dan ook geen verbazing wekken dat de (hoogste) Nederlandse bestuursrechter de gemeente Amsterdam herhaaldelijk terechtgewezen heeft vanwege het overschrijden van haar bevoegdheden of vanwege gebrek aan proportionaliteit van maatregelen.

In een eerste voorbeeld heeft de Raad van State geoordeeld (ECLI:NL:RVS:2020:261) dat er geen wettelijke grondslag bestond voor het invoeren van een nachtcriterium voor vakantieverblijf met bijbehorende meldplicht, buiten de kaders van een vergunningstelsel.

In een tweede voorbeeld heeft de Raad van State het ongedifferentieerde boetestelsel, waarbij boetes van 20 500 euro opgelegd werden ongeacht de omstandigheden en aard van de overtreding, niet evenredig geacht en de gemeente opdracht gegeven om het boetestelsel beter te differentiëren (ECLI:NL:RVS:2020:2850).

Ook het bovengenoemde verbod op vakantieverhuur in de drie wijken is door de rechter ongedaan gemaakt (ECLI:NL:RBAMS:2021:1017) omdat de gemeente hiertoe geen wettelijke bevoegdheid had.

Een duidelijk regelgevend kader van de kant van de Commissie zou dergelijke kostbare juridische procedures kunnen voorkomen en gemeenten behoeden voor het aangaan van juridische experimenten uit politieke opportuniteit, ten koste van particuliere verhuurders, met wetgeving die strijdig is met de Dienstenrichtlijn.

4. Commentaar op de zienswijze van de European Cities Alliance

In de zienswijze van de "European Cities Alliance" (ECA), ingediend door de heer Boekwijt van de gemeente Amsterdam, wordt herhaaldelijk ingegegaan op de Amsterdamse situatie. Deze zienswijze verdient op deze punten echter wel nuancering.

Er wordt gesteld dat het aantal listings (op Airbnb, vermoedelijk) in Amsterdam gegroeid was van 4700 in 2013 tot 22000 in 2017. Hier valt bij aan te tekenen dat, na invoering van het registratiestelsel en het verwijderen door de grote platforms van inactieve, niet-geregistreerde listings op 4 oktober 2021 nog maar 4128 listings overgebleven zijn. Aangezien het aantal listings (dat ook vergunde hotels en apart'hotels omvat) dus geen goede maat is voor de mate van werkelijke particuliere toeristische verhuur, kan daarmee ook niet de impact van particuliere toeristische verhuur vastgesteld worden, zoals de ECA ten onrechte beweert.

Verder valt op dat de ECA stelt niet tegen particuliere toeristische verhuur te zijn, terwijl de gemeente Amsterdam in een deel van de stad vakantieverhuur verboden had, totdat dit door de rechter als onrechtmatig beoordeeld werd. Ook gaat de ECA niet in op de vele voordelen die toeristische verhuur biedt, en die in het Impact Assessment terecht aangewezen worden.

De ECA verwijst naar een resolutie van het Europees Parlement, waarin opgenomen staat dat toeristische verhuur leidt tot het onttrekken van woningen aan de woningmarkt en prijsopdrijving. In de Amsterdamse situatie is echter van beide geen sprake: woningen mogen tot slechts 30 nachten verhuurd worden. Voor toeristische verhuur van woningen tot 120 nachten per jaar heeft het Europese Hof echter vastgesteld (ECLI:EU:C:2020:743, onder 72) dat dergelijke verhuur *“geen impact [heeft] op de markt voor langdurige verhuur, aangezien de verhuurder zijn hoofdverblijfplaats niet elders hoeft te vestigen.”* Bovendien ontbreken met een dergelijk stringent nachtenquotum de mogelijke prijsopdrijvende effecten (verdrijving, hoger rendement voor investeerders), die bij *permanente* toeristische verhuur van hele woningen tot een prijsopdrijving van gemiddeld 3,5% zouden kunnen leiden [11]. Uit recent onderzoek, in opdracht van de Europese Commissie, kan in Amsterdam dan ook geen eenduidig prijsopdrijvend effect van particuliere toeristische verhuur waargenomen worden [12].

Tenslotte wordt er vermeld dat particuliere toeristische verhuur een negatieve invloed heeft op de leefbaarheid. Er wordt aangehaald dat tijdens een buurtenquête in 2018 80 % van de bewoners in het centrum van Amsterdam overlast van toeristische verhuur in hun buurt zegt te ervaren. Uit het uitvoeriger onderzoek [10] in opdracht van de gemeente Amsterdam zelf komt echter een ander beeld naar voren. Zo blijkt er een positieve correlatie tussen de mate van particuliere toeristische verhuur en de leefbaarheid in de wijk. Bovendien blijkt er geen verband te bestaan tussen de vermeende overlast (uit dergelijke subjectieve buurtenquêtes) in directe omgeving en de daadwerkelijke mate van toeristische verhuur in de desbetreffende wijk [10]. Van B&Bs is al langer bekend dat het, gezien de hoge mate van sociale controle, niet tot overlastmeldingen uit de buurt leidt [13]. Gezien het zeer beperkte aandeel (1,4 % in heel Amsterdam, maar circa slechts 0,4 % in de binnenstad) dat vakantieverhuur aan toeristische overnachtingen bijdraagt, is het ook niet aannemelijk dat dit significant aan de toeristische overlast bijdraagt.

ECA stelt verder de door u geconstateerde fragmentatie en onduidelijkheid van de regels ter discussie. Wij hebben echter zelf in Amsterdam ervaren dat veel hosts niet van de steeds wisselende regelgeving (zie annex) op de hoogte zijn. Zo verwarren sommige verhuurders het registratiestelsel met het vergunningstelsel en veronderstellen ze dat registratie volstaat, met administratieve vergissingen tot gevolg. Voor dergelijke administratieve vergissingen worden buitensporige boetes van minimaal 8700 euro opgelegd [14]. Hierbij valt op te merken dat de Raad van State dergelijke boetes herhaaldelijk als onevenredig heeft beoordeeld [15] en gematigd heeft of ongedaan gemaakt.

Gezien de hiervoor beschreven geschiedenis van de afgelopen jaren, waarin de gemeente Amsterdam onder het mom van zelfverklaarde "juridische experimenten" steeds de grenzen van haar bevoegdheden opgezocht en overtreden heeft, is het niet verbazingwekkend dat ze zich tegen de door u voorgestelde harmonisatie verzetten. De daarvoor aangedragen redenen, zoals verschillen in de aard van huizenmarkt of de lokale maatschappelijke impact van toerisme, staan een transparant en uniform regelgevend kader echter niet in de weg.

5. Conclusies en aanbevelingen

Samenvattend kan gesteld worden dat de gemeente Amsterdam uit politieke opportuniteit ten onrechte het antwoord op de toegenomen toeristische drukte en de daarmee gepaard gaande overlast vooral bij particuliere verhuurders heeft gezocht. De gemeente Amsterdam heeft bij genomen maatregelen herhaaldelijk de grenzen van het Nederlandse recht en het Unierecht overschreden onder het mom van doelbewuste "juridische experimenten", die voor particuliere verhuurders kostbaar uitpakken, omdat zij slechts via juridische procedures zulke maatregelen teniet kunnen doen.

Wij achten het daarom van groot belang dat de Europese Commissie duidelijkheid verschafft aan gemeenten over mogelijke regelgeving die in lijn met de Dienstenrichtlijn en het eigendomsrecht geacht kan worden. Daarbij onderschrijven wij de doelmatigheid om een duidelijk onderscheid te maken tussen professionele en particuliere verhuurders. Voor de laatste groep moeten naar ons inziens ook minimale rechten geformuleerd worden, zodat deze gevrijwaard blijven van overmatig belastende inperkingen die strijdig zijn met Europese principes van een vrije markt (in het bijzonder: feitelijke noodzaak, evenredigheid, non-discriminatie en subsidiariteit).

Daarbij kan op drie doelstellingen gestuurd worden:

- Bescherming woningvoorraad

In gemeenten met aanmerkelijke schaarste aan woonruimte en hoge druk op de woningmarkt is het te rechtvaardigen om de toeristische verhuur te beperken tot het *hele* hoofdverblijf ("vakantieverhuur") of een ondergeschikt deel van het hoofdverblijf ("B&B"). Alleen vakantieverhuur mag daarbij tevens tot een maximum aantal nachten beperkt worden, dat echter niet lager dan 60 mag liggen. Voor een B&B mag de gemeente vereisen dat het verhuurde gedeelte kleiner is (<50 %) dan de rest van het hoofdverblijf en dat de verhuurder (of een aangewezen tijdelijke vervanger) ook daadwerkelijk in de woning verblijft. Indien voor B&Bs een inhoudelijke toetsing vooraf gewenst is, kan eventueel een vergunningstelsel ingevoerd worden, waarbij de vergunningen in principe voor onbepaalde tijd afgegeven worden of stilzwijgend verlengd.

- Toeristische druk en overlast

Bij overmatige toeristische druk in een wijk en alleen indien de particuliere toeristische verhuur aanmerkelijk (>20 % van het totaal aantal overnachtingen) aan deze totale toeristische druk in een wijk bijdraagt, kan de gemeente overwegen om een *schaars* vergunningenstelsel voor particuliere toeristische verhuur in te voeren, met vergunningen voor bepaalde tijd en een maximaal aantal vergunningen per wijk. Om mogelijke overlast te voorkomen kan een maximum van 4 (kinderen jonger dan 4 niet meegerekend) ingesteld worden op het aantal gasten dat tegelijk in de woning verblijft.

- Transparantie en handhaving

Om naleving van de regels te kunnen controleren is het instellen van een (landelijk) registratiestelsel te rechtvaardigen, waarbij advertenties een registratienummer moeten vermelden. Een registratienummer moet eenvoudig, kosteloos en digitaal aangevraagd kunnen worden. Indien voor vakantieverhuur een nachtcriterium ingesteld is kan een gemeente vereisen dat overnachtingen vooraf gemeld worden (met de mogelijkheid omissies te corrigeren).

Deze mogelijke maatregelen ziet Amsterdam Gastvrij als de uiterste maatregelen die overheden kunnen opleggen aan particuliere toeristische verhuurders. Verdere inperking van de vrijheid van dienstverlening voor toeristische verhuur is wat ons betreft niet snel te rechtvaardigen. Het staat overheden uiteraard vrij om geen of minder beperkende maatregelen op te stellen.

Wij hopen dat de Europese Commissie de rechten van particuliere verhuurders zal waarborgen door in een regelgevend kader ook dergelijke minimumrechten te formuleren. Het zal kostbare juridische procedures kunnen voorkomen.

Hoogachtend,

Maarten Bruinsma
Voorzitter Vereniging Amsterdam Gastvrij
bestuur@amsterdamgastvrij.nl

Referenties:

[1] <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/bedandbreakfast/regels/>

[2] <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/vakantieverhuur/melden/>

[3] Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek, Informatie en Statistiek, "Toerisme MRA 2019-2020".

[4] Gemeente Amsterdam, "Toeristische verhuur van woonruimte", Rapportage 1 januari 2020 – 31 december 2020.

[5] <http://www.parool.nl/nieuws/amsterdam-weert-hotels-uit-de-binnenstad~bfc73928/>

[6] <https://nos.nl/artikel/2318021-ondanks-bouwstop-groeit-het-aantal-hotels-in-amsterdam-explosief>

[7] <https://www.parool.nl/nieuws/amsterdam-2010-toeristisch-topjaar~bdf2ff8f/>

[8] https://openresearch.amsterdam/image/2021/5/16/bezoekersprognose_amsterdam_2018_2021_dd_maart_2021.pdf

[9] https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/887342/coalitieakkoord_amsterdam_2018.pdf

[10] Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek, Informatie en Statistiek, "Toeristische draagkracht van wijken, meting 2019"

[11] Hans R.A. Koster, Jos van Ommeren, Nicolas Volkhausen, "Short-term rentals and the housing market: Quasi-experimental evidence from Airbnb in Los Angeles", Journal of Urban Economics (2021), doi: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2021.103356>
<https://esb.nu/esb/20047502/airbnb-verhoogt-de-woningprijzen-en-huren-in-los-angeles>

[12] Ko Koens et al.: "Short-term accommodation rental in Amsterdam", EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, 2021, ISBN 978-92-76-38341-3

[13] Gemeente Amsterdam, Evaluatie toeristische verhuur van woningen 2016, pagina 22, 23.

[14]

<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/wonen/sancties-boetes/bestuurlijke-boete/>

[15]

<https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@123464/maatwerk-nodig-bij-boetes-voor-illegale/>

[16]

<https://publicaties.rekenkamer.amsterdam.nl/handhaving-vakantieverhuuronderzoeksrapport/>

[17] Het Parool, 22 november 2017, "Wethouder Ivens: verbod op vakantieverhuur onmogelijk",

<https://www.parool.nl/nieuws/wethouder-ivens-verbod-op-vakantieverhuur-onmogelijk~bc8d503b/>

[18] Raadsvergadering commissie Wonen en Bouwen 7-9-2016, citaat wethouder Ivens: *"Ja, elk onderzoek wijst hetzelfde uit: het verhuren van je eigen woning aan toeristen als je even op vakantie bent mag, als maar primair je woning nog je woning is. Dat is wat het juridisch verhaal is."*

[19] De Volkskrant, Laurens Ivens (wethouder Wonen & Bouwen Amsterdam), "Opinie: Brussel ligt dwars bij Amsterdamse aanpak toerisme", 4 Augustus 2020,

<https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-brussel-ligt-dwars-bij-amsterdamse-aanpak-toerisme~bc5f8994/>