

Denktank toeristische verhuur van woonruimte

Aanbevelingen

|

Voorwoord

Vakantieverhuur, er zijn maar weinig begrippen die in zo korte tijd zó veel discussie hebben opgeroepen. Ook het begrip bed & breakfast roept vragen op. Er zijn voor en tegenstanders voor beide vormen van toeristische verhuur, maar het valt niet te ontkennen dat er een luide roep is voor meer en strengere handhaving. Op verzoek van de gemeenteraad is begin 2017 de denktank toeristische verhuur van woonruimte ingesteld met als doel het onderzoeken van nieuwe (handavings)maatregelen teneinde de wildgroei aan illegale toeristische verhuur van woonruimte te stoppen.

Als denktank zijn wij begin 2017 van start gegaan met het verkennen van de problematiek rondom vakantieverhuur en bed & breakfast (B&B). Het afgelopen jaar zijn we verschillende keren bij elkaar gekomen om te brainstormen en aspecten op onderdelen nader uit te zoeken. Tijdens de bijeenkomsten zijn velen onderwerpen de revue gepasseerd, maar waar we het allemaal over eens zijn: het gebruik van je woning als toeristische overnachtingsmogelijkheid is een economische activiteit die heel veel invloed heeft op de leefbaarheid in een buurt of wijk. Van groot belang hierbij is de balans tussen het aantal bewoners en het aantal overnachtende bezoekers. Degenen die niet aan de geldende voorwaarden voldoen moeten aangepakt worden zodat woningen ook echt beschikbaar blijven om in te wonen. Hiervoor moet op verschillende vlakken de samenwerking worden opgezocht tussen gemeente en externe partijen. In dit stuk geven we een overzicht van de maatregelen en aanbevelingen voor de toekomst van Amsterdam waarbij we:

- Streven naar integraal accommodatiebeleid;
- Scherpere regels willen;
- Willen aansturen op een registratieplicht;
- Gebruik willen maken van de kracht van VvE's;
- Aan willen sturen op slimmere handhaving.

We zijn ondertussen een jaar verder en dat betekent dat het tijd wordt om ons terug te trekken en aan jullie, de Commissie Wonen & Bouwen, ons rapport met aanbevelingen te overhandigen. De denktank wordt hiermee opgeheven.

Met vriendelijke groet,

De denktank toeristische verhuur van woonruimte bestaande uit:

Gert Jan Bakker,
Marjolein Smit-Arnold Bik,
Martijn Arets,
Robin Labrijn,
Stephen Hodes,
Walther Ploos van Amstel,
Laurens Ivens (voorzitter)

1. Inleiding

In dit stuk gaan we uit van de gemeentelijke definitie van vakantieverhuur: het verhuren van je eigen woning voor maximaal 60 dagen per kalenderjaar aan maximaal vier gasten per keer. Het gaat dus altijd om de woning waar je zelf woont. Naast vakantieverhuur worden ook op andere manieren woningen aan toeristen verhuurd, zowel op legale als illegale wijze. Zo zijn er een duizendtal woningen met een short stay-vergunning, die woningen mogen vanaf zeven dagen worden verhuurd. In de praktijk wordt die regel soms overtreden met nog kortstondigere verhuur, dan is er sprake van illegale verhuur. Een andere manier van toeristische verhuur is een bed & breakfast (B&B): de hoofdbewoner verhuurt dan maximaal 40% van de gebruiksoppervlakte van zijn woning aan toeristen. Het gaat dan meestal om een kamer bij iemand in huis. De B&B moet eenmalig worden gemeld bij de gemeente.

Veel klachten over toeristische verhuur gaan over illegale hotels: woningen die niet meer worden bewoond door een Amsterdammer, maar waar de eigenaar (of huurder) de woning illegaal als hotel gebruikt. Er is dan sprake van illegale woningonttrekking. Juist bij deze vorm van verhuur ontstaan de grootste problemen. De leefbaarheid in het pand én wijk wordt ernstig aangetast, de brandveiligheid laat vaak te wensen over, de overlast kan enorme proporties aannemen en de woning is niet meer beschikbaar voor woningzoekenden. Deze illegale hotels dienen hard aangepakt te worden. Illegale hotels hebben niets te maken met vakantieverhuur maar ze bepalen wel degelijk de discussie over toeristische verhuur van woonruimte. Begrijpelijk. De overlast is té groot.

Bij vakantieverhuur, een in beginsel sympathiek idee om een woning tijdens afwezigheid niet leeg te laten staan maar te verhuren aan toeristen, is helaas óók regelmatig sprake van overlast. Een woning wordt aan vier mensen verhuurd en hun vakantie-feest-stemming loopt niet gelijk op met het leefpatroon van de overige bewoners in het trappenhuis. Een verdwaalde toerist belt om 02:00 uur 's nachts iedereen in het pand wakker omdat hij niet meer weet welke bel hij moet gebruiken voor de gehuurde etage. Bij de burens gaat 's ochtend om 07:00 uur gewoon weer de wekker. Omdat er in de woning niet gerookt mag worden gaat het feestje van de toeristen verder op het balkon; peuken en lege blikken bier worden beneden in de tuin gegooid. De volgende dag moet de woning leeg en schoon worden opgeleverd, het vuilnis gaat op de stoep, ook al is het geen vuilnisdag.

Bovenstaand voorbeeld is een versimpelde samenvatting van de honderden klachten die Amsterdammers de laatste jaren hebben gedaan over toeristische verhuur, soms via www.overlastvakantieverhuur.nl van de organisatie !WOON (*bij toestemming wordt de gemeente ingelicht over de klacht*) en vaak rechtstreeks bij het meldpunt van de gemeente (Meldpunt Zoeklicht). Amsterdam is een mooie stad die we graag delen met mensen van buiten. Toeristen zijn welkom in Amsterdam, maar de menging van functies in woonpanden waarbij een deel toeristisch wordt verhuurd levert veel problemen op. Er zijn duizenden Amsterdammers die wél profiteren: zij verhuren hun woning tot 60 dagen per jaar en dat levert al snel enkele duizenden euro's per jaar op. De vraag is of de individuele voordelen wel opwegen tegen de maatschappelijke nadelen van vakantieverhuur.

2. Streven naar integraal accommodatiebeleid

Naast de toeristische verhuur van woonruimte zoals vakantieverhuur en B&B heeft de stad ook te maken met andere overnachtingsvormen zoals hotels, hostels en cruiseschepen. Wanneer er een cruiseschip binnenvaart komen er al snel 3000 overnachtende bezoekers bij. Al deze vormen samen bepalen de druk op de schaarse ruimte in Amsterdam. Deze druk is de afgelopen jaren flink opgevoerd en daarmee is dit onderwerp onderdeel van een veel bredere discussie over drukte in de stad. Een integraal beleid voor *alle* vormen van overnachtingen, voor zakelijke en vrijetijdstoeristen in de stad is noodzakelijk. Zij bepalen samen met de bewoners, de werkenden en de dagjesmensen de (dis)balans in de stad. Hierbij moet de samenwerking worden opgezocht met het bestaande programma Stad in Balans van de gemeente Amsterdam.

Om de balans tussen bewoners en overnachtende bezoekers beter te kunnen bewaken zou het goed zijn om een maximum te stellen voor het aantal overnachtende bezoekers per buurt. Dit kan per buurt verschillen, de ene buurt kan nu eenmaal meer hebben dan de andere. Dit is ook afhankelijk van het profiel van een buurt, van rustige gezinswijk, tot hoogstedelijke leefomgeving. Dit maximum zal moeten gelden voor alle overnachtingsvormen. Hiermee kun je meer grip krijgen op de balans tussen bewoners en overnachtende bezoekers in de buurten. Er zal onderzocht moeten worden wat de toeristische draagkracht is van een buurt.

- **Streef naar een integraal accommodatiebeleid**
- **Krijg grip op de balans tussen bewoners en overnachtende bezoekers**
- **Onderzoek de toeristische draagkracht per buurt**
- **Werk intensiever samen met het bestaande programma Stad in Balans**

3. Scherpere regels

De voorwaarden voor vakantieverhuur zijn met de komst van de meldplicht in 2017 verder uitgebreid. De 60-dagen grens voor vakantieverhuur wordt door Airbnb onderschreven. Mede hierdoor lijkt een verschuiving gaande van mensen die aan vakantieverhuur doen naar het starten van een B&B. Een B&B kan op een van de platforms namelijk het hele jaar door worden aangeboden. Er moeten nóg scherpere regels worden geformuleerd om vakantieverhuur en B&B beter te kunnen handhaven.

Er moet onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn om vakantieverhuur te verplichten zich aan te melden als bedrijf bij de Kamer van Koophandel (KvK). Het voordeel hiervan is dat het adres van de B&B openbaar wordt gemaakt en het adres automatisch bekend wordt bij de belastingdienst. Het starten van een B&B is in de basis niet anders dan een hotel of een B&B. Het wordt gezien als een economische activiteit als je kijkt naar de definities zoals omschreven door de belastingdienst en de KvK namelijk: 1) hij/zij levert goederen en/of diensten, 2) hij/zij vraagt hiervoor een meer dan symbolische vergoeding en 3) hij/zij neemt deel aan het (normale) economische verkeer. Het verhuren van een woning via een vakantieverhuurplatform voldoet aan deze criteria. Verder onderzocht moet worden of een overtreding hiervan kan worden aangemerkt als een economisch delict.

In verband met de eerder genoemde maximale draagkracht per buurt moet een vergunningplicht voor B&B worden ingevoerd. Ondanks het feit dat de overlast door B&B verhoudingsgewijs erg laag is wanneer je het afzet tegen de verhuur door particulieren zou deze vorm van verhuur toch vergunningsplichtig moeten worden. De reden hiervoor is dat meer grip dient te komen op het aantal bedden dat permanent verhuurd wordt in een bepaalde buurt. Hiermee kan actief gestuurd worden op de druk per buurt. Verder moet onderzocht worden wat de mogelijkheden zijn voor het invoeren van een vergunningplicht voor vakantieverhuur. In sommige buurten ervaren de bewoners dat het maximaal wenselijke aantal overnachtende bezoekers is bereikt. Met een vergunningplicht voor vakantieverhuur kan hier beter op worden gestuurd en gehandhaafd.

- **Stuur aan op inschrijving KvK**
- **Maak B&B vergunningplichtig**
- **Onderzoek een vergunningplicht voor vakantieverhuur**
- **Onderzoek of overtredingen kunnen worden aangemerkt als zijnde economische delicten.**

4. Aansturen op een registratieplicht

Op dit moment moet de hoofdbewoner iedere tijdelijke verhuring van zijn of haar woning via een vakantieverhuurplatform bij de gemeente melden; de zogenoemde 'meldplicht'. Dit is een goede eerste stap in de richting van regulering van tijdelijke verhuringen van woningen in de stad, maar het gaat naar onze mening nog niet ver genoeg. In eerste instantie is het te arbeidsintensief en in tweede instantie is het moeilijk om te controleren wanneer geheel of gedeeltelijk niet wordt gemeld. Ten derde biedt de huidige aanpak geen inzicht voor burens en VvE's in de feitelijke verhuur.

Wij stellen dus verdergaande maatregelen voor, namelijk:

1. De aanvrager maakt melding bij de gemeente van vakantieverhuur of een B&B;
2. De gemeente controleert op het KvK-nummer en of de naam van de aanvrager overeenkomt met de naam van de hoofdbewoner van het te verhuren adres. Ook controleert de gemeente dat de hoofdbewoner maar één adres in Amsterdam verhuurt. De aanvrager ontvangt een uniek registratienummer;
3. De verhuurder stelt het vakantieverhuurplatform op de hoogte van het unieke registratienummer en het vakantieverhuurplatform zorgt ervoor dat dit registratienummer deel uitmaakt van de betreffende 'advertentie'. Hiervoor is de hoofdbewoner verantwoordelijk. Als dit unieke nummer niet op het vakantieverhuurplatform gemeld wordt, dan is de verhuurder in overtreding.
4. Verhuurders en VvE's moeten gebruik kunnen maken van informatie uit de registratieplicht.

Niet alle vakantieverhuurplatforms zullen willen meewerken aan het communiceren van het registratienummer. Onderzocht moet worden of de hoofdbewoner voor het plaatsen van het registratienummer verantwoordelijk gesteld kan worden of dat hiervoor wetgeving vanuit Den Haag noodzakelijk is.

Het voordeel van de bovengenoemde aanpak is:

- ✓ De verhuurder is bekend bij gemeente én belastingdienst dus controle is mogelijk;

- ✓ Via het unieke nummer op het vakantieverhuurplatform is bij gemeente en belastingdienst bekend om welk adres het gaat;
- ✓ Per hoofdbewoner mag maximaal één adres verhuurd worden;
- ✓ Eén code voor één persoon in combinatie met één adres.
- ✓ Verhuurders en VvE-bestuurders kunnen gebruik maken van informatie uit de registratieplicht bij privaatrechtelijke procedures.

- **Stel een registratieplicht in voor B&B en vakantieverhuur**
- **Maak het de verantwoordelijkheid van de hoofdbewoner om het registratienummer te communiceren via de platforms**
- **Onderzoek de mogelijkheden voor uitwisseling gegevens registratieplicht vakantieverhuur met verhuurders en VvE's**

5. Gebruik de kracht van VvE's

De verenigingen van eigenaren (VvE's), corporaties en particuliere verhuurders hebben een sleutel in handen voor het voorkomen van vakantieverhuur of illegale hotels. Zij kunnen het simpelweg verbieden of strikt reguleren. De professionele VvE besturen sturen hier al actief op aan, echter, de kleinere, en soms minder actieve VVE-besturen en leden kunnen hierbij ondersteuning en advies gebruiken. Zij missen bijvoorbeeld kennis over appartementsrechten en huishoudelijke reglementen. Ons advies is: maak hiervoor gebruik van de kracht van VvE's.

Veel VvE's hebben hun (administratieve) beheer uitbesteed aan commerciële VVE-beheerders. Deze beheerders zien de eigenaren regelmatig bij vergaderingen en ondersteunen de VVE-bestuurders met raad en daad. Door vakantieverhuur tijdens elke vergadering met de leden te bespreken kan de nodige actie worden ondernomen bij eventuele aanpassing van het huishoudelijk reglement, statuten en het vastleggen (en monitoren) van tijdelijke afspraken die worden gemaakt binnen de VVE. Actieve, grotere VVE-besturen kunnen juridische stappen nemen om de vakantieverhuur te stoppen of de overlast tegen te gaan. De jurisprudentie biedt hiervoor veel mogelijkheden.

Bestuurders en leden van kleinere VvE's kunnen ondersteuning krijgen van !WOON. !WOON adviseert en helpt bewoners met oplossen van problemen en nemen van initiatieven in en rond de woning. Van dit platform moet dus nog actiever gebruik gemaakt worden. !WOON was op het thema vakantieverhuur tot nog toe vooral gericht op de individuele bewoner die overlast ervaart. Ons advies is om de aandacht te verbreden naar een meer preventieve en structurele aanpak: wat kun je doen binnen de VvE om zaken rondom vakantieverhuur te beperken en goed te regelen. De voorlichtingsbijeenkomsten van !WOON voor VvE's lopen goed. Nu gaan die vooral over algemene zaken (voor beginners, financiële zaken, beheer). Daarbij kunnen vragen over vakantieverhuur altijd aan de orde komen. Het voorstel is om de voorlichtingsbijeenkomsten vanaf 2018 meer themagericht te gaan invullen. !WOON wordt verder geadviseerd een website in te richten met daarop de Frequently Asked Questions (FAQ's) over vakantieverhuur, standaardteksten voor het opstellen van een huishoudelijk reglement en standaardbrieven. VvE's met gerichte vragen over het (beter) regelen van vakantieverhuur in het complex of over de aanpak van concrete overlastsituaties kunnen terecht bij !WOON voor advies en begeleiding. Ook is algemene voorlichting via Vereniging

Eigen Huis, NVM Makelaars, Amsterdamse notarissen en VVE Beheer gewenst over specifiek de Amsterdamse situatie. Mogelijk kan ook !WOON hierbij een actieve rol spelen.

- **VvE's moeten beter geïnformeerd worden over vakantieverhuur, er wordt geadviseerd om:**
- **de website van !WOON uit te breiden met Frequently Asked Questions (FAQ's) over vakantieverhuur, standaardteksten voor het opstellen van een huishoudelijk reglement en standaardbrieven**
- **een voorlichtingsbijeenkomst op te laten zetten om VvE's en VvE-besturen in te lichten**
- **een brochure (en voorlichtingsplan) te laten ontwikkelen voor Amsterdamse NVM Makelaars, Amsterdamse notarissen en VVE beheerders**

6. Slimme handhaving

Niet alle eigenaren trekken zich iets aan van de naaste burens, of van de regelgeving. De 60-dagen regel wordt niet altijd nageleefd, men voldoet niet aan de meldplicht of verhuurt volledige woningen het hele jaar door aan toeristen. De verhuurder is gebaat bij de verhuur en trekt zich niets aan van de overlast. Dan resteert een melding bij de gemeente via het Meldpunt Zoeklicht zodat de handhaving kan starten. Deze handhaving kan steeds slimmer plaatsvinden. Onderzocht moeten worden wat de mogelijkheden zijn om specifiek op bepaalde karakteristieken of bedrijven te handhaven. Bijvoorbeeld wanneer een bedrijf veelvuldig in de fout gaat of wanneer een melding vakantieverhuur binnenkomt van een corporatiewoning. De mogelijkheden hiervoor moeten nader onderzocht worden.

Voor iedereen die met eventueel illegale toeristische verhuur te maken krijgt is de simpele boodschap: direct melden bij de gemeente en melden bij de verhuurder of eigenaar. Melden helpt, de communicatie hierover gaat onverminderd door. Vaak hoor je in de buurt dat er niks is gebeurd met de meldingen bij Zoeklicht. Dat is geen goede zaak. De burger die meldt wil op de hoogte blijven van de voortgang van de melding. Dat gebeurt nu niet voldoende. De opvolging van een melding is complex. Om in één keer een woning aan te pakken is een gedegen voorbereiding nodig, voordat feitelijke constatering plaats kan vinden. Een 'heterdaad' is een belangrijke voorwaarde voor het opleggen van boetes. De pakkans is de afgelopen jaren sterk toegenomen, maar soms is de toerist al weer weg of doet niet open. Samenwerking met de burens is daarom nodig in combinatie met directe handhaving; ze zijn er nu, dus kom nu. Het is essentieel dat de melders een vast contactpunt krijgen bij Zoeklicht om te vragen naar de voortgang. In de huidige situatie is dit niet voldoende gewaarborgd. De melder moet eenvoudig kunnen informeren naar de voortgang.

- **Onderzoek de mogelijkheden om specifiek op bepaalde karakteristieken of bedrijven te handhaven, koppel de juiste data aan elkaar zodat pro-actief gehandhaafd kan worden**
- **Geef de melder een vaste contactpersoon, waar geïnformeerd kan worden naar de voortgang van de melding**

7. Richting de toekomst

Met de opkomst van online platforms als Airbnb, Booking.com en Wimdu heeft de Gemeente Amsterdam ervaring opgedaan hoe je als stad de impact van online platforms die in de fysieke wereld opereren in goede banen moet leiden. Waar een platform zich in eerste instantie bezig houdt met de directe stakeholders (vraag en aanbod), heeft een stad te maken met een veel breder scala aan stakeholders. Door al in een vroeg stadium het gesprek en het experiment aan te gaan met Airbnb heeft de gemeente in onze ogen een goede stap richting de toekomst gemaakt. Een belangrijke conclusie van de afspraken met Airbnb in Amsterdam van de afgelopen drie jaar is dat de discussie over deze ontwikkelingen nooit eenvoudig zijn, aangezien de belangen van het individu en de maatschappij lang niet altijd op één lijn liggen. Een les uit de samenwerking met Airbnb is dat om grip te krijgen op de platform ontwikkeling een platform onafhankelijke handhavingsstrategie noodzakelijk is. Kijkend naar de toekomst willen wij nog twee zaken meegeven:

1. Het aantal platforms, ook voor vakantieverhuur en B&B, zal in de toekomst alleen maar groeien, wat een sluitende handhavingsstrategie noodzakelijk maakt. Hiervoor is een helder handhaafbaar beleid en regulering noodzakelijk. Waar nu nog fysieke organisaties achter dit soort platforms zitten, is er een grote kans dat er in de (nabije) toekomst platforms zullen verschijnen die volgens het 'Decentralized Autonomous Organization' principe werken. Decentrale platforms gebouwd op de blockchain technologie waar het alleen maar moeilijker zal zijn om de gebruikers te controleren. Belangrijk is dus dat plannen voor in de toekomst nooit afhankelijk mogen zijn van het al dan niet samenwerken met een platform. Een platform onafhankelijke handhavingsstrategie is en blijft een absolute noodzaak;
2. In een meer digitaal wordende samenleving en een groeiende platform markt, is het belangrijk dat de gemeente zelf ook een verregaande digitaliseringslag doormaakt. Door zelf de processen en databases te digitaliseren verlaagt de gemeente de drempel voor platforms om zich aan de wet te houden en om optimale zekerheid te bieden voor haar gebruikers. Wat dat betreft ligt er ook een grote verantwoordelijkheid bij de gemeente;