



Gemeente
Amsterdam



Evaluatie toeristische verhuur van woningen

Vakantieverhuur, short stay en Bed and Breakfast

Inhoud

1.	Inleiding	3
2.	Drie vormen van verhuur: vakantieverhuur, short stay en Bed and Breakfast	5
3.	Omvang toeristische verhuur in woningen	7
4.	Vakantieverhuur: de regels in de praktijk	11
5.	Short stay	19
6.	Bed and Breakfast	22
7.	Versterking handhaving	24
8.	Samenwerking platforms toeristische verhuur	28
9.	Toeristenbelasting	33
10.	Communicatie: bekendheid beleid	35
11.	Draagvlak	39
12.	Vergelijking met andere steden	42
13.	Conclusies en inzet college	46
	Bijlage 1 – Aanbod woningen op Airbnb	49

1. Inleiding

Vanaf 2012 werd de markt van toeristische verhuur opgeschud door platforms voor toeristische woningverhuur. Hoewel het idee niet nieuw was, zorgde de zeer toegankelijke en moderne manier van aanbieden in de vorm van een sociaal netwerk voor een sterke groei van vraag en aanbod.

Inmiddels is toeristische verhuur in het nieuws in Amsterdam eerder regel dan uitzondering. Amsterdam is hierbij het landelijke voorbeeld van zowel de positieve als de negatieve kanten van toeristische verhuur van woningen. Airbnb is een algemeen begrip geworden voor alles wat met toeristen en woningen te maken heeft.

Vanwege de groei en de maatschappelijke discussie hierover introduceerde het gemeentebestuur op 12 februari 2014 beleid voor vakantieverhuur. Vanaf dat moment konden Amsterdammers hun eigen woning incidenteel (tot maximaal 60 dagen) verhuren aan toeristen, mits dat veilig, rustig en in een gelijk speelveld met andere accommodaties voor toeristen gebeurde. Uitgangspunten hierbij waren en zijn dat woningen zijn om in te wonen, maar dat daarnaast Amsterdam als gastvrije stad deze nieuwe vorm van verblijf wil faciliteren. Na twee jaar zou het beleid worden geëvalueerd. Het college heeft daartoe de afdelingen Wonen, Economie en Belastingen opdracht gegeven deze evaluatie te schrijven.

Twee jaar later worden er in Amsterdam naar schatting 22.000 woningen in elk geval één keer per jaar geheel of gedeeltelijk aangeboden voor overnachtingen en wordt 7 % van het totaal aan overnachtingen geboekt in woningen via bovengenoemde platforms. Gebruikers in Amsterdam zijn zeer positief over vakantieverhuur, maar over permanente verhuur van woningen zijn Amsterdammers zeer negatief, zo blijkt uit onderzoek van Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) dat voor deze evaluatie is uitgevoerd.

De gemeenteraad volgt deze ontwikkelingen nauwgezet en vrijwel alle raadsfracties dienden moties in (PvdA mevrouw Moorman), stelden schriftelijke vragen (VVD, de heer van der Ree), of stelden mondelinge vragen waarop een toezegging volgde (PvdD de heer van Lammeren, D66 de heer van Dantzig, Groen Links de heer Nuijens, SP de heer Flentge).

Deze evaluatie toetst in hoeverre vakantieverhuur, short stay en Bed and Breakfast (B&B) in de praktijk uitgevoerd kunnen worden. De essentiële vraag hierbij is: zijn de huidige beleidsregels toereikend om toeristisch gebruik van woningen op een eerlijke, rustige en veilige manier te faciliteren zonder de woningvoorraad aan te tasten? Hiervoor worden in hoofdstuk twee en hoofdstuk drie eerst de verschillende vormen van beleid en de omvang ervan in de stad uiteengezet. Hoofdstukken vier tot en met zes beschrijven de werking van de regels in de praktijk van vakantieverhuur, short stay en

B&B. Daaropvolgend (hoofdstuk zeven) wordt de versterking van handhaving toegelicht. De samenwerking met platforms, de inzet op heffing en inning van toeristenbelasting en communicatie en het draagvlak worden in hoofdstukken zeven tot en met tien behandeld. Een vergelijking met andere steden (hoofdstuk 12), gaat vooraf aan het slothoofdstuk (13) waarin conclusies en inzet van het college worden toegelicht.

2. Drie vormen van verhuur: vakantieverhuur, short stay en Bed and Breakfast

Amsterdamse woningen kunnen op drie verschillende manieren verhuurd worden aan toeristen. De evaluatie gaat in op alle drie de vormen van verhuur, die hieronder kort worden toegelicht.

Vakantieverhuur

Sinds de vaststelling van het beleid vakantieverhuur¹ mogen Amsterdammers onder strikte voorwaarden incidenteel hun woning ter beschikking stellen aan toeristen. De belangrijkste regels voor vakantieverhuur zijn:

- maximaal 60 dagen per jaar
- maximaal 4 personen
- de verhuurder is verplicht toeristenbelasting te betalen
- niet in corporatiewoningen
- overlast is niet toegestaan
- de woning moet aan de brandveiligheidseisen voor woningen voldoen.
- De verhuurder is hoofdbewoner en staat als zodanig ingeschreven in de Basisregistratie Personen(BRP)

Naast deze gemeentelijke voorwaarden geldt de privaatrechtelijke voorwaarde dat vrijwel altijd toestemming van de eigenaar of VVE vereist is.

Short stay

Short stay is beleid dat mogelijk moet maken dat (primair) zakenmensen die langere tijd in Amsterdam moeten zijn voor hun werk in een gewone woonomgeving kunnen verblijven. De belangrijkste regels voor short stay zijn:

- De verhuurperiode moet per verblijf minimaal zeven nachten aaneengesloten zijn
- Verhuur aan niet meer dan aan vier personen
- In de bestaande bouw moet een vergunning woningonttrekking verleend worden, die 10 jaar geldig is
- Het bestemmingsplan moet short stay toestaan onder de bestemming wonen
- Afdracht toeristenbelasting is verplicht

¹ B&W besluit dd. 12 februari 2014

Bed and Breakfast

B&B's zijn sinds 2000 in Amsterdam toegestaan. Het beleid is begonnen in stadsdeel Centrum, waar bij bewoners de behoefte bestond om een deel van de woning uit te baten als B&B. Waar een B&B in een woning plaatsvindt, gelden in Amsterdam de volgende regels:

- Minimaal 60% van de oppervlakte moet in gebruik blijven van de hoofdbewoner(s). De woning mag dus niet (grotendeels) worden onttrokken aan de woningvoorraad.
- Maximaal vier bedden
- Er moet toeristenbelasting betaald worden
- De B&B moet gemeld worden bij het stadsdeel

3. Omvang toeristische verhuur in woningen

In de rapportage vakantieverhuur van april 2015 is een inschatting gemaakt van het aanbod toeristische woningverhuur op websites in 2014². Ingeschat werd dat naast het aantal B&B's (2.500) en short stay appartementen (1.000), 13.000 volledige woningen werden gebruikt voor vakantieverhuur. Bij elkaar ging het om 16.500 woningen die in elk geval één keer per jaar geheel of gedeeltelijk werden aangeboden voor toeristische verhuur.

Begin 2016 is door de gemeente³ een nieuwe telling gemaakt. Om een betrouwbare schatting te kunnen maken, heeft het college er bij Airbnb als marktleider op aangedrongen inzicht te geven in de verhuurcijfers in Amsterdam en deze cijfers ook openbaar te maken in deze evaluatie. Daar heeft het bedrijf mee ingestemd. De cijfers over toeristische woningverhuur zijn overwegend inschattingen, op basis van cijfers die het college van Airbnb heeft ontvangen over 2015.

Naar schatting worden er tussen 1 februari 2015 en 1 februari 2016 in Amsterdam ongeveer 22.000 woningen in elk geval één keer geheel of gedeeltelijk aangeboden voor toeristische verhuur. Dit aantal bestaat naar schatting uit 18.000 hele woningen, waarvan 1.110 short stay⁴ en 17.000 vakantieverhuur. Daarnaast gaat het naar schatting om 4.600 B&B's/kamers. Ten opzichte van 2014 is dit een stijging van 33% van het totaal aantal woningen dat afgelopen jaar op enig moment voor verhuur is aangeboden. De toename van vakantieverhuur is 38%, de toename B&B's/kamers 83% en de toename short stay is 10%.

In totaal werd in 2015 5% van de Amsterdamse woningvoorraad in elk geval één keer geheel of gedeeltelijk gebruikt voor toeristische verhuur⁵. Dit is een stijging van 2 procentpunten ten opzichte van 2014 (3%). Het is niet duidelijk welk percentage hiervan corporatiewoningen betreft. Van het aantal klachten over toeristische verhuur dat bij Meldpunt Zoeklicht binnenkomt, gaat 13 % over corporatiewoningen betreft (zie hoofdstuk 4).

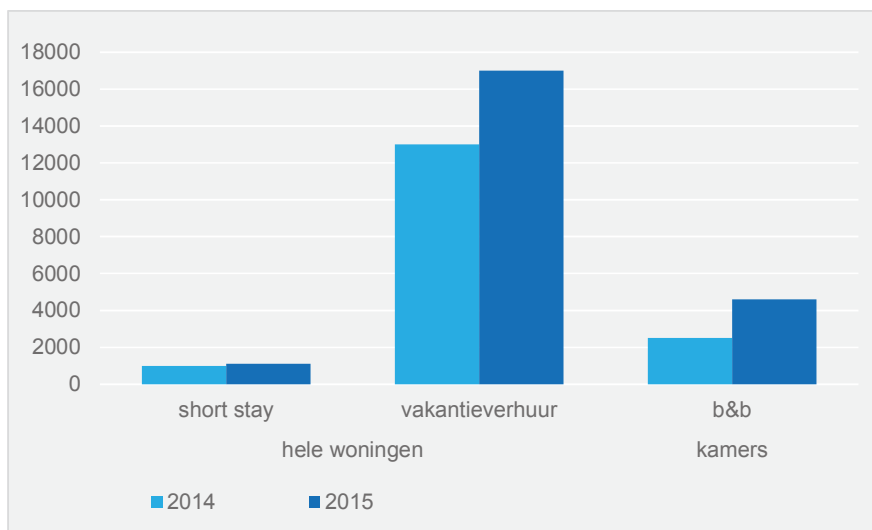
² Rapportage particuliere vakantieverhuur (toeristische verhuur van woningen), besproken raadscommissie 15 april 2015

³ Afdeling economie

⁴ Amsterdam kent 689 vergunningen voor short stay en naar schatting 400 short stay in nieuwbouw.

De woningvoorraad in Amsterdam kent 417.096 woningen waarvan 127.500 koopwoningen, 189.900 corporatiewoningen en 99.700 woningen die particulier verhuurd worden⁵. Hiervan komen 227.200 woningen in aanmerking voor toeristische verhuur (alle woningen uitgezonderd corporatiewoningen).

Figuur I, Groei vakantieverbuur, short stay en B&B 2014, 2015



Bij de schattingen zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Airbnb is goed voor 75 % van de markt van het totaal aanbod toeristische woningverhuur. De overige websites beslaan samen 25% van de markt.
- Op basis van de cijfers van Airbnb is geëxtrapoleerd naar een totaalaanbod woningen en/ of kamers dat op enig moment in het jaar, in de vorm van B&B, short stay of vakantieverbuur wordt verhuurd. Het aanbod op websites zegt niets over daadwerkelijke verhuur (beschikbaarheid) of verhuurgedrag (legaal of illegaal).
- Alle websites bieden een mix van accommodatievormen aan zoals short-stay, B&B en gehele woningen/appartementen. Alle vormen komen zowel in legale als in illegale vorm voor op de sites⁶.
- Veel websites kennen dubbelingen. Enerzijds omdat verschillende websites samenwerken (de inhoud van de sites zijn als het ware een kopie van elkaar). Anderzijds omdat de aanbieders zelf hun aanbod op verschillende sites aanbieden.

Het aanbod woningen op Airbnb in 2015, verdeeld per stadsdeel en per aantal verhuurde nachten is opgenomen in bijlage I (pagina 50).

⁶ Verhuur van de woning conform de regels van vakantieverbuur, of illegaal: bedrijfsmatig (meer dan 60 dagen en/of zonder short-stay vergunning en niet zijnde een B&B) exploiteren van een woning voor toeristische verhuur.

Aanbod ten opzichte van hotelkamers

Naast de 22.000 woningen die op enig moment voor toeristische verhuur worden aangeboden, telt Amsterdam momenteel 30.000 hotelkamers⁷. Daarvan bevindt 41% zich in stadsdeel Centrum (12.517 kamers en 286 hotels). Van het totaal aantal hele woningen dat in Amsterdam voor verhuur wordt aangeboden, bevindt 28⁸ % zich in stadsdeel Centrum (4049 woningen). Hiervan is 11% short stay (447 short stay vergunningen).

Het aantal geregistreerde overnachtingen in hotelkamers in 2014 was 12,5 miljoen, het geschat aantal overnachtingen via toeristische platforms was 600.000 (circa 5% van het totaal aantal overnachtingen). De cijfers voor geregistreerde hotelovernachtingen in 2015 worden geschat op 13 miljoen⁹, een stijging van 4 % ten opzichte van 2014. Het totaal aantal overnachtingen in woningen in 2015 wordt geschat op 1,02 miljoen nachten. Afgerond is dat 7 % van het totaal aantal toeristische overnachtingen in de stad. Ten opzichte van 2014 is dat een toename van 2 procentpunten.

De opkomst van sleutelbedrijven

De groei van het aanbod toeristische accommodaties in woningen vertaalt zich ook in de ontwikkeling van een bedrijfstak van servicebedrijven voor toeristische verhuur van woningen, die zichzelf 'sleutelbedrijven' noemen. Deze bedrijven nemen het proces van verhuur over van verhuurders, van incheck tot schoonmaak en alles wat daar tussen in zit. De portfolio van deze bedrijven varieert van 10 woningen tot meer dan honderd en ook het aantal diensten en het serviceniveau verschilt sterk per bedrijf.

De sterke groei heeft deze bedrijfstak ook tot doelgroep gemaakt van het beleid toeristische verhuur. Op dit moment heeft de gemeente¹⁰ contact met 25 sleutelbedrijven. De inzet van dit contact is het verschaffen van informatie over de Amsterdamse regels. Daarnaast is portfoliobeheer, zoals deze bedrijven dat toepassen, bekend bij de afdeling handhaving Wonen. Bij verhuur van woningen in strijd met de geldende regels, worden zowel de eigenaar als de bemiddelaar/ sleutelbedrijf aangeschreven.

⁷ Afgerond. Zie de hotelmonitor en de update van het hotelbeleid voor uitgebreide informatie over aantal hotelkamers en hotelontwikkelingen in Amsterdam

⁸ 4049 van de 14410 hele woningen die op Airbnb worden aangeboden in Centrum, zie bijlage I

⁹ Cijfers 4^e kwartaal zijn nog niet beschikbaar. Op basis van een verwachte groei van 3%, komt de schatting uit op 13 miljoen. Bron: rapport toerisme in Metropoolregio Amsterdam 2014- 2015, OIS december 2015

¹⁰ Afdeling wonen en afdeling economie

Bevindingen

- Het aantal woningen dat in elk geval één keer in het jaar te huur wordt aangeboden voor toeristen in 2015, is naar schatting vergeleken met 2014 gestegen met 33% tot een totaal aantal van 22.000 woningen. De toename van vakantieverhuur is 38%, de toename B&B's/kamers 83% en de toename short stay is 10%.
- Daarmee wordt naar schatting 5 % van de woningvoorraad op enig moment in het jaar gebruikt voor toeristische verblijf. Dit is een stijging van 2 procentpunten ten opzichte van 2014.
- Het aanbod zegt niets over daadwerkelijke verhuur. Een woning kan een dag, een week of 365 dagen per jaar te huur worden aangeboden.
- Van alle toeristische overnachtingen is in 2015 circa 7 % geboekt via een platform voor woningen. Dit is een stijging van 2 procentpunten ten opzichte van 2014 (5%).
- Naast de traditionele verhuursites, ontstaat een aparte bedrijfstak onder de noemer 'sleutelbedrijven'. Deze bedrijven vormen een aparte doelgroep binnen het beleid middels inzet van communicatie en handhaving.

4. Vakantieverhuur: de regels in de praktijk

De regels voor vakantieverhuur zijn toegelicht in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk beschrijft de werking van de regels in de praktijk voor wat betreft het gebruik van de woning. Toeristenbelasting wordt beschreven in hoofdstuk 9.

Verhuur langer dan 60 dagen

De maximale verhuurperiode bij vakantieverhuur is in totaal 60 dagen per jaar. Verhuur langer dan 60 dagen wordt beschouwd als hotelmatige verhuur. In de wetgeving en in de praktijk van de handhaving bestaat echter een onderscheid tussen verhuur langer dan 60 dagen zonder vaste bewoning en verhuur langer dan 60 dagen als de woning nog wel bewoond wordt. Begrip van dit onderscheid is van belang om een oordeel te kunnen vellen over de werking van de regels, daarom volgt hieronder een toelichting.

Verhuur langer dan 60 dagen: geen hoofdverblijf

Het juridisch instrumentarium om verblijf langer dan 60 dagen zonder hoofdverblijf aan te pakken is als volgt:

1. Huisvestingswet. Als er geen sprake meer is van hoofdverblijf in de zin van de Huisvestingswet, is de woning onttrokken aan de woonruimtevoorraad. Dat is zonder een vergunning woningonttrekking niet toegestaan. Hoofdverblijf is in ieder geval langer dan zes maanden maar het kan ook korter zijn als aangetoond wordt dat de hoofdbewoner niet de intentie heeft om permanent in de woning te wonen.
2. Bestemmingsplan. Een woning moet in het bestemmingsplan de bestemming wonen hebben, een gebruik als hotel is geen wonen.
3. Bouwverordening. Bij meer dan vier personen is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik nodig
4. Bouwbesluit. Hierin staan regels over brandveiligheid in hotels.

Op aanpak van illegale verhuur zonder hoofdbewoning lag het afgelopen jaar de focus in de handhaving omdat de negatieve maatschappelijke effecten hiervan het grootste zijn. Gehele panden of woningen worden aan de voorraad onttrokken. Brandveiligheid is hier het meest in geding. Woningen die zonder hoofdbewoning regelmatig of continu worden verhuurd, zorgen voor de meeste klachten van overlast, zo blijkt uit de meldingen die bij Meldpunt Zoeklicht binnen zijn gekomen in 2015.

De aanpak is het laatste jaar zoveel mogelijk binnen de reguliere handhaving uitgebreid en verfijnd. Van losse projecten is overgestapt naar twee continu werkende projecten, waarbij de handhaving in principe elke dag plaatsvindt. Door de intensiteit en de schaal van de aanpak kunnen nu meer resultaten worden geboekt en wordt nieuwe kennis verkregen over de meest adequate aanpak in verschillende situaties.

De handhaving was in 2015 in belangrijke mate meldingsgericht. Klachten en signalen komen binnen bij Meldpunt Zoeklicht (of worden daar ingeboekt) en op basis van een analyse wordt het onderzoek uitgezet. In 2015 zijn op die manier 834 meldingen van toeristische verhuur opgepakt. Veel daarvan zijn illegale hotels met een lang en intensief handhaaftraject zodat met de afhandeling van de meldingen een groot beslag op de capaciteit wordt gelegd. De handhaving heeft plaatsgevonden in stedelijke flexacties en in eigen projecten van de afdeling Wonen. Flexacties zijn acties waarbij extra capaciteit (max 20%) uit de gemeentelijke handhavingscapaciteit kan worden ingezet met medewerking van alle stadsdelen, Inkomen, Onderwijs, Jeugd en Zorg en Belastingen.

De aanpak illegale verhuur zonder hoofdbewoning kent een onderscheid in twee projecten: een project gericht op gehele panden en een project gericht op afzonderlijke woningen.

Gehele panden

Dit is de meest vergaande vorm van een illegaal hotel. Binnen een pand zijn meerdere (vaak alle) verdiepingen in gebruik als toeristisch verblijf. Dat kan per verdieping zijn of per kamer. Het is een intensieve aanpak. Met de handhaving van één pand is een team van twee toezichthouders en een brandweerman een dag bezig. Vooraf gaat een analyse van het adres en na afloop is er een administratieve en juridische afronding.

Als toeristen worden aangetroffen, beoordeelt de brandweer of de brandveiligheid goed geregeld is. Dat is meestal niet het geval omdat een als hotel gebruikt pand strenge eisen heeft ten aanzien van de vluchtwegen. Er is dan sprake van vier overtredingen tegelijk en per woning in een pand wordt een bestuurlijke boete opgelegd. Als er acuut gevaar is wordt het gehele pand direct gesloten en op grond van het bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Via de eigenaar worden de toeristen elders ondergebracht.

Afzonderlijke woningen

Hiervan is sprake als binnen een pand slechts één appartement of etage toeristisch wordt verhuurd. Omdat op voorhand de brandveiligheid minder in het geding is (te vergelijken met een gewone woning) is deze procedure lichter en kunnen meer adressen per team worden afgehandeld. Maar ook hier wordt bij overtreding een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom opgelegd.

Het onderzoeksteam bestaat ook hier uit een toezichthouder van de centrale stad en van het stadsdeel waarna de besluiten gezamenlijk worden aangemaakt, maar te onderscheiden naar overtreding van de Huisvestingswet (centrale stad) en bestemmingsplan, bouwverordening en Bouwbesluit (stadsdeel). De brandweer is niet direct betrokken, maar kan ingeschakeld worden als blijkt dat er ondanks de voorafgaande analyse toch meerdere woningen in een pand aan toeristen worden verhuurd.

Als de situatie dan naar het oordeel van de brandweer wel in strijd is met het Bouwbesluit, kan tijd worden gegeven voor aanpassingen en wordt een last onder bestuursdwang gegeven met een termijn waarbinnen de situatie in orde moet zijn. In de praktijk betekent dit dat er daarna geen toeristen meer mogen worden aangetroffen, want ook als de situatie veilig is, is permanente verhuur aan toeristen niet toegestaan. Sluiting is dan echter niet meteen aan de orde. Op deze manier zijn in 2015 167 hotelappartementen gesloten.

Uit cijfers van Airbnb (bijlage I) blijkt dat het afgelopen jaar 4% van de woningen die gebruikt worden voor verhuur, langer werden verhuurd dan 180 dagen. Dat zijn 631 woningen. Hier zitten ook short stay adressen tussen en woonboten tussen die relatief veel worden aangeboden. Short stay is het gehele jaar mogelijk en in 2015 gold voor woonboten nog geen duidelijk beleidskader en ontbrak de handhaving. Nu beleid is vastgesteld, wordt nog voor de zomer van 2016 gestart met de handhaving op woonboten die geheel aan toeristen worden verhuurd. Nog eens 4% wordt aangeboden tussen vier en zes maanden (ook inclusief short stay en woonboten). Van deze 4% is het aanmerkelijk dat er geen hoofdverblijf meer is.

Verhuur langer dan 60 dagen: hoofdverblijf

Het juridisch instrumentarium om verblijf langer dan 60 dagen zonder hoofdverblijf aan te pakken is als volgt:

Bestemmingsplan. Een woning moet in het bestemmingsplan de bestemming wonen hebben, een gebruik als hotel is geen wonen.

Bouwverordening. Bij meer dan vier personen is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik nodig

Bouwbesluit. Hierin staan regels over brandveiligheid in hotels.

Als wel hoofdverblijf lijkt te worden gehouden, maar de woning wordt langer dan 60 dagen aan toeristen verhuurd, is er sprake van overtreding van de beleidsregels, maar de Huisvestingswet kan dan niet gebruikt worden omdat er geen sprake is van woningonttrekking.

Met het ministerie van BZK is (ambtelijk) besproken in hoeverre de nieuwe Huisvestingswet de mogelijkheid biedt om bij een termijn van 60 dagen te kunnen handhaven op woningonttrekking op grond van de Huisvestingswet zoals dat bij permanente verhuur van woningen gebeurt. De nieuwe Huisvestingswet is hier niet eenduidig over. BZK is van oordeel dat het principe van hoofdverblijf houden leidend is in de Huisvestingswet bij woningonttrekking zoals dat ook het geval was bij de voorgaande wet. Een 60 dagen grens is dan arbitrair. De gemeente is bevoegd in haar verordening zelf een grens vast te stellen. Het is aan de rechter om de verordening te toetsen aan de Huisvestingswet. Jurisprudentie die is toegespitst op deze regel in het vakantieverhuurbeleid is er nog niet. Gezien de discussie over hoofdverblijf is een grens voor verhuur korter dan 60 dagen niet aannemelijk.

In het maatschappelijk debat worden vaak voorbeelden genoemd van 'weekendverhuurders'; Amsterdammers die wel hoofdbewoner zijn maar hun woning verhuren op vraag en zodoende in de weekenden als er wordt verhuurd ergens anders logeren. Deze verhuurders zouden vaak boven de 60 dagen verhuren. Om te onderzoeken hoe deze groep, die langer dan 60 dagen maar zonder aantoonbare woningonttrekking verhuurt, kan worden gehandhaafd, is in december 2015 onder 10 adressen een pilot uitgevoerd, specifiek gericht op verhuur van iets langer dan 60 dagen (tussen de 60 en 90 dagen). De voornaamste uitkomst van de pilot is dat zelfs bij dit gerichte onderzoek er geen woningen werden aangetroffen waarbij meer dan 60 dagen verhuurd was en tegelijkertijd nog sprake was van bewoning. De woningen werden hetzij volgens de regels verhuurd (of niet aantoonbaar in strijd met de regels), hetzij permanent. In het laatste geval kon op grond van de Huisvestingswet en het bestemmingsplan gehandhaafd worden. Het is een voorzichtige constatering omdat het een kleine pilot betreft.

Als alleen op grond van het bestemmingsplan wordt gehandhaafd, is de bewijslast complex en tijdrovend. Het is de gemeente die moet aantonen dat er een overtreding is

en dan is een dagengrens een lastige. Er is dan aanvullend bewijs nodig (zoals boekingsbewijzen) om hard te maken dat er meer dan 60 dagen verhuurd wordt. Het is daarnaast lastig en intensief om zonder adresindicatie juist die adressen te vinden die passen binnen de categorie meer dan 60 dagen met hoofdverblijf.

Zoals hiervoor al gesteld zou bij vier tot zes maanden aangenomen kunnen worden dat hoofdverblijf niet erg waarschijnlijk meer is. Bij twee tot vier maanden daarentegen is hoofdverblijf veel waarschijnlijker, maar maken de verhuurders veel gebruik van 'weekendverhuur' waarbij zij die weekenden elders verblijven. Bij meer dan 20 weekenden drie nachten verhuur is de 60 dagen grens bereikt. Volgens de cijfers van Airbnb valt 10% (1400) van de gehele woningen in de categorie tussen twee en vier maanden.

Niet meer dan vier toeristen per woning

Het juridisch instrumentarium om verblijf met meer dan vier personen aan te pakken is als volgt:

1. Bouwverordening. Bij meer dan vier personen is een omgevingsvergunning voor brandveilig gebruik nodig
2. Bouwbesluit. Hierin staan regels over brandveiligheid in hotels.

Op deze voorwaarden wordt streng gehandhaafd, maar niet als afzonderlijk project. Bij elk onderzoek naar toeristische verhuur wordt dit element meegenomen. In een pand dat geheel voor logies wordt gebruikt, volgt een sluiting. In de praktijk is een dergelijk pand ook aan de voorraad onttrokken en wordt een bestuurlijke boete opgelegd.

Kanttekening is wel dat meer dan vier personen ook geconstateerd moet worden. Er moeten daadwerkelijk toeristen zijn. Meerdere handdoeken of anderszins signalen dat er aan meer personen logies wordt geboden, zijn geen reden om een pand te sluiten. Daarnaast is het vinden op het internet van dergelijk aanbod niet eenvoudig, althans niet volgens de huidige methodiek. Het zijn dan ook voornamelijk klachten die aanleiding zijn om een onderzoek in te stellen en het aantreffen bij handhaving in het kader van andere projecten.

Geen verhuur in corporatiewoningen

Het juridisch instrumentarium om verhuur van corporatiewoningen aan te pakken is als volgt:

1. Zoals bij alle andere woningen (hierboven genoemd)
2. Huurovereenkomst (privaatrechtelijk)

Het juridisch instrumentarium is voor alle woningen gelijk. Dat wil dus zeggen dat dit ingezet wordt bij verhuur van meer dan 60 dagen en/of aan meer dan vier personen. Verhuur onder de 60 dagen is publiekrechtelijk toegestaan. Maar bij corporatiewoningen hebben gemeentebestuur, corporaties en Huurdersvereniging Amsterdam afgesproken dat geen enkele verhuur aan toeristen is toegestaan.

De gemeente werkt al lange tijd samen met de corporaties in Zoeklichtverband. Illegale verhuur in alle vormen wordt gezamenlijk bestreden. Toeristische verhuur is hierbij een relatief nieuw onderwerp; gezien de groei is dit een prioriteit. Bij partijen bekende relevante informatie wordt gedeeld en bij meldingen van fraude in corporatiewoningen treden de corporaties zelf op. Ook zijn eerste gesprekken gaande tussen Airbnb, de corporaties en de gemeente om verhuur van corporatiewoningen te voorkomen en te bestrijden.

In de daadwerkelijke handhaving treden corporaties zelf op grond van de huurovereenkomst op als het om toeristische verhuur gaat. Dit hoeft niet minder effectief te zijn. De privaatrechtelijke huurovereenkomst kan in de praktijk sneller en effectiever werken dan publiekrechtelijke handhaving. Daarbij is het opzeggen van de huurovereenkomst meestal een zwaardere sanctie dan een bestuurlijke boete. In 2015 zijn in een aantal juridische procedures corporaties in het gelijk gesteld nadat zij een overeenkomst hadden ontbonden in verband met verhuur aan toeristen.

Van het aantal meldingen over toeristische verhuur dat in 2015 bij Zoeklicht binnenkwam ging het bij 13% om corporatiewoningen: dat zijn 108 woningen. Drie van de zes corporaties hebben aangegeven dat er bij elkaar opgeteld 41 onderzoeken lopen naar toeristische verhuur. Het totaal aantal meldingen dat bij corporaties binnen is gekomen, niet bekend. Het totaal aantal meldingen bij het Meldpunt Zoeklicht over corpo-

ratiewoningen is gering in verhouding tot andere woningen, ongeveer 6% van het totaal.

Uiteraard geldt ook bij corporatiewoningen dat het ontbreken van adressen een handicap is bij het opsporen van vakantieverhuur.

Toestemming van de verhuurder of VvE

Het juridisch instrumentarium om verhuur van private woningen aan te pakken is als volgt:

1. Zoals bij alle andere woningen (hierboven genoemd)
2. Huurovereenkomst, splitsingsaktes of huishoudelijke reglementen (privaatrechtelijk)

Voor private woningen geldt in grote lijnen hetzelfde als voor corporatiewoningen. Eigenaren kunnen op grond van de huurovereenkomst zelf optreden als het om deze verhuur gaat. Dit hoeft niet minder effectief te zijn dan bestuursrechtelijk optreden. De privaatrechtelijke huurovereenkomst kan in de praktijk sneller en effectiever werken dan publiekrechtelijke handhaving. De jurisprudentie vormt zich nog. Sinds 2014 zijn ongeveer 10 rechterlijke uitspraken gedaan over privaatrechtelijke geschillen rondom toeristische verhuur, waarbij de eigenaar/ VvE vrijwel altijd in het gelijk is gesteld.

Algemeen

Waar het juridisch instrumentarium en de toepassing duidelijk zijn en de handhaving kan functioneren, zijn er twee aspecten die in de praktijk belemmerend werken bij het goed uitvoeren van het beleid.

Ten eerste het vaak genoemde aspect van het ontbreken van adressen op boekingsites. Daarmee is handhaving op dit moment voornamelijk gericht op meldingen van overlast en andere signalen. Gevolg is dat veel illegale verhuur onder de radar blijft. Hoeveel dat is, is gezien het ontbreken van adresgegevens niet exact te beoordelen.

Ten tweede is het juridisch instrumentarium wel duidelijk, maar tegelijkertijd te beperkt. Het geeft geen prikkel aan mensen om inzichtelijk te maken dat zij verhuren, men wacht op handhaving. De Huisvestingswet gaat uit van de klassieke tweedeling hoofdverblijf - geen hoofdverblijf, terwijl in de praktijk van toeristische verhuur deze twee in elkaar overlopen en van jaar tot jaar kunnen verschillen. Ook jurisprudentie over het Amsterdamse beleid is nog niet altijd ontwikkeld, bijvoorbeeld waar het gaat over

de 60 dagen termijn en over het aantonen van overtredingen. Voor wat betreft dit laatste, de bewijslast, leidt de intensievere aanpak ook tot meer 'uitvluchten' van overtreders en selectief gebruik maken van de verschillende soorten verhuur. De gemeente moet zorgvuldig zijn in het toepassen van de wet en moet zelf bewijslast aandragen.

De in dit hoofdstuk geschetste uitvoerbaarheid betrof de praktijk in 2015. Wat dan niet te zien is, zijn de instrumenten die reeds zijn opgezet om de aanpak te verbeteren, deels op grond van besluiten die door het gemeentebestuur in 2015 zijn genomen, zoals vaststelling van het beleid op woonboten en het gaan toepassen van scrapen. Dit wordt beschreven in het hoofdstuk versterking handhaving (zie hoofdstuk 7).

Bevindingen

- Op permanente verhuur aan toeristen en de 4 persoonsregel blijkt in de praktijk goed te handhaven, zij het dat de handhaving complex en tijdrovend is.
- De samenwerking van gemeente, stadsdeel en brandweer betekent een adequate aanpak van panden en woningen waar de brandveiligheid in het geding is.
- Het ontbreken van adressen is een groot gemis bij het opsporen van alle overtredingen.
- Op de regel van meer dan zestig dagen terwijl de bewoners wel hoofdverblijf houden, is lastig te handhaven. De pilot was klein en heeft geen resultaat opgeleverd in de zin dat die specifieke overtreding kon worden aangepakt. Daarbij blijkt deze overtreding relatief weinig voor te komen.
- Gezien de reactie van BZK is er geen grond om de grens van 60 dagen nog lager te stellen omdat hiermee te ver wordt afgeweken van het principe van hoofdverblijf.

5. Short stay

De regels voor short stay zijn toegelicht in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van short stay en de werking van de regels in de praktijk.

Ontwikkeling short stay

Na een evaluatie van het beleid besloot het college op 12 februari 2014 short stay in te perken. In de bestaande bouw werd 'een pas op de plaats' afgekondigd. Er werden geen nieuwe vergunningen meer afgegeven (de vergunningen lopen af tussen 2019 en 2024) en de quota werden ingetrokken. Short stay bleef mogelijk in nieuwbouw als het bestemmingsplan dat toeliet. Belangrijkste overwegingen waren dat kort verhuren in woningen enerzijds en hotelappartementen anderzijds de short stay markt steeds meer wegdrücken en dat er te vaak korter dan zeven nachten wordt verhuurd. Short stay in deze vorm had zijn maximale omvang bereikt. In 2008 was een markt van 800 woningen ingeschat en dat aantal was inmiddels ruimschoots gehaald.

Nu, in 2016, is deze ontwikkeling verder gegaan. Er is een nog groter aanbod aan vakantieverhuur op de boekingsites en er zijn meer hotelappartementenkamers beschikbaar gekomen (zie hoofdstuk 3).

De regels in de praktijk

Short stay is in 2015 in de handhaving geen onderwerp geweest van een apart project maar liep mee met de handhaving op meldingen bij het Meldpunt Zoeklicht. De aanpak is vergelijkbaar met die van illegale hotelappartementen (zonder hoofdverblijf) zoals in het voorgaande hoofdstuk beschreven.

Indien geconstateerd wordt dat een geheel pand dat voor short stay wordt gebruikt, voor korte periodes aan toeristen wordt verhuurd, is dat in strijd met de vergunningsvoorwaarden. Maar omdat, anders dan bij aangetroffen overige illegale verhuur, er sprake is van een vergunning in bestaande bouw, is het juridisch instrumentarium anders. Met de vergunning is de woning al aan de voorraad onttrokken, dus een bestuurlijke boete kan niet meteen opgelegd worden. Dan moet de vergunning eerst ingetrokken zijn en voordat dat gebeurt, wordt eerst een waarschuwing gegeven en vervolgens een vooraankondiging. Op deze wijze is de vergunning, die voor de verkrijger ook een zekere waarborg betekent, zorgvuldig ingekleed.

Het is echter een langdurig proces waarin een aantal hercontroles vereist zijn en daarmee is er geen sprake van een snelle 'lik op stuk' aanpak zoals die bij overige toeristische verhuur in woningen wel mogelijk is. De kracht van de vergunning, een toestemming op voorwaarden op een voor iedereen kenbaar adres, is daarmee in de uitvoering ook een zwakte.

Daarnaast is de bewijslast bij een zeven dagen termijn lastig. Elke termijn is lastig omdat het verschil tussen min of plus één of enkele dagen moeilijk is in te schatten, niet vooraf en vaak ook niet ter plaatse. Daarbij komt dat zeven dagen erg kort is. Een contract kan makkelijk op zeven dagen gesteld worden terwijl de verhuur in werkelijkheid korter is. Dan moet de informatie komen van de toerist die zich vaak van geen kwaad bewust is. Die heeft gewoon een appartement geboekt via een boekingsite. En het is ook niet de bedoeling dat de toerist gecontroleerd wordt, maar de mogelijke overtreder.

Voorgaande betekent niet dat dan maar wordt afgezien van het doorzetten van handhaving. Onlangs zijn de eerste drie vergunningen short stay na herhaalde overtredingen ingetrokken.

Voor nieuwbouw gelden dezelfde voorwaarden, maar handhaving kan alleen op grond van het bestemmingsplan. Bij nieuwbouw is geen sprake van woningonttrekking omdat op grond van de Huisvestingswet er pas sprake is van een woning als deze ook werkelijk als zodanig in gebruik is geweest. Er is dus ook geen vergunning. Dat betekent dat gebruik gemaakt moet worden van de last onder dwangsom, een intensief instrument dat ook hercontroles nodig maakt. Op nieuwbouw is in 2015 niet gehandhaafd, omdat er geen meldingen van zijn binnengekomen. Zo kan short stay in nieuwbouw verder toenemen, want voor short stay in nieuwbouw geldt geen stop geldt zolang het bestemmingsplan het toelaat. Alleen in stadsdeel Centrum is in bijna alle bestemmingsplannen de mogelijkheid van short stay niet opgenomen. Voor het overige is het in heel Amsterdam toegestaan.

Al heeft de handhaving op short stay als specifiek onderdeel in 2015 geen prioriteit gehad, die lag bij de illegale hotelappartementen, geconstateerd wordt wel dat waar gehandhaafd werd (op basis van meldingen) er ook vrijwel altijd een overtreding geconstateerd werd. Dat bevestigt de waarneming uit eerdere evaluaties (in 2011 en 2013) dat de zeven dagen termijn niet een reëel handhaafbare grens is. Met een handhaving die alleen gebaseerd was op meldingen, zijn in 2015 in stadsdeel Centrum 15% van de ver-

gunde adressen als overtredingen in beeld gekomen. Aangenomen kan worden dat een uitbreiding van de handhaving op short stay tot een verdere stijging van het aantal geconstateerde overtredingen zal leiden.

Tot slot

In motie 153 van 123 februari 2014 (VVD, Van der Ree) wordt het college verzocht om in overleg met stadsdeel Centrum short stay te treden teneinde short stay boven winkels in de Kalverstraat/Nieuwendijk mogelijk te maken.

Dit overleg heeft niet tot concrete resultaten inzake specifiek short stay geleid. Centrum is actief in dit gebied om daar woningen te realiseren met een speciaal subsidiebudget ("Wonen boven bedrijven"). De afgelopen vijf jaar zijn ongeveer 150 nieuwe woningen gerealiseerd in leegstaande verdiepingen. Ongeveer 100 woningen staan gepland. Daar zit geen short stay bij, omdat hier geen vraag naar was en omdat Centrum short stay niet actief wil bevorderen. Centrum heeft al veel short stay appartementen (2/3 van het totaal aantal vergunningen). De genoemde subsidie is dan ook alleen bedoeld voor een echte woonfunctie en het bestemmingsplan laat in dat gebied short stay niet toe. Daarbij moet worden aangetekend dat het ombouwen van de ruimte boven de winkels een kostbare zaak is vanwege het creëren van eigen opgangen met loopbruggen en vanwege de strenge brandveiligheidsvoorwaarden. Het college beschouwt de motie hiermee als afgedaan.

Bevindingen

- Short stay in de huidige vorm krijgt steeds meer concurrentie door een toename van vakantieverhuur enerzijds en meer appartementenhotels anderzijds.
- Controle op grond van meldingen laat veel overtredingen zien.
- Het vergunningstelsel legt een groot beslag op de handhaving en leidt pas na lange tijd tot echte sancties.
- Short stay in nieuwbouw kan doorgroeien omdat het op Centrum na overal is toegestaan.
- Short stay is niet eenvoudig op korte termijn af te schaffen vanwege verkregen rechten uit vergunningen in bestaande bouw en bestemmingplannen in nieuwbouw.

6. Bed and Breakfast

De regels voor B&B zijn toegelicht in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk beschrijft de werking van de regels in de praktijk.

Wat is een Bed and Breakfast (B&B)?

Een B&B kan een B&B zijn zoals dat al jaren een begrip is (kamer met ontbijt), maar ook een kamer met een slaapplek zonder extra's zoals die op boekingsites als Airbnb veel voorkomen. Voor het beleid maakt dit onderscheid niet uit.

De regels in de praktijk

Controle op B&B vindt plaats op grond van meldingen maar hierover komen nagenoeg geen klachten binnen. Omdat de bewoners zelf ook in de woning wonen zorgen zij er doorgaans voor dat geen overlast optreedt.

In de handhaving wordt in toenemende mate waargenomen dat overtreders steeds beter weten dat er meerdere soorten toeristische verhuur in woningen zijn (vakantieverhuur, B&B en short stay) en daar gebruik van proberen te maken in de argumentatie dat er geen sprake zou zijn van een overtreding. Van belang daarbij is dat als eigenaren een woning zodanig verbouwen dat een deel hiervan een geheel eigenstandige zelfstandige woning wordt, dit deel als een woning wordt beschouwd en onder de regels van de Huisvestingswet valt. Het verbouwen van één of meerdere woningen tot meer woningen is zonder vergunning niet toegestaan.

De regels op het gebruik van een deel van de woning als B&B zijn op zich goed controleerbaar. Als een overtreding geconstateerd wordt, betekent het feitelijk dat van een andere situatie dan een B&B sprake is. En op die situatie wordt dan gehandhaafd. Als bijvoorbeeld een hele woning als B&B wordt gebruikt is sprake van hetzij woningonttrekking, hetzij woningvorming en bovendien is er dan strijd met het bestemmingsplan. Ook kan dan sprake zijn van brandonveilige verhuur. Het daarbij horende juridische instrumentarium zoals beschreven in voorgaande hoofdstukken, wordt dan gehanteerd.

De regel dat een B&B gemeld moet worden, wordt slecht nageleefd. In Centrum werden in 2015 naar schatting op basis van het aanbod op Airbnb 1000 B&B's en losse kamers aangeboden, maar in 2014 en 2015 zijn daar maar 212 adressen gemeld.

Bevindingen

- Over een B&B komen geen meldingen van overlast binnen.
- Er is weinig zicht op het aantal B&B's omdat niet alle adressen bekend zijn en de regel over melden slecht wordt nageleefd.
- De regels zijn controleerbaar, maar de handhaving vindt plaats binnen de aanpak van andere vormen van toeristische verhuur van woningen.

7. Versterking handhaving

Met de introductie van het beleid vakantieverbod¹¹, kondigde het gemeentebestuur aan om handhaving te versterken met onder meer digitale technieken. Het gemeentebestuur heeft vanwege de groei van vakantieverbod ingezet op versterking van de handhaving door extra middelen ter beschikking te stellen. Voor 2015 is € 500.000 structureel en € 250.000 incidenteel extra in de begroting opgenomen. Voor 2016 is de begroting met € 1 miljoen structureel extra verhoogd.

Mede dankzij die extra middelen is vanaf 2015 ingezet op meer handhaving (continu projecten op illegale toeristische verhuur) en op het versterken van het handhaaf-instrumentarium. Ten behoeve van het digitaal onderzoeken en het leveren van data uit het bestaande systeem werd een informatie analist aangetrokken.

Dit hoofdstuk gaat in op de reeds uitgevoerde initiatieven en op de in gang gezette initiatieven. Dit tegen de achtergrond van de bevindingen over de uitvoerbaarheid van het beleid in de voorgaande drie hoofdstukken.

Hotline meldingen toeristische verhuur

In de zomer van 2015 heeft 6 weken een meldingshotline gedraaid. De hotline was bedoeld voor mensen die acuut overlast hadden van een illegaal hotel, waar zich op dat moment toeristen bevonden. Er stond een team klaar dat direct naar deze adressen kon gaan. De hotline was bereikbaar van vrijdag tot en met zondag van 14 uur tot 22 uur, dus op de dagen en tijden dat de meeste verhuur plaatsvindt.

Van de 78 adressen die zijn bezocht, is op 23 adressen een illegaal hotel geconstateerd door de toezichthouders. Uiteindelijk werd voor € 60.000 aan bestuurlijke boetes opgelegd en er werden zes illegale hotels op last van de brandweer gesloten. De pilot leverde dus concrete resultaten op en werd als zeer positief ervaren door burgers en door de handhavers vanwege de snelle actie die kon worden ondernomen. Belangrijk voordeel bij deze aanpak is dat de kans op het daadwerkelijk aantreffen van toeristen een stuk groter is. Voor de bewijslast is dat heel belangrijk, want zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken is juist het sluitend krijgen van het bewijs niet altijd even eenvoud-

¹¹ B&W besluit 9 februari 2014

dig. Indirect bewijs alleen is niet voldoende. Een op heterdaad betrappen bij illegale hotels is dus een grote aanwinst. Een hotline inzetten als een continu instrument vergt echter een investering.

Scrapen

Het college heeft besloten om scrapen in te zetten als nieuw instrument in de handhaving¹². Scrapen is een in het kader van de handhaving op woonfraude nieuw te gebruiken methode om geautomatiseerd openbaar toegankelijk data te vergaren. Met deze methode wordt het mogelijk om op veel grotere schaal dan nu achter adressen van woningen te komen die anoniem op websites worden aangeboden. Met deze toepassing worden patronen geïdentificeerd van aanbieders en van verhuurgedrag, waarmee ook een betere aanpak van de zogenaamde 'veelplegers' mogelijk wordt. Het biedt ook meer inzicht in 'dubbelingen' van aanbod op meerdere websites. Binnen de gemeente is een 'techteam' opgericht, DataLab geheten. De afdeling Wonen en DataLab gaan het scrapen gezamenlijk uitvoeren.

In 2015 is scrapen voorbereid voor toepassing op de handhaving van illegale toeristische verhuur, waarbij vooral de juridische aspecten belangrijk waren. Scrapen vindt plaats binnen het bestaande wettelijke kader, het is geen 'hacken'.

Handhaving op toeristische verhuur van woonboten

Het beleid voor toeristische verhuur is geüniformeerd waarbij voor woonboten hetzelfde beleid geldt als voor woningen "aan de wal"¹³. Woonboten vallen op grond van het bestemmingsplan onder de bestemming wonen, maar het is mogelijk om ze voor maximaal 60 dagen per jaar aan toeristen te verhuren of om er een B&B in te vestigen. Nog voor het komende zomerseizoen wordt gestart met de handhaving op illegale vakantieverhuur op woonboten.

¹² B&W besluit 16 februari 2016

¹³ B&W besluit 9 februari 2016

Melden door verhuurders

Uit voorgaande hoofdstukken is ook naar voren gekomen dat onbekendheid van adressen een probleem is bij de handhaving. Geen enkele website die zich richt op de verhuur van (de eigen) woning aan toeristen is bereid die data met de gemeente vooraf te delen. De gemeenteraad heeft breed aangegeven een meldingssysteem te willen om zo beter te kunnen controleren op naleving van de regels en beter zicht te krijgen op de omvang, locatie en frequentie van toeristische verhuur (zowel vakantieverhuur als short stay en B&B).

In de brief van 18 december 2015 over digitale platforms en de deeleconomie heeft het kabinet weliswaar waardering uitgesproken voor het Amsterdamse beleid, maar wordt de wens van Amsterdam voor een afdwingbaar meldingssysteem niet genoemd¹⁴.

Het college gaat in gesprek met het kabinet over een eventuele aanpassing in de Huisvestingswet om een sanctioneerbare vorm van melding te realiseren.

Alternatieven voor melding

Tevens is gekeken naar alternatieve methoden of middelen die meer zicht bieden op omvang, locatie en frequentie van vakantieverhuur. Twee opties zijn nader onderzocht: verplichtstelling van een nachtregister voor vakantieverhuur en de mogelijkheid van registratie door gasten in plaats van verhuurders.

Voor hotels en andere bedrijfsmatige aanbieders van nachtverblijf is het bijhouden van een nachtregister verplicht op grond van het Wetboek van Strafrecht en de APV¹⁵. Het niet bijhouden van een nachtregister is alleen strafbaar voor bedrijfsmatige verhuur. Vakantieverhuur valt buiten die categorie, want het is toegestaan binnen de bestemming wonen. Het wetboek van Strafrecht en de APV zouden moeten worden aangepast om dit te verbreden naar vakantieverhuur. Bovendien wordt overtreding daarvan strafrechtelijk vervolgd, door het Openbaar Ministerie. Handhaving geschiedt door de politie en ligt buiten de gemeentelijke handhaafmogelijkheden.

Daarnaast is de mogelijkheid bekeken om een melding van verblijf bij toeristen neer te leggen in plaats van bij platforms of bij verhuurders om zo beter inzicht te krijgen in de verhuurde adressen. Dit bleek echter praktisch en juridisch geen begaanbare weg.

¹⁴ Brief 18 december 2015 minister Kamp getiteld 'werken aan toekomstbestendige wetgeving: digitale platforms en de deeleconomie, waaronder particuliere verhuur aan toeristen (Airbnb)

¹⁵ Wetboek van Strafrecht, artikel 438 en de APV uit 2008, artikel 2.26.

Uitwisseling gegevens (gemeente)Belastingen - Wonen

Zowel afdeling Belastingen als afdeling Wonen verzamelen gegevens voor handhaving. Gegevens die Belastingen verzameld in het kader van de belastingheffing mogen wettelijk in principe niet verder verstrekt worden dan noodzakelijk is voor de heffing en inning van belastingen. Handhaving van Wonen kan geen gebruik maken van de gegevens die de afdeling Belastingen verzamelt.

Andersom kan dat wel: gegevens die de afdeling Wonen verzamelt in het kader van handhaving van toeristische verhuur mogen worden gedeeld met afdeling Belastingen. Op deze manier wordt de afdeling Belastingen in staat gesteld om aan belastingplichtigen die zij nog niet in de heffing had betrokken een aangifte te sturen.

Tot slot

Motie 1106 van 4/5 november 2015 van het raadslid Moorman vraagt het college een verkenning uit te voeren naar alle bestaande wettelijke middelen om particuliere vakantieverhuur te reguleren en te verkennen op welke wijze de wetgever de gemeente hiertoe additionele bevoegdheden kan verschaffen. De volgende mogelijkheden zijn onderzocht en in deze evaluatie beschreven in de hoofdstukken 4 t/m 7: toepassing nieuwe Huisvestingswet voor overtreding langer dan 60 dagen, het realiseren van meldingssysteem of een alternatief daarvoor en uitwisseling van gegevens tussen Afdeling Belastingen en Afdeling wonen. Met bovenstaande beschouwt het college de motie als afgedaan.

Bevindingen

- Handhaving is over de afgelopen jaar versterkt met nieuwe methoden, projecten en de uitwisseling van gegevens tussen gemeentelijke afdelingen is versterkt.
- Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de effectiviteit van deze ingrepen omdat de meeste pas recent zijn geïntroduceerd.
- Met digitale recherchering met behulp van scrapen, de handhaving op woonboten en de uitwisseling van gegevens van Afdeling Wonen naar Afdeling Belastingen wordt binnen korte tijd begonnen.
- De pilot van de Hotline meldingen toeristische verhuur leverde goede resultaten op.
- Voor een meldingssysteem is inzet van het Rijk nodig, zowel voor het afdwingbaar maken van een melding binnen de Huisvestingswet als voor een eventuele aanpassing van de APV.

8. Samenwerking platforms toeristische verhuur

Inzet van het gemeentebestuur bij de start van het beleid vakantieverhuur was het opzetten van samenwerking met verschillende websites die actief zijn als platform voor toeristische verhuur van woningen, ter ondersteuning van de beleidsdoelen.

Resultaat samenwerking

De gemeente heeft aan 17 aanbieders een aanbod tot samenwerking gedaan¹⁶. Het gaat om de 17 grootste aanbieders in Amsterdam, met een aanbod van meer dan honderd woningen (geteld in juni 2015) gericht op toeristische verhuur van woningen.

Aan elk van hen is het aanbod gedaan om op 5 gebieden een samenwerking te verkennen:

- Voorlichting (op een wijze die past bij de stijl van het bedrijf), preventieve handhaving (bij voorbaat weren van aanbod dat niet conform de regels is)
- Reactieve handhaving (verwijderen van aanbod op basis van handhaving door de gemeente Amsterdam)
- Toeristenbelasting (middels een fiscale vaststellingsovereenkomst)
- Informatie (delen van cijfers over verhuur in Amsterdam).

Ook is hen aangeboden de samenwerking in een formele overeenkomst vast te leggen.

Airbnb

Met Airbnb is in december 2014 een Memorandum of Understanding gesloten. Het MOU is technisch verlengd voor de periode van een jaar per 1 januari 2015, met de mogelijkheid de afspraken aan te scherpen of op te zeggen op basis van de evaluatie vakantieverhuur. Daarnaast zijn de afspraken met Airbnb over de heffing en inning van de toeristenbelasting in een separate Fiscale vaststellingsovereenkomst opgenomen. Deze overeenkomst is ingegaan op 1 februari 2015 en heeft een onbepaalde duur.

In de Fiscale vaststellingsovereenkomst (niet openbaar) zijn afspraken gemaakt over heffing en inning van toeristenbelasting. Het Memorandum of Understanding (openbaar) beschrijft de afspraken tussen Airbnb en de gemeente over voorlichting, preventie en handhaving. Daarnaast is een aantal extra acties ondernomen buiten de formele

¹⁶ Brief wethouder Ivens aan platforms dd 13 juli 2015

afspraken om, die in de geest van de samenwerking zijn ontstaan. De resultaten van de samenwerking zijn in de tabel hieronder samengevat.

Tabel I Resultaten samenwerking (formeel vastgelegd en extra acties)

	Afspraken in Mou/fiscale overeenkomst	Extra acties buiten MOU/ Fiscale overeenkomst
Voorlichting	Realisatie pagina op Airbnb.com met informatie over en link naar Amsterdamse regels/ website Check box op Airbnb.com waarin regels Amsterdam staan vermeld en dat moet worden aangeklik alvorens een advertentie kan worden geplaatst	Checkbox in de Airbnb app
Preventie/ handhaving	<ul style="list-style-type: none"> - 2 x mail aan alle hosts met Amsterdamse regels - Verwijderen van adressen waarop gehandhaafd is, na verzoek door de gemeente na bezwaarprocedure, in totaal gaat het om 89 adressen. 	<ul style="list-style-type: none"> - Verwijdering meerdere honderden adressen door Airbnb - Verwijdering van hosts - Medewerking aan strafrechtelijk onderzoek sociale recherche op verzoek - Eerste verkenning mogelijkheid weren aanbod sociale huurwoningen met de Federatie van woningbouwcorporaties
Toeristenbelasting	Innen van toeristenbelasting door Airbnb namens hosts en afdragen toeristenbelasting aan Belastingen	Openbaarmaking te verwachte opbrengsten toeristenbelasting 2015 door Airbnb, op verzoek van Amsterdam
Overig	Beschikbaar maken geaggregeerde gegevens over aanbod (aantal appartementen etc) op Airbnb	Openbaarmaking MOU Openbaar maken verhuurcijfers 2015

Overige aanbieders

Met Booking .com zijn afspraken gemaakt over voorlichting en het verwijderen van illegaal aanbod na handhaving door de gemeente Amsterdam. Booking.com wil afspraken niet formeel vastleggen. Met gflats, Wimdu en Housetrip zijn gesprekken gaande. De resultaten zijn in de tabel samengevat.

Tabel II Resultaten samenwerking en gesprekken:

	Voorlichting	Preventieve handhaving	Reactieve handhaving	Toeristen-belasting	Informatie	Overeenkomst
Samenwerking						
Airbnb	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	MOU & fiscale overeenkomst
Booking.com	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee
Gesprekken over samenwerking, intentie van partijen:						
gFlats	Ja	Nee	Ja	Misschien	Misschien	misschien
Wimdu	Ja	Nee	Ja	Nee	Misschien	misschien
Housetrip	Ja	Nee	Ja	n.v.t.	Ja	Nee

Weigering samenwerking

Van de 17 partijen die meermalen zijn benaderd, zijn er 12 die nooit hebben gereageerd op contactverzoek, na een eerste reactie afhoudend zijn, niet meer reageren op contactverzoeken of aangeven geen samenwerking met de gemeente te willen. Dit zijn veelal bedrijven die in Amerika gevestigd zijn en vaak ook onder hetzelfde moederbedrijf hangen. Het gaat om de volgende bedrijven: Craigslist, Flipkey, WaytoStay, Homeaway, Tripadvisor, Lovingapartments, Holidaylettings, Amsterdamstay, Expedia, Only apartments, Vive unique en Roomorama.

Proces samenwerking en feedback bedrijven op verzoek samenwerking

Het opzetten van een samenwerking is een arbeidsintensief proces, dat wordt bemoeilijkt doordat deze bedrijven doorgaans niet in Amsterdam gevestigd zijn. Bedrijven verschillen in de manier waarop ze samenwerking met steden in de bedrijfsvoering prioriteren, of ze samenwerking juridisch of beleidsmatig benaderen en ook de bedrijfsprofielen (vakantieverhuur of professionele verhuur) verschillen. Al deze factoren zijn van invloed op een samenwerking en de invulling daarvan. Maatwerk is hierbij noodzakelijk.

Alle bedrijven waarmee gesproken is, geven aan dat handhaving primair een taak van de overheid is. Preventieve handhaving door weren van aanbod dat illegaal is, is daar een onderdeel van. Alleen na handhavend optreden door de bevoegde instanties zijn zij bereid aanbod van hun websites te verwijderen. Het vrijwillige overhandigen van adresgegevens is om die reden voor bedrijven dan ook uitgesloten.

Alle bedrijven waarmee is gesproken, geven aan dat een sluitende vertaling van de verschillende regels inzake short stay, B&B en vakantieverhuur in geautomatiseerde criteria, een onevenredige aanpassing van de centraal (vaak wereldwijd) georganiseerde ICT

systemen vraagt. Ook geven de bedrijven aan dat een versimpelde regelgeving wel mogelijkheid biedt om in de ICT systemen aanpassingen door te voeren.

Daarbij geven deze bedrijven aan dat gezinnen groter dan vier gezinsleden door de Amsterdamse regels worden uitgesloten van toeristisch verblijf in woningen, terwijl dit volgens hen een doelgroep is die vaak gebruikt maakt van deze vorm van verblijf. Airbnb heeft erop aangedrongen om in aanloop naar mogelijke vervolgspraken, ook ruimte te creëren voor gezinnen. Onderzoek van OIS¹⁷ naar draagvlak voor vakantie-verhuur onderbouwt deze stelling: Amsterdamse jongeren en gezinnen maken meer gebruik van websites zoals Airbnb voor het boeken van een verblijf dan alleenstaanden en ouderen.

Samenwerking Amsterdam Marketing

Op de website www.lamsterdam.com, kunnen toeristen verschillende vormen van accommodatie vinden in de stad. Met Amsterdam Marketing zijn afspraken gemaakt over het voorkomen en verwijderen van illegale vormen van toeristische verhuur op de website. Teksten op de website zijn aangepast, Amsterdam Marketing toetst nieuwe aanbieders aan criteria voor legale verhuur en houdt steekproeven onder aanbieders om mogelijke illegaal aanbod te identificeren. Bij overtreding, kan Amsterdam Marketing de samenwerking opzeggen en de aanbieders van de website verwijderen.

Bevindingen:

- Alle afspraken die in het MOU en de Fiscale vaststellingsovereenkomst met Airbnb zijn vastgelegd zijn nagekomen en uitgevoerd.
- Daarnaast zijn er in de loop van het jaar ook extra acties ondernomen die ondersteunend zijn aan het MOU of de Fiscale vaststellingsovereenkomst maar daarin niet zijn vastgelegd.
- Tegelijkertijd blijven er in de samenwerking ook beperkingen, waarbij er een fundamenteel verschil van mening blijft bestaan met Airbnb en andere websites omdat aanbod dat in strijd met de regels is, niet bij voorbaat wordt geweerd.
- De verschillen tussen aanbieders blijken te groot om een standaard overeenkomst op te stellen; samenwerking is maatwerk.
- Data overhandigen op basis van vrijwilligheid is voor bedrijven uitgesloten.

¹⁷ Draagvlak verhuur woningen aan toeristen, februari 2016, Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS)

- De vier persoonsregel zoals vastgelegd in het Bouwbesluit, wordt door aanbieders van accommodaties onredelijk gevonden omdat deze huishoudens van meer dan vier personen met kinderen uitsluit.

9. Toeristenbelasting

Iedereen die in Amsterdam logies tegen betaling aanbiedt, is verplicht toeristenbelasting te betalen. Om een gelijk speelveld te creëren met commerciële verhuurders en de opbrengsten van toeristenbelasting substantieel te verhogen, is ingezet op vijf pijlers: communicatie, dienstverlening, toezicht, controle, handhaving en opsporing.

Zo zijn twee voorlichting- en handhaafacties gehouden, zijn verhuurders via internet-onderzoek opgespoord en worden aangifteformulieren digitaal beschikbaar gesteld. Daarnaast zijn om de klantvriendelijkheid te verhogen verschillende aangifteformulieren voor de verschillende doelgroepen ontwikkeld: één voor vakantieverhuurders en één voor bemiddelingsbureaus.

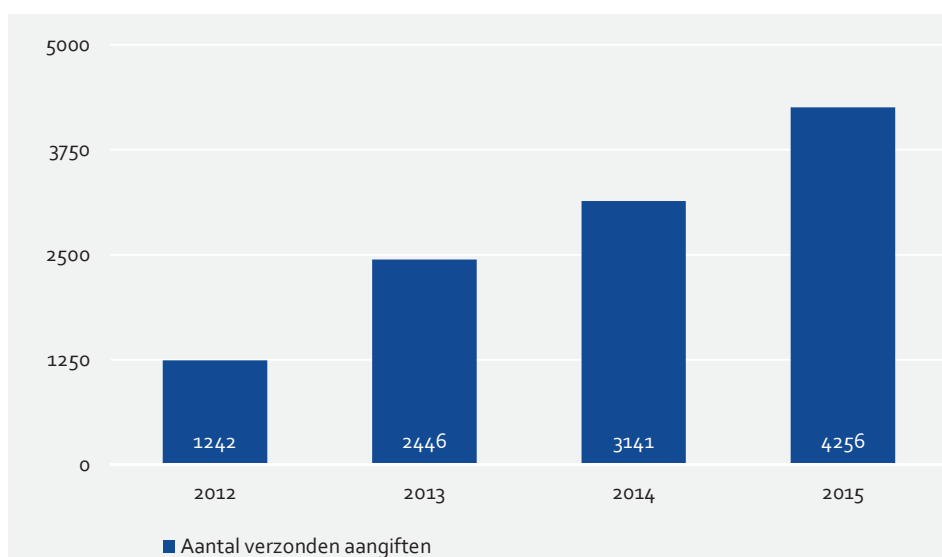
De inkomsten van de toeristenbelasting zijn in de afgelopen twee jaar substantieel verhoogd, onder andere door de samenwerking met Airbnb¹⁸.

De inspanningen zijn ook terug te zien in de toename van het aantal verzonden aangifteformulieren; van 1242 in 2012 tot 4256 in 2015.

Daarnaast heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken op aangeven van de afdeling Belastingen aangekondigd het Besluit Gegevensverstrekking Gemeentelijke Belastingheffing aan te gaan passen. Dit betekent dat een bemiddelingssite die beschikt over gegevens van verhuurders van een woning, deze gegevens en inlichtingen moet verstrekken aan de heffingsambtenaar. Deze gegevens mogen in principe niet verder verstrekt worden dan noodzakelijk is voor de heffing en inning van belastingen. Dit kan alleen bij bemiddelingssites die in Nederland administratieplichtig zijn.

¹⁸ De opbrengstontwikkeling van de toeristenbelasting over 2015 wordt gepubliceerd in de publicatie van de jaarrekening 2015 op 11 mei 2016

Tabel III Aantallen verzonden aangifteformulieren voor de toeristenbelasting¹⁹



Bevindingen:

- De inkomsten van de toeristenbelasting zijn in de afgelopen twee jaar substantieel verhoogd, onder andere door de Fiscale Vaststellingsovereenkomst met Airbnb. Ook is het aantal vakantieverhuurders dat in de heffing is betrokken aanzienlijk gestegen.²⁰
- Met aanpassing van het Besluit Gegevensvertrekking Gemeentelijke Belastingheffing kan de afdeling Belastingen adresgegevens opvragen bij bemiddelingssites die in Nederland administratieplichtig zijn en zo meer verhuurders in de heffing betrekken.

¹⁹ Het aantal verzonden aangiftebiljetten hoeft niet gelijk te lopen met het aantal belastingplichtigen. Zo bestaan situaties dat aan een belastingplichtige meerdere aangiftebiljetten worden verstuurd. Maar andersom kan ook het geval zijn. Er wordt naar een platform een aangiftebiljet verstuurd maar er zit een veelvoud van belastingplichtigen achter.

²⁰ De opbrengstontwikkeling van de toeristenbelasting over de afgelopen jaren zal gepubliceerd worden bij de publicatie van de jaarrekening 2015, dd 11 mei 2016

10. Communicatie: bekendheid beleid

Vanaf de introductie van het beleid vakantieverhuur was het doel om de bekendheid van de regels te vergroten en het Meldpunt Zoeklicht het centrale meldpunt voor illegale toeristische verhuur te maken. Dat heeft de gemeente gedaan door:

- Een voorlichtingscampagne over vakantieverhuur in te zetten bij de bekendmaking van het beleid. De campagne was primair gericht op verspreiding van informatie over de regels via sociale media en de opvolging daarvan door het beantwoorden van vragen door de gemeente.
- Een aparte pagina in te richten voor vakantieverhuur op de gemeentewebsite.
- De regels voor toeristische verhuur expliciet op te nemen op de website van Amsterdam Marketing.
- Platforms en sleutelbedrijven in te zetten om de regels te communiceren naar gebruikers door:
 - Informatie te geven op bijeenkomsten voor (potentiele) verhuurders, georganiseerd door sleutelbedrijven of door Airbnb.
 - Het verspreiden van informatie over de Amsterdamse regels via de website van aanbieders en via een tweejaarlijkse mailing aan Airbnb verhuurders.
- Het produceren van een folder over vakantieverhuur en het opnemen van de geldende regels van vakantieverhuur, in de folder over gemeentelijke belastingen die wordt verstuurd aan alle belastingplichtigen met de jaarlijkse belastingaanslag.
- Het jaarlijks versturen van brieven aan circa 5000 VVE 's in Amsterdam over de regels, en aanwezigheid op de jaarlijkse VVE Beurs.
- Het houden van handhavingsacties specifiek gericht op voorlichting. Er hebben drie acties plaatsgevonden (van afdeling wonen en/of afdeling belastingen) waarin bij potentiele verhuurders is aangebeld om ze te informeren over de regels.
- Consequent te communiceren over de sluiting en aanpak van illegale hotels en daarbij altijd Meldpunt Zoeklicht te noemen, zowel in persberichten als op sociale media.
- Illegale hotels onderdeel te maken van de brede publiekscampagne Zoeklicht in 2015. Deze campagne heeft als doel Zoeklicht breder bekend te maken bij Amsterdammers.

Daarnaast is er veel aandacht voor dit onderwerp in de media. De Amsterdamse regels en Meldpunt Zoeklicht zijn in verschillende media telkens aangehaald, variërend van web-artikelen tot het NOS acht uur journaal.

Resultaten bekendheid en naleving regels

Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS) van de gemeente Amsterdam heeft in maart 2015 onderzoek gedaan naar de bekendheid van de regels vakantieverhuur onder bewoners van de stad, zowel in het centrum als in de gehele stad²¹. Van de centrumbewoners gaf 59% aan de regels geheel of een beetje te kennen, van de bewoners in de rest van de stad kende 42% van de geïnterviewden de voorwaarden voor vakantieverhuur. De gemeente Amsterdam was met (42%) het meest genoemd als bron voor de verhuurvoorwaarden, 42 % noemde een andere bron waaronder media en 8% noemde Airbnb als bron van de regelgeving.

In vervolgonderzoek van OIS uit februari 2016²² is gekeken naar de vertaling van kennis in gedrag. Hieruit blijkt dat:

- Het aandeel verhuurders dat toeristenbelasting afdraagt, is gestegen van 38% in 2015 naar 74% in 2016. Van de verhuurders die toeristenbelasting betalen, draagt 65% automatisch belasting af via Airbnb.
- De helft van de huiseigenaren die verhuren, vraagt toestemming aan de VVE, driekwart van de huurders daarentegen vragen geen toestemming aan de huisbaas.
- De helft van de verhuurders informeert de burens bij verhuur.

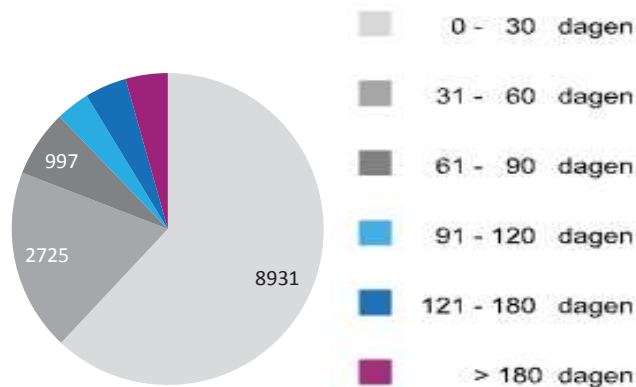
Daarnaast blijkt uit cijfers van Airbnb dat van alle verhuurders op het platform 81% minder dan het toegestane aantal van 60 dagen verhuurt.²³

Bijlage I op de volgende bladzijde bevat een uitsplitsing hiervan naar stadsdeel.

²¹ Particuliere vakantieverhuur en samenwerking Airbnb; nulmeting, maart 2015 en Particuliere vakantieverhuur Centrum 2- meting, maart 2015. De onderzoeken waren onderdeel van de tussenrapportage vakantieverhuur, die op 15 april 2015 in de raadscommissie bouwen en wonen is besproken.

²² Draagvlak verhuur woningen aan toeristen, februari 2016, Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS).

²³ Zie bijlage I



Figuur II : aantal hele woningen (vakantieverhuur en short stay) dat wordt verhuurd naar aantal nachten.

Resultaten bekendheid Meldpunt Zoeklicht

Van de door OIS in februari 2016 ondervraagde bewoners, weet de helft van hen waar zij overlast kunnen melden. In 2015 was dit een kwart. Van hen weet 30% 14.020 te noemen en één op de vijf noemt het digitale formulier van Meldpunt Zoeklicht of de website van de gemeente.

In 2015 is een sterke stijging zichtbaar van het aantal meldingen over (overlast van) illegale hotels. Het aantal meldingen over illegale hotels is in een jaar tijd meer dan verdubbeld naar 834 en daarmee is dit nu de meest voorkomende melding van woningmisbruik. Meldingen hebben vrijwel altijd te maken met permanente verhuur van woningen zo blijkt uit de meldingen. Sinds 2014 zijn er slechts 11 klachten binnengekomen over overlast van incidentele toeristische verhuur. In 2015 werd in 268 woningen een einde gemaakt aan illegale hotelverhuur. Naast meldingen bij Zoeklicht, komen ook meldingen binnen bij corporaties (zie hoofdstuk vier) of bij het Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag (in 2015 245 meldingen²⁴).

Bevindingen

- Meer dan de helft van de Amsterdammers (59%) is bekend met (een deel van) de regels voor vakantieverhuur.

²⁴ Rapportage 2015 Meldpunt Ongewenst Verhuurgedrag 'De andere kant van de woningmarkt'

- Eén of meer van de regels voor vakantieverhuur worden door ruim de helft van de verhuurders nageleefd: 50% informeert buren of VVE, 74% draagt belasting af en 81% verhuurt minder lang dan 60 dagen.
- Het aantal meldingen over toeristische verhuur bij Meldpunt Zoeklicht is verdubbeld in een jaar tijd. Een oorzakelijk verband is niet één op één te trekken maar de toename van het aantal woningen dat gebruikt wordt voor verhuur, de communicatie van de gemeente en de aandacht in de media zijn hier vermoedelijk de belangrijkste oorzaken van.
- De helft van de Amsterdammers (50%) weet waar overlast kan worden gemeld.

11. Draagvlak

OIS voert sinds maart 2015 onderzoek uit naar bekendheid van de regels in Amsterdam voor toeristisch gebruik van woningen²⁵ (onder 1992 respondenten) en sinds februari 2016 naar draagvlak voor het beleid²⁶ (onder 1610 respondenten). De belangrijkste resultaten van deze onderzoeken zijn:

Draagvlak toeristische verhuur

- Van de ondervraagden vindt 70% het goed dat de gemeente voorwaarden stelt aan toeristische verhuur.
- Van de ondervraagden is 64% zeer negatief over permanente verhuur van woningen.
- Over tijdelijke verhuur zijn ondervraagden verdeeld: 30 % positief, 40% neutraal, 26% negatief, 4 % heeft geen mening.
- Ruim de helft van de Amsterdammers (56%) wil meer invloed van de gemeente op de ontwikkeling van de toerismesector. De wijze waarop is niet gespecificeerd.

Draagvlak vakantieverhuur

- Van het aandeel Amsterdammers (3%) dat zijn woning aanbiedt voor vakantieverhuur is 93% positief, waarvan 40 % zeer positief.
- Een kwart van de ondervraagden maakt gebruik van platforms zoals Airbnb als zij op vakantie gaan, van hen is 89% hierover positief, waarvan 45% zeer positief.

Verhuur en vermoedens van verhuur

- Het aandeel respondenten dat aangeeft te verhuren is 3%. In Centrum en Oost is sprake van een stijging: In Centrum van 2% in 2015 naar 6% in 2016, in Oost van 2% in 2015 naar 5% in 2016.
- Airbnb wordt net als in 2015 het meeste genoemd als website om de woning te verhuren, wel is sprake van een kleine daling. In 2015 noemde 80% van de respondenten Airbnb, nu is dat 71%²⁷.

²⁵ Particuliere vakantieverhuur en samenwerking Airbnb; nulmeting, maart 2015 en Particuliere vakantieverhuur Centrum 2- meting, maart 2015. De onderzoeken waren onderdeel van de tussenrapportage vakantieverhuur, die op 15 april 2015 in de raadscommissie bouwen en wonen zijn besproken.

²⁶ Draagvlak verhuur woningen aan toeristen, februari 2016, Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS).

- 25% van de verhuurders schakelt familie of buren in, een enkeling schakelt een sleutelbedrijf in.
- 50% van de respondenten heeft vermoedens van verhuur aan toeristen. In 2015 was dit aandeel 41 %. In het centrum gaat het om 79% vermoedens van verhuur –ten opzichte van 56% in 2015. In West is sprake van een stijging van 50% naar 70% en in Oost van 43% in 2015 naar 57% in 2016.
- Van de respondenten denkt 16 % dat er sprake is van permanente verhuur tegenover 41 % tijdelijke verhuur.

Overlast

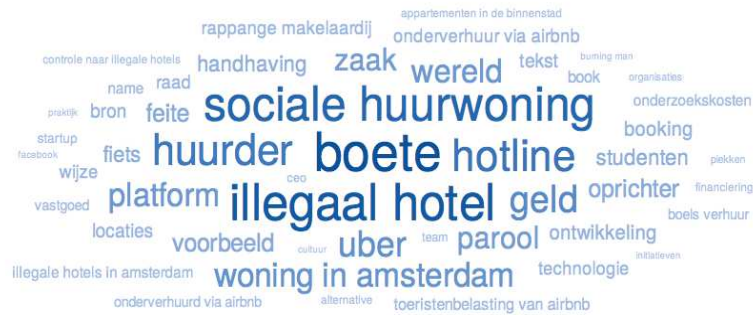
- 10% van de respondenten ervaart overlast van verhuur van woningen in de buurt. Dit aandeel is ondanks een stijging in het vermoeden van verhuur onveranderd ten opzichte van het voorjaar van 2015 (het laatste onderzoek). In centrum is dit aandeel 17%.

Naast de onderzoeken door OIS, is door de afdeling communicatie van Amsterdam een analyse²⁸ gemaakt van de wijze waarop er in 2015 op sociale media en online over het toeristisch gebruik van woningen en in het bijzonder vakantieverhuurbeleid is gesproken. Hiervoor is gebruik van gemaakt van Coosto – een programma dat gespecialiseerd is in het analyseren van patronen in het gebruik van sociale media.

Belangrijkste conclusies van deze analyse:

- Verhoogde activiteit op sociale media wordt veroorzaakt door berichtgeving in de media.
- De belangrijkste invalshoeken op sociale media zijn handhaving van illegale verhuur en technologie/ deeleconomie waarbij Airbnb vaak als voorbeeld wordt genoemd van innovatie.
- Er wordt vaak kritisch gesproken over het overtreden van de regels, in combinatie met een oproep tot strengere handhaving.
- De onderwerpen die het meest zijn besproken (*trending topics*), zijn weergegeven in de navolgende woordenwolk:

²⁸ Interne analyse, januari 2016.



Bevindingen

- Gebruikers van vakantieverhuur zijn (zeer) positief (93%) en een kwart van de Amsterdammers maakt gebruik van verhuurplatforms op vakantie.
- Inmenging van de gemeente in toeristisch woninggebruik wordt door bijna driekwart van de Amsterdammers gewaardeerd. Inmenging wordt niet gespecificeerd maar afgaande op de berichten in de (sociale) media, wordt de inzet op handhaving bij uitstek gewaardeerd door bewoners.
- Eén op de 10 Amsterdammers ervaart overlast van toeristische verhuur.
- Een ruime meerderheid (64%) van Amsterdammers is tegen permanente verhuur van woningen aan toeristen.
- Over tijdelijke verhuur zijn Amsterdammers verdeeld of onbeslist: 30 % positief, 40% neutraal, 26% negatief, 4 % heeft geen mening.

12. Vergelijking met andere steden

Hieronder volgt een korte vergelijking van een aantal steden waarnaar de gemeenteraad heeft gevraagd en die vaak genoemd worden in het publieke debat over toeristische verhuur en daarnaast steden die ook een overeenkomst met Airbnb hebben. Het gaat om Berlijn, Barcelona, Parijs en Wenen binnen Europa en New York, Portland, en San Francisco in de Verenigde Staten van Amerika.

Regels over verhuur

Bij alle steden zijn de redenen voor regelgeving omtrent toeristisch gebruik van woningen identiek: het beschermen van de woningvoorraad en het behoud van woningen voor bewoning, het creëren van een gelijk speelveld, het beperken van overlast en het faciliteren van deze nieuwe vorm van accommodatie. Dit zijn de leidende motieven voor het maken van beleid over de hele linie. Per stad verschilt dit.

Amsterdam is nog altijd een van de eerste en weinige steden ter wereld die beleid voor 'vakantieverhuur' heeft gemaakt. Regels over het verhuren van de woning in andere steden gaan veelal niet expliciet over het tijdelijk en incidenteel verhuren van de eigen woning. De bestaande regelgeving(en) zijn toegespitst op onderverhuur, commerciële vakantieverhuur (van gehele woningen of B&B-stijl) of verhuur van de tweede woning. Het aantal dagen dat mag worden verhuurd verschilt per stad maar hangt af van bijvoorbeeld het bestaan van een vergunningensysteem en specifieke wetgeving die per stad van toepassing is.

Tabel III Restricties op termijn verhuur

Stad	Aantal dagen
Amsterdam	Maximaal 60
Portland	Ongeveer 95 hele woningen, maximaal 30 - B&B-stijl
San Francisco	Maximaal 90
New York	Maximaal 30 – alleen B&B-stijl, minimaal 30 hele woningen vergunningenstijl.
Parijs	Maximaal 120
Berlijn	N.v.t. vergunning voor permanente verhuur.
Barcelona	N.v.t.: vergunning voor permanente verhuur
Wenen	N.v.t. nieuw beleid in de maak

Registratie/aanmelding/vergunningplicht

In Barcelona, Berlijn, Portland en San Francisco bestaat een vorm van registratie. Doorgaans geldt deze echter voor permanente commerciële verhuur en is deze gekoppeld aan een vergunningensysteem. In Portland geldt bijvoorbeeld een vergunningplicht voor korte termijn verhuur en zakelijk verhuur. Ook is de verhuurder verplicht de burens te informeren over de verhuur via een *Neighborhood Notice*, de verplichting kan niet worden gesanctioneerd en wordt slecht nagekomen.

Berlijn kent een vergunningensysteem van tijdelijke vergunningen voor permanente toeristische verhuur. Deze vergunningen zijn verstrekt voor een periode van twee jaar en vervallen in 2016. De woningen moeten dan weer terug op de woningmarkt komen. In Barcelona zijn 9000 vergunningen uitgegeven voor vakantiewoningen die permanent verhuurd mogen worden. Elke andere vorm van toeristisch gebruik van woningen is verboden.

Handhaving

De meeste steden hebben nauwelijks handhavingscapaciteit voor controle op vergunningen of aanpak van overlast. Zo heeft Berlijn (4 miljoen inwoners) 30 medewerkers aangewezen voor de controle op alle vormen van woonfraude. Tot 2016 waren dit er 15. In Barcelona zijn 12 mensen voltijd belast met de uitvoering van de handhaving, die specifiek gericht is op vergunningen. Een integrale handhavingsaanpak, zoals Amsterdam die kent, is in andere steden niet aanwezig. Handhaving vindt vaak alleen plaats op vergunningen.

Samenwerking platforms voor verhuur

Airbnb werkt met verschillende steden samen, waaronder met San Francisco, Portland en Parijs. De afspraken per stad verschillen. Er zijn geen andere websites bekend die vergelijkbare afspraken hebben met overheden. Van alle steden is Amsterdam de enige die op drie verschillende terreinen afspraken vastgelegd heeft met Airbnb (toeristenbelasting, voorlichting en preventie/handhaving).

Tabel IV Afspraken Airbnb in andere steden

Afspraken Airbnb in andere steden

San Francisco: inning en afdracht toeristenbelasting

Portland: inning en afdracht toeristenbelasting, in een MOU vastgelegd: hulp bij rampen

Rome: Airbnb verwijst verhuurders naar de wettelijk verplichte registratieportal voor verhuurders van de Politie.

In Parijs staat een: pop-up met regels op site. Dit is geen resultaat van een samenwerking maar een wettelijke verplichting. Daarnaast int Airbnb vrijwillig toeristenbelasting en draagt deze af aan Parijs. Er is geen formele samenwerking.

Openbaarheid afspraken Airbnb en gemeenten

Het MOU over rampenmanagement van Portland, het MOU van Amsterdam en het MOU van Rome zijn openbaar. Met de overige steden zijn geen afspraken schriftelijk vastgelegd.

Aanpak platform

Vrijwel alle steden richten zich in de handhaving op de verhuurder in plaats van op het platform, op twee steden na: New York en Barcelona. New York heeft via gerechtelijke procedures geprobeerd adresgegevens te krijgen van Airbnb. Dit is een nog steeds lopende zaak, onder de Amerikaanse rechter. Een uitspraak van 2014 sprak over een te brede dagvaarding, waardoor de zaak niet kon worden doorgezet. Airbnb heeft vervolgens een afspraak gemaakt met de stad om geaggregeerde anonieme data te geven over het aanbod op de website en het aantal overnachtingen en heeft daarnaast 2.000 woningen verwijderd die aantoonbaar illegaal waren.

Barcelona kiest een andere aanvliegroute en legt Airbnb boetes op vanwege het ontbreken van vergunningsnummers bij de huizen die worden aangeboden op het platform. Barcelona kent alleen een vergunningensysteem; alle andere vormen van verhuur zijn verboden. De stad heeft platforms gemaand de vergunningsnummers te vermelden, zodat de stad legaal van illegaal aanbod kan onderscheiden. Op basis van scraping, heeft Barcelona woningen zonder vergunning geïdentificeerd en legt het bedrijf boetes op wegens valse advertenties. Hierover loopt een juridische procedure, die Airbnb aanvecht.

Vrijwel alle steden willen adresgegevens van Airbnb maar lopen aan tegen beperkingen in landelijke wetgeving. Zowel het gemeentebestuur van Barcelona als van Berlijn heeft in de media de wens uitgesproken om op Europees niveau het overhandigen van data door bedrijven zoals Airbnb aan te kaarten.

Bevindingen

- Wet- en regelgeving en uitvoering tussen verschillende steden loopt ver uiteen.
- Handhaving is in Amsterdam meer integraal georganiseerd dan in andere steden en heeft een grotere capaciteit.
- De samenwerking tussen Amsterdam en Airbnb is de meest vergaande van alle steden die een samenwerking hebben.
- Er leeft een brede wens van Europese steden om datalevering aan te kaarten op Europees niveau.

13. Conclusies en inzet college

Per onderdeel zijn in deze evaluatie bevindingen op papier gezet. Op basis hiervan trekt het college een aantal conclusies en bepaalt de inzet voor verder beleid. De conclusies en de inzet luiden als volgt:

Toeristische verhuur van woningen

- Toeristische verhuur van woningen is met een omvang van 7 % van het totaal aantal overnachtingen, een gevestigde verblijfsvorm geworden, naast hotels.
- Daarnaast is sprake van overlap: short stay wordt in de praktijk al grotendeels overgenomen door het aanbod vakantieverhuur en appartementenhotels.
- Het hotelbeleid en het beleid toeristisch gebruik van woningen worden daarom op elkaar afgestemd en vormen samen het overnachtingenbeleid.
- Eén keer per jaar brengt het College de overnachtingsmonitor uit. Hierin rapporteert Amsterdam over hotelontwikkeling, vakantieverhuur, short stay en B&B. Zowel de vraag- als de aanbodzijde komen aan bod.
- Het beleid toeristische verhuur van woningen wordt over drie jaar, aan het begin van 2019 opnieuw geëvalueerd.

Vakantieverhuur

- Steeds meer Amsterdammers maken gebruik van vakantieverhuur: als toerist en als verhuurder aan toeristen. De gebruikers zijn vrijwel allemaal positief over vakantieverhuur (93%).
- Het aantal meldingen van overlast over tijdelijke toeristische verhuur is verwaarloosbaar ten opzichte van de meldingen permanente verhuur (11 klachten vakantieverhuur ten opzichte van 834 klachten toeristische verhuur).
- Tegelijkertijd vindt 70% van de Amsterdammers het goed dat er aan verhuur aan toeristen voorwaarden worden gesteld.
- Illegale verhuur van woningen kan voldoende worden gehandhaafd en waar handhaving van 60 dagen complex is, zet het college extra handhaving of nieuw ontwikkelde methoden voor handhaving in.
- Daarnaast laat het college in aanvulling op de evaluatie extern onderzoek verrichten naar de juridische (on) mogelijkheden tot het verkorten van de maximale verhuurduur van 60 dagen.
- Het college gaat onderzoeken of gezinnen die uit meer dan 4 personen bestaan als

toerist kunnen verblijven in woningen binnen het beleid vakantieverblijf. Gezinnen maken verhoudingsgewijs graag gebruik van deze vorm van verblijf.

- Driekwart van de vakantieverblijvers betaalt toeristenbelasting en de inkomsten van toeristenbelasting zijn mede door de Fiscale vaststellingsovereenkomst met Airbnb gestegen. Inzet op heffing en inning van toeristenbelasting wordt voortgezet, als ook het verder verbeteren van de klantvriendelijkheid van het proces van aangifte.
- Meer dan de helft van de Amsterdammers kent de regels. Inzet op communicatie via eigen communicatiekanalen, bijeenkomsten en partijen zoals sleutelbedrijven, wijksteunpunten wonen en platforms voor toeristische verhuur, wordt verder voortgezet om dit aantal verder te verhogen, waarbij naast voorlichting over de gemeentelijke regels ook voorlichting over private aspecten van vakantieverblijf zoals verzekeren en informatie voor VVE's wordt ingezet.
- De samenwerking met Airbnb wordt alleen voortgezet onder voorwaarde dat Airbnb illegale verhuur terugdringt, in het bijzonder woningen die langer dan 60 dagen worden verhuurd en corporatiehuurwoningen.
- Het college blijft inzetten op samenwerking met andere partijen die hiertoe bereid zijn.
- Partijen die weigeren mee te werken worden door het college met naam en toenaam vermeld en krijgen extra aandacht van handhaving.
- De ultieme remedie ten behoeve van handhaving - verstrekking van data - is voor alle websites op vrijwillige basis een onbegaanbare weg.
- Het college houdt de onderzoek en stappen van andere steden om op Europees niveau datalevering juridisch af te dwingen bij webbedrijven, nauwlettend in de gaten maar kiest er primair voor om geen juridische stappen te ondernemen.
- Met de nieuwe methoden van handhaving, de blijvende inzet op afdracht van toeristenbelasting en communicatie en verscherpte afspraken met Airbnb en een verkenning van de uitbreiding voor gezinnen, ziet het college vakantieverblijf als een vorm van verblijf die past binnen de gastvrije stad met voldoende randvoorwaarden voor rustig, veilig en eerlijk gebruik van woningen.

Short stay

- Short stay volgens de huidige regels voldoet niet meer. De regels voor short stay worden in grote mate overtreden.
- Het college streeft er naar om short stay af te bouwen. De vergunningverlening voor short stay in bestaande bouw, waarvoor nu een pas op de plaats geldt, wordt definitief gestopt. Er worden geen nieuwe onttrekkingsvergunningen meer afgegeven

waardoor short stay in bestaande bouw in de huidige vorm wordt afgebouwd. De eerste vergunningen lopen af in 2019, de laatste in 2024.

- Het college gaat onderzoeken hoe short stay bij nieuwbouw waarvoor geen vergunningenregime geldt, afgebouwd en rapporteer hierover uiterlijk september 2016.
- Waar geheel nieuwe bestemmingsplannen worden vastgesteld (dus geen herzieningen van bestaande) wordt short stay in dat plan uitgesloten.

Bed and breakfast

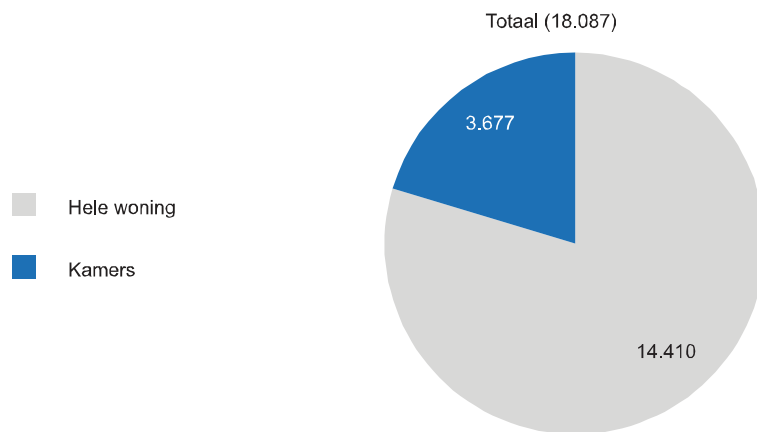
- Het beleid voor B&B wordt ongewijzigd voortgezet. De regels voor B&B worden niet gewijzigd.
- De melding voor B&B, die nu onvoldoende wordt nageleefd, wordt overgezet naar een het nieuwe meldingssysteem waar het college zich hard voor maakt bij het kabinet.

Versterking handhaving

- Amsterdammers waarderen de inzet van het college op handhaving van illegale verhuur en over permanente verhuur zijn Amsterdammers zeer negatief.
- Handhaving is in de afgelopen twee jaar versterkt met nieuwe technieken en middelen, zoals scrapen en de tijdelijke hotline voor meldingen van acute overlast.
- Het wettelijk instrumentarium in combinatie met de nieuwe methoden voor handhaving biedt voldoende handvaten om effectief te kunnen handhaven op permanente verhuur van woningen.
- Het college houdt daarbij nauwgezet in de gaten of de nieuwe Huisvestingswet voldoende mogelijkheden biedt om de woonruimte te beschermen.
- De hotline wordt in 2016 opnieuw ingezet binnen bestaande middelen. Het college onderzoekt of de hotline blijvend kan worden ingezet.
- In 2016 wordt versterkt gehandhaafd op de bestaande regels voor short stay.
- Het college blijft inzetten op het realiseren van een meldingssysteem bij het kabinet.

Bijlage 1 – Aanbod woningen op Airbnb

Aanbod woningen op Airbnb in Amsterdam dat in elk geval één keer in 2015 te huur is aangeboden, verdeeld naar hele woningen en kamers.



Aanbod hele woningen op Airbnb in 2015, verdeeld naar verhuurduur per stadsdeel

