



AIRBNB: BRUSSEL EN AMSTERDAM

AGORA verkende eerder de ruimtelijke impact van een platform als Airbnb. Een vergelijking tussen onze hoofdsteden ontbreekt tot nu toe. Ontwikkelingen in de regelgeving in Brussel en Europa lijken het perfecte moment hiervoor.

Hoewel Airbnb in de opstartfase nog vooral werd gezien als *low-cost* alternatief voor een hotel waarbij de toerist in een extra kamer kon verblijven, kwamen langzamerhand ook negatieve effecten naar voren. Van spreiding van toeristen in de stad lijkt niet veel terecht te komen; de meeste accommodaties bevinden zich in de centra. Niet alleen kan Airbnb bijdragen aan de drukte in de stad, ook worden mogelijk woningen onttrokken aan de woningmarkt. Die impact is echter moeilijk te meten. De wijken met de meeste Airbnb's zijn vaak ook de meest aantrekkelijke wijken om te wonen, waardoor een stijging van de woningprijzen moeilijk losgezien kan worden van andere ontwikkelingen. Net als in Amsterdam en Brussel, laat ook internationaal onderzoek uit Amerika, Taiwan, en Portugal een wisselend beeld zien, dat varieert van nauwelijks impact op de gehele stad tot substantiële prijsstijgingen in de meest toeristische buurten. Positieve verhalen zijn er ook. Denk bijvoorbeeld aan het stimuleren van toerisme in vergrijsde dorpen in Italië of Japan. De impact is dan ook sterk context gebonden, en vereist inzicht in data, die er op dit moment vaak niet zijn.

De Europese Unie zag de deeleconomie in eerste instantie als

iets dat kon bijdragen aan een groter concurrentievermogen en het behalen van de duurzaamheidsdoelstelling, waardoor maatregelen tot een minimum beperkt moesten worden. Het Europese hof bevestigde een aantal jaar geleden dat Airbnb een 'dienst van de informatiemaatschappij' is en dus geen accommodatie aanbieder. Toch werden er verspreid over Europa maatregelen genomen om negatieve effecten in te dammen. Tegelijkertijd bleef er weinig grip op het fenomeen. Zo zijn steden voor de data over het aantal accommodaties en boekingen afhankelijk van de platformen, die er niet altijd even happig op zijn om informatie te delen. Nieuwe Europese wetgeving was dus noodzakelijk. Daarbij kan gewezen worden op de nieuwe Digital Services Act, die als doel heeft een veilige digitale ruimte te creëren, bijvoorbeeld door platformen meer te laten doen in de strijd tegen illegale *content* en het aanleveren van data voor onderzoek. Op dit moment is enkel Booking.com geclassificeerd als 'Very Large Platform' in de accommodatiesector, maar het ligt in de lijn der verwachtingen dat ook Airbnb als zodanig wordt geclassificeerd. Eind 2022 is bovendien een voorstel ingediend door de Europese Commissie

met als doel de harmonisatie van de registratieregels in de verschillende lidstaten en het uniform aanleveren van data. Niet alleen maakt dat het beter mogelijk om illegale verhuur aan te pakken, ook het innen van toeristenbelasting kan daarmee makkelijker worden, wat zorgt voor een (meer) gelijk speelveld met hotels. Ook zal er meer inzicht zijn in de ruimtelijke spreiding van accommodaties en kan de data gebruikt worden voor toerismestatistieken. Op 15 november 2023 werd een voorlopig akkoord gesloten tussen het Europees Parlement en de Raad, en na een finale stemming in het Europees Parlement kan de wet over twee jaar actief zijn. Lokale regels blijven echter belangrijk voor de toekenning van een registratienummer, waardoor geen sprake zal zijn van een volledige Europese harmonisatie. In wat volgt focussen we op een vergelijking tussen onze hoofdsteden om te kijken naar het mogelijke effect van een verschillend beleid.

Regelgeving in Amsterdam

Amsterdam heeft al langere tijd geprobeerd om – met wisselend succes – de vakantie- en kortetermijnverhuur te beperken en grip te krijgen op de situatie. Inmiddels zijn de regels en mogelijkheden voor gemeenten sinds 2021 duidelijk door de nieuwe Wet Toeristische Verhuur van Woonruimte en een nationaal registratieplatform. Deze wet heeft met succes de notificatieprocedure doorlopen zonder bezwaren van andere lidstaten of de commissie waardoor platformen kunnen worden verplicht om listings (= aangeboden accommodaties) zonder registratienummer te verwijderen. Nederland heeft daarmee een voorsprong genomen op de (komende) Europese regelgeving. Concreet kunnen gemeenten aanbieders opleggen om een registratienummer aan te vragen en mogen zij het aantal nachten beperken, een meldplicht invoeren vóór elke verhuur, een vergunningsplicht opleggen, en – met goede redenen – het aantal vergunningen beperken. Het is geen verrassing dat Amsterdam hier als één van de eerste gemeenten van Nederland op gesprongen is. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'vakantieverhuur' en 'bed & breakfasts'. Voor beide geldt er een vergunningsplicht en dient het de hoofdverblijfplaats te zijn. Voor de 'vakantieverhuur' hoeft de bewoner niet aanwezig te zijn. De woning mag dan maximaal 30 dagen per kalenderjaar worden verhuurd met een maximumcapaciteit van 4 personen. Elke periode van verhuur moet van tevoren worden aangemeld en er dient toeristenbelasting te worden afgedragen. Voor wat betreft een bed & breakfast geldt ook dat er maximaal 4 slaapplekken mogen zijn, maar geldt er geen maximum aantal nachten. Ook een melding vooraf is niet noodzakelijk, maar wel het bijhouden van een nachtregister. De bewoner moet zelf 's nachts aanwezig zijn en maximaal 40 procent van de oppervlakte van de woning (of max 61m²) mag gebruikt worden als B&B. Het gastenverblijf mag bovendien geen eigen ingang hebben. Er geldt een quota per buurt voor het aantal B&B's. Momenteel gaat het volgens de lokale oproep AT5 om ruim 3000 vergunningen, waarvan er zo'n 1000 nog niet zijn uitgegeven. Er gaan echter stemmen op om dit aantal te beperken. Het combineren van vakantieverhuur en een B&B op één adres is niet toegestaan.

Regelgeving in Brussel

In Brussel is er een nieuwe wet voorgesteld, maar geldt tot op heden de ordonnantie (=wet) uit 2014, en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten uit 2016. In tegenstelling tot Vlaanderen is er een Brussel een voorafgaande aangifte en controle nodig. Dan gaat het bijvoorbeeld over een certificaat rondom brandveiligheid, een bewijs van verzekering en een attest dat er voldaan is aan de regels omtrent de ruimtelijke ordening en stedenbouw. Het controleren van de documenten is te verdedigen, bijvoorbeeld om de veiligheid van de toerist te waarborgen. In de praktijk is het verkrijgen van alle attesten (bij verschillende overheidsdiensten) echter niet altijd mogelijk binnen een afzienbare tijd. Bovendien houdt de Brusselse wetgeving vast aan de verplichte categorisering. Mensen die een

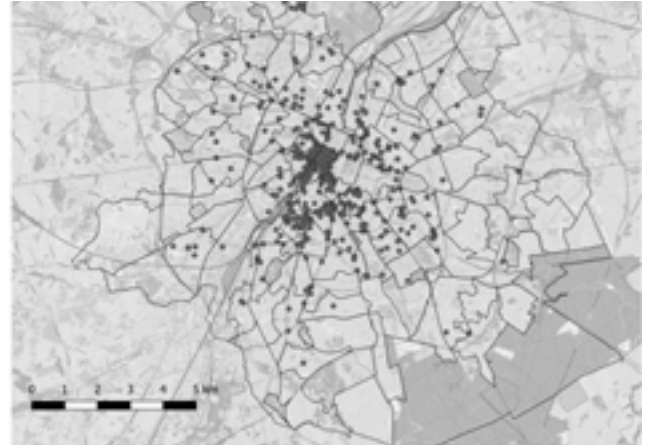
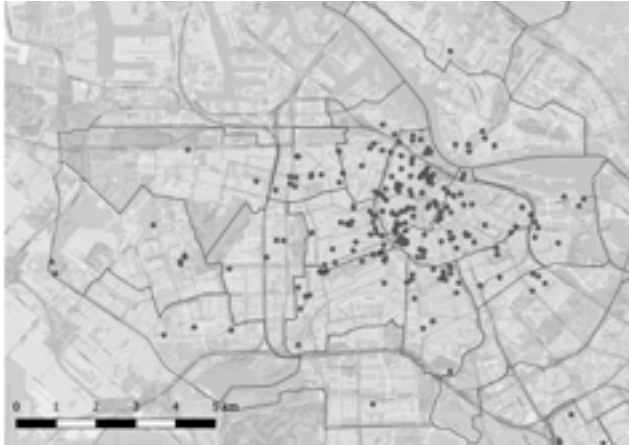
(tweede) woning op Airbnb willen zetten zullen dat doen als 'logies bij de bewoner' of als 'toerismeverblijf' (met kookfaciliteiten) of een subcategorie daarvan (zonder kookfaciliteiten) 'gemeubileerde vakantiewoning'. Deze categorieën gaan echter gepaard met een aantal vreemde voorwaarden en verplichtingen die zijn benoemd in de uitvoeringsbesluiten. Een 'verblijf bij de bewoner' (hoofdverblijfplaats) moet bijvoorbeeld minstens 4 maanden beschikbaar zijn. Een toerismeverblijf, dat tevens een hoofdverblijf is, mag maximaal 4 maanden worden uitgebaat, maar moet wel een receptie hebben die overdag toegankelijk is. Met andere woorden, een individu die af en toe iets wil verhuren kan dat eigenlijk niet doen. Immers, die lege kamer moet minstens 4 maanden beschikbaar zijn en voor de gehele woning is een receptie nodig. Hoewel de strikte regelgeving door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf wordt verantwoord door te benadrukken dat men de woningmarkt wil beschermen, is het maar de vraag of dat echt gebeurt. Immers, tweede woningen in een gebouw waar een ontvangst is, kunnen wel jaarrond worden uitgebaat terwijl er voor de occasionele verhuurder (en het initiële idee van een Airbnb) geen ruimte is.

Het nieuwe wetsvoorstel biedt ruimte voor verandering, maar of die er ook komt is af te wachten. Het voorstel zelf laat de categorisering los, maar geeft de regering de opdracht om deze via uitvoeringsbesluiten vast te stellen. Daarbij wordt gesteld dat die categorisering ook bepaald dient te worden in functie van 'impact van de toeristische verblijfsactiviteit op de ruimtelijke ordening en de beschikbaarheid van huisvesting'. In theorie laat dit toe om stedenbouwkundige regels af te zwakken voor bepaalde vormen van de occasionele kortetermijnverhuur, en ook om onderscheid te maken tussen buurten. Of dit zal gebeuren hangt af van uitvoeringsbesluiten die nog op zich laten wachten. Feit is wel dat er sprake blijft van een vergunningsplicht – hoewel het voorontwerp van de ordonnantie – tegen het advies van de Raad van State blijft spreken over een registratie en registratieplicht. Tegen de huidige wetgeving loopt bovendien nog een inbreukprocedure van de Europese Commissie die van mening is dat de wetgeving te streng is. De Brusselse rechtbank besloot echter recent dat de huidige wetgeving geen inbreuk vormt op de Europese regels voor de interne markt. Het ging daarbij om een zaak van professionele verhuurders rondom het verkrijgen van het conformiteitsattest stedenbouw en ruimtelijke ordening. Dat woningen niet zomaar omgezet mogen worden in toeristische accommodaties is dan ook evident, maar dat privépersonen nauwelijks een mogelijkheid hebben om iets aan te bieden is dat minder.

De impact is dan ook sterk context gebonden en vereist inzicht in de data

Airbnb: Amsterdam en Brussel vergeleken

Een gebrek aan data maakt het tot op heden moeilijk om een goed beeld te schetsen over de kortetermijnverhuur. Tot de nieuwe Europese regelgeving ingaat zijn onderzoekers afhankelijk van webscrapers. Voor dit artikel werd gebruik gemaakt van data over Airbnb van InsideAirbnb. De meest recente data over onze hoofdsteden is van september 2023. In Amsterdam gaat het om ruim 8000 listings, in Brussel om bijna 7000. Dat lijkt veel, maar deze zijn lang niet allemaal actief. Z'n 10% van het aanbod in Amsterdam en 13,5% in Brussel heeft geen enkele review. Over de laatste 12 maanden hebben Airbnb's in Brussel gemiddeld 14



Actieve (vijf of meer reviews per maand) Airbnb locaties in Amsterdam en Brussel. Bron: Auteur o.b.v. Inside Airbnb/OpenStreetMap

reviews, tegenover 10,8 reviews in Amsterdam. Het lijkt er dus op dat de actieve Airbnb's in Brussel een stuk actiever zijn. Dat blijkt ook uit de beschikbaarheid. In Brussel gaat het om gemiddeld 148 dagen tegenover 82 dagen in Amsterdam. Ook het aantal Airbnb's met minstens 5 of 10 reviews per maand ligt in Brussel twee keer zo hoog als in Amsterdam. Bovendien zijn er in Brussel meer aanbieders die meerdere Airbnb's uitbaten (gemiddeld 1,6 per aanbieder vs. 1,15 in Amsterdam). Hoewel de activiteit en professionalisering in Brussel hoger liggen, moet wel worden benadrukt dat het aantal Airbnb's per 100 inwoners een stuk lager ligt. In Amsterdam gaat het om bijna één Airbnb per 100 inwoners, in Brussel om iets meer dan een half.

Wanneer we data uit 2017/2018 analyseren, zien we enkele eigenaardigheden. In Brussel lag het aantal Airbnb's met 7000 listings iets hoger dan in 2023. In Amsterdam zien we echter een sterke daling. In december 2017 ging het om 18.000 listings. Dat betekent dat het aantal Airbnb's per 100 inwoners meer dan gehalveerd is (2,2 naar 0,96). De coronacrisis speelt hierbij een rol, net zoals de maturiteit van het platform Airbnb. Eerder zagen we een groot verloop: mensen wilden het graag eens proberen, maar stopten er ook weer snel mee. Maar na het inwerking treden van de nieuwe regels in 2021 in Nederland, daalde het aanbod in Amsterdam met 80%, waarna een deel zich tot nog registreerde, en het aantal langzaam steeg en zich stabiliseerde. Voorheen waren de beperkingen vrij gemakkelijk te omzeilen; na 30 dagen gebruikte men een ander platform of registreerde men zich onder een andere naam, maar sinds 2021 is dat niet meer mogelijk. Dat laat zien dat een regulatie waarbij het simpel is om te registreren, maar er tegelijkertijd enkele beperkingen worden opgelegd, gepaard gaan met niet alleen meer inzicht, maar ook met een daling, mede omdat het aanbieden van de woning op de woningmarkt meer oplevert dan een 30-dagen verhuur. De figuren 1 en 2 geven een overzicht van de meest actieve Airbnb's in beide steden (2023), namelijk diegene met meer dan vijf reviews per maand. In beide steden zien we vooral locaties in het centrum. In Amsterdam liggen 120 van de 252 accommodaties in de grachtengordel, in Brussel liggen 235 van de 558 Airbnb's in de vijfhoek, waarvan 100 in de buurt 'Grote Markt'. Maar in Amsterdam gaat het om 'slechts' 30 (van de 120) volledige woningen, en dus voornamelijk om kamers, deels van officiële B&B's, maar ook van hostels en hotels. In Brussel daarentegen gaat het om maar liefst 199 (van de 235) volledige woningen. Het doel van de Brusselse regelgeving, namelijk het beschermen van de woningmarkt, leidt wellicht niet tot het gewenste resultaat, in tegendeel, het aantal volledige woningen ligt stukken hoger dan in Amsterdam en deze zijn ook veel actiever.

Een blik op de toekomst

De impact van Airbnb op de hotelsector lijkt beperkt (zie ook AGORA 2020-2). Alle Airbnb's in Brussel hadden ongeveer 96.000

reviews in de laatste 12 maanden. Als we ervan uitgaan dat 50 % van de gasten een review achterlaat, komen we uit op 200.000 boekingen. Met een gemiddelde verblijfsduur van twee nachten, gaat het om zo'n 400.000 à 500.000 overnachtingen. Ter vergelijking, het Brussels Gewest had 6,3 miljoen hotelovernachtingen in 2022. In Amsterdam gaat het om soortgelijke relatieve cijfers. Er kan echter wel een impact zijn op de woningmarkt en de leefbaarheid van een stad. Daar zijn extra onderzoek en data voor nodig. In Amsterdam zijn stappen gezet en lijkt een duidelijke regelgeving met beperkingen een effect te hebben. In Brussel maakt men het zeer moeilijk om iets te verhuren als individu, waardoor dit de facto in de illegaliteit plaatsvindt, wat verder beleid – zoals beperkingen per buurt – juist bemoeilijkt. De Brusselse Schepen (=wethouder) gaf na een rechtszaak over de regelgeving (in het voordeel van de stad) de volgende opmerking: "Zo zetten ze [kortetermijnverhuurders] het woningtekort en de betaalbaarheid van wonen in Brussel verder op scherp. Het centrum van Brussel mag ook geen steriele omgeving worden, waar niet wordt gewoond. We willen absoluut vermijden dat onze hoofdstad dezelfde weg op gaat als Amsterdam". Hoewel er in het algemeen wellicht wat te zeggen valt voor dit statement, lijkt het erop dat Brussel voor wat betreft de regelgeving rondom Airbnb, maar beter wél het voorbeeld van Amsterdam gaat volgen. Niet alleen is er in Amsterdam meer inzicht in Airbnb, wellicht worden er ook minder volledige woningen onttrokken, al is meer onderzoek nodig dat ook rekening houdt met de kenmerken van de woningmarkt.

Literatuurselectie

- Uytterhaegen, S. & Grujthuijsen, W. (2020) De impact van Airbnb op de Vlaamse en Brusselse hotelsector. Een onderzoek naar de evolutie en competitiviteit van de accommodatievormen. Brussel: Uitgeverij ASP. ISBN: 9789461170415.
- Varma, A., Jukic, N., Pestek, A., Shutz, C., Nestorov, S. (2016) Airbnb: Exciting innovation or passing fad? *Tourism Management Perspectives* 20, 228-237.
- Barron, K., Kung, E., Proserpio, D. (2021) The Effect of Home-Sharing on House Prices and Rents: Evidence from Airbnb. *Marketing Science* 40 (1), 23-47

Wesley Grujthuijsen (wesley.grujthuijsen@ehb.be) werkt als onderzoeker binnen de opleiding hotelmanagement aan de Erasmushogeschool. Wesley is tevens hoofdredacteur van AGORA magazine.