



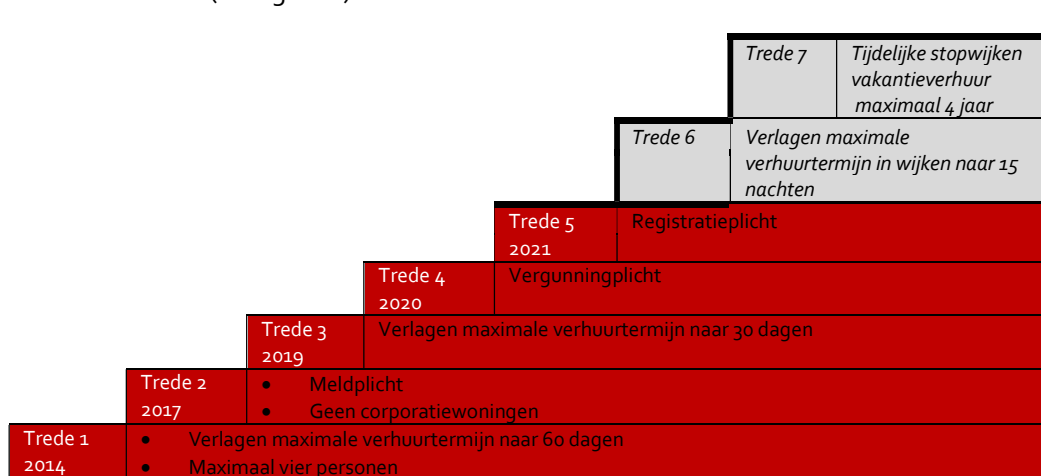
## Voorlopige opzet escalatieladder vakantieverbod

Datum           maandag 24 februari 2025

### Samenvatting

De explosieve toename van vakantieverbod vanaf 2014 heeft negatieve gevolgen voor de leefbaarheid en de woningmarkt in Amsterdam. Woningen zijn bedoeld om in te wonen en niet voor gebruik als hotel. Vakantieverbod krijgt gemeentelijk, landelijk en internationaal steeds meer te maken met strengere regelgeving. Al jaren zijn er in Amsterdam verschillende maatregelen van kracht, ten behoeve van behoud van de woonfunctie en leefbaarheid in stad waar deze door toerisme onder druk staat. Met deze regelgeving wordt gepoogd grip te houden op vakantieverbod en de gevolgen hiervan op lokale leefbaarheid en druk op de woningvoorraad.

In de Amsterdamse Aanpak Volkshuisvesting is als doel gesteld een "Escalatieladder toeristische verbod" vast te stellen die het raamwerk moet worden voor het beleid van vakantieverbod in de naaste toekomst. Sinds 2014 zijn er verschillende stappen gezet in het aanscherpen van de regels rondom vakantieverbod (zie figuur 1).



Figuur 1: Escalatieladder vakantieverbod

De meest recente onderzoeken naar toeristische verbod en specifiek de effecten van bovengenoemde maatregelen, wijzen uit dat vakantieverbod en de ervaren overlast over de gehele stad gezien tussen 2019 en 2023 is afgenomen. Zo wordt er in 2023 in 36 wijken minder overlast ervaren door vakantieverbod dan in 2019 volgens de *WIA-factsheet Leefbaarheid 2023*. Ook toont het onderzoek *Vakantieverbod in beeld, Ontwikkelingen, maatregelen en leefbaarheid* (O&S, 2024) dat het aanbod vakantieverbod is gedaald en de ervaren overlast is verminderd. Hoewel hier geen oorzakelijk verband is aan te tonen door de vele verschillende factoren die hier invloed op hebben, is het aannemelijk dat de ingevoerde maatregelen hieraan bijdragen.

De wens van het college is om een transparante escalatieladder vast te stellen, waarin de toekomstige maatregelen (trede 6 en 7) duidelijk worden gemaakt voor iedereen. Het doel van maatregelen tegen vakantieverbod in deze escalatieladder is het verminderen van de ervaren

overlast en om de leefbaarheid te vergroten. Daar waar de vakantieverbod, de ervaren overlast en de toeristische druk te hoog is, worden ingrijpendere maatregelen voorgesteld, met als uiterste middel een tijdelijke stop op vakantieverbod. Een stop is in principe voor drie jaar en zal maximaal met één jaar verlengt kunnen worden. Op basis van evaluatie, uitgevoerd in het tweede stopjaar, wordt beoordeeld of de vergunningenstop voortduurt of afgebouwd kan worden.

De escalatieladder vakantieverbod wordt vastgesteld door het college en vormt onderdeel van het bredere uitvoeringsprogramma bezoekerseconomie. Hierin houdt het college de gemeenteraad jaarlijks op de hoogte van de verschillende maatregelen die zij neemt om te sturen op het aantal toeristenovernachtingen en de leefbaarheid in de stad. Met dit uitvoeringsprogramma geeft het college uitvoering aan de Verordening op toerisme in balans Amsterdam.

De meest recente onderzoeken waarop de escalatieladder gebaseerd is, wijzen uit dat vakantieverbod en de ervaren overlast over de gehele stad gezien tussen 2019 en 2023 is afgenomen. Maar de verschillen per stadsdeel en per wijk liggen soms ver uit elkaar. Ook is de ervaren overlast niet persé het grootst in de wijken waar ook de meeste vakantieverbod plaatsvindt. Daarom is er oor gekozen om wijkgericht te escaleren. Daar waar de ervaren overlast het grootst is, zal als eerst worden geëscaleerd.

Bij de huidige opzet is de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) over de verbodswijken in acht genomen, waarin wordt gesteld dat het college eerst minder vergaande maatregelen moet treffen en de effecten daarvan moet onderzoeken alvorens over te kunnen gaan op het invoeren van een stop op vakantieverbod in wijken. Ter voorbereiding heeft het college onderzoek laten doen naar effecten van de tot nu toegenomen maatregelen tegen overmatige vakantieverbod op de omvang van vakantieverbod en de leefbaarheid in wijken. Daar kwam uit dat te zien is dat er na het invoeren van meerdere regels minder verbod is en ook minder overlast wordt ervaren. Belangrijke kanttekening van de onderzoeker is dat meerdere factoren van invloed zijn op vakantieverbod en overlast ervaring, dus er geen direct verband vastgesteld kan worden.

### *Maatregelen*

Na afstemming met verschillende afdelingen en disciplines binnen de gemeente, is het wijkgericht verlagen van het maximaal aantal nachten van 30 naar 15 als beste extra maatregel naar voren gekomen. Dit wordt de eerstvolgende stap op de escalatieladder. Escaleren naar deze maatregel is aan de orde op het moment dat aan elk van de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De ervaren overlast in een wijk is hoog:  
Het percentage huishoudens in een wijk dat in het Wonen in Amsterdam-onderzoek (WiA) aangeeft 'ja, een beetje overlast' of 'ja, veel overlast' te ervaren van vakantieverbod is 30% of meer.
2. De draagkracht voor toerisme in de wijk is laag:  
Een wijk wordt is 'kwetsbaar' (hoog tot zeer hoge toeristische druk en matige bezoekers gerelateerde leefbaarheid) of 'onder druk' (zeer hoge toeristische druk en ongunstige bezoekers gerelateerde) volgens het Toeristisch draagkrachtonderzoek.
3. De omvang van vakantieverbod in de wijk is groot:  
Het percentage gemelde nachten vakantieverbod ten opzichte van de woningvoorraad in de wijk is meer dan het stedelijk gemiddelde (in 2023 was dit gemiddelde 14%)

Als blijkt dat meer dan 80% van de wijken binnen een stadsdeel de grenswaarden overschrijdt, zullen we in het gehele stadsdeel escaleren. Dat betekent dat de maatregel dan in alle wijken van het stadsdeel wordt ingevoerd. Op deze manier wordt bijgedragen aan het verbeteren van de leefbaarheid in het hele stadsdeel. Als minder dan 80% van de wijken binnen een stadsdeel de grenswaarden overschrijden, dan zal er in de individuele wijken die de grenswaarden overschrijden, worden geëscaleerd.

Op basis van de tweejaarlijkse onderzoeken naar overlast en toeristische druk, wordt de eerst genomen maatregel geëvalueerd en wordt beoordeeld of er wijken zijn waarin we verder moeten escaleren naar de volgende maatregel. Er wordt dan wederom getoetst of aan bovengenoemde criteria voor escalatie wordt voldaan. Indien de vakantieverblijf en de overlast binnen de gestelde grenzen blijft, hebben de maatregelen voldoende effect gehad. Maar mochten criteria wel overschreden worden, is er kennelijk meer nodig. Na verlaging naar 15 nachten per jaar volgt dan een tijdelijke stop op vakantieverblijf. Een tijdelijke stop op vakantieverblijf is in principe voor een termijn van 3 jaar, waarin het effect van de maatregel in het tweede jaar wordt gemeten, zodat het derde stopjaar bepaald kan worden of de maatregel nog 1 jaar wordt voortgezet of al kan worden terugschroefd. Het kan ook zijn dat er ook nieuwe wijken bij komen waar escalatie nodig is en daarvoor is de eerste stap verlagen van het aantal nachten naar 15.

Om alle verhuurders van vakantieverblijf voldoende tijd te geven om zich aan te passen aan een maatregel, zullen de maatregelen altijd met uitgestelde inwerkingtreding van kracht gaan. Dit betekent dat een maatregel tenminste 3 maanden na aankondiging pas inwerking zal treden. Dit geeft zowel de toerist als de vergunninghouder voldoende tijd om vooraf gemaakte boekingen te wijzigen of annuleren, zonder of met geringe financiële gevolgen.

#### *Eerste escalatiemoment 1 april 2026*

De meest recente data die we kunnen gebruiken om te beoordelen of er wijken zijn waar een volgende maatregel getroffen kan worden, is van 2023. Hieruit blijkt dat er op basis van de criteria in stadsdeel Centrum en in twee wijken in stadsdeel Zuid kan worden geëscaleerd door middel van het verlagen van het nachtcriterium naar 15 nachten. Dat zijn de wijken Burgwallen-Nieuwe Zijde, Burgwallen-Oude Zijde, De Weteringschans, Grachtengordel-West, Grachtengordel-Zuid Haarlemmerbuurt, Jordaan, Nieuwmarkt/Lastage, Oostelijke Eilanden/Kadijken, Weesperbuurt/Plantage, Nieuwe Pijp en Oude Pijp. De maatregel kan dan per 1 april 2026 ingaan.

Naast het verminderen van het aantal nachten wil het college wijken waar veel overlast wordt ervaren middels een doelgerichte kleinschalige aanpak ontlasten. Dat kan bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met vergunninghouder/verhuurder en omwonenden of het opschalen van de handhaving in die specifieke buurt of wijk. Het gaat met name om wijken waar weliswaar veel overlast wordt ervaren maar het aantal gemelde overnachtingen relatief laag is.

#### *De-escaleren*

Voor de-escaleren geldt hetzelfde principe als voor escaleren. Als na evaluatieonderzoek blijkt dat de leefbaarheid in een wijk stabiel is of is toegenomen én de ervaren overlast door vakantieverblijf stabiel is of is afgenomen, kan worden gede-escapeerd. De-escaleren gebeurt per trede en is ook aan evaluatie onderhevig. De-escaleren kan tot en met trede 6, dus tot het verruimen van het maximumaantal nachten naar 30.

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>1</b>
Eerste escalatiemoment 1 april 2026.....	3
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Voorbereidend onderzoek laat afname verbuur en overlast zien</b> .....	<b>5</b>
<b>3 Vaststellen basis om op te escaleren</b> .....	<b>6</b>
3.1 Indicator 1: ervaren overlast uit het WIA-onderzoek .....	6
3.2 Indicator 2: Het gemiddelde percentage gemelde overnachtingen per jaar per wijk ten opzichte van de woningvoorraad .....	7
3.3 Indicator 3: Toeristische draagkracht in de wijken .....	10
3.4 In alle stadsdeel-wijken escaleren indien 80% aan indicatoren voldoet .....	10
3.5 Tijdspad toetsing indicatoren en escalatiemomenten .....	10
3.5.1 Eerste escalatiemoment 1 april 2026.....	12
3.5.2 Vervolg toetsing en escalatiemomenten.....	13
<b>4 Nieuwe maatregelen op de escalatieladder</b> .....	<b>13</b>
4.1 Extra maatregel trede 6: terugdringen van het maximumaantal nachten naar 15 .....	12
4.2 Extra maatregel trede 7: vakantieverbuurstop .....	13
4.3 De-escaleren.....	14
4.4 In werking treden maatregel.....	14

## 1 Inleiding

De voorlopige uitwerking escalatieladder geeft duidelijkheid over wanneer welke maatregelen worden genomen om de excessen van vakantieverblijf tegen te gaan en daarmee de leefbaarheid van wijken te helpen bevorderen. Tussen 2014 en 2021 zijn er verschillende maatregelen getroffen om vakantieverblijf in te perken. Nu zijn nog twee extra maatregelen opgesteld die vakantieverblijf verder moeten terugdringen: het wijkgericht verlagen van het maximumaantal verhuurde nachten van 30 naar 15, en een stop op vakantieverblijf in bepaalde wijken.

In dit plan wordt beschreven welke onderzoeken gebruikt zijn als fundament voor de escalatieladder. Ook is opgenomen welke indicatoren gekozen zijn om het moment van escaleren te bepalen en wat de motivatie hierachter is. Hierop volgt een uitwerking van de extra maatregelen, hoe deze ingezet kunnen worden, hoe lang ze van kracht zullen zijn en wanneer er ook weer afgeschaald kan worden.

## 2 Voorbereidend onderzoek laat afname verblijf en overlast zien

Onderzoek en Statistiek (O&S) heeft voor de gemeente onderzocht hoe de reeds getroffen maatregelen zich verhouden tot de ontwikkeling van het aanbod en gebruik van Airbnb tussen 2015 en begin 2024. Daarnaast is gekeken welke relatie vakantieverblijf heeft met twee verschillende leefbaarheidsindicatoren: 'overlast van toeristenverblijf' en 'sociale cohesie'. Belangrijkste conclusies en bevindingen zijn:

- **Het lijkt aannemelijk dat de maatregelen een beteugelende werking hebben gehad op vakantieverblijf in Amsterdam, als de momenten waarop beperkende maatregelen zijn ingevoerd, worden geplaatst op de trendlijnen van aanbod en gebruik.** Hoewel de grootste daling in aanbod en gebruik te wijten is aan de coronapandemie, valt het op dat de groei van vakantieverblijf na de pandemie achterblijft op de groei van het aantal verblijfstoeristen in Amsterdam. Kortom, toerisme lijkt teruggekeerd, maar de terugkeer van vraag en aanbod op Airbnb is nog wat bescheiden.
- **Er is een samenhang tussen vakantieverblijf in de wijk en overlast: daar waar relatief veel vakantieverblijf plaatsvindt, wordt ook veel overlast ervaren van toeristenverblijf en vice versa.** Hieronder vallen meerdere wijken die volgens het toeristische draagkracht onderzoek van O&S (2024a) als kwetsbaar zijn gedefinieerd (Burgwallen – Oude Zijde, Burgwallen – Nieuwe Zijde, Oosterparkbuurt, Grachtengordel-Zuid en Nieuwmarkt/Lastage). Kanttekening hierbij is dat er ook een aantal wijken is dat een relatief hoog aantal advertenties heeft, maar waar de overlast van toeristenverblijf lager is dan gemiddeld, zoals in de wijk Erasmuspark. Ook is er een aantal wijken waar veel overlast van vakantieverblijf wordt gerapporteerd, terwijl het relatieve aanbod van vakantieverblijf hier klein is, bijvoorbeeld in Burgwallen-Oude Zijde en Osdorp-Midden.
- **Ook sociale cohesie lijkt een relatie te hebben met vakantieverblijf, al is deze relatie minder eenduidig, zeker op wijkniveau.** De sociale cohesie lijkt niet veel lager te zijn in de wijken waar het aanbod van vakantieverblijf relatief hoog is en ook niet in de wijken waar overlast van toeristenverblijf hoog is, op de drie kwetsbare wijken (Burgwallen Oude-Zijd, Burgwallen-Nieuwe Zijde en Oosterparkbuurt) na. Op stadsdeelniveau laten analyses over het algemeen wel een negatieve samenhang zien tussen vakantieverblijf en sociale cohesie; daar waar meer aanbod is, is de ervaren sociale cohesie lager of andersom. Maar stadsdeel Noord laat een ander beeld zien: hoe meer reviews, hoe hoger de ervaren sociale cohesie (of andersom). Sociale cohesie is een breed concept dat niet alleen met vakantieverblijf te maken heeft. Er zullen ook andere gebiedsfactoren, zoals bevolkingssamenstelling, verhuisdynamiek, en criminaliteit van invloed zijn.

### *Nu geen extra onderzoek*

Bij de bevindingen wordt de kanttekening geplaatst dat er meerdere factoren van invloed zijn op ontwikkelingen in vakantieverhuur, en dat een direct causaal verband tussen de maatregelen, de ontwikkelingen in vakantieverhuur en overlastervaring niet hard te maken is. Kwalitatief onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van interviews, gerichte enquêtes en focusgroepen zou meer inzicht in het verband en invloeden tussen beperkingen, omvang van vakantieverhuur en overlast ervaring kunnen aantonen. Dit onderzoek kan alleen gaan over de actuele situatie. Een dergelijk diepgaander onderzoek zou dan in alle wijken van de stad nodig zijn en breed uitgezet moeten worden om tot representatieve resultaten per wijk te komen. Ook deze uitkomsten zullen niet met zekerheid de causaliteit kunnen aantonen. Op dit moment is nader onderzoek echter niet strikt noodzakelijk. De huidige conclusie dat er een verband kan zijn tussen de ingevoerde maatregelen en de afname van vakantieverhuur en ervaren overlast biedt voor het college voldoende houvast om te concluderen dat eerder genomen maatregelen effect hebben. En dat toekomstige maatregelen ook van invloed zullen zijn op de leefbaarheid.

### **3 Vaststellen basis om op te escaleren**

Alle huidige maatregelen vormen de basis van een escalatieladder. Deze maatregelen zijn vooral gericht op het beschermen van de woningvoorraad. In figuur 1 is te zien dat er vanaf 2014 al vijf treden zijn genomen. Het doel is om de volgende te nemen treden vorm te geven. De volgende maatregelen zijn vooral gericht op het verbeteren van de leefbaarheid die onder druk staat in bepaalde wijken. De indicatoren zijn daarom wijkgericht, zodat de maatregelen in de wijken waar dat volgens de indicatoren nodig is, ingevoerd kunnen worden.

De eerstvolgende stap richting verder escaleren is vaststellen op basis van welke indicatoren de keuze om te escaleren gemaakt kan worden. Dus welke situatie noopt en rechtvaardigt een nieuwe maatregel in het kader van de bescherming van de woningvoorraad en bevorderen van de leefbaarheid. Er zijn in de kern drie indicatoren die als grondslag kunnen dienen voor de keuze tot escalatie. De volgende indicatoren zijn gekozen om bij elkaar genomen een escalatiemoment in een wijk te bepalen en als onderbouwing te dienen. De gekozen indicatoren zijn:

1. Percentage overlast van vakantieverhuur in de wijken uit Wonen in Amsterdam (WIA)-onderzoek;
2. Het percentage gemelde nachten ten opzichte van de woningvoorraad in de wijk is niet meer dan het gemiddelde (14% in 2023)
3. Toeristische draagkracht van een wijk volgens het Onderzoek Toeristisch draagkracht van wijken in Amsterdam (O&S);

Als blijkt dat meer dan 80% van de wijken binnen een stadsdeel de grenswaarden overschrijdt, zullen we in het gehele stadsdeel escaleren. Dat betekent dat de maatregel dan in alle wijken van het stadsdeel wordt ingevoerd. Op deze manier wordt bijgedragen aan het verbeteren van de leefbaarheid in het hele stadsdeel. Als minder dan 80% van de wijken binnen een stadsdeel de grenswaarden overschrijden, dan zal er in de individuele wijken die de grenswaarden overschrijden, worden geëscaleerd.

#### *3.1 Indicator 1: ervaren overlast uit het WIA-onderzoek*

Het doel van maatregelen tegen vakantieverhuur in deze escalatieladder is het verminderen van de ervaren overlast en om de leefbaarheid te vergroten. En tevens de gehele toeristische druk op de stad te helpen verlagen. Om dit te bereiken is het raadzaam om de ervaren overlast van bewoners als maatgevende indicator te nemen. Specifiek de overlast van vakantieverhuur wordt tweejaarlijks uitgevraagd in het WIA-onderzoek. Er wordt gekeken naar het gemiddeld genomen

percentage van huishoudens in de stad dat aangeeft 'een beetje' en 'veel' overlast te ervaren van vakantieverbuur, en ook naar het percentage per wijk. Het meest recente onderzoek toont dat in 2023 in elke wijk van stadsdeel Centrum veel overlast van vakantieverbuur werd ervaren. Binnen het stadsdeel zijn Jordaan (42%), Burgwallen-Oude Zijde (53%) en De Weteringschans (40%) de wijken waar deze overlast het grootst is. Aan de rand van het centrum, in de Da Costabuurt (30%) en Oude Pijp (36%), ervaren ook veel bewoners overlast. Deze cijfers zijn wel lager dan andere jaren waar veel vakantieverbuur plaatsvond, namelijk in 2019, maar in vergelijking met de rest van de stad is het overlastcijfer hoog in deze wijken.

Een aandachtspunt bij dit onderzoek is dat het zogenoemde WIA-wijken betreft. Dit houdt in dat de wijken voor het grootste deel overeenkomen met de officiële Amsterdamse wijkindeling, maar een paar wijken zijn in de WIA-wijken samengevoegd en- of gesplitst. Dit is gedaan om te zorgen voor een goede steekproef en respons. Een voorbeeld hiervan zijn de wijken Nieuwmarkt en Lastage die samengevoegd zijn in het WIA. Een ander aandachtspunt is dat niet alle wijken voldoende respondenten hebben. Alleen bij 20 of meer personen die de vragenlijst hebben ingevuld, is de wijk opgenomen in de resultaten van het onderzoek.

Hieruit volgt de volgende indicator betreft overlast om het escalatiemoment te bepalen:

*Het percentage huishoudens in een wijk dat in het Wonen in Amsterdam-onderzoek (WIA) aangeeft 'ja, een beetje overlast' of 'ja, veel overlast' te ervaren van vakantieverbuur is 30% of meer.*

Dit betekent dat minimaal 1 op de 3 respondenten aangeeft overlast te ervaren van vakantieverbuur. Dit wordt als veel beschouwd, omdat inwoners dicht op elkaar leven. Het streven is om bij escaleren dit aantal terug te dringen tot maximaal 1 op de 5 personen, oftewel maximaal 20% van de huishoudens in de wijken dat aangeeft aan 'een beetje' of 'veel' overlast te ervaren van vakantieverbuur.

### *3.2 Indicator 2: Het gemiddelde percentage gemelde overnachtingen per jaar per wijk ten opzichte van de woningvoorraad*

Iedere bewoner in Amsterdam die aan vakantieverbuur wil doen moet elke boeking melden via het landelijk Registratiesysteem Toeristische Verhuur (RTV). Bij de melding moet men onder andere aangeven hoe veel nachten er verhuurd zal worden. Dit cijfer geeft inzicht in de omvang van vakantieverbuur in de stad. Het is wel afhankelijk van de mate waarin verhuurders zich aan deze meldplicht houden. Vanaf mei 2026 zal er een nieuwe databron voor toeristische verhuur in woningen beschikbaar zijn. In mei 2026 heeft de gemeente Amsterdam namelijk toegang tot data van platforms voor Toeristische verhuur over onder meer het aantal overnachtingen per adres. Dit volgt uit de EU-verordening datadeelplicht kortetermijnverhuur<sup>1</sup>, die platforms verplicht om daadwerkelijk verhuurde aantal nachten systematisch te delen met gemeenten. Vanaf dat moment hebben we exacte cijfers van alle geboekte overnachtingen vakantieverbuur in beeld.

Tabel 1 toont de gemelde nachten vakantieverbuur van het piekjaar 2019 tot en met 2024. Hier is te zien dat er in 2021 een enorme daling was in het aantal overnachtingen. Dit kwam mede door de lockdowns in de coronaperiode. Na de pandemie trekt vakantieverbuur weer aan naar ruim 71.000 overnachtingen in 2023 en iets meer 72.500 overnachtingen in 2024. Opvallend is dat het

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2024/1028 van het Europees Parlement en de Raad van 11 april 2024 betreffende het verzamelen en delen van gegevens met betrekking tot diensten voor kortetermijnverhuur van accommodatie en tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1724.

aantal gemelde overnachtingen in 2024 vrijwel gestabiliseerd is ten opzichte van 2023, terwijl het toerisme in de stad over het geheel gezien wel is toegenomen na de pandemie.

Tabel 1: Totaal aantal gemelde overnachtingen per jaar sinds invoering meldplicht in Registratiesysteem Toeristische verbod

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal gemelde overnachtingen	141.397	91.517	16.566	21.067	55.310 <sup>1</sup>	71.723	72.541

Bron: Decos / RTV

De gegevens van de meldplicht geven inzicht in het verloop van vakantieverbod. Het zegt niets over de ervaren overlast. Het is enkel de omvang van gemelde vakantieverbod in de stad. Het aantal gemelde nachten is in 2023 en 2024 iets meer dan de helft van het aantal in 2019. Tegelijk zien we in de *WIA-factsheet Leefbaarheid 2023* dat bewoners in 2023 in 36 wijken minder overlast door vakantieverbod ervaren dan in 2019. Ook toont het onderzoek *Vakantieverbod in beeld, Ontwikkelingen, maatregelen en leefbaarheid (O&S, 2024)* dat het aanbod vakantieverbod is gedaald en de overlast is verminderd. Hoewel hier geen oorzakelijk verband aan te tonen valt door de vele verschillende factoren die hier invloed op hebben, is het aannemelijk dat de ingevoerde maatregelen hieraan ten grondslag liggen. Kortom, tegelijk met de daling van vakantieverbod is de overlast door vakantieverbod afgenomen. De omvang van de vakantieverbod zou dus bij kunnen dragen aan de ervaren overlast in een wijk en de leefbaarheid.

De wijken in Amsterdam verschillen in grootte, de ene wijk heeft meer woningen dan de andere wijk. Een hoog aantal overnachtingen in een grote wijk heeft een lagere impact dan hetzelfde aantal overnachtingen in een kleine wijk. Per wijk is daarom in kaart gebracht wat het aantal gemelde nachten in 2023 en 2024 is en dat is naast het totaal aantal woningen in alle wijken gelegd. Dat levert een bepaald percentage op, dat dus aangeeft hoe het aantal gemelde nachten zich verhoudt tot de woningvoorraad. Van dat percentage is het gemiddelde genomen als grenswaarde aangewezen waarboven er sprake kan zijn van een verhoogd risico op ervaring van overlast door vakantieverbod. Voor 2023 was het gemiddelde percentage gemelde overnachtingen ten opzichte van de woningvoorraad in de wijken 13,7%, in 2024 was dat 13,5%. Het gemiddelde percentage moet elk jaar opnieuw vastgesteld worden.

Hieruit volgt de volgende indicator wat betreft omvang vakantieverbod om escalatiemoment te bepalen:

*Het gemiddelde gemelde overnachtingen van alle wijken in Amsterdam, ten opzichte van de woningvoorraad wordt afgerond naar 14%. Als het gemelde aantal overnachtingen meer dan 14% van de woningvoorraad beslaat, is dat reden om aan te nemen dat er wellicht te veel vakantieverbod plaatsvindt in die wijk.*

### 3.3 Indicator 3: Toeristische draagkracht in de wijken

Naast de cijfers over de ervaren overlast van vakantieverbod en het aantal gemelde overnachtingen, geeft ook de integrale toeristische draagkracht een indicatie of verdere maatregelen nodig zijn. In het *Toeristisch draagkrachtonderzoek (O&S)* is toeristische draagkracht als volgt gedefinieerd: *De toeristische druk die een wijk kan dragen zonder dat het (significant) ten koste gaat van de leefbaarheid.* In dit onderzoek wordt ervan uitgegaan dat een hoge toeristische druk (oorzaak) ten koste kan gaan van de leefbaarheid (gevolg) in wijken. Op het moment dat de toeristische druk hoog is en leefbaarheid (als gevolg daarvan) laag, staat de toeristische draagkracht van een wijk onder druk. Wanneer een wijk kwetsbaar is staat de toeristische

draagkracht onder druk, en is de leefbaarheid matig. Maar kan een negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid ertoe leiden dat de toeristische draagkracht hier onder druk komt te staan.

Ten behoeve van de escalatieladder maken we gebruik van de twee bovengenoemde classificaties:

1. Wijk is onder druk = toeristische druk is zeer hoog, en de bezoekers gerelateerde leefbaarheid is ongunstig
2. Wijk is kwetsbaar = toeristische druk is hoog/zeer hoog, en de bezoekers gerelateerde leefbaarheid is matig

Dit onderzoek vindt tweejaarlijks plaats en de Raad van State heeft uitgesproken dit onderzoek acceptabel te vinden om escalatie op te baseren. Deze indicator is toegevoegd om te bepalen of eventuele hoge aantal overnachtingen vakantieverblijf en hoge overlastcijfers op zichzelf staan of dat de totale toeristische druk in een wijk te hoog is. Indien deze namelijk nog acceptabel is, dan kan een wijk de mate van vakantieverblijf kennelijk nog wel dragen en zou een volgende maatregel te ver kunnen gaan. Andersom hoeft een hoge toeristische druk en hoge overlast cijfers, maar weinig vakantie verblijf, dus niet te betekenen dat de vakantieverblijf in een wijk omlaag moet.

#### *Inzichten uit onderzoek Toeristische draagkracht*

De eerste meting van Toeristische draagkracht vond plaats in 2019, in een jaar waarin er qua toerisme topdrukte was. Toen stonden er 3 wijken onder druk (Burgwallen-Oude Zijde, Burgwallen-Nieuwe Zijde, en Grachtengordel-Zuid). Bij de tweede meeting in 2021 stonden er 2 wijken onder druk: Burgwallen-Oude Zijde en Burgwallen-Nieuwe Zijde. Deze meting vond plaats in een jaar waarin er door lockdowns en reisbeperkingen weinig toeristen waren. Hierdoor was er een sterke verbetering van de leefbaarheid in wijken waarin de toeristische druk traditioneel hoog is. Bij de meest recente meeting in 2023 staan 5 wijken onder druk, te weten Burgwallen-Oude Zijde, Burgwallen-Nieuwe Zijde, Grachtengordel-Zuid, Nieuwmarkt-Lastage en Oosterparkbuurt. Ook zijn er 8 wijken waar de toeristische draagkracht *kwetsbaar* is. In deze wijken is de toeristische druk hoog en de 'bezoekers gerelateerde leefbaarheid' matig. Deze wijken lijken in een aantal opzichten op de wijken die onder druk staan, maar op enkele aspecten scoren ze beter. Het is van belang om deze wijken in de gaten te houden en de goede aspecten te consolideren om te voorkomen dat een kwetsbare wijk de verkeerde richting op gaat.

Een belangrijke kanttekening bij dit onderzoek is dat een relatief hoge toeristische druk ten opzichte van de andere wijken niet altijd samenvalt met ongunstige leefbaarheidsscores, zoals bijvoorbeeld het Museumkwartier, Stadionbuurt en Bellamybuurt. Deze wijken scoren gunstig op bezoekers gerelateerde leefbaarheid en zijn daarom nog voldoende draagkrachtig.

Een ander risico is dat wanneer we de kwetsbare wijken naast de cijfers van het RTV leggen, we soms zien dat het aantal gemelde overnachtingen in dit stadsdeel niet het hoogst is. Opvallend is dat uit het meest recente draagkrachtonderzoek blijkt dat in stadsdeel West de toeristische draagkracht verbeterd lijkt. Terwijl West het grootste aantal gemelde overnachtingen heeft van Amsterdam.

Hieruit volgt de volgende indicator wat betreft toeristische draagkracht om escalatiemoment te bepalen:

*Indien blijkt dat een wijk waarin 30% of meer huishoudens aangeeft overlast van vakantieverblijf te ervaren, ook in het draagkrachtonderzoek onder 'druk of' als 'kwetsbaar' wordt aangeduid en er ook daadwerkelijk veel vakantieverblijf is, dan is de maat vol en moet er omwille van de leefbaarheid verder ingegrepen worden.*

#### *Meldingen overlast vakantieverbuur geen indicator*

Er is ook beoordeeld of de meldingen, die bijvoorbeeld omwonenden bij de gemeente doen, over overlast door vakantieverbuur voldoen als indicator. Dit is niet het geval. Omdat de meldingsbereidheid per wijk verschilt is dit geen opzichzelfstaande indicator. Daarbij kunnen meldingen over veel meer zaken gaan dan vakantieverbuur en overlast alleen. Het is echter wel belangrijk om bij het moment van escaleren de 'overlast' meldingen mee te nemen in het geheel, om te kunnen bezien of er toch actie vanuit de gemeente nodig is. Het kan zijn dat uit de meldingen blijkt dat er rond een gebied of adres veel speelt en er toch naar oplossingen gezocht kan worden. In dat geval kan er ook gekozen worden voor een kleinschaligere, en meer doelgerichte aanpak, door bijvoorbeeld in gesprek te gaan met vergunninghouder/verhuurder en omwonenden of het opschalen van de handhaving in die specifieke buurt of wijk. Op die manier wordt een plaatselijke brandhaard aangepakt, zonder dat de rest van de wijk er door benadeeld hoeft te worden.

#### *3.4 In alle stadsdeel-wijken escaleren indien 80% aan indicatoren voldoet*

Naast de indicatoren per wijk wordt ook gekeken naar de stand van zaken per stadsdeel. Als blijkt dat meer dan 80% van de wijken binnen een stadsdeel de grenswaarden overschrijdt, zullen we in het gehele stadsdeel escaleren. Dat betekent dat de maatregel dan in alle wijken van het stadsdeel wordt ingevoerd. Op deze manier wordt bijgedragen aan het verbeteren van de leefbaarheid in het hele stadsdeel. Een stadsdeel waarbij de leefbaarheid in een ruime meerderheid van de wijken onder druk staat kan als gevolg hiervan in zijn totaliteit minder vakantieverbuur aan. Strengere maatregelen zijn daarom nodig in het hele stadsdeel. We voorkomen hiermee dat het woongenot van bewoners in het stadsdeel nóg ernstiger wordt aangetast door de druk van toeristische verbuur op de woonomgeving. Bijkomend voordeel is dat er op deze manier meer eenduidigheid en duidelijkheid is over het geldende nachtcriterium binnen het stadsdeel. Als minder dan 80% van de wijken binnen een stadsdeel de grenswaarden overschrijden, dan zal er in de individuele wijken die de grenswaarden overschrijden worden geëscaleerd.

#### *3.5 Tijdsfad toetsing indicatoren en escalatiemomenten*

Zowel het WIA-onderzoek als het Toeristische draagkracht onderzoek worden tweejaarlijks gepubliceerd. De meest recente onderzoeken zijn uitgebracht in mei 2024 en gaan over de periode 2022-2023. De eerstvolgende resultaten van deze onderzoeken worden verwacht in de eerste helft van 2026. En deze zullen betrekking hebben op de periode 2024-2025. De daaropvolgende resultaten worden verwacht in 2028, en zo verder. De toetsmomenten voor escalatie volgen dit ritme zo veel als mogelijk. In werking treden van een maatregel zal tegelijk lopen met de vergunning termijn, en daarom altijd starten of eindigen op 1 april.

##### *3.5.1 Eerste escalatiemoment 1 april 2026*

De meest recente data die we kunnen gebruiken om te beoordelen of er wijken zijn waar een volgende maatregel getroffen kan worden, is van 2023. Hieruit blijkt dat er op basis van de criteria in stadsdeel Centrum en in twee wijken in stadsdeel Zuid kan worden geëscaleerd door middel van het verlagen van het nachtcriterium naar 15 nachten (zie tabel 2). Het gaat om de volgende wijken die de grenswaarden overschrijden: Burgwallen-Nieuwe Zijde, Grachtengordel-West, Grachtengordel-Zuid, Haarlemmerbuurt, Jordaan, Nieuwmarkt/Lastage, Weesperbuurt/Plantage en de Weteringschans. Omdat deze wijken samen 80% van stadsdeel Centrum bestrijken zal in het gehele stadsdeel de extra maatregel worden ingevoerd, en daarmee ook gelden voor de Burgwallen-Oude Zijde en Oostelijke Eilanden/Kadijken. Ook de wijken Nieuwe Pijp en Oude Pijp overschrijden de gestelde grenswaarden. Omdat dit de enige wijken zijn in stadsdeel Zuid alwaar

de grenswaarden worden overschreden, zal de extra maatregel alleen in de twee genoemde wijken worden ingevoerd. De maatregel kan dan per 1 april 2026 ingaan.

**Tabel 2. Wijken die in 2023 aan criteria voor escalatie voldoen**

2023	Wijk	** Gemiddeld percentage huishoudens in een wijk met 'een beetje' of 'veel' overlast	*** Gemiddeld percentage gemelde nachten t.o.v. woningvoorraad in de wijk	Toeristische draagkracht
<b>Stadsdeel Centrum</b>				
1	Burgwallen-Nieuwe Zijde	38	26	Onder druk
2	Burgwallen-Oude Zijde	53	7	Kwetsbaar
3	De Weteringschans	40	37	Kwetsbaar
4	Grachtengordel-West	39	18	Kwetsbaar
5	Grachtengordel-Zuid	37	16	Onder druk
6	Haarlemmerbuurt	34	16	Kwetsbaar
7	Jordaan	42	28	Kwetsbaar
8	Nieuwmarkt/Lastage	36	20	Onder druk
9	Oostelijke Eilanden/Kadijken	18	10	Voldoende
10	Weesperbuurt/Plantage	31	23	Kwetsbaar
<b>Stadsdeel Zuid</b>				
11	Nieuwe Pijp	30	37	Kwetsbaar
12	Oude Pijp	36	36	Kwetsbaar

Naast het verminderen van het aantal nachten wil het college wijken waar veel overlast wordt ervaren middels een doelgerichte kleinschalige aanpak ontlasten. Dat kan bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met vergunninghouder/verhuurder en omwonenden of het opschalen van de handhaving in die specifieke buurt of wijk. Het gaat met name om wijken waar weliswaar veel overlast wordt ervaren maar het aantal gemelde overnachtingen relatief laag is.

### 3.5.2 Vervolg toetsing en escalatiemomenten

Op basis van de onderzoeksgegevens die in 2026 gepubliceerd worden, wordt gezien of per 1 april 2027 in meer wijken het aantal nachten van 30 naar 15 nachten verlaagd dienen te worden. En de effecten daarvan worden dan weer op basis van de onderzoeken die in 2028 worden gepubliceerd geëvalueerd. Mogelijk dat er op basis van de onderzoeksdata in 2028 verder escaleren naar een tijdelijke stop in een wijk aan de orde is. Dit betekent dat een tijdelijke stop op vakantieverbod in een wijk op zijn vroegst op 1 april 2029 kan worden ingevoerd. We gaan hier dan uit van het meest slechte scenario waarin de indicatorwaarden in bepaalde wijken elke twee jaar worden overschreden.

## 4 Nieuwe maatregelen op de escalatieladder

Meerdere opties voor nieuwe maatregelen om negatieve effecten van vakantieverbod verder tegen te gaan zijn onderzocht. Daarbij is tevens getoetst op praktische – en juridische haalbaarheid, alsmede op geschiktheid voor onderzoek en evaluatie. De maatregel die hierbij het beste naar voren kwam, is het aanpassen van het nachtcriterium in een wijk. Het risico op negatieve impact wordt daarmee gehalveerd en tegelijk kan dezelfde doelgroep als nu aan vakantieverbod blijven doen. Het level playingfield voor verhuurders in een wijk blijft beter behouden. Daar komt bij dat verlaging van het aantal nachten in verhouding tot andere

maatregelen zoals een quotum, minder ingrijpend is, zowel voor bewoners als voor de implementatie door de gemeente.

Bij de overweging is niet gekozen voor een quotum voor vakantieverbod zoals de rechter in de uitspraak over de verbodswijken voorstelt. Een quotum voor het aantal af te geven vergunningen in een wijk kan tot vermindering van vakantieverbod leiden, net als verlaging van het aantal nachten en is daarmee vergelijkbaar. Echter wordt daarmee het recht op een vakantieverbodvergunning voor een groot deel van de bewoners geheel weggenomen, terwijl met een halvering van het aantal nachten al verlaging van de overlast wordt verwacht. Wat hierbij ook speelt is dat een quotum onzekerheid met zich meebrengt voor verhuurders en gecompliceerd en ingrijpend is om uit te voeren. Dat is overigens iets minder het geval bij de huidige quota voor Bed&Breakfasts in de stad, want die hebben een langere looptijd en het aantal potentiële verhuurders is kleiner dan bij vakantieverbod. De rechter heeft in de uitspraak over de verbodswijken ook aangegeven dat het college niet eerst heeft gekeken of het intrekken van vergunningen vanwege overlast een effectief middel is. Intrekkingen van vergunningen bij overlast is geen effectief en geschikt middel om leefbaarheid in onder druk staande wijken daadwerkelijk te verminderen. Vakantieverbod gaat om wisselende verhuuringen aan toeristen en de eigenaar is zelf niet aanwezig. Constateren dat er daadwerkelijk overlast is, blijkt nu in de praktijk lastig te bewijzen aangezien de toeristen al weg zijn als wij langskomen.

#### *4.1 Extra maatregel trede 6: terugdringen van het maximumaantal nachten naar 15*

Amsterdam heeft momenteel met een maximum van 30 nachten vakantieverbod per vergunning per jaar, het laagste aantal in heel Europa. Na deze beperking is een afname van de omvang en overlast van vakantieverbod te zien. Het verder terugdringen van het maximumaantal nachten kan bijdragen aan het terugdringen van ervaren overlast en zo de leefbaarheid verbeteren. En hoewel op kleine schaal, draagt deze maatregel concreet bij aan de verordening 'Toerisme in balans', waarin een maximumaantal toeristische overnachtingen wordt vastgesteld.

Het halveren van de maximale verhuurtermijn als maatregel is al eens eerder in 2019 ingesteld, omdat vakantieverbod toen steeds meer druk legde op de woon- en leefmilieu in Amsterdamse wijken. Indien de effecten van vakantieverbod op de leefbaarheid in sommige wijken nog altijd groot zijn en de ervaren overlast nog altijd hoog is, is het wederom halveren van het aantal nachten naar verwachting een effectieve eerstvolgende stap in het verbeteren van de leefbaarheid.

Het is een wijkgerichte maatregel, zodat enkel de wijken waarin de situatie het meest prangend is worden aangepakt. Voor wijken die de huidige omvang vakantieverbod nog wel kunnen incasseren is een verlaging van het aantal nachten lastig te rechtvaardigen. Hoewel stadsbreed invoeren voor een totale vermindering van het aantal toeristen in de stad kan zorgen, duidelijkheid er voor bewoners en eenvoudiger uitvoerbaar is, is verlaging niet voor alle wijken in verhouding tot de omvang van de vakantieverbod en ervaren overlast. Dat maakt een wijkgerichte maatregel passender.

We escaleren naar trede 6, het verlagen het maximumaantal nachten naar 15, als aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De ervaren overlast in een wijk is hoog:  
Het percentage huishoudens in een wijk dat in het Wonen in Amsterdam-onderzoek (WiA) aangeeft 'ja, een beetje overlast' of 'ja, veel overlast' te ervaren van vakantieverbod is 30% of meer.

2. De draagkracht voor toerisme in de wijk is laag:  
Een wijk wordt is 'kwetsbaar' (hoog tot zeer hoge toeristische druk en matige bezoekers gerelateerde leefbaarheid) of 'onder druk' (zeer hoge toeristische druk en ongunstige bezoekers gerelateerde) volgens het Toeristisch draagkrachtonderzoek.
3. De omvang van vakantieverhuur in de wijk is groot:  
Het percentage gemelde nachten vakantieverhuur ten opzichte van de woningvoorraad in de wijk is meer dan het stedelijk gemiddelde (in 2023 was dit gemiddelde 14%)

Conform de gestelde eisen van de Raad van State wordt deze maatregel geëvalueerde O&S verzocht de effectiviteit van de maatregel te onderzoeken. De resultaten betreft overlast vakantieverhuur uit het WIA-rapport zijn daarbij een belangrijke graadmeter. Wanneer uit het onderzoek blijkt dat de ervaren overlast en de leefbaarheid in combinatie met het aantal overnachtingen van vakantieverhuur binnen de grenzen is gebleven of is verbeterd, dan zal niet verder geëscaleerd worden en blijft het maximumaantal nachten tenminste nog maximaal twee jaar op 15 staan. Om een jojo-effect te voorkomen zal het aantal nachten niet direct worden verruimd na een eerste positief evaluatieonderzoek. Pas bij twee opeenvolgende positieve evaluatieonderzoeken zal verruimd worden. Als uit onderzoek blijkt dat er weer meer gemelde overnachtingen zijn, meer overlast en de druk op de leefbaarheid verder is gestegen, beoordelen we of we kunnen escaleren naar de volgende trede.

#### *4.2 Extra maatregel trede 7: vakantieverhuurstop*

Door middel van evaluatieonderzoek van het verlagen van het nachtcriterium in combinatie met de overlast cijfers in het WIA-onderzoek, en ondersteunend hieraan het toeristisch draagkrachtonderzoek, wordt bepaald of de genomen maatregel het gewenste effect heeft gehad. Wanneer hieruit blijkt dat de genomen maatregel niet bijgedragen heeft aan het verminderen van de overlast van vakantieverhuur onder de 30%, is dat een signaal om verder te escaleren naar de laatste trede: een tijdelijke stop op vakantieverhuur in de wijk. Een stop kan enkel wijkgericht ingesteld worden, en in tegenstelling tot de voorgaande maatregel, kan een stop niet voor een geheel stadsdeel ingesteld worden. Een stop wordt in eerste instantie voor drie jaar ingesteld. Dit kan indien nodig met één jaar worden verlengd.

Om te escaleren naar een tijdelijk stop op vakantieverhuur gelden dezelfde indicatoren en grenswaarden. Hierbij geldt een termijn van 3 jaar, waarin het effect van de maatregel in het tweede jaar wordt gemeten, zodat het derde stopjaar bepaald kan worden of de maatregel nog 1 jaar wordt voortgezet of al kan worden terugschroefd.

Om te escaleren van 15 nachten naar een vakantieverhuurstop moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan:

1. De ervaren overlast in een wijk is hoog:  
Het percentage huishoudens in een wijk dat in het Wonen in Amsterdam-onderzoek (WiA) aangeeft 'ja, een beetje overlast' of 'ja, veel overlast' te ervaren van vakantieverhuur is 30% of meer.
2. De draagkracht voor toerisme in de wijk is laag:  
Een wijk wordt is 'kwetsbaar' (hoog tot zeer hoge toeristische druk en matige bezoekers gerelateerde leefbaarheid) of 'onder druk' (zeer hoge toeristische druk en ongunstige bezoekers gerelateerde) volgens het Toeristisch draagkrachtonderzoek.
3. De omvang van vakantieverhuur in de wijk is groot:  
Het percentage gemelde nachten vakantieverhuur ten opzichte van de woningvoorraad in de wijk is meer dan het stedelijk gemiddelde (in 2023 was dit gemiddelde 14%)

Twee jaar na invoering van het verbod, zal een evaluatieonderzoek plaatsvinden die voor het einde van het derde verbodsjaar afgerond zal zijn. Aan de hand van de uitkomsten zal bepaald worden welke vervolgstappen er genomen zullen worden: het verbod nog eens met één jaar verlengen of de-escaleren en het verbod opheffen met het in stand houden van het nachtcriterium van 15 nachten.

#### *4.3 De-escaleren*

Voor de-escaleren geldt hetzelfde principe als voor escaleren. Als na evaluatieonderzoek blijkt dat de leefbaarheid in een wijk stabiel is of is toegenomen én de ervaren overlast door vakantieverbod stabiel is of is afgenomen, kan worden gede-escaleerd. De-escaleren gebeurt per trede en is ook aan evaluatie onderhevig. De-escaleren kan tot en met trede 6, dus tot het verruimen van het maximumaantal nachten naar 30.

#### *4.4 In werking treden maatregel*

De voorgestelde maatregelen hebben direct gevolgen voor de bestaande rechtssituatie van vergunninghouders van vakantieverbod. Het is van belang om tijdig acties te ondernemen voor het invoeren van nieuwe maatregelen, zodat betrokkenen de tijd hebben om zich op de nieuwe rechtssituatie voor te bereiden en overgangsrecht overbodig is. Daarom zullen wij de volgende acties ondernemen:

- In werking treden van de maatregel zal tegelijk lopen met de vergunningstermijn, en daarom altijd starten op 1 april.
- Tijdige aankondiging van de voorgestelde maatregel: Het tijdig aankondigen van een nieuwe maatregel geeft betrokkenen de tijd om zich voor te bereiden op de nieuwe situatie.
- Uitgestelde inwerkingtreding: de nieuwe maatregelen zullen niet direct na bekendmaking inwerkingtreden. Toeristen boeken soms ver van tevoren en verhuurders bereiden dit voor en verwachten hun gasten en inkomsten. Om alle verhuurders van vakantieverbod voldoende tijd te geven om zich aan te passen aan een maatregel, zullen de maatregelen ten minste 4 maanden na aankondiging pas inwerkingtreden. Dit geeft zowel de toerist als de vergunninghouder voldoende tijd om vooraf gemaakte boekingen te wijzigen of annuleren, zonder of geringe financiële gevolgen.
- Continue aandacht voor duidelijke communicatie over regelgeving richting de burger.