

## ZIENSWIJZE HUISVESTINGSVERORDENING 2024

Vereniging Amsterdam Gastvrij  
Westerstraat 69A  
1015 LW Amsterdam



14-07-2023

Geachte Heer/Mevrouw,

Hierbij geeft de Vereniging Amsterdam Gastvrij haar zienswijze op de voorstellen in de Huisvestingsverordening 2024. Wij zullen ons begrijpelijkerwijs richten op Afdeling III - de regulering van toeristische verhuur (vakantieverhuur en B&B).

### 1. Inleidende opmerkingen

#### 1.1. Procedure

Voorafgaand aan de totstandkoming van deze voorgestelde Huisvestingsverordening (HVV) is de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting (AAV) nog niet bestuurlijk vastgesteld. De inspraaktermijn voor de HVV loopt echter al af voordat de AAV bestuurlijk vastgesteld kan worden. In de AAV wordt voorgesteld om een verlaging van de B&B quota te onderzoeken. In het HVV voorstel wordt echter al concreet een invulling gegeven aan een dergelijke verlaging. De wethouder heeft in de commissievergadering aangegeven dat, lopende de inspraakprocedure van de HVV, geen concrete antwoorden (meer) gegeven konden worden op raadvragen en onderdelen van onze zienswijze die betrekking hebben op de mogelijke verlaging van de B&B quota. Dit vormt naar ons inzicht een gebrek in de besluitvormingsprocedure, veroorzaakt door een verlate behandeling van de AAV, die volgens de oorspronkelijke planning al in maart j.l. bestuurlijk vastgesteld zou worden. In het licht van deze vertraging zou het in de rede gelegen hebben om elke maatregel die een uitwerking is van de kaderstellende AAV, zoals de voorgestelde verlaging van de B&B quota, uit te stellen totdat de AAV bestuurlijk vastgesteld is.

Het betekent ook dat we noodzakelijkerwijs punten uit onze zienswijze op de AAV zullen moeten herhalen.

#### 1.2. Participatie

We hechten eraan om te onderstrepen dat het voorstel om B&B quota voor de derde keer in een paar jaar te verlagen niet voortkomt uit het participatietraject van de AAV. De enige aanbeveling in de [lijst](#) aanbevelingen per bijeenkomst en

focusgroep die op B&B's betrekking heeft is positief over B&B's en luidt:

*"Hotels betalen meer toeristenbelasting dan B&B's, beloon kwaliteits toerisme."*

Ook vanuit het participatietraject van de Aanpak Binnenstad zijn ons geen aanbevelingen bekend voor het verder verlagen van de B&B quota.

Tenslotte is onze vereniging op geen enkel moment geconsulteerd over het voornemen om B&B quota te verlagen.

### 1.3. Recente ontwikkelingen

De afgelopen jaren zijn de regels met betrekking tot toeristische verhuur haast elk half jaar aangescherpt. Dit wordt duidelijk omschreven in paragraaf 1 van pagina 11 van de *Nota Toeristenovernachtingen* ("Nota"). Dankzij intensieve handhaving en toegenomen transparantie is toeristische verhuur teruggebracht tot waar het voor bedoeld was en komen "illegale hotels" niet of nauwelijks meer voor. Bovendien zullen in minder dan een jaar de laatste short-stay vergunningen aflopen. We willen benadrukken dat 99 % van de overlastmeldingen betrekking had op (illegale) permanente verhuur (zie Evaluatie Toeristische verhuur 2016, pagina 45) - niet op legale vakantieverhuur of Bed & Breakfast.

De Nota stelt daarom terecht dat op grond van de huidige aanbod- en verhuurcijfers geen vergaande nieuwe regels ingevoerd hoeven worden. Het vorige college heeft bovendien bestuurlijke "rust" beloofd met betrekking tot de regelgeving voor B&B's.

We zijn daarom van mening dat nieuwe inperkingen of regelgeving voor toeristische verhuur voorsnog niet aan de orde zijn. Wij achten het verder verlagen van de quota voor B&B juridisch onmogelijk, ondoelmatig en disproportioneel.

## 2. Wet Toeristische Verhuur

### 2.1. Geen inbedding van bestaande regelgeving

Op 1 januari 2021 is de Wet toeristische verhuur (Wtv) van woonruimte in werking getreden. Gemeenten die toeristische verhuur van woningen wensen te reguleren, zullen voortaan de nieuwe instrumenten moeten toepassen. Voor de regulering van toeristische verhuur kan niet langer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die artikel 21 van de Huisvestingswet bood (het reguleren van toeristische verhuur door

middel van een onttrekkingsvergunning) en die de basis vormden van de huidige vergunningstelsels voor B&B en vakantieverhuur. Zie Memorie van Toelichting (MvT) van de Wtv, pagina 6.

Artikel 51, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wtv bepaalt dat regels over de toeristische verhuur van woonruimte in bestaande huisvestingsverordeningen per 1 januari 2022 komen te vervallen. Tot dan hadden gemeenten dus de tijd om hun Huisvestingsverordening aan te passen.

We merken op dat er in 2021 geen aanpassing van de Huisvestingsverordening heeft plaatsgevonden die de toeristische verhuur reguleert volgens de systematiek van de Wtv. Ook heeft de gemeente niet duidelijk gemaakt of bestaande vergunningen gelijk worden gesteld met een vergunning voor toeristische verhuur op basis van het nieuwe artikel 23c van de Wtv.

## 2.2. Geen motivering voor het vasthouden aan het quotastelsel

Zoals duidelijk gemaakt wordt in de MvT (e.g. pagina 19), betekent dit dat de gemeente voor elke verdergaande maatregel in de escalatieladder (registratieplicht -> nachtcriterium met eventuele meldplicht -> vergunningplicht -> vergunningplicht met quota) moet aantonen waarom er niet volstaan kan worden met een minder ingrijpende maatregel. In het bijzonder voor het instellen voor een schaars vergunningstelsel stelt de MvT op pagina 16 (nadruk toegevoegd):

*“Slechts bij ernstige problemen in bepaalde buurten kan de gemeenteraad een quotum stellen op het aantal vergunningen voor woonruimten waar toeristische verhuur mag plaatsvinden. De gemeenteraad dient dan aan te tonen waarom dit quotum noodzakelijk is en niet kan worden volstaan met een minder ingrijpend instrument zoals de registratie- of meldplicht, een nachtcriterium of andere maatregelen. Een quotum is voor degene die omwille van het ingestelde quotum geen vergunning krijgt een zware beperking op zijn eigendomsrecht, die uitsluitend in uitzonderlijke gevallen gerechtvaardigd kan zijn.”*

Aangezien er geen aanpassing van het beleidskader van de HWV heeft plaatsgevonden sinds de invoering van de Wtv, is niet voldaan aan de verplichting om aan te tonen dat minder ingrijpende maatregelen niet volstaan.

Bovendien maakt de MvT duidelijk dat een dergelijk quotum alleen ingesteld kan worden in bepaalde buurten met ernstige problemen. Het

vasthouden aan B&B quota voor *alle* wijken in Amsterdam achten we daarmee strijdig met de Wtv.

### 2.3. Geen willekeurige aanpassingen van vastgestelde quota mogelijk

Voorts stelt de MvT m.b.t. de vaststelling van quota op pagina 34 (nadruk toegevoegd):

*“De verdelingssystematiek bij schaarse vergunningen moet worden vastgelegd in de huisvestingsverordening om iedere vorm van willekeur te voorkomen.”*

Dit maakt duidelijk dat de oorspronkelijke verdelingssystematiek, waarbij de B&B quota o.a. zijn vastgelegd als percentage van de woningvoorraad in de wijk (tot maximaal 4% van het aantal particuliere huur- en koopwoningen), niet tijdens de periode van vergunningverlening losgelaten kan worden.

Wij achten aanpassingen halverwege het huidige vergunningstraject bovendien strijdig met de voorwaarden die de Dienstenrichtlijn aan vergunningstelsels oplegt, waaronder objectiviteit, transparantie en toegankelijkheid.

## 3. Beleidsmatige onderbouwing voor wijzigingen B&B quota

### 3.1. Beleidsmatige onderbouwing van de huidige quota

Het huidige vergunningstelsel is op basis van een uitgebreid beleidskader in 2020 vastgesteld. Aan de gevolgde systematiek bij het toewijzen van wijkquota zou een zorgvuldige gekozen belangenafweging ten grondslag moeten liggen. Het is niet duidelijk gemaakt waarom deze systematiek niet meer gevolgd zou kunnen worden of waarom de grondslagen voor het instellen van de hoogte van de quota niet meer juist zouden zijn.

De toelichting van de Huisvestingsverordening 2020 stelt (nadruk toegevoegd):

*“De wijkquota borgen een goede spreiding van deze gebruiksvormen over de wijken en voorkomen dat grote concentraties kunnen ontstaan, te meer nu de quota zijn verdeeld over 99 wijken. De wijkindeling is gebaseerd op de gebiedsindeling van Amsterdam. De relatief lage wijkquota zorgen ervoor dat de extra druk die van deze vorm van bewoning of gebruik van woonruimte uitgaat op het woon- en leefklimaat niet onevenredig zal zijn. Naast de wijkquota zijn nog andere*

*voorwaarden gesteld om in aanmerking te komen voor een vergunning.”*

In tegenstelling tot wat de Nota in hoofdstuk 3.1 stelt, was er geenszins sprake van “ruim” gedefinieerde wijkquota, maar juist van relatief lage wijkquota. De algemene verwachting was toentertijd dat er in vele wijken, met name in het Centrum, een loting plaats zou moeten vinden. Er was allerm minst de verwachting dat in nagenoeg alle wijken het aantal B&B's lager dan het quotum zou zijn, zoals in de Nota beweerd wordt. Om de gevolgen van uitloting enigszins te verzachten zijn niet de quota verhoogd, zoals de Nota ten onrechte stelt, maar is de overgangstermijn verlengd naar zes jaar. De onder punt 3.1 in de Nota gepresenteerde voorstelling van zaken is evident onjuist en verdient correctie.

Het werkelijk aantal B&B's in de stad bleek minder dan de helft van de ingeschatte 4500. Om precies te zijn, waren er slechts 2024 vergunningen te vergeven. Van een vermeende ongecontroleerde groei - de voornaamste reden tot het instellen van de quota - is nooit sprake geweest. Het huidige aantal vergunninghouders bedraagt 2103. Kortom, toen noch nu is er sprake geweest van een ongecontroleerde groei. Er is geen enkele reden om aan te nemen dat de ruimte die er nog binnen de (reeds tweemaal verlaagde) quota van de centrumwijken is, binnen afzienbare tijd gebruikt zal worden. Maar zelfs al zou dit het geval zijn, dan zou de oorspronkelijke doelstelling om een onbeperkte groei B&B's te voorkomen, niet ondergraven worden. Sterker nog, het voor een derde keer in drie jaar willekeurig en eenzijdig verlagen van deze quota zou de oorspronkelijke motivering van het huidige stelsel ontkennen en ondergraven.

### 3.2. Geen onderbouwing voor verlagen B&B quota

De beleidstoelichting van de Huisvestingsverordening 2024 biedt geen concrete doelstelling voor het verder verlagen van de B&B quota. Ook wordt nergens inzichtelijk wat de kwantitatieve verwachtingen van het voorstel zijn. Er wordt gesproken van een “sterk matigend effect” in wijken waar B&B's al veel aanwezig zijn. Het blijft echter onduidelijk waarop dit gebaseerd is, aangezien er van een aanmerkelijke groei van het aantal B&B's geen sprake is. Met andere woorden, de vraag hoeveel minder B&B's er met het voorstel *zullen* (niet: *zouden kunnen*) komen, blijft onbeantwoord.

Zoals eerder gezegd, zorgen de huidige quota - naar de opvatting van de gemeente zelf - ervoor *dat de extra druk die van deze vorm van bewoning of gebruik van woonruimte uitgaat op het woon- en leefklimaat niet onevenredig zal zijn*. Een hernieuwd beroep op *“negatieve effecten van toeristische verhuur op de leefbaarheid van de woonomgeving”* is

strijdig met de onderbouwing van het huidige stelsel.

Tenslotte blijft onduidelijk waarom deze maatregel door het college gezien wordt als doelmatig om de toegenomen schaarste aan woningen te bestrijden. De woning van de B&B houder is en blijft bewoond. Als zodanig kan de maatregel niet gezien worden als een die betrekking heeft op de woonruimtevoorraad. Gezien de onzelfstandige aard van de ruimte, kan het voorstel ook niet leiden tot een toename van de woningvoorraad. Schaarste aan woningen kan niet opgelost worden door van woningen woningen te maken.

Vanwege het gedeeltelijke zelfgebruik van de meeste B&B's (een B&B kamer wordt gemiddeld 46 % van het jaar verhuurd , zie OIS, Toerisme MRA 2019-2020, pagina 38, 39) en/of de ongeschiktheid voor permanente verhuur (bv afwezigheid keuken) is het ook niet aannemelijk dat het inperken van het aantal B&B's tot meer "woonplekken" zal leiden. Ook hiervoor geeft de beleidstoelichting geen enkele concrete verwachting. We vragen u om in overweging mee te nemen dat van de circa 10 miljoen euro door Amsterdamse B&B-houders afgedragen toeristenbelasting jaarlijks een aanzienlijk studentencomplex gerealiseerd zou kunnen worden.

Aangezien de beleidstoelichting geen concrete doelstelling of kwantitatieve onderbouwing geeft, is de maatregel op voorhand niet te toetsen op doelmatigheid, evenredigheid of subsidiariteit.

### 3.3. Geen integrale visie

In beleidsvorming m.b.t. tot toeristische verhuur ontbreekt wat ons betreft een integrale visie over de rol van toeristische verhuur in de toekomst van het stedelijk toerisme. Het zou naar ons inzicht beter zijn om maatregelen over toeristische verhuur niet alleen af te wegen binnen de kaders van huisvesting. Economische aspecten, duurzaamheid, en mogelijke sturing op een gewenste bezoekerseconomie die bewoners en lokale ondernemers te goede komt ("community wealth building") in een meerkernige stad, mogen in een overkoepelende en op feiten gebaseerde afweging niet ontbreken. De resultaten van het recentelijk toegezegde onderzoek naar het verband tussen accommodatievormen en het type bezoeker zouden hierin meegewogen moeten worden. Een verdere inperking van B&B quota achten we alleen al daarom ontijdig.

In een integrale afweging zou meegenomen moeten worden dat gasten van een B&B veel beter dan gemiddeld voldoen aan het profiel van de gezochte "kwaliteitstoerist". Ze verblijven gemiddeld bijna 2 keer zo lang in de stad (3,5 dagen i.p.v. 2) en geven gemiddeld 25% meer uit,

voornamelijk in de buurt van de B&B die beter dan hotels verspreid over de stad gelegen zijn. 75 % van deze gasten reist met partner of gezin en de gemiddelde leeftijd is 36 jaar. Ze worden zorgvuldig gescreend en krijgen van hun gastvrouw/heer adviezen over de "do's and don'ts" van hun verblijf. Uit gemeentelijke rapporten blijkt dat er over B&B's geen klachten van overlast binnen komen.

B&B's verzorgen minder dan 4% van de overnachtingen in de stad en maar zo'n 2,5 % van de overnachtingen in de 3 drukke wijken van het centrum. Zelfs al zouden de quota in de centrumwijken in de komende jaren gevuld worden, dan zou dit nauwelijks effect hebben op het aantal overnachtingen in de stad.

#### 4. Artikelsgewijze bezwaren

Gezien het bovenstaande achten we diverse artikelen en nadere regels niet onderbouwd, strijdig met de Wtv of onevenredig. We zullen ons in het bijzonder richten op de meest bezwaarlijke artikelen (in willekeurige volgorde).

##### 4.1. Artikel 3.7.4: Vergunningplicht vakantieverhuur

De vergunningplicht voor vakantieverhuur was een reparatiemaatregel die ingevoerd was nadat de Raad van State op 29 januari 2020 geoordeeld had dat de Huisvestingswet 2014 geen ruimte bood voor een vrijstellingsmogelijkheid (ECLI:NL:RVS:2020:261). Die noodzaak is echter met het ingaan van de Wtv komen te vervallen, temeer omdat er geen inhoudelijke toetsing vooraf plaatsvindt of nodig is en de registratieverplichting de gemeente dezelfde gegevens verschaft.

De wethouder motiveerde in de Commissievergadering WB van 9-12-2020 het besluit om als enige stad in Nederland aan deze "meest vergaande" maatregel vast te houden met de mededeling: *"Als we het [vergunningstelsel] niet al hadden opgetuigd, had ik hem waarschijnlijk ook nu niet voorgesteld, zeg ik er maar eerlijk bij, want we willen inderdaad zien wat de effecten zijn van die nieuwe wet."*

Met het onnodig vasthouden aan de vergunningplicht heeft het college het echter onmogelijk gemaakt om aan te tonen of hetzelfde doel (wat dat dan ook concreet moge zijn) niet met minder ingrijpende maatregelen (zoals een registratieplicht) bereikt had kunnen worden, zoals de Wtv en de Dienstenrichtlijn vereist.

De administratieve lasten en kosten voor zowel de gemeente als voor de vakantieverhuurder wegen naar onze mening niet op tegen welke voordelen het instandhouden van het vergunningstelsel voor

vakantieverhuur ook mogen bieden. Zoals de Mvt op pagina 9 terecht stelt, is een vergunningsplicht effectiever bij andere vormen, zoals B&B.

#### 4.2. Artikel 3.9.5.1d: Vergunningsduur vakantieverhuur

De vergunningsduur van slechts 1 jaar en 3 maanden voor vakantieverhuur achten wij niet noodzakelijk, geschikt en proportioneel. Het leidt tot verdere onnodige kosten en administratieve lasten voor gemeente en verhuurder, met mogelijk onbedoelde administratieve vergissingen tot gevolg. Volgens artikel 11 van de Dienstenrichtlijn en artikel 33 van de Dienstenwet moeten vergunningen die vallen onder de Dienstenrichtlijn in principe voor onbepaalde tijd worden verstrekt.

#### 4.3. Artikel 3.7.3.3 en Artikel 3.9.5.1b: Gedelegeerde bevoegdheid tot het instellen van verbodswijken.

In tegenstelling tot de Huisvestingswet 2014 biedt de Wtv de gemeente niet de bevoegdheid tot het instellen van een totaalverbod op vakantieverhuur in bepaalde wijken. De meest vergaande maatregel binnen de "escalatieladder" van de Wtv is een schaars vergunningstelsel. De Europese Commissie adviseerde (COM2016, 356, p. 5.):

*"Zo is een verbod niet te rechtvaardigen wanneer de toeristische verhuur van woonruimte ook tot een maximaal aantal nachten per jaar kan worden beperkt"*  
(zie ook Mvt pagina 19)

Om deze redenen is een verbod niet opgenomen als mogelijke maatregel in de Wtv. Dit wordt ook duidelijk bevestigd in de [Handreiking toeristische verhuur van woonruimte van de VNG](#) op pagina 8 ("Geen totaalverbod").

#### 4.4. Artikel 3.9.3.4: Willekeurige intrekking van vergunning

Artikel 3.9.3.4 biedt het college een willekeurige bevoegdheid om verleende vergunningen te wijzigen of in te trekken "*indien veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten wijziging of intrekking nodig maken.*"

De vaag geformuleerde en breed te interpreteren frase "*veranderde omstandigheden en gewijzigde inzichten*" zet de deur open naar bestuurlijke willekeur. Een vergunning die zo willekeurig in te trekken is, kan nauwelijks een vergunning heten.

We merken op dat dit artikel geen deel uitmaakte van de oorspronkelijke



HWV2020, maar pas in [een latere versie](#) van de HWV2020 ingevoerd was, zonder dat er een duidelijke toelichting bijgevoegd werd. Ook is ons geen aankondiging van deze wijziging bekend, zodat we ook niet eerder op de hoogte waren van dit artikel.

We achten dit artikel strijdig met de Wtv, die een uitputtende lijst geeft van intrekingsgronden. Zie Art. 26 van de Huisvestingswet en Mvt, pagina 36.

4.5. Artikel 3.9.4: Quotastelsel B&B vergunningen en Art. 5 van Hoofdstuk 4 van de Nadere Regels: Vaststelling wijkquota

Zoals boven uitgebreid besproken, achten we het quotastelsel voor B&B vergunningen strijdig met de Wtv en niet voldoende onderbouwd. Aangezien zelfs in de centrumwijken de gestelde quota niet bereikt zijn, is duidelijk geworden dat de gestelde doelen ook met slechts een vergunningplicht gehaald zijn. Het vasthouden aan het quotastelsel is daarmee strijdig met de Dienstenrichtlijn, omdat het gestelde doel al is bereikt met minder beperkende maatregelen.

Bovendien maakt de MvT duidelijk dat een dergelijk quotum alleen ingesteld kan worden in *bepaalde buurten met ernstige problemen* en voldoet de verdelingsystematiek niet aan de vereisten van de Wtv om iedere vorm van willekeur uit te sluiten. Dit wordt ook bevestigd door de Handreiking van de VNG op pagina 8 (nadruk toegevoegd):

*“Wel kan in de Huisvestingsverordening, indien dat op basis van de lokale omstandigheden noodzakelijk is, een maximum worden gesteld aan het aantal vergunningen dat voor een bepaald gebied kan worden afgegeven: een quotum. Als daartoe wordt overgegaan, is het noodzakelijk dat een onderbouwing wordt gegeven waarom hier een maximum moet worden gesteld, en waarop de hoogte van dit maximum gebaseerd is.”*

4.6. Art. 1.2 van Hoofdstuk 4 van de Nadere Regels

Het is te rechtvaardigen dat de ruimte die de B&B beslaat, ondergeschikt is aan de woonruimte van de hoofdbewoner(s). Daarom heeft de gemeente Amsterdam reeds lange tijd voor de invoering van het huidige stelsel een norm van 40 % gesteld.

De uitvoeringsregel waarbij gedeelde ruimtes, waaronder verkeersruimtes zoals gedeelde trappenhuisen en gangen, maar ook een te doorlopen woonkamer, voor de helft meetellen in de oppervlakteberekening, leidt er echter toe dat gelijksoortige B&B-ruimtes verschillend beoordeeld

worden, afhankelijk van de locatie van de voordeur.

#### 4.7. Boetetabellen 4, 5 en 6

Zoals eerder aangegeven, zijn wij van mening dat het college geen invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen van de ombudsman om voor *eerste* administratieve overtredingen een waarschuwendende boete te geven. We verzoeken u de boetetabel te herzien in het licht van deze aanbeveling en daarin ook eventuele recente gerechtelijke uitspraken in mee te nemen. We zien momenteel nog onvoldoende invulling van de vereiste differentiatie naar aard, ernst en verwijtbaarheid van de overtreding (Mvt, pagina 13). In tabel 6 staat bovendien de onbegrijpelijke tekst "Eerste keer € 11.600 + € 1.000 per administratieve overtreding tot maximaal € 3.000". Het is ook gewenst de bestuurlijke praktijk te expliciteren om aan het begrip "eerste keer" een verjaringstermijn te verbinden.

We hopen van harte dat u onze zienswijze ter harte neemt. De voorgestelde quotabeperking zal weinig meer opleveren dan de zoveelste juridische procedure,

Hoogachtend,

Maarten Bruinsma  
Vereniging Amsterdam Gastvrij  
[bestuur@amsterdamgastvrij.nl](mailto:bestuur@amsterdamgastvrij.nl)