

STEDELIJKE REGULERING VAN **DEELECONOMIE**

DE PLAATS VAN VLAAMSE STEDEN IN DE REGULERENDE
CONSTELLATIE ROND AIRBNB.

Aantal woorden: 24 136

Dorien Pauwels

Stamnummer : 01402516

Promotor: Prof. dr. Filip De Rynck

Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van:

Master of Science in de Bestuurskunde en het Publiek Management

Academiejaar: 2017- 2018



Deze pagina is niet beschikbaar omdat ze persoonsgegevens bevat.
Universiteitsbibliotheek Gent, 2021.

This page is not available because it contains personal information.
Ghent University, Library, 2021.

WOORD VOORAF

In deze masterproef zal ik de stedelijke regulering van de economie bespreken. Dit met bijzondere aandacht voor de plaats van steden in de regulerende constellatie rond Airbnb. Deze masterproef vormt het sluitstuk van mijn opleiding Bestuurskunde en Publiek Management.

Het uitvoeren van dit onderzoek was een interessante periode waar ik veel bijleerde zowel over mezelf als over dit beleidsthema. Ik ben dankbaar voor de hulp die ik hierin vanuit verschillende richtingen kreeg. Ik wil deze personen dan ook graag bedanken.

In de eerste plaats wil ik prof. Dr. Filip De Rynck bedanken. Zijn begeleiding, ondersteuning en feedback verbeterden telkens de kwaliteit van mijn werk en motiveerden mij om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Daarnaast wil ik graag alle respondenten vermelden zonder wiens expertise en medewerking het niet mogelijk was geweest om deze masterproef af te leveren. Als laatste wil ik mijn familie en vrienden bedanken die betrokken zijn geweest in dit proces. Hun bemoedigende woorden waren een immense steun voor mij in deze gehele periode.

Inhoud

WOORD VOORAF.....	I
Lijst met afkortingen	VII
Lijst met tabellen.....	VII
Lijst met figuren.....	VII
Probleemstelling en onderzoeksvraag.....	1
DEEL 1: Conceptueel kader.....	2
Hoofdstuk 1: Deeleconomie.....	2
1. Definitie	2
1.1. Deeleconomie	2
1.2. Airbnb	3
2. Waarom deeleconomie reguleren?	3
Hoofdstuk 2: Regulering.....	6
1. Definitie	6
2. Proces van regulering.....	7
3. Soorten regulering.....	8
3.1. Command and control.....	10
3.2. Economische instrumenten.....	10
3.2.1. Market based.....	11
3.2.2. Incentive based	11
3.2.3. Wettelijke aansprakelijkheid	12
3.3. Informatieve instrumenten	13
3.4. Zelfregulering en meta-regulering	13
3.5. Slimme regulering	14
Hoofdstuk 3: Principes voor reguleren van deeleconomie.....	18
1. Deeleconomie is een positieve innovatie.....	18
2. Deeleconomie creëert (oneerlijke) concurrentie voor de reguliere markt.....	18
3. Deeleconomie mag niet in de schaduw blijven.....	19
4. Deeleconomie vraagt een diverse aanpak	20
5. Reguleren van deeleconomie vraagt de juiste informatie	20
6. Deelplatformen moeten hun verantwoordelijkheid opnemen	21
Hoofdstuk 4: Regulerende constellatie	22

DEEL 2: Methodologie	24
1. Kwalitatief exploratief onderzoek	24
1.1. Populatie	24
1.2. Selectie van de cases	24
1.3. Verzameling van data	26
1.4. Analyse	27
DEEL 3: Resultaten	29
Hoofdstuk 1: DETECTING	29
1. Informatieverzameling	29
1.1. Hoe verzamelen steden informatie?	29
2. Hoe kijkt de stad naar Airbnb?	31
2.1. Mogelijke nadelen	32
2.2. Mogelijke voordelen	33
3. Wat zegt de horeca?	34
Hoofdstuk 2: RESPONDING	35
1. Regulerende constellatie	35
1.1. Toerisme - Het Vlaamse logiesdecreet	35
1.2. Ruimtelijke Ordening	38
1.3. Fiscaliteit	40
1.4. Zelfregulering door Airbnb	40
2. Stedelijke regulering	42
3. Soorten regulering	47
3.1. Steden	47
3.2. Vlaanderen - logiesdecreet	48
4. Problemen met regulering	49
5. Wat zegt de horeca?	53
Hoofdstuk 3: ENFORCING	54
1. Toerisme – logiesdecreet	54
2. Ruimtelijke Ordening	56
3. Fiscaliteit	58
4. Problemen met handhaving	59
DEEL 4: vergelijking en conclusie	61
1. Vergelijking tussen de steden	61

2. Conclusie	65
3. Beperkingen aan het onderzoek	69
Literatuurlijst	i
Juridische bronnen	viii
Bijlagen.....	x
Bijlage I : overzicht van respondenten steden en Vlaanderen.....	x
Bijlage II: topic list steden.....	xi
Bijlage III: topic list horeca	xiii
Bijlage IV: topic list Toerisme Vlaanderen.....	xiv
Bijlage V: codeboom.....	xvi
Bijlage VI: logboek	xvii

Lijst met afkortingen

B&B	Bed and Breakfast
C2C	Consumer to consumer
RIA	Reguleringsimpactanalyse
TBE	Te beschermen eengezinswoning
VCRO	Vlaamse codex Ruimtelijke Ordening
NIT	New Insights for Tourism

Lijst met tabellen

Tabel 1: De drie aspecten van slimme regulering	16
Tabel 2: aantal logies in Vlaamse centrumsteden.....	25
Tabel 3: aantal gastenkamers in Antwerpen, Gent, Brugge en Oostende.....	25
Tabel 4: overzicht anonieme respondenten verhuurders.....	26
Tabel 5: samengevat resultaat van de studies rond Airbnb in de drie steden.....	31
Tabel 7: Referenties naar nadelen van Airbnb die van toepassing zijn op de stad.....	32
Tabel 8: mogelijke voordelen van Airbnb.....	33
Tabel 10: soorten stedelijke regulering.....	47
Tabel 11: problemen met regulering in steden.....	49
Tabel 12: problemen met handhaving	59

Lijst met figuren

Figuur 1: overzicht van de soorten regulering	9
Figuur 2. De handhavingspiramide.....	16
Figuur 3: overzicht vergunningsplicht bij functiewijziging.. ..	39
Figuur 4: Mogelijkheid voor stedenbouwkundige aanvullingen op VCRO.....	39

Probleemstelling en onderzoeksvraag

Deeconomie is een relatief nieuw en vooral snelgroeiend fenomeen waardoor meer en meer de vraag naar boven komt om deze nieuwe economie te gaan sturen (Frenken, 2016). Buitenlandse steden reageren tot nu toe erg verschillend op dit probleem. Sommige staan afwachtend ten opzichte van de problematiek en laten de markt spelen, andere steden verbannen initiatieven in de deeconomie uit angst voor escalatie van negatieve effecten (Johal & Zon, 2015). De stad Amsterdam, een voorloper in de regulering van deeconomie, creëerde zijn eigen aanpak door een regulering te ontwikkelen in samenspraak met de Airbnb maar ook hier zien we nog steeds problemen opduiken zoals een inefficiënte handhaving en afhankelijkheid van hogere overheidsniveaus (Stad Amsterdam, 2017).

Op dit ogenblik hebben we nog geen zicht op de situatie in Vlaamse steden. Dit onderzoek zal dus een beschrijvend en exploratief onderzoek zijn om te kijken hoe Vlaamse steden omgaan met de regulering rond Airbnb. Hiermee wil ik informatie verzamelen over de huidige situatie en de pijnpunten in die stedelijke regulering van Airbnb in Vlaanderen. Deze informatie kan dan gebruikt worden om deze pijnpunten aan te pakken en te evolueren naar een betere regulering van Airbnb. Het onderzoek is praktijkgericht omdat ik wil bijdragen aan de oplossing van een praktisch, actueel probleem namelijk de regulering van deeconomie in steden (Neumann, 2000). Omdat de deeconomie een heel diverse sector is, kies ik ervoor om mij te richten op een specifieke sector namelijk de korte termijn verhuurmarkt met Airbnb als typerend voorbeeld. Ik vergelijk hiervoor drie steden: Antwerpen, Brugge en Gent.

De onderzoeksvraag luidt dan als volgt:

Hoe gaan Vlaamse steden om met de regulering van deeconomie, met name Airbnb, en welke problemen ondervinden zij hierin?

Deze onderzoeksvraag wil ik beantwoorden aan de hand van drie deelvragen die onderverdeeld zijn via de eerste drie fasen van het DREAM-model van Baldwin et al. (2012), dat later wordt toegelicht, namelijk: *detecting*, *responding* en *enforcing*.

Deelvraag 1: Zien steden een noodzaak in het reguleren van Airbnb?

Deelvraag 2: Hoe vullen steden hun plaats in de regulerende constellatie rond Airbnb in?

Deelvraag 3: Hoe gaan steden de regulering handhaven?

DEEL 1: Conceptueel kader

In deel één zal ik mijn conceptueel kader uitwerken. In de eerste plaats ga ik kort in op het concept deeleconomie en redenen om deze deeleconomie te gaan reguleren. Vervolgens focus ik mij op het concept regulering waar ik het proces en de verschillende soorten van regulering uitdiep. Daarna ga ik in op de eerste bevindingen uit de literatuur over hoe men de regulering van deeleconomie moet aanpakken aan de hand van enkele principes en sluit ik af met een toelichting van het concept 'regulerende constellatie'. In het tweede deel zet ik mijn methodologie uit voor het onderzoek waarna ik mijn resultaten bespreek. In een derde deel zal ik dan ten slotte een antwoord formuleren op mijn onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 1: Deeleconomie

1. Definitie

1.1. Deeleconomie

Over het algemeen spreekt men over deeleconomie wanneer consumenten elkaar toegang verlenen tot goederen (Frenken, 2016). Een gemeenschappelijk punt in de gebruikte definities is de nadruk op toegang tot goederen, eerder dan op het bezit ervan (FOD Financiën, 2016).

Daarnaast merken we echter grote verschillen in definities. In de eerste plaats over de rol dat geld speelt. Zo maakt Belk (2014) het onderscheid tussen 'echt delen' en 'pseudo-delen'. Hierbij definieert hij 'pseudo-delen' als: *'people coordinating the acquisition and distribution of a resource for a fee or other compensation'*. 'Echt delen' kan volgens Belk (2014) enkel wanneer er geen compensatie voor in de plaats staat. Deze tweedeling zien we ook bij andere academici die enkel naar deeleconomie verwijzen wanneer er 'echt gedeeld' wordt, zonder compensatie. Wanneer er een compensatie in de plaats staat, spreekt men over *collaborative consumption* (Hartl, Hofmann & Kirchler, 2015). In de andere richting zien we dan weer dat sommige economen enkel van deeleconomie spreken wanneer er sprake is van een vergoeding (Frenken, 2016). Sommige academici beperken de deeleconomie ook niet tot een activiteit tussen consumenten. Zo delen Johan & Zon (2015) deeleconomie op in *'collaborative consumption'* met een *consumer-to-consumer* netwerk en *'product-as-a-service'* waar bedrijven toegang tot goederen aanbieden aan consumenten.

In dit onderzoek kies ik ervoor om me te richten op de definitie van Frenken en Meelen (2014). Deze definitie geeft een strikte omlijning van het concept waardoor niet elk digitaal platform gezien kan worden als deeleconomie. Daarnaast is ze ook niet te nauw zodat de meeste initiatieven die in de praktijk gezien worden als deeleconomie eronder vallen.

Meelen en Frenken (2014) definiëren deeleconomie als “het fenomeen dat consumenten elkaar gebruik laten maken van hun onbenutte consumptiegoederen, eventueel tegen betaling”. Volgens deze definitie heeft deeleconomie dus drie essentiële bouwstenen:

1. Goederen
2. Toegang of gebruik (in plaats van bezit)
3. Consumer to consumer (C2C)

In de praktijk is deeleconomie dus een platform (in de meeste gevallen online) waar consumenten aan elkaar toegang kunnen verlenen tot bepaalde goederen zowel tegen betaling, als gratis. Dit om een zo efficiënt mogelijke allocatie van goederen te verkrijgen (Meleo, Romolini & De Marco, 2016). Hierbij maak ik wel de opmerking dat de definitie van Meelen en Frank (2016) vrij strikt is in zijn beperking tot goederen terwijl de meeste literatuur het zowel heeft over goederen als over diensten (De Coen et al., 2017). Hier zullen we dus soms licht afwijken van de definitie aangezien Airbnb ook niet tot zuiver delen van goederen kan gerekend worden.

1.2. Airbnb

Airbnb is een online deelplatform dat opgericht is in 2008, in San Francisco en momenteel zijn thuisbasis kent in Ierland. Het online platform geeft particulieren de mogelijkheid om huizen, appartementen of kamers te huren en te verhuren voor korte termijn (Airbnb, 2017). Ze treden dus op als tussenpersoon tussen verhuurder en huurder (Meleo et al., 2016). Airbnb is, met ongeveer 6000 accommodaties en 227000 gebruikers in 2017, een van de grootste platformen in de deeleconomie in België (De Coen et al., 2017).

2. Waarom deeleconomie reguleren?

Het delen van goederen en middelen tussen burgers is zeker geen nieuw gegeven voor onze samenleving. Burgers delen al jaren goederen tussen vrienden, burens of kennissen (Codagnone & Martens, 2016). We kunnen ons dus de vraag stellen waarom het dan nodig is om de deeleconomie te gaan reguleren? In dit deel zal ingegaan worden op deze vraag aan de hand van motieven voor regulering, toegepast op de deeleconomie.

Hoewel het delen van goederen tussen consumenten dus geen volkomen nieuw gegeven is, is wel op te merken dat de deeleconomie een enorme groei heeft gekend en niet meer te vergelijken is met het delen dat men vroeger kende tussen burens, vrienden en kennissen (Codagnone & Martens, 2016). Met de komst

van het internet en online deelplatformen verminderde de transactiekost en informatiekost van het delen zo aanzienlijk dat het mogelijk werd om op een simpele manier goederen te delen met vreemden. De deeleconomie heeft daardoor een enorme boost gekend en is geen marginaal gegeven gebleven maar een belangrijke sector geworden met veel spelers en een grote marktwaarde (Frenken, 2016). Airbnb heeft momenteel een geschatte waarde van 24 biljoen dollar, wat hoger is dan de waarde van gekende hotelketens zoals Marriott International (Wegmann & Jiao, 2017).

In het algemeen wordt de overheid geacht om spelregels op te leggen aan de markt om zo marktfalen te vermijden. Dit marktfalen belet het ontstaan van een perfecte marktwerking en moet dus gecorrigeerd worden. Dit zijn dan economische motieven voor regulering (Frenken & Meelen, 2017). Ook in de deeleconomie, specifiek de korte termijn huursector, zien we deze risico's tot marktfalen.

Een eerste vorm van marktfalen die belangrijk is in de motieven om Airbnb te gaan reguleren zijn 'externe effecten'. Dit zijn effecten, negatief of positief, die derden ervaren en die niet doorgerekend worden in de prijs aan de consument (Veljanovski, 2010). Met de komst van Airbnb worden sommige woonwijken ingepalmd door toeristen waardoor buurtbewoners te maken krijgen met lawaaioverlast, sluikestorten, verkeersdruk, een gevoel van onveiligheid (Malhorta & Van Alstyne, 2014). Deze buurtbewoners nemen vaak niet deel aan de deeleconomie maar ervaren wel de nadelen ervan (Frenken, 2016). Ook het volledige karakter van een buurt kan aangetast worden door een toevloed aan toeristen, dit noemt men *tourism gentrification* (Wegmann & Jiao, 2017). Daarnaast zien we ook het externe effect op de reguliere huurmarkt. Er zijn aanwijzingen dat Airbnb het bestaand tekort aan woonhuizen in steden zoals San Francisco kan verergeren, omdat het residentiële woningen van de lange termijn huurmarkt haalt (Wegmann & Jiao, 2017).

Een tweede vorm van marktfalen die hier kan spelen is asymmetrische informatie. Consumenten zijn pas in staat om een juiste keuze te maken wanneer ze beschikken over alle nodige informatie (Velkanovski, 2010). Het is mogelijk dat verhuurders op ongereguleerde deelplatformen informatie achterhouden over bv. de veiligheid van het gebouw wat de consumentenveiligheid van huurders in het gedrang brengt (Codagnone & Martens, 2016).

Als laatste zien we anti-competitief gedrag als marktfalen binnen de deeleconomie. Hierbij zullen bepaalde spelers in staat zijn om hun diensten aan een kunstmatig lage prijs aan te bieden, waardoor ze concurrenten de markt uitsturen (Mathys & Rommel, 2010). In de deeleconomie kunnen verhuurders hun huis of appartement vaak aan een veel lagere prijs aanbieden dan de reguliere hotelsector. Deze prijs is deels zo laag omdat zij niet aan dezelfde kwaliteits- en veiligheidsvereisten moeten voldoen als hotels of

omdat zij erin slagen belastingen op hun inkomsten via het platform te ontduiken (Frenken et al, 2017). Dit ervaren hotels dan als oneerlijke concurrentie (Frenken, 2016). Johan & Zon (2015) definiëren dit probleem als de *regulatory gap* waar een kloof ontstaat tussen de sterk gereguleerde reguliere economie en de nieuwe deeleconomie waar nog geen of erg weinig regulering geldt. Dit gebrek aan regulering in de deeleconomie creëert ook onzekerheid in verband met aansprakelijkheid, statuut van aanbieders, ... Deze onzekerheid kan mensen weerhouden om deel te nemen en dus de groei van de deeleconomie tegenhouden (De Coen et al., 2017).

Hoofdstuk 2: Regulering

Bovenstaande motieven tonen aan waarom het nodig is om na te denken over de regulering van de economie eerder dan gewoon de markt te laten spelen. In het volgende deel ga ik daarom verder in op dit concept van regulering. In de eerste plaats wordt de definitie van het concept regulering gegeven, waarna er verder wordt ingegaan op het proces van regulering en de verschillende soorten regulering.

Overheden kunnen verschillende manieren aanwenden om hun doelen te bereiken. Volgens het NATO-model van Howlett et al. (2009) kunnen deze manieren onderverdeeld worden in vier categorieën: *Nodality*, *Treasure*, *Organization* en *Authority*. *Nodality* slaat op het informeren van burgers ten einde een bepaald gedrag te veroorzaken. *Treasure* laat de overheid toe om via financiële maatregelen bepaalde acties te belonen of net te bestraffen. Bij *Organization* gaat de overheid zelf taken uitvoeren en producten of diensten produceren. De laatste optie die de overheid dan heeft om haar doel te bereiken, is *Authority*. Regulering behoort in de klassieke opvatting vooral binnen deze laatste categorie. Het zal de overheid toelaten om dwang uit te oefenen op actoren om zo haar doelen te bereiken. Daarnaast zal regulering in een ruimere betekenis ook kunnen thuisvallen onder *Treasure* of zelfs *Nodality*.

1. Definitie

Regulering is een begrip dat vaak een nauwere of ruimere invulling kent naargelang het studiegebied waar de term gebruikt wordt. Selznick (1985) beschrijft regulering als “*a sustained and focused control exercised by a public agency over activities that are valued by a community*”. Regulering is in deze definitie dus een constante invloed vanuit een overheidsorganisatie om maatschappelijke waarden te beschermen. Dit is een erg nauwe definitie van regulering, die verschillende soorten regulering uitsluit.

Daarom is het interessant om deze definitie aan te vullen met andere perspectieven. De meest ruime manier om regulering te plaatsen is als ‘elke vorm van sociale of economische invloed’ (Baldwin, Cave & Lodge, 2012). Deze erg ruime zienswijze plaatst alle mogelijkheden om gedrag te beïnvloeden onder regulering, ongeacht wie er reguleert of op welke manier de actor beïnvloed wordt. Hierbij zijn dus niet enkel de overheid maar ook andere actoren, zoals de markt of particuliere organisaties, mogelijke bronnen van regulering (Baldwin et al., 2012). Daarnaast zullen we binnen het NATO-model van Howlett et al. (2009) verder kunnen gaan dan Authority en ook reguleringsinstrumenten tegenkomen die passen binnen bv. *Treasure*, zoals het toekennen van subsidies om bepaald gedrag te stimuleren.

Ongeacht de definitie gaat regulering dus altijd over het beïnvloeden van het gedrag van iemand anders (Matthys & Rommel, 2017). In de verdere uiteenzetting zal de definitie van Selznick (1985) aangevuld

worden met deze ruimere benadering van de term regulering. Dit omdat de focus in de eerste plaats ligt op regulering door de overheid maar hierbij willen we andere vormen van regulering niet uit het oog verliezen. Hieronder zal bv. het gebruik van economische instrumenten of regulering door de markt dus ook als regulering gezien worden, terwijl dit bij sommige auteurs net wordt aangeduid als ‘alternatief voor regulering’ (Driesden, 2010).

2. Proces van regulering

Om het proces van regulering in kaart te brengen kies ik ervoor om twee theoretische kaders te combineren. Hierbij vertrek ik vanuit het DREAM-kader met de vijf kerntaken (*Detecting, Responding, Enforcing, Assessing en Modifying*) van het reguleringsproces (Baldwin et al., 2012) dat ik aanvul met de vier activiteiten van Hood (2001) voor het opleggen van normen.

De eerste stap in het reguleringsproces is **Detecting**. Hierbij moet de regulator in staat zijn om informatie te verzamelen over het ongewenst gedrag. Deze verzameling van informatie is vaak moeilijk maar noodzakelijk om gepast te kunnen reageren als overheid. Je moet eerst weten wat er aan de hand is vooraleer je kan gaan reguleren. Dit is vaak moeilijk in domeinen waar het makkelijk is om onder de radar te blijven zoals bij de verhuur van private huizen of kamers. De regulator zou dan in principe alle Airbnb 's moeten kunnen registreren maar de informatiekost hiervoor is enorm (Baldwin et al., 2012). In Amsterdam voerde men om deze reden een meldplicht in voor vakantieverhuur (*huisvestingsregulering gemeente Amsterdam, 2017, 1 oktober*) maar nog steeds hebben zij geen zicht op het vermoedelijk grote deel verhuurders dat zich nog niet registreerde.

De tweede stap in het DREAM-kader, is **Responding**. Hierbij worden normen ontwikkeld met daaraan gekoppeld instrumenten om deze normen af te dwingen (Baldwin et al., 2012). Het ontwikkelen van normen en deze specificeren in standaarden is de eerste stap van het model van Hood et al. (2001). Deze normen en standaarden geven aan wat de gereguleerde moet doen of net niet mag doen (Baldwin et al., 2012). De handhavingsinstrumenten die hieraan gekoppeld kunnen worden zijn erg ruim maar kunnen over het algemeen onderverdeeld worden in zes types:

- Het intrekken van vergunningen
- Financiële instrumenten (boetes)
- Herstellende instrumenten (bv. verplichting tot sanering of rechtzetting)
- Instrumenten met betrekking tot het beheer van een bedrijf (verplicht of vrijwillig)
- Openbaar maken van prestaties (benchmarken t.o.v. andere bedrijven)

De derde stap in het DREAM-kader is **Enforcing**. *Enforcing* of handhaven is het effectief toepassen van de regulering en handhavingsinstrumenten die ontwikkeld werden in de vorige stap (Baldwin et al., 2012). Hierbij moeten de regels in de eerste plaats toegepast worden op individuele gevallen. Er moet nagegaan worden welke gevallen voldoen aan de normen die opgelegd zijn door het toekennen van vergunningen, machtigingen, erkenning. Pas daarna kan men overgaan tot het controleren van de regels waarbij men informatie gaat verzamelen om te kijken of de normen worden nageleefd (Hood et al., 2009). Daarna kunnen we overgaan naar de laatste stap van Hood et al. (2009) waarbij we deze regels gaan afdwingen bij niet-naleving door het gebruik van de handhavingsinstrumenten. Deze stap is cruciaal aangezien controleren en regulering op zich geen effect hebben wanneer de naleving van de normen niet kan worden afgedwongen (Mathys & Rommel, 2017).

Het DREAM-kader vult het reguleringsproces nog aan met twee stappen. **Assessing** of beoordelen is de voorlaatste stap waarbij we de effectiviteit van de regulering gaan bekijken. Wanneer deze effectiviteit niet optimaal blijkt, gaan we over naar de laatste stap **Modifying** waarbij we onze instrumenten en reguleringsstrategieën gaan aanpassen om zo de naleving van de vooropgestelde regels te verhogen (Baldwin et al., 2012).

Regulering bestaat echter onder verschillende vormen en daarbij zullen de vijf kerntaken van regulering uit het DREAM-kader niet altijd terug te vinden zijn. Zo zal men bij zelfregulering vaak niet overgaan tot *Enforcement* maar dit overlaten aan de overheid.

3. Soorten regulering

Regulering bestaat dus in verschillende vormen, zeker wanneer we de ruime definitie van regulering hanteren. In dit deel worden verschillende stijlen van regulering besproken telkens met hun voor- en nadelen. Deze bespreking is niet exhaustief maar beslaat wel de belangrijkste stijlen van regulering en de belangrijkste voorbeelden van instrumenten binnen deze stijlen.

Coglianesi (2009) stelt dat we bij deze reguleringsstijlen vier basiseigenschappen kunnen terugvinden: doelwit, regulator, opdracht en gevolg. Het doelwit (*target*) van de regulering is de doelgroep voor wie de regulering bedoeld is. Dit kan een bedrijf zijn, zoals Airbnb, maar ook individuen zoals verhuurders. De regulator is diegenen die de regulering uitwerkt. In de klassieke definitie van Selznick (1985) zal deze taak voorbehouden zijn voor de overheid maar in de ruimere definities van Baldwin et al. (2012) kan de rol ook uitgevoerd worden door niet-overheidsactoren zoals door de markt of een belangenorganisatie. De opdracht (*command*) van het reguleringsinstrument is datgene dat de regulator oplegt of net verbiedt om

te doen. Het laatste kenmerk is het gevolg (*consequence*), dat verwijst naar wat er gebeurt als de opdracht niet gevolgd wordt.

Deze basiseigenschappen zullen als hulpmiddel dienen in het bespreken van de stijlen van regulering. Hiermee probeer ik het algemene probleem van een gebrek aan een gestandaardiseerde terminologie binnen het domein van regulering deels te verhelpen (Baldwin et al., 2010). Figuur 1 geeft een samenvatting van de soorten regulering met telkens een fictief voorbeeld. Deze soorten regulering zullen vervolgens in detail besproken worden.

Soorten regulering		
<i>Command and control</i>	Stad legt een norm op en deze wordt ondersteund door een strafrechtelijke sanctie <i>vb. maximum aantal dagen verhuren van Airbnb listing.</i>	
Economische instrumenten	Market based	Stad probeert de markt van de deeleconomie te vormen. <i>Bv. toeristenbelasting opleggen</i>
	Incentive based	Financiële beloningen of bestraffingen <i>Bv. bijkomende belasting voor personen die hun kamer meer dan x aantal dagen per jaar verhuren</i>
	Wettelijke aansprakelijkheid	Rechten toekennen aan derden die een nadeel ondervinden. <i>Bv. Buurtbewoners het recht toekennen op een rustige buurt</i>
Informatieve instrumenten	Stad gaat informatie gebruiken als manier om het gedrag van mensen te sturen. <i>Bv. Bekend maken welke accommodaties niet voldoen aan bepaalde standaarden.</i>	
Zelfregulering / meta-regulering	Stad vertrouwt erop dat Airbnb zelf regels opzet, monitort en handhaaft. Hierbij kan de stad een controlerende rol spelen en druk uitoefenen ("als jullie niet reguleren, reguleren we zelf"). <i>Bv. Airbnb biedt enkel accommodaties aan die voldoen aan veiligheidsvoorschriften</i>	
Slimme regulering	Combineren van verschillende stijlen van regulering en samenwerking met andere actoren om te gaan reguleren. <i>Bv. Airbnb gaat zijn verhuurders informeren en begeleiden over de naleving van normen maar wanneer dit niet volstaat kan stad ingrijpen</i> Modernisering van klassieke regulering op basis van een <i>information-based approach</i> . <i>Bv. Controle van regulering op basis van een risicoanalyse aan de hand van gegevens van Airbnb</i>	

Figuur 1: overzicht van de soorten regulering

3.1. Command and control

Bij deze klassieke invulling van regulering treedt de overheid op als regulator, door gebruik te maken van zijn macht. Hier valt regulering dus perfect binnen *Authority* van het NATO-model (Howlett et al., 2009). De overheid legt hier normen op die worden ondersteund door strafrechtelijke sancties (Baldwin et al., 2012). Deze strafrechtelijke sancties zijn dan het gevolg (*consequence*) van het instrument (Coglianese, 2009).

Het voordeel van deze benadering ligt hem in het feit dat strafrechtelijke sancties kunnen gebruikt worden om mensen te laten voldoen aan de opgelegde standaarden. Daarnaast is deze reguleringsstijl erg transparant. Het geeft een duidelijk beeld van het doel dat de regulator wil bereiken met de regelgeving (Baldwin et al., 2012).

Een nadeel van deze stijl ligt hem in de hoge informatiekost om de juiste soort standaarden en het gewenste niveau van deze standaarden te bepalen. Deze bepaling van standaarden vraagt veel kennis over de sector. Hierdoor is de regulator vaak afhankelijk van informatie die ze krijgt vanuit de gereguleerde sector (Baldwin et al., 2012).

Een volgende veel geuite kritiek in de literatuur is het risico voor *legalism*. Bij *command and control* bestaat het gevaar dat men regelgeving te complex en gedetailleerd maakt (Baldwin et al., 2012). Dit vaak in een poging om allesomvattende normen te creëren. Het creëren van zo'n alomvattende norm blijkt in de realiteit vaak onmogelijk en zorgt enkel voor een gebrek aan flexibiliteit (Matthys & Rommel, 2012).

Als laatste zijn er problemen rond handhaving. Zoals hierboven reeds vermeld is het handhaven van regels, erg belangrijk in de *command and control* regulering. Het vergt echter veel middelen (geld, personeel, informatie, ...) om te kunnen controleren en vervolgens sanctioneren. Het gevaar bestaat erin dat deze sanctionering niet effectief genoeg verloopt waardoor de regulering zijn afschrikkingseffect verliest. Dit zal dan zorgen voor een lagere vrijwillige naleving wat opnieuw de handhavingskosten zal opdrijven (Baldwin et al., 2012). Deze kritieken op deze *command and control* regelgeving, geeft ons de aanzet om alternatieven voor deze klassieke regulering te gaan bekijken.

3.2. Economische instrumenten

Regulering via economische instrumenten heeft een minder strikt en regelgebonden karakter dan de klassieke *command and control* regulering (Baldwin et al., 2012). Er valt op te merken dat deze instrumenten niet meer binnen *Authority* maar eerder binnen *Treasure*, van het NATO-model, vallen (Howlett et al., 2009). Hier zal de overheid als regulator het gedrag van het *target* beïnvloeden door

gebruik van economische middelen. Binnen deze economische instrumenten kunnen we drie types identificeren: *market based*, *incentive based* en wettelijke aansprakelijkheid (Gunningham & Sinclair, 2017).

3.2.1. Market based

Bij *market based* instrumenten gaat de overheid de markt op een bepaalde manier vormen. Zo kan de overheid als regulator verhandelbare vergunningen uitgeven of een bepaalde belasting opleggen voor de gehele markt (bv. toeristenbelasting). Nadat deze 'vorming van de markt' gebeurd is, zal de overheid de markt vrij laten spelen en zo min mogelijk ingrijpen (Gunningham & Sinclair, 2017). Deze techniek laat meer flexibiliteit voor bedrijven aangezien ze niet direct worden gereguleerd via verplichte standaarden en normen, maar indirect via de markt (Baldwin et al., 2012).

Een eerste manier voor de overheid om de markt te vormen is door het ontwikkelen van een mededingingsbeleid. Dit beleid reguleert anti-competitief gedrag van marktspelers ten einde het niveau van competitie in de markt te kunnen beschermen (Taylor, 2006). Competitieve markten verplichten bedrijven om zo goed mogelijke producten en diensten aan te bieden aan zo laag mogelijke prijzen. De consument heeft in zo'n markt namelijk de vrije keuze om naar de concurrentie te stappen (Europese Commissie, 2012).

Een andere manier om de markt te controleren is via *tradable permits* of verhandelbare vergunningen. Hierbij geeft een regulerend agentschap vergunningen uit die een bepaald gedrag toelaten bv. het verhuren van een kamer voor 60 dagen per jaar. Vervolgens kunnen deze vergunningen gekocht en verkocht worden op de markt. Op deze manier controleert de overheid de toegang tot de markt. Het idee hierachter is dat de vergunningen uiteindelijk terechtkomen bij de actoren die er de grootste economische meerwaarde kunnen uithalen (Baldwin et al., 2012).

Hierbij kan echter wel de opmerking gemaakt worden of we via deze indirecte regulering via de markt onze doelen bereiken. Is dit een effectieve manier van reguleren? Een eerste onderzoek van Heijden onderzocht 50 market-based manieren van regulering in het domein van stedelijke duurzaamheid en vond geen positieve antwoorden op deze vraag. Hij vond dat het effect van deze aanpak verwaarloosbaar klein was (Gunningham & Sinclair, 2017). Hierdoor zijn we geneigd om de effectiviteit van dit instrument sterk in twijfel te trekken.

3.2.2. Incentive based

Een tweede type economische instrumenten zijn de *incentive based* instrumenten. Hierbij worden financiële beloningen en bestraffingen gebruikt om het gedrag van het *target* te beïnvloeden. Dit gebeurt

op basis van fiscale voor- of nadelen en subsidies die worden verleend aan actoren die een bepaald wenselijk gedrag stellen (Baldwin et al., 2012). Het verschil hier met het vorige type is dat de overheid hier veel specifiekere voorschrijft welk gedrag of oplossingen zij willen zien binnen de sector (Gunningham & Sinclair).

Deze aanpak heeft het voordeel dat het flexibiliteit biedt aangezien gereguleerden zelf een keuze kunnen maken. Dit door de financiële voor- of nadelen af te wegen tegen de *compliance cost* (de kosten die zij moeten maken om te voldoen aan de regulering). Als laatste zien we ook dat de handhavingskost hier lager zal zijn. Deze handhavingskost zal echter niet volledig verdwijnen aangezien deze manier van reguleren een nieuwe vraag naar controle creëert, namelijk om na te gaan of er geen misbruik van deze *incentives* optreedt (Baldwin et al., 2012).

Een nadeel van deze aanpak is echter dat deze *incentives* of financiële voordelen vaak ingebouwd moeten worden in een reeds bestaande complexe wetgeving, zoals de fiscale wetgeving. Dit zwakt het voordeel van de lagere informatiekosten gevoelig af aangezien dit veel kennis en expertise vereist. Daarnaast zijn de effecten van een *incentive based* aanpak moeilijk in te schatten. Dit maakt dat deze aanpak niet zo transparant en vaak niet zo effectief is als de klassieke *command-and-control* regulering (Baldwin et al., 2012).

3.2.3. Wettelijke aansprakelijkheid

Een laatste type van economische instrumenten is de wettelijke aansprakelijkheid. Bij deze techniek gaat de regulator zich richten tot derden die externe effecten ervaren van het gedrag van het *target*. De overheid zal deze 'slachtoffers' rechten toekennen. Wanneer deze rechten dan geschonden worden, kunnen deze rechthebbenden de overtreder (het *target*) aanklagen. Het idee is dan dat de targets hun gedrag gaan aanpassen aan dit risico (Baldwin et al., 2012). Zo kan de overheid buurtbewoners het 'recht op een rustige buurt' toekennen. Wanneer dit recht geschonden wordt door Airbnb-verhuurders, kunnen zij hiervoor aangeklaagd worden. Hierop zouden Airbnb-verhuurders hun gedrag aanpassen en ervoor zorgen dat dit recht van de buurtbewoners niet geschonden wordt.

Deze techniek kent echter ook nadelen. Het kost de burgers tijd en middelen om hun recht te gaan uitoefenen. Hierdoor is het niet zeker dat ze dit zullen doen waardoor een deel van de overtredingen onbestraft zullen blijven. Dit zorgt ervoor dat de effectiviteit van deze techniek niet verzekerd kan worden (Baldwin et al., 2012).

3.3. Informatieve instrumenten

Informatieve instrumenten zijn een weinig ingrijpende techniek van regulering waarbij de regulator informatie gebruikt om het gedrag van consumenten of bedrijven te sturen (Gunningham & Sinclair, 2017). De regulator kan hier zowel de overheid zijn maar evengoed een particuliere organisatie (Mathys & Rommel, 2017), zoals Test Aankoop, die bedrijven gaat vergelijken en de resultaten hiervan publiceert.

Hierbij kan de regulator zich rechtstreeks richten tot het *target* door trainingen en opleidingen aan te bieden die tot het gewenst gedrag zullen leiden (Gunningham & Sinclair, 2017) of tot derden aan de hand van *disclosure regulation* of openbaarmakingsverordeningen. Bij deze techniek regelt de overheid in bepaalde mate de openbaarmaking van informatie. Zo kan de overheid de verspreiding van misleidende informatie verbieden of het meegeven van bepaalde informatie net verplichten. Een ander voorbeeld is een vorm van *'naming and shaming'* waarbij bedrijven bekend worden gemaakt die niet voldoen aan bepaalde standaarden zoals veiligheidsvoorschriften (Baldwin et al., 2012). Het doel hier is om de consumenten te gaan informeren zodat zij de juiste beslissing kunnen maken en bedrijven gaan afstraffen die bepaalde maatschappelijke waarden niet in acht nemen. (Mathys & Rommel, 2017).

Het grootste nadeel aan dit soort regulering is echter dat het er niet altijd in slaagt om het gedrag van de consument te beïnvloeden. Consument gebruiken de informatie niet of de informatie beïnvloedt hun keuze niet. Hierdoor bestaat het risico dat deze techniek geen effect heeft (Baldwin et al., 2012).

3.4. Zelfregulering en meta-regulering

Zelfregulering is elke vorm van regulering waarbij het doelwit van de regulering opdrachten en gevolgen aan zichzelf oplegt. Hierbij is er dus een nauwe band tussen regulator en doelwit, anders dan wanneer de overheid als buitenstaander regels oplegt aan een bedrijf of sector (Coglianese & Mendelson, 2010). Een voorbeeld van deze zelfregulering zien we ook bij het beoordelingssysteem van Airbnb dat toelaat aan hun gebruikers om verblijf, verhuurder maar ook huurder te beoordelen. Dit om zo het gedrag van de verhuurders en huurders te beïnvloeden (Codagnone & Martens, 2016). Zelfregulering betekent echter niet dat de markt volledig wordt vrijgelaten. De overheid vertrouwt erop dat de markt zijn eigen regels opzet, monitort en handhaaft (Mathys & Rommel, 2017). Deze zelfregulering kan ook voorkomen uit een dreigement van de overheid om de sector te gaan reguleren wanneer de markt dit niet doet. Deze achterliggende rol van de overheid noemt men de *'shadow of hierarchy'* (Héritier & Lehmkuhl, 2008). Zelfregulering is dan een reactie van de markt om het heft in eigen handen te houden (Coglianese & Mendelson, 2010).

Bij meta-regulering gaat de overheid als primaire regulator zelfregulering aansturen binnen een bedrijf of sector. Hierbij ontstaat er dus een samenwerking tussen twee regulatoren. De overheid reguleert hier dan als het ware de regulator. Hierdoor zien we ook de termen *enforced self-regulation* en *mandated self-regulation* optreden als synoniemen (Coglianese & Mendelson, 2010). Bij meta-regulering heeft de overheid dus een duidelijke invloed en rol binnen de zelfregulering. De zelfregulator legt hier dus verantwoording af aan de overheid en wordt in ruil hiervoor gemachtigd om regulering te ontwikkelen (Mathys & Rommel, 2017).

Het voordeel van deze manieren van reguleren is de grote expertise die de regulatoren bezitten over het te reguleren veld. Dit maakt dat zij betere regulering kunnen maken dan wanneer de overheid vanop afstand gepaste normen en standaarden moet ontwikkelen (Mathys & Rommel, 2017). Deze expertise zou volgens sommige academici ook ingekocht kunnen worden door de overheid maar volgens Baldwin et al. (2012) is het net de constante link met de sector die waardevol is aan zelfregulering. Daarbij zullen regulatoren binnen de sector een beter inzicht hebben in wat acceptabel is waardoor er een grotere vrijwillige naleving zal zijn. Dit zal de handhavingskost aanzienlijk doen afnemen.

Een risico van zelfregulering is het grotere gevaar op *regulatory capture*. Doordat de regulering wordt overgelaten aan de sector is het vanzelfsprekend dat er een gevaar bestaat dat de regulering eerder de sector, dan het publieke belang zal dienen (Mathys & Rommel, 2012). Hierdoor kan het zijn dat de sector niet genoeg verantwoordelijkheid opneemt. De overheid kan de regulator echter wel controleren aan de hand van meta-regulering maar dit vereist zoals hierboven wordt gesteld een hoge informatiekost (Baldwin et al., 2012).

3.5. Slimme regulering

Deze laatste stijl bouwt voort op en omvat de voorgaanden en kan aanzien worden als een manier om deze vorige stijlen toe te passen. Daarbij is slimme regulering wederom een concept binnen het domein van de regulering zonder duidelijk afgebakende definitie.

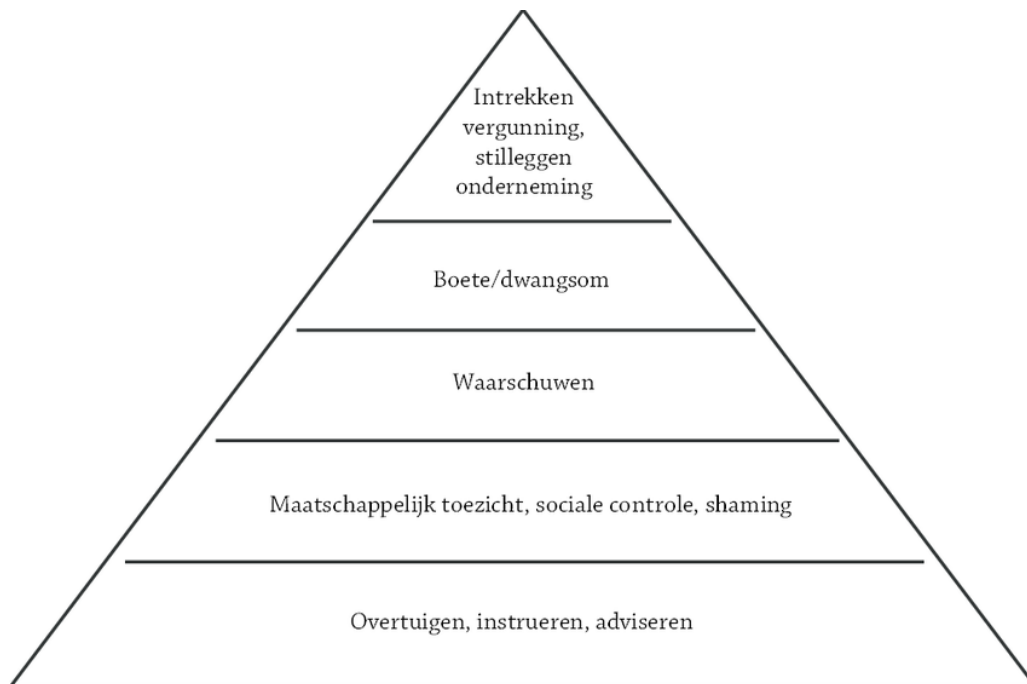
In de eerste plaats wordt slimme regulering gezien als een modernisering van de klassieke *command and control* stijl. Het doel hier is dan om de problemen binnen de *command and control* regulering zo veel mogelijk weg te werken en de kwaliteit van de regulering te verhogen, dit op verschillende manieren (Mathys & Rommel, 2017). In de eerste plaats zien we dat slimme regulering gericht wil zijn en dus enkel wil reguleren waar het noodzakelijk is. Dit om *legalism* te vermijden. Hiervoor grijpt men dan terug op een *information-based approach* waarbij men aan de hand van metingen en statistieken na gaat waar regulering het meeste nodig is (Codagnone & Martens, 2016). Een voorbeeld hiervan is het gebruik van

risicoanalyse bij handhaving om ervoor te zorgen dat middelen zo efficiënt mogelijk worden ingezet, namelijk daar waar ze de meeste schade kunnen vermijden.

Het verkrijgen van deze informatie is echter vaak een uitdaging. Een manier om deze informatie te verkrijgen is inzetten op transparantie en inspraak bij het ontwerpen van regulering. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van Amsterdam in het reguleren van Airbnb. Zij ontwikkelden deze regulering in samenspraak met Airbnb om zo gebruik te kunnen maken van hun kennis over het veld (Frenken, 2016). Een tweede techniek die vaak toegepast wordt in slimme regulering is de reguleringsimpactanalyse (RIA). Deze analyse verplicht de regulator om vooraf na te denken over de noodzakelijkheid en effecten van regulering (Mathys & Rommel, 2017).

Daarnaast zien we in de literatuur ook een breder begrip van het concept slimme regulering. Gunningham & Sinclair (2017, p.133) definiëren slimme regulering als *“a form of regulatory pluralism that embraces flexible, imaginative and innovative forms of social control”* (Baldwin et al., 2012). Bij deze invulling van slimme regulering ligt de nadruk op het combineren van verschillende soorten van regulering door verschillende soorten regulatoren. Er wordt duidelijk afgestapt van de tweedelige relatie van regulering tussen regulator (overheid) en gereguleerde (bedrijf) en in de plaats daarvan gefocust op de ruimere reguleringsruimte waarbij er een combinatie ontstaat van regulering door de overheid, zelfregulering en regulering door derden zoals belangengroepen (Gunningham & Sinclair, 2017).

Gunningham & Sinclair (2017) ontwikkelden vier principes voor het ontwerpen van slimme regulering. Het eerste principe van Gunningham & Sinclair (2017) is grotendeels gebaseerd op de handavingspiramide (Figuur 2). De handavingspiramide bevat een serie aan handavingsmaatregelen met aan de basis van de piramide de minst ingrijpende handavingsmaatregel (overtuigen), en aan de top de meest ingrijpende (afnemen van vergunning). *Responsive regulation* neemt aan dat er een hogere vrijwillige nalevingsgraad zal zijn wanneer de regulator begint aan de basis van de piramide en pas meer ingrijpendere maatregelen inzet wanneer het lagere niveau niet voldoet (Baldwin et al., 2012).



Figuur 2. De handhavingspiramide. Overgenomen uit *Hoe stevig is de piramide van Braithwaite?* door Bunt, H.G. & Erp, J.G. & Van Wingerde, K. (2007).

Slimme regulering zal ook meer focus te leggen op de combinatie van regulatoren en reguleringstijlen, zoals voorgesteld in Tabel 1. Zo kan een zelfreguleringsorgaan bedrijven in een sector aanzetten tot het volgen van regulering via overtuiging, waarschuwingen, begeleiding waarna de overheid dan enkel moet optreden via zwaardere sancties wanneer deze zelfregulering in een individueel geval niet werkt. De taak van de overheid hier is om andere actoren te machtigen en ondersteunen als om als regulator op te treden en enkel zelf als regulator op te treden wanneer nodig (Gunningham & Sinclair, 2017).

Overheid als regulator	Bedrijf als zelfregulator	Derde partij (belangengroep)
Diskwalificatie	Diskwalificatie	Uitzetting
Strafrechtelijke sanctie	Sanctie	Disciplineren
Kennisgeving	Waarschuwing	Promoten
Waarschuwing	Begeleiding	Beoordeling
Overtuigen	Opleiding	Stimulansen
Opleiding	Advies	Begeleiden training
Advies	-	Advies

Tabel 1: De drie aspecten van slimme regulering. Aangepast overgenomen uit *Understanding Regulation* door (p.266) door Baldwin, R.; Cave, M. & Lodge, M. (2007).

De belangrijkste kritiek op deze benadering is dat het geen rekening houdt met de institutionele context van de regulering. De overheid die de regulering ontwerpt heeft zelden de mogelijkheid om alle reguleringsinstrumenten te gebruiken, laat staan te combineren. Dit hangt af van de middelen, kennis en bevoegdheid van andere regulatoren (bv. hogere overheden). Een tweede kritiek ligt in het feit dat de escalatie van maatregelen, via de reguleringspiramide, afhankelijk is van de nalevingsgraad. Deze nalevingsgraad is echter geen vast gegeven en kan evolueren doorheen de tijd. Daarnaast gaat deze theorie ervan uit dat we in staat zijn om de nalevingsgraad te bepalen, wat niet makkelijk is en een hoge informatiekost draagt (Van Gossum, Arts & Verheyen).

Hoofdstuk 3: Principes voor reguleren van deeleconomie

Deeleconomie is voor vele beleidsmakers een nieuw concept dat snel is opgekomen en waar men nog niet meteen een gepast antwoord op gevonden heeft (De Coen et al., 2017). Nu de gevolgen van deeleconomie echter zichtbaar beginnen te worden, moeten steden stilaan rekening gaan houden met dit nieuwe fenomeen. Daarom wil ik in deze paragraaf enkele principes bespreken die gelden bij het reguleren van de deeleconomie en die dus voor beleidsmakers van groot belang zijn in het uitwerken van regulering rond deeleconomie.

1. Deeleconomie is een positieve innovatie

In discussies over de regulering van deeleconomie wordt vaak een cruciaal gegeven over het hoofd gezien: deeleconomie heeft voordelen. Deeleconomie kan in de eerste plaats ecologische voordelen brengen (De Coen et al., 2017). Zo kan een stad gebruik maken van Airbnb om het toerisme in de regio te verhogen zonder open ruimte te moeten afgeven. Men maakt namelijk gebruik van woningen die al aanwezig zijn in de stad en optimaliseert enkel het gebruik ervan (Miller, 2015). Deeleconomie brengt ook economische voordelen mee. Aanbieders kunnen geld verdienen met ongebruikte goederen en huurders kunnen via de deeleconomie een groot aanbod aan goedkopere accommodatie vinden (Sinclair, 2016). Daarbij zal een stijging in toerisme positief zijn voor lokale bedrijven, vooral in niet-toeristische buurten. Volgens Airbnb liggen 76% van hun accommodaties in niet-toeristische buurten (Miller, 2015). Andere onderzoeken spreken dit echter tegen en stellen dat Airbnb accommodaties vooral geconcentreerd zijn in toeristische wijken van een stad (Wegmann & Jiao, 2017).

Beleidsmakers mogen niet vergeten om de voordelen en innovatie van deeleconomie te zien, ondanks hun focus op de mogelijke risico's die deze nieuwe economie met zich meebrengt. Regulering moet deze risico's aanpakken maar daarbij ook ruimte laten voor de ontwikkeling van deze deeleconomie (Codagnone & Martens, 2016).

2. Deeleconomie creëert (oneerlijke) concurrentie voor de reguliere markt

Bijna elk initiatief in de deeleconomie kent zijn tegenhanger in de reguliere economie (Johal & Zon, 2015). Voor Airbnb is dit voornamelijk de hotelindustrie (Cao, 2017). Deeleconomie wordt in literatuur vaak omschreven als een *disruptive innovation*. De concurrentie die de reguliere markt ondervindt van deeleconomie wordt dan als oneerlijke concurrentie gezien (Katz, 2015). Dit omdat aanbieders op Airbnb

niet aan dezelfde regels worden onderworpen als professionele spelers in de hotelindustrie (Cao, 2017). De reguliere hotelindustrie moet rekening houden met verplichtingen uit bestaande regulering zoals vergunningen, brandveiligheid, bouwverplichtingen, ... (Miller, 2015) die in de deeleconomie makkelijker ontdoken zouden kunnen worden.

Initiatieven zoals Airbnb ontlopen deze verplichtingen dus en schrijven dit toe aan het informele karakter van de deeleconomie (Miller, 2015). Veel gebruikers van Airbnb verhuren namelijk op een informele en sporadische manier waarbij ze (een deel van) hun woning 2 of 3 keer per jaar verhuren. De activiteit gebeurt ook binnen hun eigen huis en dus in een niet-commerciële ruimte (Miller, 2015). Hierbij stelt men dan dat het logisch is dat zij niet aan dezelfde regulering dan de klassieke hotelindustrie moeten voldoen (Sinclair, 2016).

Het probleem is echter dat dit informele karakter van de deeleconomie niet altijd juist blijkt. Een onderzoek naar Airbnb in New York toonde aan dat 6% van de aanbieders op het platform drie of meer huizen tegelijk aanboden. Deze commerciële verhuurders waren daarbij verantwoordelijk voor 37% van de totale winst op Airbnb in New York. Een ander onderzoek in vijf Amerikaanse steden toonde aan dat 59% tot 70% van alle woningen verhuurd wordt zonder dat de eigenaar aanwezig is en dat 16% tot 32% van de accommodaties langer dan 3 maanden per jaar worden verhuurd. Dit toont aan dat deeleconomie lang niet enkel informele spelers bevat en dat er in de praktijk ook commerciële verhuur plaatsvindt op het platform (Wegmann & Jiao, 2017).

3. Deeleconomie mag niet in de schaduw blijven

Door het ontbreken van een duidelijke regulering rond deeleconomie bevindt deze zich vaak in de schaduw van de wet (Miller, 2015). Bijgevolg overtreden veel initiatieven in de deeleconomie (impliciet) verordeningen van lokale besturen. Zo blijkt dat 72% van accommodaties op Airbnb in New York in strijd zijn met lokale verordeningen (Penn & Wihbey, 2016).

Dit omdat deeleconomie geen plaats kent binnen de bestaande regulering of omdat de bestaande regulering disproportioneel zware verplichtingen oplegt aan informele verhuurders waardoor ze zich er niet aan houden. Door de economische voordelen die Airbnb kan bieden aan de verhuurders en door het private karakter van de activiteit zullen de meeste verhuurders te strenge regulering niet respecteren en verder verhuren in de illegaliteit (Katz, 2015). Het is dus belangrijk dat men bij het reguleren van deeleconomie een evenwicht vindt tussen het beperken van risico's die Airbnb met zich meebrengt zonder

daarbij disproportioneel strenge regels op te leggen die ervoor gaan zorgen dat men de sector in de illegaliteit duwt (Wegmann & Jiao, 2017).

4. Deeleconomie vraagt een diverse aanpak

Er zijn veel verschillende initiatieven binnen deeleconomie. Deze initiatieven kennen gemeenschappelijke eigenschappen (het gebruik van online platformen, het *consumer to consumer* model, toegang bieden eerder dan eigendom) die eigen zijn aan het concept deeleconomie (Miller, 2015). Naast deze gedeelde eigenschappen zien we echter dat de deeleconomie heel veel soorten transacties mogelijk maakt, van het delen van huizen (Airbnb) tot het aanbieden van transport (Uber) of maaltijden (FLAVR) (De Coen et al., 2017). Deeleconomie is dus geen homogene sector maar een nieuwe vorm van consumeren die zich in heel veel verschillende sectoren bevindt. Het is dan ook logisch dat deze verschillende initiatieven niet binnen een algemene regulering voor deeleconomie passen. Net zoals er voor hotelindustrie en taxibedrijven andere regels gelden, is het nodig dat we andere regels opleggen aan Airbnb en Uber. We moeten de gevolgen van deeleconomie in het algemeen, maar ook die van deeleconomie in een specifieke sector begrijpen voor we kunnen reguleren (Miller, 2015). Dit is ook de reden waarom in dit onderzoek de nadruk wordt gelegd op één initiatief in deze deeleconomie, namelijk Airbnb.

5. Reguleren van deeleconomie vraagt de juiste informatie

Bij het reguleren van deeleconomie is er nood aan juiste en bruikbare informatie. Hierboven werd al gepleit om na te denken over alternatieve vormen van regulering zoals *information-based regulation*, maar hiervoor hebben we dus eerst de juiste informatie nodig. In de eerste plaats is informatie nodig voor het ontwikkelen van regulering (Miller, 2015). Dit omdat deeleconomie een complex en nieuw systeem is waar beleidsmakers nog geen ervaring mee hebben. We hebben dus nood aan bruikbare informatie die een zicht kan geven op de effecten van deeleconomie zodat op basis daarvan regulering kan ontwikkeld worden (Wegmann & Jiao, 2017). Momenteel is er weinig informatie beschikbaar over deeleconomie in de korte termijn huurmarkt door een gebrek aan transparantie bij de deelplatformen zoals Airbnb (Erickson & Sorensen, 2016). Een van de enige bronnen momenteel zijn de studies die Airbnb zelf uitgeeft maar de betrouwbaarheid van deze studies kan niet gecontroleerd worden aangezien ze hun gegevens of methodologie niet vrijgeven (Codagnone & Martens, 2016). Daardoor is *webscraping* het enige alternatief. Hierbij wordt informatie over verhuurders en huurders verzameld aan de hand van gegevens op de publieke website van Airbnb. Deze methode is niet ideaal maar wel een waardevol alternatief om informatie te verzamelen (Wegmann & Jiao, 2017). De staat New York ondernam eerder ook al juridische stappen om informatie te verkrijgen over Airbnb verhuur in New York (Miners, 2014).

In de tweede plaats is informatie nodig om de ontwikkelde regulering te kunnen handhaven. Zonder handhaving blijft regulering dode letter en heeft ze geen effect (Wegmann & Jiao, 2015). Om te kunnen handhaven moeten we echter weten waar de Airbnb's zijn om ze zo te kunnen controleren. Om deze informatie te verzamelen kan men politie-inspecties inzetten of klachtenlijnen openen voor buurtbewoners maar dit vraagt veel middelen die er vaak niet zijn (Katz, 2015). In theorie is het handhaven van regulering rond de economie heel erg simpel aangezien elke transactie geregistreerd wordt via het online platform en alle informatie in theorie dus beschikbaar is. Zo is het zelf mogelijk dat het innen van belastingen rechtstreeks gebeurt via Airbnb (Meleo et al., 2016). In de praktijk gebeurt dit echter niet doordat Airbnb weigert zijn gegevens te delen (Wegmann & Jiao, 2015). Het is dus cruciaal dat overheden een robuust systeem ontwikkelen voor het verkrijgen van informatie met de deelplatformen als belangrijkste bron hierin.

6. Deelplatformen moeten hun verantwoordelijkheid opnemen

Deelplatformen zoals Airbnb strijden vaak voor zo weinig mogelijk regulering (Miller, 2015). Zij zien regulering als inefficiënt (Cao, 2017) omdat het een barrière creëert voor nieuwe huurders en verhuurders (Miller, 2015). Platformen zoals Airbnb verschuilen zich dan achter hun rol als 'louter tussenpersoon' om geen verantwoordelijkheid te moeten opnemen. Verschillende academici stellen echter dat deze deelplatformen wel verantwoordelijkheid dragen (zij het indirect) en verplicht moeten worden om deze op te nemen (Katz, 2015).

Dit in de eerste plaats zoals hierboven besproken door hun informatie te delen zodat overheden een betere regulering kunnen ontwerpen en deze op beter kunnen handhaven (Meleo et al., 2016). Daarnaast kunnen overheden ook een vorm van slimme regulering of meta-regulering toepassen waarbij ze deelplatformen inzetten als actor in het reguleringsproces. Dit door hen te verplichten achtergrondonderzoeken door te voeren op verhuurders, een verplichte verzekering aan te bieden, veiligheidsinspecties te doen of een klachtenlijn in te richten voor buurtbewoners (Katz, 2015).

Deelplatformen zijn een cruciale schakel in het reguleringsproces van de economie. Dit omdat ze over waardevolle informatie beschikken voor het ontwerpen van regulering maar ook omdat ze ingezet kunnen worden om een efficiëntere handhaving te krijgen. Steden moeten dus inzetten op deze schakel en hen aansporen om hun verantwoordelijkheid in de regulering van de economie op te nemen.

Hoofdstuk 4: Regulerende constellatie

Hierboven valt telkens de term ‘de overheid’. De overheid als regulator is echter geen homogene organisatie maar bevat verschillende actoren die elk invloed zullen hebben. Daarnaast is het ook mogelijk dat er regulatoren buiten de overheid optreden zoals Airbnb zelf die aan zelfregulering kan doen. Voor dit onderzoek is het dus onmogelijk om enkel naar het lokale bestuur te kijken als regulator aangezien zij deel zijn van een groter geheel. Dit groter geheel van regulerende actoren, wordt de regulerende constellaties (Mathys & Rommel, 2017) of *institutional constellation* (Jordana & Sancho, 2004) genoemd. Lokale besturen zullen bij de regulering van Airbnb dus niet in een vacuüm opereren maar een plaats innemen binnen deze regulerende constellatie.

De regulerende constellatie van Mathys & Rommel (2017) wordt gedefinieerd als: “het geheel van regulerende actoren die actief zijn binnen eenzelfde sector”. Zij structuren deze regulerende constellatie op basis van vier verschillende assen, waarbij er op elke as nood is aan coördinatie tussen de verschillende regulatoren.

De verticale as stelt de relatie voor met actoren die zich op een ander administratief niveau bevinden. Dit gaat dus over hoe stedelijke regulering in relatie staat met de regulering die het regionaal en het federaal niveau opstellen. Op deze as zien we gebruikelijk een coördinatie op basis van hiërarchie (Mathys & Rommel, 2017), namelijk de bevoegdheidsverdeling tussen steden en hogere overheden. Lokale besturen hebben een open taakstelling. Dit betekent dat ze initiatieven kunnen nemen en belastingen kunnen heffen. Zo zijn steden in principe bevoegd voor alles wat te maken heeft met “gemeentelijk belang” en kunnen ze alles doen wat hen niet specifiek verboden is¹. Van zodra een decreet of wet deze bevoegdheid echter aan een ander niveau toeschrijft is deze niet meer van gemeentelijk belang en zal de gemeente zijn bevoegdheid hier verliezen. Vooral de gewesten en gemeenschappen hebben inhoudelijke bevoegdheden die kunnen overlappen met dit “gemeentelijk belang” zoals wonen en ruimtelijke ordening maar ook federale bevoegdheden zoals belastingen, brandweer, veiligheid of politie kunnen de autonomie van gemeenten inperken (De Rynck & Wayenberg, 2013). Deze verticale as zal dus in grote mate bepalen hoe steden omgaan met de regulering van Airbnb omdat deze as de ruimte en beperkingen van lokale overheden in de regulering van Airbnb bepaald.

De horizontale as, is de relatie met alle actoren die zich op hetzelfde administratieve niveau bevinden (Mathys & Rommel, 2017). De regulering van Airbnb is een thema dat op verschillende domeinen invloed

¹ Art. 41 GW

zal hebben bv. fiscaliteit, toerisme, ruimtelijke ordening. Deze horizontale as zal hier dus gekenmerkt worden in een samenwerking tussen verschillende diensten binnen de stad die samen regulering moeten ontwerpen voor deze deeleconomie.

De derde as gaat over de relatie met regulerende actoren in andere sectoren zoals de huurmarkt of de horecasector. Als laatste as zien we de relatie met de algemene mededingingsautoriteit, die waakt over een goede marktwerking. Daarnaast zien we dat hierbij nog een vijfde as kan gedacht worden, die de relatie met de gereguleerde weergeeft, hier dus Airbnb (Mathys & Rommel, 2017).

DEEL 2: Methodologie

In het vorige deel werd een uitgebreid theoretische omkadering gegeven. In het volgende deel zet ik mijn onderzoek uit waar ik wil ingaan op hoe steden omgaan met de regulering van deeeconomie. Hieronder wordt eerst mijn methodologie uitgezet waarna ik de resultaten van mijn onderzoek bespreek en tot een conclusie kom.

1. Kwalitatief exploratief onderzoek

De doelstelling van dit onderzoek is om te onderzoeken hoe Vlaamse steden omgaan met de regulering van Airbnb en welke problemen zij hierin ondervinden. Het gaat hier over een exploratieve studie waarin ik de regulering van Airbnb in Vlaamse steden empirisch wil beschrijven (Van Thiel, 2015). Voor deze exploratieve studie kies ik voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Ik kies in de eerste plaats hiervoor omdat er nog niet veel kennis beschikbaar is over de stedelijke regulering van Airbnb in Vlaanderen (Creswell, 2003). Een kwalitatieve studie zal in deze situatie dan toelaten om dieper in te gaan op de problematiek en ook de complexe context van de steden mee in rekening houden (Zaltman et al., 1982). In mijn onderzoeksopzet kies ik ervoor om via case studies te gaan werken waar ik drie Vlaamse steden met elkaar vergelijk (Blatter & Haverland, 2012).

1.1. Populatie

In dit onderzoek willen we kijken hoe steden omgaan met de regulering van initiatieven in de deeeconomie, met name Airbnb. De ruimte die steden hebben voor het reguleren van deeeconomie hangt in grote mate af van de relatie die steden hebben met hogere overheden zoals regionale en federale overheden (Mathys & Rommel, 2017). Aangezien het regionale niveau dus bepalend zal zijn voor de ruimte die steden hebben in regulering zal de scope zich beperken tot Vlaanderen. De populatie bevat dus de 13 Vlaamse centrumsteden.

1.2. Selectie van de cases

Bij de casuselectie kies ik ervoor om meer dan één casus te gaan bekijken. Dit om te vermijden dat er een te grote vertekening is door organisatiespecifieke kenmerken (Yin, 2013). In kwalitatief onderzoek werkt men bovendien met doelgerichte steekproeven waarbij men op zoek gaat naar informatierijke cases die de onderzoeksvraag kunnen beantwoorden. Kwalitatieve steekproeven zijn dus doelgericht en informatie georiënteerd. Om dit te bereiken vertrek ik voor de selectie van mijn cases vanuit twee steekproefcriteria (Mortelmans, 2007):

- 1) Het moet gaan om een Vlaamse centrumstad.
- 2) De stad moet beschikken over genoeg logies aangeboden op Airbnb.

Door het gebrek aan consistente gegevens over het aantal Airbnb's per stad, baseer ik mij op het aantal aangemelde logies bij Toerisme Vlaanderen voor het selecteren van de cases. Onderstaande tabel toont dat Antwerpen, Brugge, Gent en Oostende het grootste aantal aangemelde of vergunde logies tellen. Antwerpen, Brugge en Gent tellen het grootste aantal gastenkamers. Deze logiesvorm sluit het dichtst aansluit bij het model van Airbnb waardoor ervan kan worden uitgegaan dat deze categorie het merendeel van de aangemelde Airbnb-logies bevat. Op basis van deze cijfers kies ik Antwerpen, Gent en Brugge als cases.

13 centrumsteden	Aantal aangemelde of vergunde logies
Aalst	33
Antwerpen	953
Brugge	675
Genk	47
Gent	480
Hasselt	68
Kortrijk	60
Leuven	350
Mechelen	130
Oostende	1244
Roeselare	27
Sint-Niklaas	20
Turnhout	89

Tabel 2: aantal logies in Vlaamse centrumsteden

Bron: Eigen verwerking op basis van gegevens Vlaamse Overheid (2017)

Steden	Aantal gastenkamers
Antwerpen	20
Brugge	92
Gent	44
Oostende	4

Tabel 3: aantal gastenkamers in Antwerpen, Gent, Brugge en Oostende

Bron: Eigen verwerking op basis gegevens Vlaamse Overheid (2017)

1.3. Verzameling van data

De verzameling van data gebeurde grotendeels via semigestructureerde interviews. Het voordeel van dit soort interviews is dat je in interactie met de geïnterviewde tot nieuwe informatie kan komen. Dit is nodig door de exploratieve aard van het onderzoek waar we op voorhand nog niet veel informatie ter beschikking hadden (Mortelmans, 2007).

Voor de selectie van respondenten vond eerst een verkennend gesprek plaats met een medewerker van de Dienst Toerisme. Het verkennende gesprek had tot doel mijn topic list te verbeteren en bijkomende respondenten aan te duiden. Later werden deze respondenten structureel geïnterviewd alsook ook een respondent binnen de Dienst Ruimtelijke Ordening of Wonen. Als laatste werd per stad telkens ook een vertegenwoordiger van de horecasector geïnterviewd. Na de interviews in de steden werd beslist om ook een respondent binnen Toerisme Vlaanderen te interviewen. In de bijlage werd een tabel opgenomen met een overzicht van deze respondenten (Bijlage I : overzicht van respondenten steden en Vlaanderen). Tijdens deze semigestructureerde interviews werkte ik met een topic list. Er werden drie verschillende topic lists opgesteld, één voor de respondenten binnen de stad, één voor de respondenten van de horeca en één voor Toerisme Vlaanderen (zie: Bijlage II: topic list steden, Bijlage III: topic list horeca, Bijlage IV: topic list Toerisme Vlaanderen). Deze topic lists werden ook steeds aangepast en aangevuld naargelang ik meer informatie kreeg uit vorige interview. De interviews verliepen individueel en duurden gemiddeld 45 minuten.

In een laatste fase contacteerde ik ook drie Airbnb-verhuurders. Dit om een beeld te krijgen van de regulering die Airbnb zelf al dan niet oplegt. Dit was geen gemakkelijke opdracht aangezien de website van Airbnb geen contactgegevens weergeeft en het ook niet toelaat om contactgegevens uit te wisselen. Deze worden automatisch gecensureerd door de website. Daarom contacteerde ik verhuurders die ik op andere platformen of Facebook terugvond zodat ik hen langs die weg kon contacteren. Deze verhuurders werden bevraagd via korte telefonische gesprekken die gemiddeld 10 minuten duurden. Deze respondenten werden anoniem verwerkt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van deze respondenten.

CODE	STAD	TYPE VERHUUR
rA	Antwerpen	Privékamer in hotel
rB	Brugge	Privékamer in appartement
rG	Gent	Privékamer in appartement

Tabel 4: overzicht anonieme respondenten verhuurders. Bron: eigen verwerking

Door het beperkt aantal onderzoekseenheden zijn validiteit en betrouwbaarheid vaak een pijnpunt voor casestudies. Om dit probleem tegen te gaan nam ik maatregelen die de validiteit en betrouwbaarheid van mijn onderzoek moesten verhogen (Van Thiel, 2015). Ik gebruikte data triangulatie om de validiteit van mijn onderzoek te verbeteren om zo een meervoudige kijk te krijgen op de feiten (Vanderlee D., persoonlijke communicatie, 7 december 2017). De informatie uit de interviews werd aangevuld met informatie uit juridische documenten, beleidsdocumenten en interne documenten van de steden. Om mijn databronnen zo divers mogelijk te maken gebruikte ik ook andere bronnen zoals krantenartikelen. In de tweede plaats werd informatie op een zo gestructureerd en transparant mogelijke manier verzameld. Alle stappen van mijn onderzoeksproces werden nauwgezet bijgehouden en genoteerd in een logboek (zie Bijlage VI). De interviews werden, ten einde researcher bias te vermijden, integraal opgenomen en getranscribeerd (Van Thiel, 2015).

1.4. Analyse

Er zijn weinig vaste regels in het analyseren van kwalitatieve data. Van Thiel (2015) beschrijft het als het verder opdelen van data-eenheden en deze voorzien van een code waarna je deze codes met elkaar gaat vergelijken. Ik koos ervoor om de interviews met de respondenten uit de steden en de horeca te analyseren met behulp van de analysesoftware, Nvivo. De interviews met de verhuurders en Toerisme Vlaanderen werden niet verwerkt via Nvivo.

Voor de verwerking van de interviews met de steden werden de data een eerste maal vereenvoudigd via thematische codes. Dit noemt met data condensatie (J. Voets, persoonlijke communicatie, 21 maart 2018). Aan de hand van het DREAM-kader stelde ik een codeboom op waar men het reguleringsproces opdeelt in *detecting*, *responding*, *enforcing*, *assessing* en *modifying* (Baldwin et al., 2012). Hierbij zijn de eerste drie fasen het belangrijkste voor dit onderzoek. De indeling in deze drie fasen werd ook gebruikt bij de opmaak van de topic list voor de respondenten in de steden. Zij vormden de basis van mijn codeboom. Dit werd aangevuld met subcodes die ook voortkomen uit de theorie. Ik vulde deze deductieve benadering aan met een inductieve aanpak, waarbij ik open codeerde en nieuwe codes opstelde op basis van informatie uit de interviews, *free nodes* genoemd (K. Verleye, persoonlijke communicatie, 12 december 2017). Na deze eerste codering ben ik overgegaan tot axiaal coderen. De vele codes werden opnieuw gereduceerd door ze samen te voegen in een beperkt aantal (Flick, 2014). De codeboom is opgenomen in de bijlagen (Bijlage V: codeboom).

In de verwerking van de geanalyseerde data gebruik ik opnieuw de indeling tussen *Detecting*, *Enforcing* en *Responding*. Deze drie onderdelen werden telkens apart geanalyseerd, verwerkt en gerapporteerd. Bij de

verwerking heb ik in de eerste plaats gebruik gemaakt van matrices die een schematische weergave maakten van mijn resultaten (Miles & Huberman, 1994) . Hierbij vergeleek ik telkens tussen de drie steden. De resultaten uit deze matrices werden beschreven per stad, aangevuld met informatie uit interne documenten en krantenartikelen.

Tijdens de verwerking bleek dat het moeilijk was om de interviews met respondenten uit de horeca samen met die van respondenten uit de stad te analyseren. De respondenten uit de horeca hadden een ander uitgangspunt. Er werd ook gebruik gemaakt van een andere topic list. Hierdoor heb ik besloten om deze interviews apart te verwerken. De interviews werden enkel gecodeerd volgens de basiscodeboom (*Detecting – Responding – Enforcing*) en apart gerapporteerd.

DEEL 3: Resultaten

Hoofdstuk 1: DETECTING

In dit hoofdstuk gaan we in op het onderdeel “*Detecting*” waar de regulator informatie gaat verzamelen over mogelijk ongewenst gedrag. In punt één wordt besproken hoe Vlaamse steden informatie verzamelen over Airbnb. In een tweede punt bespreek ik hoe zij naar het gegeven kijken als mogelijk beleidsprobleem.

1. Informatieverzameling

1.1. Hoe verzamelen steden informatie?

Alle steden verzamelen sinds enkele jaren informatie over Airbnb. Brugge was de eerste stad die in september 2016 op een gedetailleerde manier gegevens verzamelde over Airbnb. Antwerpen en Gent volgden in 2017. We zien dus dat de steden sinds kort de noodzaak voelen om het gegeven “Airbnb” op te volgen. De aanleiding van de monitoring lijkt drie oorzaken te kennen: media, stadsbestuur en problemen in andere steden. In de eerste plaats geven alle steden aan dat berichtgeving in de media een grote rol speelde in de start van het monitoren van Airbnb. Zo publiceerde de Tijd in augustus 2017 een grootschalig onderzoek naar het Airbnb-aanbod in Vlaanderen (Evers, 2017). Het feit dat Airbnb in de media geproblematiseerd wordt, speelt duidelijk mee in de noodzaak die steden voelen om het probleem op te volgen. In Gent en Antwerpen kwam de vraag om te gaan monitoren ook vanuit het stadsbestuur, dit naar aanleiding van de berichtgeving in de media. De stad Brugge monitort ook omdat ze de situatie in buitenlandse steden zoals Amsterdam, Barcelona en Berlijn opvolgt. Zij ondervinden daar al langer problemen rond Airbnb.

BRUGGE

Om een zicht te krijgen op het Airbnb-aanbod, besliste de Dienst Toerisme in 2016 om een onderzoek aan te vragen bij het Duitse studie bureau *New Insights for Tourism* (NIT) (NIT, 2018). Dit rapport bevat gegevens over alle actieve listings op 25 september 2017. Een listing is een eenheid die aangeboden wordt op de website van Airbnb. Dit kan een kamer zijn maar ook een volledig appartement of huis (Airdna, 2018). Brugge heeft deze studie al twee keer laten uitvoeren (2016 en 2017). Hierdoor krijgen zij een beeld van de evolutie in deze periode.

De data die het onderzoeksbureau gebruikt voor dit onderzoek zijn grotendeels afkomstig van Airdna.co. Dit is een Amerikaanse bedrijf dat zich specialiseert in het verkrijgen van data rond Airbnb via webscraping. Webscraping is een techniek van data verzamelen waarbij men gebruik maakt van gegevens die verkrijgbaar zijn op de publieke website van Airbnb. Airbnb zelf wordt dus niet aangesproken voor het verkrijgen van deze gegevens (Airdna, 2018). Dit maakt echter dat deze informatie vaak niet volledig is en

soms gebaseerd is op schattingen voor bv. de bezettingsgraad. Deze studie geeft een mooi eerste beeld over Airbnb in de stad, maar is niet 100% volledig of correct door de *scraping*-methode.

Uit de studie van NIT zien we dat veel Airbnb's de naam "Brugge" gebruiken maar niet op het grondgebied Brugge liggen. Zij situeren zich aan de kust of zelfs tot in Rijsel. In september 2017 tellen we 715 listings binnen de grenzen van het grondgebied Brugge. Dit komt overeen met een maximale bezetting van 2 596 gasten. In vergelijking met september 2016 waar er 560 listings werden geteld is er een stijging met 28%. Wanneer we gaan vergelijken met andere steden zien we dat Brugge meer listings telt per 1000 inwoners (6,1) dan andere Belgische steden zoals Antwerpen (3) of Brussel (5,7). We zien ook dat Brugge nog niet in de grootorde zit van andere buitenlandse steden zoals Amsterdam (22), Lissabon (21,6), Berlijn (52,2) of Kopenhagen (30,2) (NIT, 2017a).

ANTWERPEN

Ook Antwerpen heeft in 2017 een studie aangevraagd bij NIT. Deze gegevens werden verzameld op 24 november 2017 en gaan over de periode van november 2016 – oktober 2017. Ook hier werden de gegevens verzameld via webscraping en dus zonder medewerking van Airbnb. Deze gegevens kennen dus dezelfde methodologie en beperkingen als in het rapport van Brugge.

In oktober 2017 werden 1 571 unieke listings aangeboden in Antwerpen met een maximum bezetting van 4 878 personen. Dit is in vergelijking met de 1 228 in november 2016, een stijging met 343 listings of 27,9%. Het gemiddeld aantal listings per 1000 inwoners is dan 3,0. Dit ligt beduidend lager in vergelijking met Brugge (6,1) of Brussel (5,7) (NIT, 2017b).

GENT

Gent heeft ervoor gekozen om geen studie aan te vragen bij NIT. In plaats daarvan zijn zij zelf aan de slag gegaan met rapporten aangekocht via Airdna.co. Deze gegevens zijn eveneens verkregen via "*scraping*" van de publieke website van Airbnb. Dit rapport werd opgesteld op 25 januari 2017 en is een intern stedelijk werkdocument dat nog niet goedgekeurd is door het college en dus ook zo bekeken moet worden (B. Rondas, persoonlijke communicatie, 29 maart 2018).

In Gent zijn er 633 informele logies met een capaciteit van 1 345 personen (persoonlijke communicatie, Bart Rondas, 29 maart 2018). Zij maken in dit rapport, in tegenstelling tot de vorige steden, ook de indeling tussen formele en informele logies. Formele logies worden hier gezien als diegene die formeel erkend zijn door Toerisme Vlaanderen. Aan de hand van een steekproef op het totale Airbnb aanbod hebben zij een correctie kunnen toepassen op het totaal aantal listings waarbij volgens hun 80% van de listings informeel zijn. Deze verdeling is gebaseerd op het vorige logiesdecreet waar aanmelding nog niet mogelijk was.

Hierdoor zijn deze cijfers minder relevant. Gent beschikt vandaag over minder informatie dan de andere steden. Vooral wanneer het gaat over informatie rond evolutie door de jaren heen en vergelijkingen met andere grootsteden.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het Airbnb-aanbod in de drie steden.

	Brugge	Antwerpen	Gent
Aantal listings	715 listings	1571 listings	633 listings (informeel) 778 listings
Max. bezetting	2596 gasten	4878 gasten	1345 listings (informeel)
Stijging	28%	27,9%	////
Percentage in centrum	68%	90%	84%
Per 1000 inwoners	6,1	3,0	2,4 (informeel) 3,0

Tabel 5: samengevat resultaat van de studies rond Airbnb in de drie steden

Bron: eigen verwerking op basis van rapporten NIT en stad Gent

2. Hoe kijkt de stad naar Airbnb?

In dit deel onderzoek ik hoe de steden kijken naar Airbnb en of ze het wel nodig vinden om dit te gaan reguleren. In de eerste plaats worden de nadelen die de respondenten menen te ondervinden besproken, daarna wordt overgegaan naar de mogelijke voordelen die de stad ziet in Airbnb.

Over het algemeen zien we dat er een groot verschil is tussen de dienst Ruimtelijke Ordening en Toerisme. Bij de Dienst Toerisme wordt Airbnb nergens vermeld als effectief beleidsprobleem, terwijl dit bij de dienst Ruimtelijke Ordening wel gebeurt. De meeste respondenten zijn echter genuanceerd en stellen dat het nog geen beleidsprobleem is door de tot nu toe beperkte omvang. Ze vermelden dat het nodig is om te blijven monitoren, zodat het geen beleidsprobleem wordt in de toekomst. In de tweede plaats stelt men ook dat het enkel een beleidsprobleem is wanneer men zich niet aan de regels houdt.

2.1. Mogelijke nadelen

	Gent	Antwerpen	Brugge
Druk op reguliere huurmarkt	5	2	2
Oneerlijke concurrentie	2	4	3
Overlast buurtbewoners	4	0	0
Veiligheid huurder	3	2	0
Verlies van belastinginkomsten	1	2	2

Tabel 6: Referenties naar nadelen van Airbnb die van toepassing zijn op de stad

Bron: Eigen verwerking via Nvivo

Tijdens de interviews werd aan de respondenten een lijst voorgelegd met vijf mogelijke nadelen van Airbnb uit de literatuur. Bovenstaande tabel geeft aan hoeveel keer deze nadelen werden aangehaald tijdens de interviews als een effectief nadeel voor hun stad. Hieruit blijkt in de eerste plaats dat de respondenten zich wel bewust zijn van de mogelijke nadelen voor hun stad.

GENT

In Gent wordt de druk op de reguliere huurmarkt het meeste aangehaald. Opvallend is dit enkel het geval bij de Dienst Ruimtelijke Ordening, terwijl de Dienst Toerisme net aanhaalt dat dit geen probleem is. De Dienst Ruimtelijke Ordening heeft geen concrete cijfers. Zij vertrekken eerder uit een aanvoelen door de stijging in aanvragen om appartementen om te vormen tot toeristische logies. Daarnaast zien we dat Gent de enige stad is waar “overlast voor buurtbewoners” gezien wordt als een probleem. Zij hebben de laatste tijd enkele gevallen van klachten gehad die ook in de media werden vermeld, waardoor dit voor hun waarschijnlijk als groter probleem wordt gepercipieerd. Opvallend is dat oneerlijke concurrentie met de horeca in Gent het minste wordt aangehaald, terwijl dit bij de andere steden net het vaakst voorkomt. Waarschijnlijk komt dit doordat de horecasector in Brugge en Antwerpen actiever protesteert. Horeca Gent is van plan om in de toekomst de stad erop aan te spreken maar geeft men toe dat ze dit tot nu toe nog te weinig gedaan hebben.

ANTWERPEN

Voor Antwerpen wordt “oneerlijke concurrentie voor de horeca” het meeste aangehaald. Dit gaat waarschijnlijk gepaard met het actieve protest uit de horeca. Zij worden vertegenwoordigd in een beleidsadviesraad en laten daar hun ongenoegen blijken. Daarbij hebben zij ook aangegeven dat ze de

stad via een aangetekende brief zullen wijzen op hun verantwoordelijkheid inzake brandveiligheid van logiesverstrekkende bedrijven, met in het bijzonder Airbnb.

BRUGGE

In Brugge zien we net als in Antwerpen de focus liggen op oneerlijke concurrentie voor horeca. Ook hier zal de druk vanuit de horecasector ongetwijfeld meespelen. De druk op de reguliere huurmarkt wordt hier ook wel aangehaald, maar zij vinden niet dat Airbnb de oorzaak is. Brugge kent al langer een probleem rond huizen die van de reguliere woonmarkt worden gehaald voor vakantieverhuur. Als reactie hierop heeft de stad Brugge voor de binnenstad in 1996 een hotelstop ingevoerd en in 2002 een vakantiewoningstop. De dienst Ruimtelijke Ordening geeft toe dat het probleem net ligt in het feit dat men via Airbnb deze vakantiewoningstop probeert te omzeilen.

2.2. Mogelijke voordelen

	Gent	Antwerpen	Brugge
Voordelen van Airbnb (totaal)	5	3	4
bijdragen aan economie van de stad	0	1	0
extra inkomen voor burgers	2	0	2
meer verblijfstoeristen, minder dagtoeristen	0	0	1
Ook toeristen in de rand	2	1	1
Past bij stad als product	1	0	0
Verhoging capaciteit	0	1	0

Tabel 7: mogelijke voordelen van Airbnb

Bron: eigen verwerking via Nvivo

Naast de nadelen van Airbnb, zijn steden zich echter ook bewust van de mogelijke voordelen die Airbnb meebrengt. Bovenstaande tabel toont aan welke voordelen naar boven kwamen tijdens de interviews bij de vraag: “Kan Airbnb ook voordelen bieden voor uw stad?”.

GENT

In Gent geeft men aan dat de burgers via Airbnb kunnen bijverdienen door de verhuur van een kamer. Daarbij geeft de Dienst Toerisme ook aan dat deze alternatieve manier van reizen past binnen “het merk Gent”. Als laatste wordt hier aangegeven dat het positief is voor de spreiding van toerisme. De stad hoopt op een mindere concentratie van Airbnb’s in het centrum en meer huurmogelijkheden in de deelgemeenten. Hierdoor leren toeristen ook deze buurten kennen. Het rapport van de Dienst Toerisme toont dat 84% van de Airbnb’s zich situeren in het stadscentrum. Dit percentage is lager is dan het formele

aanbod waar 88% zich in het centrum bevindt maar dit nuanceert het mogelijke voordeel van een spreiding van toerisme naar de deelgemeenten toch sterk.

ANTWERPEN

Net als in Gent, geeft Antwerpen de spreiding van toerisme aan als mogelijk voordeel. Ook hier moet dit genuanceerd worden aangezien 90% van de aangeboden logies op Airbnb zich in het centrum bevinden. Wel is te zien dat Borgerhout relatief veel Airbnb's kent ten opzichte van het beperkt aantal hotels in deze buurt (NIT, 2017b). Naast deze spreiding kan Airbnb volgens de stad ook de capaciteit van het toerisme in het algemeen verhogen wat een positief effect heeft op de lokale economie.

BRUGGE

Brugge vindt het een voordeel dat burgers via het verhuren van een kamer op Airbnb een graantje kunnen meepikken van toerisme in hun stad. Daarnaast wordt hier opnieuw het argument van spreiding aangehaald. Hier zijn 68% van de Airbnb's gelegen in het centrum in vergelijking met 77% voor de reguliere hotelsector (NIT, 2017a). Hier komt het voordeel van spreiding dus sterker terug dan in de andere steden. Dit is niet enkel te danken aan Airbnb, maar voornamelijk aan de hotelstop die geldt in het centrum van Brugge. Een derde voordeel dat we enkel in Brugge zien terugkomen is het feit dat Airbnb ervoor zorgt dat er meer verblijfstoeristen komen, die de stad verkiest boven dagtoeristen.

3. Wat zegt de horeca?

De horeca in Gent en Brugge duiden Airbnb aan als een beleidsprobleem. Antwerpen nuanceert enigszins door te stellen dat Airbnb op zich geen probleem is zolang ze zich aan dezelfde regels houden. Deze nuancering komt ook wel naar boven in de andere interviews. De horeca ziet Airbnb duidelijk als een platform dat gebruikt wordt om de geldende regels te ontwijken. Ze duiden hierdoor een gebrek aan handhaving aan als grootste probleempunt en willen dat de stad harder optreedt tegen initiatieven in de deeleconomie door hen meer te gaan controleren. De horeca in deze drie steden geeft telkens aan dat de stad zich niet bewust is van het probleem. Antwerpen en Brugge hebben hiervoor al actief stappen gezet naar het bestuur toe. Horeca Gent geeft toe dat er nu nog geen actief protest is uit de sector. De hotels zitten in een economische goede situatie. De horeca in Gent geeft aan dat ze Airbnb een heel groot probleem vinden. Zij zullen in de nabije toekomst de stad hier sterker op aanspreken.

Hoofdstuk 2: RESPONDING

In dit hoofdstuk gaan we in op de tweede kerntaak in het reguleringsproces volgens het DREAM-kader, *Responding*. Hier gaat men regulering ontwikkelen met daaraan gekoppeld instrumenten om deze normen af te dwingen (Baldwin et al., 2012). In dit deel wordt gefocust op de bestaande regulering in de regulerende constellatie. De controle en het afdwingen van deze regulering wordt uitgebreid besproken in het laatste deel “*Enforcing*”.

1. Regulerende constellatie

Zonder het bespreken van de regelgevende context waarbinnen Vlaamse steden Airbnb reguleren zou elke analyse van de stedelijke regulering onvolledig zijn. Een lokale overheid opereert niet in een vacuüm, maar in een specifieke regulerende constellatie die onvermijdelijk invloed zal uitoefenen op de stedelijke regulering. In dit stuk wordt de regulering van hogere overheidsniveaus bekeken die een invloed heeft op de stedelijke regulering. Dit aan de hand van drie beleidsdomeinen: Toerisme, Ruimtelijke Ordening en Fiscaliteit. Daarnaast wordt ook bekeken welke regulering Airbnb, in het kader van zelfregulering, al dan niet heeft ontwikkeld.

1.1. Toerisme - Het Vlaamse logiesdecreet

Algemeen

Met het nieuwe logiesdecreet dat sinds 1 april 2017 in werking is getreden, heeft de Vlaamse overheid zich geprofileerd als belangrijkste actor binnen deze regulerende constellatie. Het Vlaamse logiesdecreet regelt elke toeristische logies waar mensen tegen betaling slapen. Het omvat daarmee ook logies die particulieren verhuren via online platformen, zoals Airbnb². Het decreet bepaalt in de eerste plaats dat elke toeristische logies moet voldoen aan zeven basisnormen met betrekking tot brandveiligheid en kwaliteit.

7 basisnormen van het logiedecreet³

1. De uitbater bezit een brandveiligheidsattest.
2. De toegankelijke ruimtes moeten voldoende proper en onderhouden zijn.
3. Verplichte brandverzekering en verzekering burgerlijke aansprakelijkheid voor logies en uitbating.

² Art. 2, § 2 Decreet 10 maart 2017 houdende het toeristische logies

³ Art. 4 Decreet 10 maart 2017 houdende het toeristische logies

4. Uitbater of persoon in dagelijkse leiding is niet veroordeeld tot misdrijven.
5. Uitbater is eigenaar of heeft huurovereenkomst die logies toelaat.
6. Logies voor minstens één overnachting.
7. Je stelt als aanbieder informatie ter beschikking van de toerist die waarheidsgetrouw is.

Ten tweede moeten alle toeristisch logies aangemeld worden in het basisregister voor het Vlaamse logiesaanbod. Het gaat hier niet om een aanvraag tot vergunning maar louter om een aanmelding. Deze aanmelding en basisnormen gelden voor elke vorm van toeristische logies. Naast de verplichte aanmelding bestaat ook de mogelijkheid om een erkenning aan te vragen voor het gebruik van een erkende benaming (hotel, B&B, vakantiewoning en hostel). Hierbij worden dan bijkomende uitbatingsvoorwaarden gesteld. Voor de aanmelding is er geen a priori controle van de logies. De verantwoordelijkheid ligt bij de verhuurder. Men gaat er aanvankelijk van uit dat elke aangemelde logies voldoet aan de voorwaarden gesteld in het logiesdecreet en beschikt over een brandattest dat aangevraagd is bij de lokale brandweer of Vinçotte. Controle achteraf is mogelijk, maar is geen vereiste om te kunnen openen. Het logiesdecreet focust zich op de verhuurders en niet op de platformen. Toerisme Vlaanderen geeft aan dat dit een politieke keuze is geweest (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018).

Een van de belangrijkste bepalingen in dit decreet is dat tussenpersonen, zoals Airbnb, verplicht kunnen worden adres- en contactgegevens van verhuurders te delen (Toerisme Vlaanderen, 2018). Toerisme Vlaanderen kiest ervoor om het logiesdecreet te controleren aan de hand van steekproeven. Om deze controle via steekproeven te kunnen doen moet men beschikken over het volledige aanbod van toeristische logies in België. Om een zicht te krijgen op dit aanbod heeft men in de eerste plaats de aanmeldplicht. Men kan via deze bepaling ook lijsten met alle logies op een platform opvragen bij de platformen zelf. Toerisme Vlaanderen heeft dit tot nu toe enkel gedaan voor de stad Mechelen waar ze van alle platformen deze gegevens kreeg, met uitzondering van Airbnb (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018). Dit vormt een groot probleem voor de handhaving wat later nog uitgebreid wordt besproken.

Het logiesdecreet regelt de verhuur van toeristische logies, ook in de steden. Steden zullen dit logiesdecreet dus moeten respecteren en boven hun stedelijke reglementeringen plaatsen. Ze mogen bijkomende regulering uitvaardigen, maar mogen hierbij het logiesdecreet niet tegenspreken of versoepelen en geen bepalingen opleggen die in het logiesdecreet al besproken zijn. Hierdoor merken we

dat steden hun beleidsruimte erg verkleind zien op vlak van Toerisme. Ze laten vaak alles over aan Vlaanderen en ontwikkelen zelf geen regulering.

“vroeger hadden wij zelf een stedelijke politieverordening voor gastenkamers maar door dat logiesdecreet is dat weggefallen.”

(Stefaan Praet – Toerisme Brugge)

“Er is geen stedelijk besluit Toerisme omdat het Logies van Vlaanderen alles in extenso reglementeert. Wij kunnen daar geen aanvullende reglementering op maken. Alles wat moet gemaakt worden of kan gemaakt worden zit in het Vlaamse beleid.”

(Bart Rondas – Toerisme Gent)

Een stap naar deregulering?

Met het nieuwe logiesdecreet van 1 april 2017 zien we enkele opvallende wijzigingen ten opzichte van de vorige versies. Deze wijzigingen zijn voornamelijk gericht op administratieve lastenverlaging. Hierbij heeft men duidelijk rekening gehouden met deeleconomie als nieuwe trend in toeristische logies door voor kleinschalige uitbaters de administratieve last te beperken (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018). We zien dat het hebben van een stedenbouwkundige vergunning als voorwaarde om een logies te kunnen uitbaten, is weggelaten. Verhuurders moeten natuurlijk nog steeds in orde zijn met stedenbouwkundige verordeningen, maar een vergunning is geen vereiste meer voor het logiesdecreet. Niet-vergunningsplichtige logies moeten geen ‘lege’ vergunning meer voorleggen. Dit was vroeger wel nodig als bewijs dat ze niet-vergunningsplichtig waren. Een tweede grote verandering is het feit dat alle logies nu meldplichtig zijn waar vroeger logies vanaf drie kamers steeds vergunningsplichtig waren. Ook de categorie-specifieke openings- en exploitatievoorwaarden zijn hier weggelaten en vervangen door zeven basisnormen.

Door deze deregulering gaat men de reguliere markt toegankelijker maken voor verhuurders in de deeleconomie en een gelijk speelveld proberen te creëren tussen reguliere en nieuwe horeca. Hierdoor gaat men zowel voor bestaande als voor nieuwe logies enkel die exploitatienormen overhouden die noodzakelijk zijn. Dit gelijke speelveld bestaat dan natuurlijk enkel wanneer de overblijvende regels voor iedereen gelden, ook voor de deeleconomie. De stap naar het nieuwe logiesdecreet is natuurlijk ook geen volledige deregulering, maar geeft wel aan dat Toerisme Vlaanderen nadenkt over welke regulering nu echt nodig is en welke voorwaarden enkel administratieve last vormen voor verhuurders.

Ik denk vooral dat het een switch in mindset is. Iedereen is nu meldplichtig waardoor men kan starten met uitbaten van zodra dat ze voldoen aan alle voorwaarden en dat ze niet eerst een hele papierwinkel moeten in orde brengen bij Toerisme Vlaanderen vooraleer ze kunnen openen. Men legt heel veel verantwoordelijkheid bij de uitbaters maar je geeft daardoor ook heel veel vertrouwen aan de sector.

(Geert Martin – Toerisme Vlaanderen)

1.2. Ruimtelijke Ordening

De Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO)

Ruimtelijke Ordening is een gewestelijke aangelegenheid⁴. De Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO) regelt deze gewestaangelegenheid en vormt ook het decretaal kader waarbinnen de Steden opereren met hun beleid rond Ruimtelijke Ordening. De VCRO bepaalt in welke gevallen vergunningsplicht of meldplicht geldt en welke handelingen vrijgesteld zijn van deze meldplicht of vergunningsplicht. Het aanmelden of aanvragen van een vergunning gebeurt dan bij de lokale overheden.

Het functiewijzigingsbesluit⁵ is één van de besluiten die verdere uitwerking geeft aan de VCRO. Hierin bepaalt men dat een stedenbouwkundige vergunning verplicht is wanneer men de hoofdfunctie van een gebouw wil wijzigen. Hierbij worden 10 categorieën van hoofdfuncties gegeven waaronder “wonen” en “verblijfsrecreatie”. Dit betekent dat het verplicht is om een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen wanneer men van een hoofdfunctie “wonen” naar een hoofdfunctie “verblijfsrecreatie” wil gaan. Deze verplichting geldt niet wanneer de verblijfsrecreatie enkel een nevenfunctie betreft en een maximale oppervlakte van 100m² beslaat. Een stedenbouwkundige vergunning is hier dus enkel verplicht wanneer meer dan de helft van de woning gebruikt wordt om toeristisch te verhuren of wanneer de oppervlakte van die verhuur groter is dan 100m².

Een tweede besluit dat uitwerking geeft aan de VCRO is het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna: vrijstellingsbesluit). Dit besluit bepaalt welke handelingen worden vrijgesteld van de verplichting om een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen. Het besluit stelt dat het niet nodig is om een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen voor de wijziging van een hoofdfunctie wanneer deze zich beperkt tot een duur van

⁴ Art. 6, §1, l., 1° van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

⁵ Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen

maximaal vier keer 30 dagen⁶. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de vergunningsplichtige handelingen bij functiewijziging.

Vergunningsplicht bij functiewijziging			
Functiewijziging voor nevenfunctie (<50% woonoppervlakte)		Functiewijziging voor hoofdfunctie (>50% woonoppervlakte)	
Opp. voor toeristisch verblijf <100m ²	Opp. voor toeristisch verblijf >100m ²	Max. 4 periodes van 30 dagen per jaar	Meer dan 4x 30 dagen/jaar
Niet vergunningsplichtig	Vergunningsplichtig	Niet vergunningsplichtig	vergunningsplichtig

Figuur 3: overzicht vergunningsplicht bij functiewijziging. Bron: Eigen verwerking.

Steden werken binnen dit decretale kader en moeten dus rekening houden met de vergunningsplichtige handelingen en de vrijstellingen die Vlaanderen vastlegt. Steden kunnen wel bouwkundige verordeningen opleggen in aanvulling van de VCRO, maar hebben hierbij de beperking dat deze verordeningen maar één stap mogen verschillen van de originele bepaling (stap 1: vrijstelling; stap 2: meldplicht; stap 3: vergunningsplicht). Zo kunnen steden meldplichtige handelingen vergunningsplichtig maken of voor vrijgestelde handelingen de meldplicht invoeren, maar is het niet mogelijk om voor vrijgestelde handelingen de vergunningsplicht in te stellen⁷.

VCRO	Mogelijkheid in stedenbouwkundige verordening
Handeling vrijgesteld van vergunningsplicht →	Meldplicht invoeren NIET: Vergunningsplicht invoeren
Meldplichtige handeling →	Vergunningplicht invoeren
Vergunningsplichtige handeling →	/

Figuur 4: Mogelijkheid voor stedenbouwkundige aanvullingen op VCRO. Bron: Eigen verwerking.

⁶ Artikel 7, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is

⁷ Art. 4.2.5 van de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening

1.3. Fiscaliteit

Steden worden door grondwet gemachtigd om belastingen te heffen. Zij kunnen hierin echter wel bij wet beperkt worden⁸. In dit geval is er echter geen beperking voor het opleggen van lokale belastingen in verband met toeristische logies of deeleconomie. Zo zullen alle steden een lokale belasting opleggen voor toeristische logies.

De federale overheid is bezig met het ontwikkelen van fiscaal beleid rond deeleconomie. Concreet zien we dat er op dit moment een speciaal belastingregime is ontwikkeld voor inkomsten uit de deeleconomie. Hierbij zouden particulieren tot € 5100 kunnen bijverdienen in de deeleconomie aan een gunstig fiscaal tarief van 10%. De voorwaarde hierbij is dat de dienst binnen de deeleconomie wordt verleend via een door de overheid erkend platform. Deze erkende platformen zullen de belastingen van hun gebruikers dan rechtstreeks doorstorten naar de federale overheid⁹. Er zijn momenteel 33 online platformen die door de overheid erkend worden. Airbnb is tot nu toe echter nog geen erkend platform en valt niet onder deze fiscale regeling (FOD Financiën, 2018). De federale overheid speelt hier dus een rol in de regulering van deeleconomie, maar deze is nog niet van toepassing op de regulering rond Airbnb.

1.4. Zelfregulering door Airbnb

Naast de lokale en hogere overheden speelt ook Airbnb zelf een rol in de regulerende constellatie. Zij kunnen als platform regels of voorwaarden opleggen aan huurders en verhuurders en zo zelf gaan reguleren. Airbnb stelt geen voorwaarden om je aan te melden als verhuurder. Er wordt wel een persoonlijkheidscontrole uitgevoerd aan de hand van je identiteitskaart. Airbnb stelt geen voorwaarden waaraan je moet voldoen om te kunnen verhuren. Eén van de respondenten geeft aan dat het vanaf mei 2018 verplicht wordt om basishygiëne aan te bieden zoals een handdoek, shampoo en dergelijke. De andere respondenten geven toe dat zij hier niet van op de hoogte zijn.

We zien dat Airbnb enkele maatregelen treft om huurders en verhuurders te beschermen. Zo zijn alle verhuurders volgens Airbnb gratis en automatisch verzekerd tot €800 000 voor schade aan de woning en aansprakelijkheid bij ongevallen opgelopen tijdens de verhuur (Airbnb, 2018). Niemand van de respondenten heeft hier echter al aanspraak op gemaakt. Airbnb maakt ook gebruik van een beoordelingssysteem voor huurders en verhuurders (Airbnb, 2018). Dit *naming and shaming*-principe

⁸ Art. 170; §4 van de Belgische Grondwet

⁹ KB 12 januari 2017 tot uitvoering van artikel 90, tweede lid, WIB 1992, inzake de voorwaarden tot erkenning van elektronische platformen van deeleconomie en tot onderwerping van de in artikel 90, eerste lid, 1° bis, van het WIB 1992 vermelde inkomsten aan de bedrijfsvoorheffing

moet ervoor zorgen dat verhuurders en huurders zich verantwoordelijk gedragen tegenover elkaar. De wederkerigheid van deze beoordeling kan er ook voor zorgen dat gebruikers geen slechte beoordeling durven geven uit angst om zelf een slechte beoordeling te krijgen. Hierdoor kan de effectiviteit van deze maatregel in vraag gesteld worden. Uit de gesprekken met de verhuurders bleek dat zij dit beoordelingsmechanisme wel een goede manier van controle vinden en dat huurders wel degelijk opmerkingen durven schrijven. Hiermee speelt Airbnb in op de sociale controle via het platform. Deze manier van beoordelen moet vertrouwen creëren zowel naar huurder als verhuurder toe.

Op hun website geeft Airbnb ook informatie mee over “verantwoord verhuren in België”. Via dit informatieve instrument gaat Airbnb hun verhuurders tips geven over algemene veiligheidsvoorschriften. Naast deze algemene tips wordt ook meegegeven welke regelgeving geldt in België voor de verhuur van toeristische logies. Zo wordt er specifiek verwezen naar het logiesdecreet en de website van Toerisme Vlaanderen, maar ook naar de website van de FOD Financiën rond de taxatie van huurinkomsten. Lokale regelgeving wordt niet specifiek beschreven maar er wordt wel vermeld dat in elke stad of gemeente ook lokale reglementering van toepassing kan zijn (Airbnb, 2018). Hier was er echter een groot verschil te zien tussen de verhuurders. Eén van de respondenten geeft aan dat hij via Airbnb enorm goed op de hoogte wordt gehouden van alle nieuwe veranderingen in de regelgeving, zelf tot op stedelijk niveau. De andere twee respondenten geven dan weer aan dat ze misschien wel door Airbnb geïnformeerd worden maar dat ze dit niet lezen. Eén van deze twee geeft aan dat hij totaal niet in orde is met de regelgeving en ook niet weet aan welke regelgeving hij moet voldoen.

Ik denk niet dat ze informatie geven over de regelgeving. Ze gaan ervan uit dat je bij je eigen gemeente gaat luisteren wat de voorwaarden zijn maar ik heb dat dus ook nog niet gedaan. Ik weet het ook eigenlijk niet goed wat in Gent de regelgeving is.

rG

Het valt op dat Airbnb wel degelijk informatie meegeeft over bestaande regelgeving, maar dat deze informatie niet of nauwelijks gelezen wordt door de verhuurder. Airbnb gaat ook niet controleren of hun verhuurders zich aan de regelgeving houden en gaat dit ook niet als voorwaarde stellen om te mogen verhuren via hun platform. Het is ook logisch dat Airbnb een zo open mogelijke toegang creëert tot hun platform, omdat dit ervoor zorgt dat ze de stijgende vraag kunnen koppelen aan een groter aanbod. Hierdoor worden meer boekingen gedaan en halen zij meer winst. Het verstrekken van de informatie rond veiligheid en regelgeving lijkt dan eerder een manier om hun *goodwill* te tonen aan de overheid maar kan zeker niet gezien worden als een effectieve vorm van zelfregulering.

2. Stedelijke regulering

In dit deel gaan we per stad kijken welke lokale regulering geldt in verband met Airbnb op basis van drie beleidsdomeinen: Toerisme, Ruimtelijke ordening en Fiscaliteit.

2.1. ANTWERPEN

2.1.1. Toerisme

Op vlak van Toerisme wordt in Antwerpen volledig verwezen naar het logiesdecreet. Zij hebben hier geen specifieke regelgeving op lokaal niveau. Men geeft aan dat het wel degelijk nodig is om Airbnb te reguleren, maar dat ze de keuze hebben gemaakt om Vlaanderen hier zijn rol te laten spelen. Ze staan hierbij wel open voor suggesties van Vlaanderen maar vinden het in de eerste plaats een Vlaamse bevoegdheid. Antwerpen gaat hier geen bijkomende regulering ontwikkelen op vlak van Toerisme. Ook in verband met brandveiligheid gaan zij verwijzen naar het logiesdecreet. Dit decreet stelt dat elke verhuurder moet beschikken over een brandattest afgeleverd door de brandweer of Vinçotte. De controle of logies beschikken over zo'n brandattest laten zij over aan Vlaanderen.

"In België heb je natuurlijk verschillende overheden, dus het is ergens de keuze "welke overheid neemt daar zijn rol op?". Nu in Vlaanderen is het de Vlaamse overheid dus in de eerste plaats moeten zij daar het logiesdecreet toepassen en handhaven."

(Tom Bosman - Toerisme Antwerpen)

De stad heeft in samenwerking met de provincie infosessies gegeven naar aanleiding van het nieuwe logiesdecreet, waarbij ze de sector uitnodigden. Zij geven ook informatie aan mensen die hun benaderen met vragen over het logiesdecreet.

2.1.2. Ruimtelijke Ordening

Ook bij Ruimtelijke Ordening heeft de stad geen bijkomende bepalingen. Zij beperken zich dus tot de VCRO en het functiewijzigingsbesluit. Dit betekent dat er enkel een vergunning moet aangevraagd worden wanneer men een woning langer dan 4x30 dagen wil gebruiken voor toeristisch logies als hoofdfunctie. In de praktijk blijkt echter dat de stad de vrijstelling van vergunningsplicht voor tijdelijkheid enkel toepast voor evenementen met een vaste begin en einddatum waardoor de meeste functiewijzigingen van de hoofdfunctie wel vergunningsplichtig zijn (L. De Houwer, persoonlijke communicatie, 10 april 2018). Wanneer deze vergunning niet wordt aangevraagd kan men een stedenbouwkundige overtreding

vaststellen. Ze geven aan dat gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen niet flexibel genoeg zijn waardoor het gevaar bestaat dat deze al verouderd zijn vooraleer ze in werking treden.

2.1.3. Fiscaliteit

Op vlak van fiscaliteit is er een lokale belasting op overnachtingen in toeristische logies. Deze belasting geldt voor “elke accommodatie die tegen betaling de mogelijkheid tot verblijf biedt op de toeristische markt”. Ook logies aangeboden door particulieren op Airbnb vallen dus onder deze belasting. De belasting bedraagt €2,25/toerist/overnachting. Deze belasting moet betaald worden door de verhuurder van de logies¹⁰. De verhuurder is verplicht om elk kwartaal zelf een aangifte te doen bij de Stad met daarin vermeld het aantal overnachtingen. De dienst Belastingen controleert of alle logies in het Vlaamse Basisregister een aangifte hebben gedaan. Diegene die geen aangifte hebben gedaan worden apart aangeschreven. Hierdoor worden enkel die logies aangeschreven die aangemeld zijn bij Toerisme Vlaanderen. Dit kan wijzen op een ongelijk speelveld in de praktijk.

2.2. GENT

2.2.1. Toerisme

Ook Gent verwijst volledig naar het logiesdecreet. Zij hebben hier geen bijkomende regelgeving en laten alles over aan de Vlaamse wetgever. De stad geeft aan dat het moeilijk is om hier bijkomende regelgeving uit te vaardigen, omdat het logiesdecreet al veel omvat en dus onttrokken wordt aan hun bevoegdheid.

Er is geen stedelijk besluit Toerisme omdat het logiesdecreet van Vlaanderen alles in extenso reglementeert. Wij kunnen daar geen aanvullende reglementering op maken. Alles wat moet gemaakt worden of kan gemaakt worden zit in het Vlaamse beleid.

(Bart Rondas – Toerisme Gent)

Naast dit Vlaamse beleid is de Stad Gent momenteel wel bezig met het ontwerpen van een visienota rond informele logies. Deze visienota wordt opgesteld door de Dienst Toerisme, Ruimtelijke Ordening en Wonen. Voor Toerisme wil deze nota inzetten op de samenwerking tussen diensten maar ook op informeren naar de burger toe. Deze nota is momenteel nog in ontwikkeling en nog niet goedgekeurd door het bestuur waardoor er geen verdere details over werden gegeven. Het valt dus op dat men in Gent wel bezig is met het opstellen van een visienota hoewel men aangeeft dat alles geregeld wordt in het logiesdecreet. Deze visienota zal voornamelijk gaan over interne afspraken en minder over het ontwerpen

¹⁰ Belastingreglement van de stad Antwerpen op de overnachting in toeristische logies van 27 november 2017

van eigen regulering. De stad voelt hier blijkbaar de noodzaak om deze Vlaamse regulering aan te vullen of een manier te vinden om hun stedelijke beleid rond informele logies te gaan vormgeven naast de Vlaamse regelgeving.

2.2.2. Ruimtelijke Ordening

Voor Ruimtelijke Ordening verwijst de stad in de eerste plaats naar de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening en zijn uitvoeringsbesluiten. De stad heeft naar uitvoering van de VCRO ook een Algemeen Bouwreglement (ABR) ingesteld met specifieke voorschriften voor woontiteiten¹¹.

De belangrijkste bepaling hierin is de bescherming van ééngezinswoningen. Deze bepaling is er gekomen nadat men merkte dat er te veel woningen verdwenen in de kamermarkt voor studenten, waardoor de reguliere woonmarkt onder druk kwam te staan. Men heeft daarom besloten om een bescherming in te voeren voor ééngezinswoningen met een maximale oppervlakte van 220m². Belangrijk hierin is dat deze te beschermen eengezinswoningen (TBE) een verbod kennen op volledige functiewijziging. Het is dus nooit mogelijk om de hoofdfunctie van een TBE te wijzigen. In nevenfunctie kan er enkel een wijziging worden toegestaan wanneer de nevenfunctie maximaal één bouwlaag of maximaal 100m² beslaat en de rest van de woning volledig benut wordt als woonéénheid. Door dit ABR is het dus onmogelijk om een woning kleiner dan 220m² volledig te gebruiken als toeristisch logies. De controle gebeurt door de Dienst Ruimtelijke Ordening van de stad en moet ervoor zorgen dat de woonfunctie van deze huizen beschermt blijft. Hiermee willen zij voorkomen dat de reguliere woonmarkt onder druk komt te staan door de toeristische verhuurmarkt.

Ook de Dienst Ruimtelijke Ordening bezig met de ontwikkeling van de visienota rond informele logies. De visienota is voor Ruimtelijke Ordening voornamelijk opgebouwd rond het voorstel om de bescherming die momenteel geldt voor TBE's rond het verbod op functiewijziging ook toe te passen op appartementen. Appartementen zijn bij definitie meergezinswoningen en vallen momenteel niet onder de bepalingen voor te beschermen ééngezinswoningen. Concreet gaat het om een interne richtlijn waar men vergunningsaanvragen voor langdurige omvorming van appartementen naar toeristisch logies zou weigeren (langer dan 4x30 dagen). Alles onder deze limiet is volgens het VCRO vrijgesteld van de vergunningsplicht en kan door de stad niet vergunningsplichtig gemaakt worden. Dit voorstel komt er omdat men de woonfunctie van gebouwen wil beschermen. De stad wil vermijden dat er te veel

¹¹ Afdeling 1 van het Algemeen Bouwreglement Stad gent van 26 mei 2014

woonaccommodaties verdwijnen in de toeristische sector. Zoals hierboven reeds vermeld is deze nota momenteel nog niet politiek goedgekeurd, waardoor dit voorstel nog steeds onder voorbehoud is.

2.2.3. Fiscaliteit

In Gent gaat men net als in Antwerpen een verblijfstaks instellen op toeristische logies. Deze belasting is van toepassing op alle toeristische logies zoals omschreven in het logiesdecreet en bedraagt €2,83 per overnachting per persoon ouder dan 18 jaar. Deze belasting geldt dus niet wanneer de toerist minderjarig is. Deze belastingen worden betaald door de verhuurder van de logies. Hij is verplicht om elk kwartaal het aantal overnachtingen door te geven aan de dienst Belastingen van de Stad Gent.¹² Ook hier gaat men de verhuurders die hun overnachtingen doorgeven vergelijken met de lijsten van Toerisme Vlaanderen en diegene aanschrijven die dit niet hebben gedaan waardoor ook hier de niet-aangemelde logies door de mazen van het net glippen.

2.3. BRUGGE

2.3.1. Toerisme

Op vlak van Toerisme steunt de stad ook hier op het logiesdecreet. Brugge had vroeger een stedelijke politieverordening voor gastenkamers, maar deze is door het logiesdecreet weggefallen. De vorige Vlaamse wetgeving stelde dat je bij Toerisme Vlaanderen een vergunning moest aanvragen vanaf 4 kamers. De toenmalige politieverordening stelde bepaalde eisen voor het verhuur van 1 tot 3 kamers. Met het nieuwe logiesdecreet valt elke logies hieronder en is de lokale politieverordening niet meer nodig.

2.3.2. Ruimtelijke Ordening

Brugge heeft een stedenbouwkundige verordening die stelt dat een vergunning verplicht is voor elke uitbating van een toeristisch logies. Men maakt in deze verordening echter de uitzondering voor functiewijzigingen van max. 100m² waar “wonen” de hoofdfunctie blijft en stelt dat deze verordening geldt “onverminderd Vlaamse of Provinciale regelgeving”¹³ waardoor we er van uitgaan dat de vrijstelling voor de tijdelijke wijziging van maximaal 4x30 dagen ook in Brugge geldt.

Tijdens het interview werd vermeld dat elke toeristische logies verplicht een vergunning moet aanvragen, ook minder dan 100m² of waar een tijdelijke functiewijziging geldt. Dit zou ingaan tegen de VCRO die stelt dat lokale stedenbouwkundige verordeningen geen vergunningsplicht kunnen opleggen aan zaken die

¹² Belastingreglement van de stad Gent op het verstrekken van logies van 22 november 2017

¹³ Artikel 6 Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Brugge op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 19 april 2011

vrijgesteld worden van vergunning. In theorie gaat de Brugse verordening niet in tegen de VCRO, maar in de praktijk wordt voor elke toeristische logies een vergunning geëist. Hierdoor gaat Brugge in de praktijk in tegen de VCRO. Dit maakt het mogelijk om een betere controle te houden op het aantal toeristische logies in hun stad.

In 1996 heeft de stad beslist om een hotelstop in te voeren. Sindsdien worden geen vergunningen meer uitgegeven voor grootschalige hotels in de binnenstad¹⁴. Brugge heeft in 2002 ook een vakantiewoningenstop ingevoerd naar aanleiding van “Brugge, culturele hoofdstad van Europa”. Ten gevolgen van dit evenement kwamen veel aanvragen voor volledige omvorming van een huis tot een vakantiewoning. Hierbij werd beslist om naar analogie met de hotelstop geen vergunningen meer uit te vaardigen voor de functiewijziging van wonen naar verblijfsrecreatie in de binnenstad.¹⁵ Wat wel toegelaten is, zijn vergunningen voor gastenkamers in gebouwen waar minimaal 50% gebruikt wordt om te wonen met genoeg kwaliteit, licht en lucht. In deze woningen mag de overige 50% dan gebruikt worden voor gastenkamers maar ook deze zijn steeds vergunningsplichtig.

2.3.3. Fiscaliteit

Iedereen die in Brugge een kamer verhuurt als toeristisch logies is onderhevig aan de verblijfstaks. Deze bedraagt €2 per persoon per nacht met uitzondering van personen onder de 18 jaar. Voor vakantiewoningen wordt een forfaitaire belasting opgelegd. De verhuurder is verplicht om elk half jaar aangifte te doen van het aantal overnachtingen bij de bevoegde dienst.¹⁶

¹⁴ Gemeenteraadsbesluit Hotelstop Brugge van 25 juni 1996

¹⁵ Gemeenteraadsbesluit Vakantiewoningenstop Brugge van 25 juni 2002

¹⁶ Belastingreglement Brugge op het verstrekken van logies van 16 december 2014

3. Soorten regulering

In dit deel bekijken we kort welke soorten regulering we herkennen en wat dit betekent.

3.1. Steden

	Brugge	Gent	Antwerpen
Command and control	X	X	-
Economische instrumenten	X	X	X
Informatieve instrumenten	X	X	X
Slimme regulering	-	-	-

Tabel 8: soorten stedelijke regulering

Bron: Eigen verwerking via Nvivo

Bovenstaande tabel geeft aan welke soorten regulering we terug vinden in de regulering die steden ontwikkelden rond Airbnb. Zelfregulering wordt hierin niet opgenomen, aangezien deze regulering van Airbnb zelf moet komen. Zelfregulering door Airbnb werd hiervoor reeds besproken.

In de eerste plaats maakt geen enkel stad gebruik van slimme regulering. Slimme regulering kunnen we, zoals werd vermeld in het theoretisch hoofdstuk, definiëren op verschillende manieren. Hier benoemen we regulering als “slimme regulering” wanneer men op een gerichte manier gaat reguleren of handhaven, aan de hand van een *information-based approach*. Hierbij focust men op basis van data op handhaving van de meest schadelijke gedragingen die worden vastgesteld via een risicoanalyse (Matthys & Rommel, 2013). Zo zou men bij de handhaving van het logiesdecreet kunnen focussen op listings in appartementsgebouwen waar de kans op overlast groter is. Het probleem is dat steden momenteel niet over deze informatie beschikken.

Ten tweede hebben we economische instrumenten. Bij dit soort instrumenten gaat de regulator het gedrag van het doelwit beïnvloeden aan de hand van economische middelen (Gunnigham & Sinclair, 2017). Alle steden maken gebruik van dit soort regulering in de vorm van een verblijfstaks. Deze verblijfstaks geldt in principe ook voor toeristische logies in de deeleconomie zoals bij Airbnb, maar in de praktijk is dit vaak niet zo. Doordat Airbnb geen adressen weergeeft, is het voor steden bijna onmogelijk te controleren of verhuurders op het platform deze belasting betaald hebben. Dit geldt zeker wanneer deze logies ook niet

aangemeld zijn bij Toerisme Vlaanderen. Wanneer het ontwijken van deze verblijfsbelasting zo makkelijk wordt via Airbnb kunnen we de effectiviteit van deze regulering voor de deeleconomie sterk in twijfel trekken. Steden hebben in theorie wel economische instrumenten. Dit vraag is: “Worden ze ook toegepast op deeleconomie in de praktijk?”.

Ook informatieve instrumenten worden gebruikt. Dit zijn instrumenten waarbij de regulator informatie gaat gebruiken om het gedrag van de gereguleerde (verhuurders en Airbnb) of het gedrag van de consument (huurders) te beïnvloeden (Gunningham & Sinclair, 2017). Hier zien we dat de steden voornamelijk een informerende functie hebben over het logiesdecreet naar hun burgers toe. De steden gaan hun burgers proberen informeren over de bestaande regulering. Soms proactief via infosessies, maar meestal enkel reactief op vraag van de burger. Het nadeel van informatieve instrumenten is dat men er niet altijd in slaagt om het gedrag van de burger te veranderen. Hierdoor heeft deze techniek mogelijks geen effect. Zeker niet wanneer ze er niet in slagen de doelgroep te vinden door gebrek aan informatie over de verhuurders.

Als laatste zien we dat Gent en Brugge ook gebruik maken van klassieke *command and control* regulering, waarbij men normen oplegt die worden ondersteund door strafrechtelijke sancties (Baldwin et al., 2012). Dit steeds op het vlak van Ruimtelijke Ordening. Beide steden hebben verordeningen uitgevoerd waarbij ze een verstrenging invoeren op de VCRO. Antwerpen heeft hier geen nieuwe bepalingen uitgevaardigd. Het grootste nadeel hier is dat je een effectieve handhaving moet kunnen neerzetten om met deze techniek het gewenste effect te bereiken. Wanneer er niet gesanctioneerd wordt zullen meer en meer burgers de regelgeving niet meer vrijwillig naleven. Deze handhaving vergt echter middelen zoals geld, personeel en informatie. Deze handhaving wordt in het onderdeel “Enforcing” verder besproken.

3.2. Vlaanderen - logiesdecreet

Het logiesdecreet is in eerste instantie een klassieke *command and control*-regulering waarbij men normen oplegt en die ondersteund met strafrechtelijke sancties zoals administratieve geldboetes. Binnen het logiesdecreet valt het op dat men gaat controleren aan de hand van steekproeven. Dit wijst op een slimme regulering. Doordat via steekproeven doelgericht te werken, is het niet noodzakelijk om elk logies te controleren. Dit is een onmogelijke taak met de manschappen en middelen die Vlaanderen nu heeft. Om deze steekproeven op een goede manier te kunnen uitvoeren is er nood aan een volledig zicht op het aanbod. Dit is momenteel niet mogelijk omdat Airbnb weigert de lijsten met adressen van verhuurders door te geven.

Wij hebben van alle platformen deze gegevens gekregen, behalve van Airbnb. Daar zit de discussie, Airbnb wil deze gegevens niet vrij geven.

(Geert Martin – Toerisme Vlaanderen)

Door dit gebrek aan informatie is het aanbod niet volledig en zullen verhuurders op Airbnb deze steekproefsgewijze controle kunnen ontglippen. Zolang dit probleem niet is opgelost, is dit misschien een slimme regulering in theorie, maar zeker niet in de praktijk.

4. Problemen met regulering

Tijdens de interviews kwamen ook problemen naar boven in verband met de bestaande regulering. Soms ging het over algemene problemen zoals het moeilijk handhaven van regels. Andere problemen gingen over specifieke regulering of bepalingen in die regulering. De problemen die steden ondervonden werden open gecodeerd en worden weergegeven in onderstaande tabel. De tabel toont ook in welke stad, welke problemen aangegeven werden. Aangezien hier geen opvallende verschillen zijn tussen de steden, bespreken we de problemen aan de hand van de codeboom en niet per stad.

	Gent	Antwerpen	Brugge
Beperkte beleidsruimte steden	X	X	-
Gebrek aan medewerking Airbnb	X	X	X
Handhaving	X	X	X
Regulering niet gekend	X	X	X
Onduidelijke regelgeving	X	X	-
Logiesdecreet	X	-	X
VCRO	X	X	-

Tabel 9: problemen met regulering in steden

Bron: eigen verwerking via Nvivo

Beperkte beleidsruimte

In Gent geeft de dienst Ruimtelijke Ordening aan dat ze vergunningsplicht willen instellen voor tijdelijke functiewijzigingen, maar dat ze hierin beperkt worden door de VCRO. Zoals hiervoor werd uitgelegd, is het namelijk verboden om via stedelijke verordeningen een vergunningsplicht in te stellen voor vrijgestelde handelingen zoals de tijdelijke functiewijziging. Antwerpen geeft aan dat de stad beperkt wordt in het maken van regulering door de Europese Dienstenrichtlijn.

Deze richtlijn beschermt de vrije toegang tot en het uitoefenen van diensten in de Europese Unie. Hierbij mogen aan buitenlandse spelers, zoals Airbnb, enkel voorwaarden worden opgelegd die men ook oplegt aan binnenlandse spelers. De lokale regelgeving kan dan ook gescreend worden op mogelijk beperkende maatregelen (VVSG, 2018). Dit lijkt op het eerste zicht geen probleem zolang men de regels die men oplegt aan Airbnb ook zou toepassen op binnenlandse bedrijven. Volgens De Houwer wordt deze richtlijn heel streng toegepast waardoor het opleggen van beperkende maatregelen op binnenlandse bedrijven moeilijker wordt. De dienstenrichtlijn werd in Gent en Brugge niet vermeld.

De dienstenrichtlijn wordt vrij ruim geïnterpreteerd en we hebben het al voor met de reglementering voor grote winkeloppervlakte zoals Delhaize, GB, Colruyt, ... dat zijn allemaal lokale spelers waar men toch een aantal beperkingen wou opleggen en ook daar hebben we moeten vaststellen dat die dienstenrichtlijn enkele beperkingen niet toeliet. Dus het gaat veel verder dan louter en alleen naar buitenlandse spelers toe.

(Luc De Houwer – Ruimtelijke Ordening Antwerpen)

Gebrek aan medewerking Airbnb

In alle steden komt dit gebrek aan medewerking van Airbnb naar voren. Steden staan open voor overleg en uitwisseling van data met Airbnb. Zij ondervinden dat Airbnb geen medewerking verleent en dat er amper overleg mogelijk is met het platform. Vaak wordt ook aangehaald dat de stad te klein is om afspraken te maken met Airbnb en dat dit een taak is voor Vlaanderen. Toerisme Vlaanderen geeft aan dat zij deze taak zeker willen opnemen, maar stelt ook dat Ruimtelijke Ordening een lokale bevoegdheid is. Steden moeten op dit vlak zelf kunnen onderhandelen met Airbnb (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018).

Burgers kennen regulering niet

Dit probleem wordt zowel aangehaald in referentie naar het logiesdecreet als bij de Ruimtelijke Ordening. Voor het logiesdecreet stelt men vast dat veel mensen er zich niet bewust van zijn dat aanmelding noodzakelijk is. Volgens een onderzoek van de Tijd zou slechts 1/6 logies effectief aangemeld zijn bij het logiesdecreet (Steels, Bové & Debrouwere, 2017). Deze cijfers geven aan dat er een kloof bestaat tussen reëel logiesaanbod in Vlaanderen en het aangemeld logiesaanbod. We moeten deze cijfers wel nuanceren. Men vergeleek het aantal listings op Airbnb met het aantal aangemelde logies. Ten eerste kan een aangemeld logies meerdere listings bevatten (bv. kamers). Daarbij staan niet alle aangemelde logies op Airbnb.

Hier moet natuurlijk de vraag gesteld worden of het niet aanmelden wel degelijk een gevolg is van gebrek aan kennis over de regelgeving. Een tweede reden kan zijn dat men zich bewust niet aanmeldt omdat, men op deze manier het logiesdecreet en alle andere regelgeving zoals verblijfsbelasting kan ontduiken. Zolang verhuurders op Airbnb zich niet aanmelden bij Toerisme Vlaanderen blijven ze onder de radar van alle bestaande regulering. Hetzelfde probleem geldt voor Ruimtelijke Ordening. Hier wordt gesteld dat veel logies geregulariseerd kunnen worden, maar dat verhuurders gewoon niet weten dat een stedenbouwkundige vergunning vereist is. Wanneer men zo'n vergunning aanvraagt komt men op de radar van de overheid. De verhuurder zal dan ook belastingen moeten betalen en in orde moeten zijn met het logiesdecreet.

Onduidelijke regelgeving

Onduidelijke regelgeving is voornamelijk een probleem van Ruimtelijke Ordening. Dit komt in de eerste plaats door onduidelijke definities of bepalingen in de VCRO, maar ook door de combinatie van Vlaamse en Lokale regelgeving op dit domein. De regelgeving rond Ruimtelijke Ordening is te complex en daardoor moeilijk over te brengen naar de burger.

Problemen met het logiesdecreet

Naast algemene problemen worden ook specifieke problemen aangehaald met betrekking tot het logiesdecreet. Een eerste probleem is dat het logiesdecreet veel minder streng is dan de vorige versie. Zo moeten logies nu niet meer vergund worden door Toerisme Vlaanderen. Er moet enkel een aanmelding gebeuren. Dit maakt het volgens de steden moeilijker om het probleem binnen de perken te houden. Daarbij is ook de verplichting voor het hebben van een stedenbouwkundige vergunning uit het nieuwe logiesdecreet geschrapt. Deze verplichting geldt natuurlijk nog steeds maar staat dus niet meer expliciet

vermeld in het logiesdecreet. Hierdoor zouden burgers die een toeristisch logies willen starten moeilijker de link leggen naar Ruimtelijke Ordening en niet afweten van deze verplichting. Toerisme Vlaanderen geeft aan dat ze deze bepaling weg hebben gelaten, omdat ze geen stedenbouwkundige inspecteurs zijn. Ze geven daarbij aan dat ze verhuurders blijven informeren over hun stedenbouwkundige verplichtingen en hierover ook brochures uitdelen (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018).

Problemen met de VCRO

Een probleem dat meermaals wordt aangehaald is de onduidelijkheid van sommige definities in de VCRO. Zo zou de definitie van “Toerist” in de VCRO volgens de dienst Ruimtelijke Ordening Gent te ruim zijn en ook personen die hier enkele maanden komen werken omvatten. Hierdoor is het onduidelijk wanneer verhuren aan zo’n “toerist” valt onder verblijfsrecreatie en dus een functiewijziging inhoudt. Daarnaast komt de definitie van verblijfsrecreatie in de VCRO niet overeen met die in het logiesdecreet, wat opnieuw voor onduidelijkheid kan zorgen. Een tweede probleem is dat de VCRO veel toelaat. Door de vrijstellingen voor vergunning is op vlak van Ruimtelijke Ordening al heel veel mogelijk voor het verhuren van een huis als toeristisch logies. Zo kan een volledige woning bijna een derde van het jaar (4x30 dagen) verhuurd worden als toeristisch logies zonder enige verplichting tot vergunning of registratie. De stad kan hier enkel een meldplicht opleggen aangezien deze tijdelijke omvorming tot toeristisch logies is vrijgesteld van vergunningsplicht door de VCRO. Steden kunnen hiervoor dus geen vergunningsplicht opleggen en bijgevolg ook geen vergunningen weigeren.

VCRO		Mogelijkheid in stedenbouwkundige verordening
Handeling vrijgesteld van vergunningsplicht	→	Meldplicht invoeren NIET: Vergunningsplicht invoeren
Meldplichtige handeling	→	Vergunningplicht invoeren
Vergunningsplichtige handeling	→	/

Figuur 3: mogelijkheid voor stedenbouwkundige aanvulling op VCRO

Handhaving

Overkoepelend aan bovenstaande problemen met regulering kwam handhaving het vaakste naar boven. Hierbij werd telkens gesteld dat de huidige regulering voldoende is, maar dat verhuurders er zich aan moeten houden. Regulering heeft namelijk geen effect wanneer deze niet gehandhaafd kan worden. Er lijkt eerder een probleem rond handhaving te zijn dan een probleem rond regulering. Bovenstaande problemen tonen dit ook deels aan. Aangezien de meeste problemen enkel een probleem vormen omdat

ze de handhaving bemoeilijken. Zo zorgt een gebrek aan samenwerking met Airbnb ervoor dat we geen gegevens hebben om te controleren. Een onduidelijke regelgeving zorgt ervoor dat de steden niet weet hoe ze deze moeten toepassen bij de handhaving.

5. Wat zegt de horeca?

Uit de interviews met de horeca komt naar voren dat er vooral een sterke vraag is voor een *level playing field* waarbij alle logies zich aan dezelfde regels moeten houden. Hierbij wilt men dat de toeristische logies in de deeleconomie onder dezelfde reglementering vallen dan de reguliere horeca. Met het nieuwe logiesdecreet is dit het geval aangezien iedereen onder de meldplicht en de basisvoorwaarden valt. Ook voor de lokale belastingen zien we dat in principe ook toeristische logies in de deeleconomie onder de verblijfsbelasting vallen. Volgens de respondenten van de horeca ligt het probleem ook niet zo zeer bij de regulering op zich maar, eerder bij de handhaving ervan. Er is in theorie wel een *level playing field*. In de praktijk is dit zeker niet het geval doordat de logies in de deeleconomie niet gecontroleerd worden. Volgens hen gebruiken de steden het gebrek aan informatie over deze logies in de deeleconomie als excuus, maar zet de stad gewoon niet genoeg middelen en mensen in om de deeleconomie te controleren.

Dit is een vrij land, we leven in een democratie en iedereen mag deel uitmaken van de economie. Je bent vrij om te ondernemen en ik ben de eerste om dat ook te stimuleren maar wel volgens de spelregels. Die zijn er genoeg. Enkel de handhaving is er niet.

(Davy Brocatus – Horeca Antwerpen)

We komen hier terug op het probleem van een gebrekkige handhaving in de deeleconomie die voor inefficiënte regelgeving zorgt. De regulering die je ontwikkelt zal namelijk enkel problemen oplossen als ze daadwerkelijk gevolgd wordt. Deze naleving moet je afdwingen via handhaving. In het volgende deel gaan we dieper in op de handhaving van de regulering.

Hoofdstuk 3: ENFORCING

“Enforcing” is de derde stap in het DREAM-kader en gaat over het effectief toepassen van de regulering die hiervoor besproken werd. Bij “Enforcing” of handhaving gaat men informatie verzamelen om te kijken of normen worden nageleefd. Daarna kan je regels afdwingen bij niet-naleving (Baldwin et al., 2012). We bekijken hier de handhaving vanuit de drie beleidsdomeinen: Toerisme, Ruimtelijke Ordening en Fiscaliteit. Daarna wordt kort besproken welke problemen de steden ondervinden bij handhaving.

1. Toerisme – logiesdecreet

1.1. Brugge

Volgens de Dienst Toerisme is de handhaving van het logiesdecreet de verantwoordelijkheid van Toerisme Vlaanderen. *Enforcing* wordt dan ook aan hun overgelaten. Het probleem dat de stad aangeeft, is dat Toerisme Vlaanderen hier niet genoeg controleert, omdat zij alle middelen en personeel nodig hebben om de aanvragen tot erkenning te verwerken. Hierdoor worden de aanmeldingen niet gecontroleerd. Hier kan de vraag gesteld worden of de stad zijn verantwoordelijkheid niet laat liggen door de handhaving toch volledig bij Vlaanderen te laten?

De stad erkent een goede samenwerking met Toerisme Vlaanderen. Wanneer de stad op logies stuit die niet in orde zijn, worden deze doorgegeven aan Toerisme Vlaanderen. Deze controle vanuit de stad is echter enkel gebaseerd op individuele gevallen naar aanleiding van klachten of tips die worden doorgegeven door andere diensten zoals de Dienst Ruimtelijke Ordening.

1.2. Antwerpen

Ook in Antwerpen wordt de handhaving volledig overgelaten aan Toerisme Vlaanderen. De stad meent momenteel te weinig tools te hebben om dit te handhaven. Zij kan enkel een sluiting opleggen via besluit van de burgemeester wanneer er een groter maatschappelijk probleem is en duidelijke klachten binnenkomen. Antwerpen voelt aan dat ook Vlaanderen hier te weinig personeel voor heeft.

Volgens het logiesdecreet moet elke toeristische logies beschikken over een brandattest. Dit brandattest kan aangevraagd worden bij Vinçotte of de brandweer. De controle of toeristische logies hierover beschikken wordt overgelaten aan Vlaanderen, aangezien de stad hier volgens hun niet genoeg personeel voor heeft. Pandtoezichters hebben wel extra opleiding brandtoezicht gekregen. Zij kunnen problemen signaleren aan de brandweer. De stad Antwerpen wijst ook op de goede uitwisseling van informatie met Toerisme Vlaanderen. Wanneer de Dienst Toerisme op niet-aangemelde logies stoot, gaan zij deze

doorgeven aan Toerisme Vlaanderen. Dit aan de hand van klachten of tips van buurtbewoners. Deze controle gebeurt opnieuw ad hoc, niet systematisch.

1.3. Gent

De handhaving van het logiesdecreet gebeurt ook hier door de Vlaamse ambtenaren die via het decreet daarmee belast zijn. De stad geeft aan dat deze logies niet altijd gecontroleerd worden door een personeelstekort bij Toerisme Vlaanderen. Zij geven aan dat het logiesdecreet hen geen handvaten geeft om zelf te gaan controleren. Wel is er een samenwerking tussen stad en Toerisme Vlaanderen. De stad geeft klachten of tips door aan Toerisme Vlaanderen. De informatie die de Dienst Toerisme verzamelt is steeds aan de hand van individuele gevallen die opduiken, omdat ze geen informatie hebben om een systematische controle te doen.

In Gent zien we een samenwerking tussen de diensten net zoals in Brugge. Zo is de Dienst Toerisme bezig met een controle op basis van gegevens van personen die een functiewijziging aangevraagd hebben. Zij controleren of deze logies in orde zijn met het logiesdecreet en de verblijfsbelasting. Indien dit niet het geval is stuur de dienst Toerisme naar de verhuurder een brief met een dringende vraag tot regularisering.

1.4. Vlaanderen

Toerisme Vlaanderen kan optreden tegen logies die niet in orde zijn met het logiesdecreet via een proces verbaal en in tweede instantie met administratieve sancties waaronder een geldboete of het bevel tot stopzetting. Zij geven aan dat ook het lokale bestuur, via de lokale politie, logies kan controleren, een proces-verbaal kan opstellen en zelfs een stopzetting kan bevelen. Dit komt dus niet overeen met het verhaal dat we bij de steden krijgen. Zij beweren dat de handhaving van het logiesdecreet de volledige bevoegdheid is van Vlaanderen en dat zij hierin te weinig handvaten krijgen om zelf te gaan handhaven. Er is hier dus een enorme onduidelijkheid in de bevoegdheidsverdeling tussen lokale besturen en Vlaanderen of een onwil van de Vlaamse steden om hun verantwoordelijkheid hierin op te nemen. Toerisme Vlaanderen geeft aan dat ze informatie doorkrijgen via de lokale besturen, maar benadrukt dat steden ook zelf kunnen gaan handhaven (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018).

Toerisme Vlaanderen controleert via steekproeven en klachten, omdat ze de middelen of personeel niet hebben om alle logies in Vlaanderen te gaan controleren. Dit is een vorm van slimme regulering. Hiervoor heeft men wel de juiste informatie nodig die momenteel nog ontbreekt. Om een representatieve steekproef te kunnen trekken heeft men namelijk een volledig zicht op het aanbod nodig. Eerder werd al gesteld dat er een kloof is tussen het reële logiesaanbod in Vlaanderen en het aantal aangemelde logies. Om hieraan tegemoet te komen kan men via het logiesdecreet adreslijsten opvragen bij tussenpersonen

zoals internetplatformen als Airbnb om dit aanbod te vervolledigen. Airbnb weigert, als enig platform, tot nu toe om deze lijsten vrij te geven. Zolang Toerisme Vlaanderen via Airbnb deze lijsten niet krijgt, is hun zicht op het aanbod niet volledig en zullen niet-aangemelde verhuurders op Airbnb de controle kunnen ontlopen. Dit gebrek aan informatie van Airbnb is momenteel het grootste probleem voor de handhaving bij Toerisme Vlaanderen (G. Martin, persoonlijke communicatie, 20 april 2018). De minister van Toerisme, Ben Weyts, zal nu juridische stappen ondernemen om deze gegevens te kunnen verkrijgen van Airbnb (HLN, 2018). Op 6 mei 2018 heeft de minister de eerste juridische stap gezet door Airbnb officieel in gebreke te stellen. Zij krijgen nu de kans om hun gegevens alsnog te delen vooraleer de Vlaamse regering naar de rechtbank stapt (Het Nieuwsblad, 2018).

2. Ruimtelijke Ordening

2.1. Brugge

De dienst Ruimtelijke Ordening gaat in tegenstelling tot de controle van het logiesdecreet wel actief controleren. Ze zoeken illegale logies met behulp van vier kanalen. In de eerste plaats gaan ambtenaren de platformen nakijken op nieuwe logies. Aan de hand van foto's wordt ingeschat waar deze panden zich bevinden, of gecontroleerd en vergund zijn. Ten tweede controleren ze met behulp van het basisregister van Toerisme Vlaanderen of alle aangemelde logies over een stedenbouwkundige vergunning beschikken. Een derde kanaal is de samenwerking met de politie. Wijkagenten controleren op verdachte situaties. Een voorbeeld: cijferklavieren aan de voorgevels worden vaak gebruikt bij vakantiewoningen. De politie controleert ook domicilies om te zien of verhuurders daadwerkelijk wonen in panden waar gastenkamers zijn. Als laatste controleert men ook naar aanleiding van klachten of tips van buurtbewoners. Dit kanaal wordt in mindere mate gebruikt.

Wanneer een overtreding wordt vastgesteld, schrijft men de verhuurders aan met daarbij de vraag om hun logies offline te halen. In tweede instantie kunnen ze een stedenbouwkundige overtreding vaststellen en een brief van het college versturen. Daarna is de enige optie naar de rechtbank gaan. De stad gaat bij een vergunning om te verbouwen automatisch een clause invoeren die het verbiedt om dat pand ooit als vakantie-logies te gebruiken. Dit maakt optreden gemakkelijker omdat men rechtstreeks ingaat tegen een voorwaarde van de vergunning.

Het groot probleem is dat je niet weet waar je moet controleren omdat op de site van Airbnb geen adressen worden weergegeven. Zoals hiervoor reeds aangehaald zijn de lijsten van Toerisme Vlaanderen ook niet volledig. Om deze niet-aangemelde logies op te zoeken en te kunnen controleren, moet via deze vier kanalen veel energie en tijd geïnvesteerd worden. Wanneer deze controle lukt, geeft de stad aan dat

ze niet genoeg instrumenten heeft om kort op de bal te spelen tegen deze overtredingen. Aangezien volgens VCRO verblijfsrecreatie verzoenbaar is met woongebied kunnen ze geen huizen sluiten. Ze kunnen enkel een brief schrijven, in tweede instantie een overtreding vaststellen en vervolgens naar de rechtbank trekken. Hierdoor duurt het te lang vooraleer zo'n situatie kan opgelost worden.

2.2. Antwerpen

Voor de controle vanuit Ruimtelijke Ordening vertrekt de stad Antwerpen ook vanuit de publieke website van Airbnb. Deze website geeft indicatie van locaties, maar geeft geen adressen. Deze locaties worden verder gezocht door gebruik te maken van beschrijvingen, foto's en reclame via andere websites of sociale media. Ambtenaren proberen op deze manier te controleren, maar dit gebeurt niet systematisch. Daar is niet genoeg personeel voor. Zij kunnen op deze manier wel reeds een deel van het aanbod in kaart brengen. Daarnaast controleert men de individuele klachten en tips die opduiken. Bij logies die gelokaliseerd zijn, gaat dienst Ruimtelijke Ordening na of ze een functiewijziging hebben aangevraagd. Is dit niet het geval, dan kan opgetreden worden op basis van het handhavingsdecreet van de omgevingsvergunning. Dit is een zeer arbeidsintensief proces.

Men geeft aan dat, naast het ontbreken van adressen, de vrijstelling van tijdelijke functiewijziging in de VCRO voor discussie zorgt, omdat deze de controle moeilijk maakt. In de praktijk gaan ze deze tijdelijkheid daardoor enkel toepassen wanneer het gaat over evenementen die een vaste begin- en einddatum hebben. In het geval van tijdelijke verhuur via Airbnb wordt deze vrijstelling meestal niet in acht genomen. De functiewijzigingen zijn steeds vergunningsplichtig als het gaat over de hoofdfunctie. Door verhuurders wordt in deze gevallen ook nooit naar deze tijdelijke functiewijziging verwezen, waardoor dit tot nu geen problemen vormde (L. De Houwer, persoonlijke communicatie, 11 april 2018).

2.3. Gent

In Gent is bij de Dienst Ruimtelijke Ordening tot nu weinig handhaving. Er is een controle op basis van klachten die binnenkomen, maar daarnaast beschikken ze niet over de nodige informatie zoals adressen om te gaan controleren. Bij TBE's wordt gecontroleerd of ze niet volledig gebruikt worden voor verhuur aan toeristen, aangezien dit nooit mag in hoofdfunctie. Bij niet-TBE's ligt dit moeilijker, omdat dit wel mag voor een beperkte periode van maximaal 4x30 dagen. Hier moet bewezen worden dat deze termijn overschreden is. Dit is bewijzen is heel moeilijk. Wanneer zo'n inbreuk op de VCRO wordt vastgesteld zijn er volgens de stad genoeg mogelijkheden om dit te gaan sanctioneren.

In Gent is bij de Dienst Ruimtelijke Ordening het ontbreken van informatie ook een groot probleem. Het is moeilijk een zicht te krijgen op het volledige logiesaanbod en op de verhuurperiodes. De Dienst

Ruimtelijke Ordening kan daardoor weinig controle uitoefenen. De vrijstelling van 4x30 dagen voor de vergunningsplicht is enorm moeilijk te controleren door een gebrek aan informatie over deze verhuurperiodes. Het gebrek aan informatie maakt het volgens de stad nu onmogelijk om overtredingen vast te stellen.

3. Fiscaliteit

3.1. Brugge

Iedereen die aangemeld is bij Toerisme Vlaanderen wordt voor het innen van de verblijfsbelasting aangeschreven door de stad. Hierdoor is de kans groot dat verhuurders zich niet aanmelden bij het logiesdecreet om zo belastingen te ontwijken.

Er is samenwerking tussen verschillende diensten om zo informatie te delen en illegale logies op te sporen. Wanneer een illegale logies wordt gevonden, wordt deze informatie doorgespeeld naar andere diensten. Zo kan gecontroleerd worden of ze in orde zijn met het logiesdecreet en of ze hun verblijfstaks betalen. We zien dat de stad veel energie moet steken in het opsporen van illegale logies door het gebrek aan adresgegevens op de website van Airbnb. Zonder de juiste gegevens zullen altijd verhuurders door de mazen van het net glippen. Toch heeft de stad het gevoel dat een groot deel van de illegale logies kan gevonden worden.

3.2. Antwerpen

De verhuurders moeten in de eerste plaats de verblijfsbelasting zelf aangeven. Het is mogelijk dat zij dit niet doen. Logies worden ook benaderd door de stad voor het betalen van hun verblijfsbelasting. Het vinden van verhuurders gebeurt in de eerste plaats aan de hand van het basisregister van Toerisme Vlaanderen. Inspecteurs kunnen ook uiterlijke kenmerken opzoeken van logies en dit als bewijs meenemen. Wanneer zij vaststellen dat daar een toerist aanwezig is, zijn de verhuurders onderhevig aan verblijfstaks. Airbnb's hebben echter vaak geen uiterlijke kenmerken en zijn daarom moeilijk te controleren.

3.3. Gent

De verblijfsbelasting wordt gecontroleerd door de Dienst belastingen aan de hand van informatie uit het basisregister. Dus opnieuw ontsnappen de niet-aangemelde logies de controle. Door personeelstekort worden zelfs niet alle belastingen van de aangemelde logies geïnd. De diensten zijn wel met een inhaalbeweging bezig, maar men zit nog steeds met het feit dat veel logies niet gekend zijn door Toerisme Vlaanderen. Hierbij komt dat de kost voor het opsporen van de niet-gekende logies vaak groter is dan de

opbrengst van de verblijfsbelasting. Wanneer er klachten binnenkomen bij Dienst Toerisme over logies wordt de Dienst Belastingen hier wel van op de hoogte gesteld.

4. Problemen met handhaving

Het valt op te merken dat er op alle domeinen een gebrek is aan een correcte handhaving van de regulering zowel op lokaal als op Vlaams Niveau. Dit geldt vooral voor de logies die zich aanbieden op Airbnb. De verschillende diensten hebben van deze logies geen adresgegevens en kunnen dus deze verhuurders niet controleren. Hierdoor is het zeker mogelijk dat Airbnb door veel verhuurders gebruikt wordt om de bestaande regulering te ontduiken.

Onderstaande tabel vat samen welke problemen de respondenten in de steden vermeldden rond handhaving van regulering. Het cijfer geeft weer hoeveel referenties tijdens het interview naar elk specifiek probleem gemaakt werden.

	Gent	Antwerpen	Brugge
gebrek aan informatie	9	2	6
gebrek aan instrumenten	1	2	1
gebrek aan middelen	2	2	0
handhaving moeilijk door tijdelijkheid	4	0	0
logiesdecreet wordt niet voldoende gehandhaafd	3	2	1
te weinig communicatie tussen diensten	2	1	0

Tabel 10: problemen met handhaving
Bron: Eigen verwerking via Nvivo

Het belangrijkste punt dat aan de basis ligt van problemen met de handhaving is een gebrek aan informatie. Airbnb weigert tot nu om gegevens over de verhuurders op hun platform vrij te geven. Hierdoor hebben we in de eerste plaats geen adressen van de panden op Airbnb. Door dit gebrek aan adressen is het onmogelijk om op alle vlakken te controleren of deze voldoen aan de bestaande regelgeving. Dit maakt het handhaven een veel arbeidsintensiever proces waar veel meer ambtenaren

voor nodig zijn. Hierdoor beperkt de controle zich vaak tot een ad hoc controle bij klachten of tips van buurtbewoners. In het nieuwe logiesdecreet staat wel de mogelijkheid ingeschreven voor Toerisme Vlaanderen om gegevens op te vragen, maar Airbnb weigert tot nu toe om deze informatie vrij te geven. Dit gebrek aan informatie wordt dan deels aangepakt door een uitwisseling van informatie tussen diensten. Wanneer iemand toch onder de radar komt, wordt alles gecontroleerd. In Antwerpen en Gent merken we dat deze samenwerking tussen diensten nog beter kan, vooral tussen dienst Toerisme en Ruimtelijke Ordening.

Naast het gebrek aan adressen is ook het gebrek aan informatie over de verhuurperiodes een probleem. In Gent wordt vermeld dat ze door het gebrek aan deze informatie niet kan controleren of de periode van 4x30 dagen, waaronder een vergunning niet verplicht is, wordt overschreden. Deze vrijstelling van vergunning wordt door Gent dan ook als probleem aangegeven voor de handhaving. Brugge en Antwerpen passen deze vrijstelling voor tijdelijke verhuur van Airbnb niet toe. Dit is echter een zeer vrije interpretatie van de VCRO.

Een volgend probleem is het gebrek aan mankracht om de controles uit te voeren. In de steden kruipt veel tijd in het lokaliseren van de panden door een gebrek aan adressen van logies op Airbnb. Bij Toerisme Vlaanderen is dit gebrek aan personeel voor de controle van het logiesdecreet ook een probleem. Vlaanderen wil daardoor controleren via steekproeven maar beschikt tot nu toe niet over een volledig aanbod van toeristische logies waardoor ze geen representatieve steekproeven kunnen uitvoeren.

Een laatste probleem is het gebrek aan instrumenten om te gaan handhaven. In navolging van de handhavingproblemen bij Toerisme Vlaanderen geven de steden aan dat het decreet hen ook geen handvaten biedt om zelf te gaan handhaven. Toerisme Vlaanderen spreekt dit echter tegen en zegt dat steden, via de lokale politie, wel gemachtigd zijn om het logiesdecreet te gaan controleren. Steden zijn hier niet van op de hoogte of willen deze bevoegdheid niet opnemen door een gebrek aan middelen en personeel om lokaal te controleren.

DEEL 4: vergelijking en conclusie

Ik wil in dit deel terugkomen op de drie fasen van regulering die hiervoor werden besproken. Aan de hand daarvan zal ik verschillen of gelijkenissen tussen de drie steden beschrijven. Daarna kom ik tot mijn algemene conclusies waarmee ik een antwoord probeer te geven op mijn onderzoeksvraag.

1. Vergelijking tussen de steden

1.1. Detecting

We zien dat Antwerpen en Gent beiden kiezen om te werken met een studie bureau dat gespecialiseerd is in het verwerken van *gescrapte* data van Airbnb. Hierdoor krijgen zij een heel gedetailleerd rapport, natuurlijk met de beperkingen die de *scraping*-methode inhoudt. Gent kiest daarentegen om zelf aan de slag te gaan met de *gescrapte* data. Hierdoor mist Gent informatie ten opzichte van de andere steden zoals de evolutie in de tijd of vergelijkingen met andere steden, waardoor zij de minst volledige dataverzameling rond Airbnb heeft.

Het absolute aantal Airbnb's is in Antwerpen het grootste, terwijl Brugge het grootste relatieve aantal heeft ten opzichte van het aantal inwoners.

	Brugge	Antwerpen	Gent
Aantal listings	715 listings	1571 listings	633 listings (informeel) 778 listings
Stijging	28%	27,9%	////
Per 1000 inwoners	6,1	3,0	2,4 (informeel) 3,0

Het verschil in het aantal Airbnb's lijkt niet zo groot dat het voor de ene stad een probleem vormt, terwijl het voor een andere stad nog geen probleem is. In de drie steden lijkt men op eenzelfde manier naar Airbnb te kijken nl. het is een mogelijk probleem voor de toekomst en het moet gemonitord worden maar momenteel is het nog niet dringend. Wel schatten de diensten Ruimtelijke Ordening dit probleem duidelijk urgenter in dan de diensten Toerisme. Waar wel een verschil zit tussen de steden is in de mogelijke nadelen die men aanhaalt. In Gent en Antwerpen zien we dat de oneerlijke concurrentie voor horeca vaker wordt aangehaald als mogelijk nadeel omdat de horeca in deze steden op een actievare manier protesteert. Dit toont aan dat actief protest van de horeca wel degelijk indruk maakt op de stad. Dit

betekent niet per se dat de stad het probleem sneller zal aanpakken. We zien in Antwerpen het meeste protest vanuit de horeca, maar nog geen concrete maatregelen omtrent Airbnb.

Daarnaast zien we dat de specifieke situatie van de stad meespeelt. Zo legt Gent een grote klemtoon op “de druk op de reguliere huurmarkt”, doordat zij dit probleem in het verleden heeft gekend door de vele studentenkamers. Ook in Brugge wordt dit nadeel sterk benadrukt bij de Dienst Ruimtelijke Ordening doordat zij al langer de druk van toeristische logies ervaren in hun stad met de komst van het massatoerisme. Over het algemeen lijkt Antwerpen het minst bezorgd over Airbnb als mogelijk probleem. Zij zijn ook de enige stad die nog geen maatregelen heeft getroffen om hun stad te beschermen tegen de druk van toeristische logies. Waar Brugge al lang een vakantiewoningstop heeft ingevoerd en men in Gent de TBE’s heeft en momenteel ook bezig is met de visienota rond informele logies, lijkt dit in Antwerpen tot op heden niet aan de orde. De Dienst Toerisme van Antwerpen geeft als reden aan dat zij een ander soort toerisme kent, namelijk zakenreizen. Dit legt volgens hen minder druk op de stad.

1.2. Responding

Alle steden opereren binnen hetzelfde regelgevend kader maar er zijn sterke verschillen in hoe de steden hiermee omgaan. Binnen Toerisme zien we dat alle steden verwijzen naar het logiesdecreet en dat ze ervoor opteren om de regulering op dit domein over te laten aan Vlaanderen. Toch zien we dat Gent bezig is met het ontwikkelen van een visienota die ook op dit domein enige invloed zal hebben. Deze visienota toont aan dat Gent een manier zoekt om op het vlak van Toerisme een lokale aanvulling te bieden op het logiesdecreet. Dit gebeurt op basis van interne afspraken rond samenwerking en communicatie en niet aan de hand van formele regelgeving. De stad geeft aan dat het logiesdecreet op dat vlak alles regelt wat er kan geregeld worden.

Vooraf op het vlak van Ruimtelijke Ordening gaan steden een eigen invulling geven aan de regulerende constellatie rond Airbnb. Ruimtelijke Ordening is dan ook een stedelijke bevoegdheid. Hier hebben zowel Gent als Brugge een aanvullende regulering op de VCRO. In Gent is dit een interne afspraak over het niet vergunnen van functiewijzigingen van TBE’s. In Brugge gaat de aanvulling over het niet vergunnen van hotels of vakantiewoningen. In de praktijk maakt Brugge echter alle toeristische logies vergunningsplichtig. De stad Gent houdt zich strikter aan de VCRO en vraagt geen vergunning voor functiewijziging in nevenfunctie of tijdelijke functiewijzigingen. Deze zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht door Vlaanderen in het vrijstellingsbesluit. Dit betekent dat Gent een minder volledig beeld heeft van de toeristische logies in hun stad aangezien deze niet allemaal een vergunning moeten aanvragen bij het lokale bestuur. De Dienst Ruimtelijke Ordening stelde daarom voor om een

registratieplicht in te voeren voor deze logies vrijgesteld van vergunning, maar de Dienst Toerisme bleek hier geen voorstander van (L. Mortier, persoonlijke communicatie, 28 maart 2018).

Antwerpen heeft geen aanvullende regulering op de VCRO rond toeristische logies. Ook hier zien we dat zij de VCRO op een eigen manier interpreteren. Zo gaan ze de vrijstelling van vergunning bij tijdelijke functiewijzigingen enkel toepassen op verhuur met betrekking tot specifieke evenementen met een begin- en einddatum. Anders is het onmogelijk om deze tijdelijkheid te controleren. Gent gaat de tijdelijkheid wel overal toepassen. De stad geeft ook aan dat het voor hun onmogelijk is om dit te controleren. De steden hebben deze stedelijke verordeningen echter niet ingevoerd naar aanleiding van de opkomst van Airbnb. Brugge kent al sinds 2002 de vakantiewoningstop en Gent kent al langer de bescherming van de TBE's door de druk op de huurmarkt, afkomstig van de stijging in studentenkamers.

Als we kijken naar de soorten regulering of problemen met regulering zien we geen opvallende verschillen tussen de steden. Binnen Ruimtelijke Ordening wordt "onduidelijke regelgeving" in de drie steden wel aangegeven als probleem. Dit kan de reden zijn voor de verschillende interpretaties van de VCRO en zijn uitvoeringsbesluiten.

1.3. Enforcing

Voor de handhaving van het logiesdecreet zien we geen grote verschillen tussen de steden. Alle steden leggen hier de verantwoordelijkheid bij Vlaanderen. Opvallend is dat alle steden, ondanks de verantwoordelijkheid die ze bij Vlaanderen leggen, ook toegeven dat de handhaving niet optimaal verloopt door een personeelstekort bij Toerisme Vlaanderen.

In Gent zien we dat de Dienst Toerisme een poging onderneemt om niet-aangemelde logies op te sporen. Dit aan de hand van een lijst met personen die een functiewijziging hebben aangevraagd bij de Dienst Ruimtelijke Ordening. Ook in Brugge zien we een goede samenwerking. Hier geeft de dienst Ruimtelijke Ordening de opgespoorde toeristische logies door aan de Dienst Toerisme. In Antwerpen heeft een jobstudent geprobeerd om de adressen van niet-aangemelde logies te vinden door verschillende verhuurplatformen te vergelijken. Steden pogen dus om de niet-aangemelde logies te vinden, maar dit verloopt overal moeizaam door een gebrek aan informatie. Ook gaat geen enkele stad deze niet-aangemelde logies zelf controleren. Ze gaan deze enkel doorgeven aan Toerisme Vlaanderen.

Bij de dienst Ruimtelijke Ordening lijkt Brugge de meest effectieve handhaving te hebben. Zij gaan consistent controleren via de vier kanalen die hierboven reeds werden besproken. Handhaving is voor hun ook gemakkelijker, aangezien zij in de praktijk elke toeristische logies vergunningsplichtig maken waardoor

een niet-vergund toeristisch logies, sowieso in de fout is. Voor Antwerpen en Gent ligt dit moeilijker. Deze steden houden zich strikter aan de VCRO houden. Zij moeten eerst bewijzen dat het toeristisch logies wel degelijk vergunningsplichtig is. Gent heeft de meeste problemen met de handhaving van de VCRO, omdat zij de vrijstelling van vergunningsplicht wegens tijdelijkheid (4x30 dagen) het ruimste interpreteren. Voor de stad Gent is het haast onmogelijk om te bewijzen dat een toeristisch logies langer dan 4x30 dagen verhuurd was en dus vergunningsplichtig is. In Antwerpen gebruikt met deze vrijstelling wegens tijdelijkheid daarom enkel wanneer het gaat om evenementen met een vaste begin- en einddatum.

Voor de inning van de verblijfsbelasting gaan alle steden in eerste instantie werken via een vrijwillige aanmelding en in de tweede plaats via een controle aan de hand van het basisregister van Toerisme Vlaanderen. Hierdoor zijn betalen in alle steden de niet-aangemelde logies in de praktijk geen belastingen.

Over het algemeen lijken de drie steden met eenzelfde probleem te zitten op het vlak van handhaving, namelijk een gebrek aan informatie om te gaan controleren. Dit lijkt dan ook de belangrijkste reden waarom zij de handhaving willen overlaten aan Vlaanderen. In Brugge en Gent willen ze dit gebrek aan informatie aanpakken door in te zetten op een uitwisseling van informatie tussen de diensten. In Brugge is deze samenwerking tussen diensten het meest systematisch. Gent geeft aan dat er een uitwisseling van informatie is, maar dat dit beter kan. In hun visienota willen zij inzetten op samenwerking. In Antwerpen is er slechts een beperkte uitwisseling van informatie tussen diensten.

2. Conclusie

Steden zijn bezig met het monitoren van Airbnb. Dit geeft aan dat zij dit zien als een mogelijk probleem voor de toekomst. Het verzamelen van de gegevens voor deze monitoring kent problemen, doordat Airbnb geen statistieken deelt met de steden. Hierdoor zijn steden genoodzaakt om informatie te verzamelen via webscraping. Dit zorgt wel voor een eerste beeld maar geeft nooit 100% correcte informatie. Dit eerste algemene beeld toont aan dat het aantal Airbnb's in Vlaamse steden relatief beperkt blijft ten opzichte van buitenlandse steden zoals Berlijn of Barcelona. Toch is er een sterke stijging van het aantal logies wat kan wijzen op een mogelijk probleem voor de toekomst. We zien dat de meeste steden Airbnb nog niet bestempelen als een beleidsprobleem, maar het wel gaan monitoren om te zien of het geen beleidsprobleem wordt in de toekomst.

Alle respondenten zijn zich bewust van de mogelijke nadelen die Airbnb meebrengt voor hun stad. "Druk op de reguliere huurmarkt" en "oneerlijke concurrentie" worden het meest benadrukt als probleem. De respondenten geven aan dat deze nadelen enkel gelden wanneer men Airbnb gebruikt om de bestaande regulering te ontduiken. Airbnb op zich is namelijk gewoon een manier om een accommodatie aan te bieden. Het mogelijke beleidsprobleem ligt bij de verhuurders die Airbnb gaan gebruiken om regulering te ontwijken. Airbnb faciliteert deze mogelijkheid. Vooral de dienst Ruimtelijke Ordening is zich bewust van deze nadelen en ziet dit ook vaker als een beleidsprobleem. Het valt op dat de Dienst Toerisme dit probleem veel minder groot inschat. Dit toont aan dat dé stad niet bestaat. Binnen de steden zijn verschillende meningen over Airbnb terug te vinden.

De noodzaak om te gaan reguleren lijkt bij de steden in het algemeen echter nog niet hoog door het relatief beperkt aantal Airbnb's. Zij zijn zich bewust dat dit aantal stijgt. Vanuit de horeca is er een veel dringendere vraag om te gaan reguleren. De bestaande regulering moet beter gehandhaafd worden om zo een gelijk speelveld te creëren waar iedereen aan dezelfde regels gehouden wordt. Het ontbreken van dit gelijke speelveld lijkt ook aan de basis te liggen van de problemen rond Airbnb. Dit gelijke speelveld is er momenteel nog niet. In theorie vallen toeristische logies in de deeleconomie wel onder dezelfde regelgeving als de traditionele hotelsector, maar een groot deel van de deeleconomie lijkt aan controle op deze regelgeving te ontsnappen waardoor. Hierdoor is er in de praktijk geen gelijk speelveld. Het gebrek aan controle in deze deeleconomie ligt aan het feit dat men geen informatie of adressen heeft van logies aangeboden op Airbnb. De verhuurders kunnen op deze manier onder de radar blijven.

Binnen de regulerende constellatie speelt in de eerste plaats Airbnb zelf een rol. Zij hebben een beperkte vorm van zelfregulering uitgewerkt. Deze zelfregulering is echter vooral gericht op de bescherming van de

huurder/verhuurder. Airbnb haalt namelijk economisch voordeel uit het feit dat mensen zich veilig voelen en dus meer durven huren/verhuren via hun platform. Deze zelfregulering is echter voornamelijk preventief en niet effectief genoeg om een gelijk speelveld te creëren waardoor de overheid moet ingrijpen.

Binnen de overheid zien we dat voornamelijk de Vlaamse Overheid een belangrijke rol inneemt in de regulerende constellatie. Zowel op het vlak van Ruimtelijke Ordening met de VCRO als op het vlak van Toerisme met het logiesdecreet. Steden gaan dan hun plaats innemen binnen de decretale context die de Vlaamse Overheid ontwikkeld heeft. We zien hier dat er onduidelijkheid is over de plaats die steden zouden moeten innemen in de regulerende constellatie, voornamelijk op het vlak van Toerisme. Vanuit de steden zien we dat alle verantwoordelijkheid bij Vlaanderen wordt gelegd. Zowel voor het ontwikkelen van regulering als voor de handhaving ervan. Toerisme Vlaanderen daarentegen geeft aan dat steden zelf ook de mogelijkheid hebben om te gaan handhaven, maar dat gebeurt tot nu toe niet of te weinig. We kunnen ons de vraag stellen of steden zich bewust zijn van deze bevoegdheid. Hebben zij hiervoor niet de middelen of ontlopen zij hun verantwoordelijkheid?

Het is in ieder geval duidelijk dat er een spanning bestaat op de verticale as in de regulerende constellatie tussen lokaal en centraal niveau. Dit is het duidelijkst in het voorbeeld van Toerisme. Vlaanderen is hier met het logiesdecreet de belangrijkste actor. De Vlaamse regulering, en vooral de handhaving ervan, blijkt echter niet effectief genoeg. Dit gebrek aan effectieve regulering op Vlaams niveau heeft grote gevolgen voor lokale besturen. Zij krijgen klachten van de lokale horeca, omdat Airbnb's niet worden gecontroleerd of omdat zij niet in staat om hun verblijfsbelasting correct te innen doordat het basisregister onvolledig is. Toch zien we dat lokale regulering uitblijft en dat de steden alles overlaten aan Vlaanderen. Dit kan erop wijzen dat de centralisatie van regulering rond toeristische logies niet effectief is. De regulering van Vlaanderen lijkt tekort te schieten, maar tegelijkertijd hebben de steden het gevoel dat ze niet over de bevoegdheid beschikken om nieuwe regulering te ontwerpen waardoor ze alles aan Vlaanderen overlaten. Hier mag echter niet rechtstreeks uit geconcludeerd worden dat een lokale regulering effectiever zou zijn. Het probleem aan de basis blijft nog steeds het gebrek aan informatie om het logiesdecreet te gaan handhaven. Zolang Airbnb deze gegevens niet wil vrijgeven zal regulering een moeilijke opdracht blijven, zij het nu op Vlaams of op lokaal niveau. Wij kunnen hier misschien voorzichtig stellen dat steden over betere lokale kennis beschikken om deze informele logies alsnog op te sporen.

Wanneer we gaan kijken naar de regulering zelf, zien we dat er geen nieuwe regulering ontwikkeld is met betrekking tot toeristische logies in de deeleconomie. De bestaande regulering werd aangepast om deze

deeleconomie te omvatten. Zo zijn bepaalde definities in het logiesdecreet vernieuwd en zijn er aanpassingen gemaakt om de administratieve last voor deze informele verhuurders te beperken. Ook in de regulering rond Ruimtelijke Ordening zijn geen nieuwe bepalingen ontwikkeld die specifiek gericht zijn op deeleconomie. Deeleconomie wordt stilzwijgend ondergebracht in de bestaande regulering. Ook lokaal zien we dat hun regulering (vb. vakantiewoningstop, te beschermen ééngezinswoningen,...) reeds bestond en niet specifiek ontwikkeld is door de opkomst van de deeleconomie. Ook de verblijfsbelasting is niet specifiek gericht op toeristische logies in de deeleconomie, maar omvat deze wel.

Het feit dat deze regulering niet ontwikkeld is voor of voorzien is op de deeleconomie zorgt voor moeilijkheden. De bestaande regulering is voornamelijk *command & control* regulering. Belangrijk aan dit soort regulering is het afschrikkingseffect dat voortkomt uit een effectieve handhaving van de regels. Het probleem is dat door het private en informele karakter van deeleconomie handhaven net moeilijker is. Hier zie je het belang van de juiste informatie om te kunnen controleren. Noch steden, noch Vlaanderen beschikken momenteel over deze informatie doordat, Airbnb weigert zijn gegevens te delen. Hierdoor wordt het veel moeilijker om de bestaande regulering te handhaven. Hierdoor komt het gelijke speelveld tussen deeleconomie en reguliere economie onder druk te staan.

Bij Toerisme Vlaanderen zien we naast deze *command and control* regulering ook tekenen van slimme regulering door het gebruik van steekproeven voor de handhaving van het logiesdecreet. Ook dit soort regulering is *information-based* en net die informatie mist Toerisme Vlaanderen momenteel. Het grote probleem in handhaving zowel bij steden als bij Toerisme Vlaanderen is het gebrek aan informatie. Het basisregister is de sleutel tot een effectieve handhaving, maar is onvolledig zolang Airbnb weigert de gegevens van zijn verhuurders door te geven aan Vlaanderen. Het lijkt noodzakelijk dat steden en Vlaanderen tot die tijd hun samenwerking versterken en lokale kennis en centrale middelen gaan combineren om niet-aangemelde logies op te sporen. Daarnaast is het ook van groot belang dat de Vlaamse Regering de juiste juridische middelen inzet om de nodige gegevens van Airbnb te verkrijgen.

Tot slot koppelen we nog even terug naar de theoretische kaders die werden uiteengezet in deel 1. In de eerste plaats zijn de verschillende soorten regulering een interessant kader om dit onderwerp te analyseren. Het laat ons toe om verschillende soorten te onderscheiden in de regulering van Airbnb en daar de voor- en nadelen van te gaan bekijken. Ook kan het voor de overheid een kader zijn om eerst te reflecteren over welke soort regulering het beste past bij een bepaald beleidsprobleem. Hierdoor grijpt men niet steeds naar de klassieke *command and control* regulering terug. Voorlopig lijkt het of steden nog te weinig kennis hebben over deze verschillende soorten regulering. Een nadeel van dit kader kan zijn dat

de toepassing van sommige soorten regulering in de theorie makkelijker wordt voorgesteld dan in de praktijk het geval is. Zo lijkt ‘slimme regulering’ soms te worden aangeboden als mirakeloplossing. We mogen niet vergeten dat men ook hier erg afhankelijk is van capaciteit, zoals de beschikbaarheid van informatie, en de institutionele context waarin men zich bevindt (welke actoren mogen mee reguleren?). Het belang van de institutionele context wordt dan ook duidelijk in het theoretisch kader van “regulerende constellaties”. Dit kader is heel belangrijk geweest in het verklaren van de spanning en verhouding tussen lokaal en centraal niveau.

Ook de principes van regulering zijn een waardevol kader gebleken in dit onderzoek. Zo werd duidelijk dat steden zich zeker bewust zijn van de voordelen van de economie. Ook het feit dat het oneerlijke concurrentie creëert voor de horeca blijkt een belangrijk pijnpunt en één van de belangrijkste redenen om dit te gaan reguleren. Het zijn vooral de laatste twee principes die de kern van het probleem rond stedelijke regulering van Airbnb aanduiden, namelijk het gebrek aan juiste informatie en het feit dat deelplatformen hier hun verantwoordelijkheid moeten opnemen. Wat we hier nog missen is opnieuw de aandacht voor de institutionele context. Steden kunnen zich perfect bewust zijn van al deze principes, maar moeten ook de mogelijkheid hebben om ernaar op te treden.

Als laatste was het DREAM-kader een interessant instrument voor mijn onderzoek. De opdeling in verschillende stappen vormde een duidelijke structuur voor mijn analyse. Het viel echter op dat het moeilijk was om dit onderscheid in de praktijk door te trekken aangezien *responding* en *enforcing* onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Een slechte regulering kan je niet handhaven, maar een goede regulering zonder handhaving is eveneens nutteloos.

3. Beperkingen van het onderzoek

De resultaten van dit onderzoek moeten kritisch bekeken worden. Daarom bespreek ik hier kort enkele beperkingen van het onderzoek die moeten worden meegenomen bij het interpreteren van de bevindingen die uit het onderzoek voortkomen.

In de eerste plaats focust het onderzoek zich tot Airbnb als typerend voorbeeld van deeleconomie in de korte termijn verhuurmarkt. De deeleconomie is veel ruimer en beslaat enorm veel sectoren die hier dus niet besproken werden. Andere initiatieven uit de deeleconomie kennen elk hun eigen regelgevende kader waardoor in die sectoren mogelijks andere conclusies kunnen getrokken worden dan hier het geval is. Ik ben mij zeker van bewust van het feit dat ik mijn onderzoek beperk tot de regulering van Airbnb en geen sluitende uitspraken kan doen over de regulering van deeleconomie in zijn geheel. Daarom lijkt het mij interessant om in volgend onderzoek de stedelijke regulering van deeleconomie in andere sectoren te bekijken zoals bijvoorbeeld de taxi-sector met Uber als typerend voorbeeld om te kijken of men hier tot dezelfde conclusies komt.

Daarnaast kent het gebruik van een kwalitatieve methode ook specifieke beperkingen. Zo mogen we de resultaten van dit onderzoek niet automatisch generaliseren en uitbreiden naar de gehele populatie, namelijk alle Vlaamse steden. In dit onderzoek wordt dus in principe enkel een uitspraak gedaan over Brugge, Gent en Antwerpen die desalniettemin een goed beeld geven over hoe Vlaamse steden omgaan met de regulering van deeleconomie.

Literatuurlijst

Airbnb. (2017, november 20). *Over ons*. Opgehaald van website Airbnb: <https://www.airbnb.be/about/about-us>

Airdna (2018). *Methodology*. Geraadpleegd op 4 april 2018, via: <https://www.airdna.co/methodology>

Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Belk, R. (2014). Sharing versus pseudo-sharing in web 2.0. *Antropologist*, 18(1), 7-23.

Blatter, J. & M. Haverland. (2012). *Designing case studies: explanatory approaches in small-N research*. Basingstoke, Palgrave MacMillan.

Bunt, H.G. & van Erp, J. G & Van Wingerde, K. (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite? Geraadpleegd via https://www.researchgate.net/publication/254758060_Hoe_stevig_is_de_piramide_van_Braithwaite

Bouwer, E. (2016, 25 april). 'Airbnb gaat gewoon over ouderwets geld verdienen'. *De Parool*. Geraadpleegd via <https://www.parool.nl/opinie/-airbnb-gaat-gewoon-over-ouderwets-geld-verdiene~a4289227/>.

Cao, D. (2017). Regulation through deregulation: sharing economy companies gaining legitimacy by circumventing traditional frameworks. *Hastings Law Journal*, 68(2017), 1085-1110.

Codagnone & Martens (2016). *Scoping the sharing economy: origins, definitions, impact and regulatory issues* (Institute for prospective technological studies digital economy working paper 20166/01). Geraadpleegd via: <https://ec.europa.eu/jrc>

Coglianesi, C. (2009). 'Government Clubs: Theory and Evidence from Voluntary environmental programs', in M. Potoski & A. Prakash (eds.), *Voluntary Programs: A Club Theory Approach*, Cambridge, MA: MIT Press.

Coglianesi, C. & Mendelson, E. (2010). Meta-regulation and self-regulation. In Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Dahos, P. & Krygier, M. (2017). Regulation, institutions and networks. In Drahos, P. (Ed.), *Regulatory theory* (pp. 1-24). Acton: ANU Press.

De Coen, A, Vanoeteren, V., Broos, E. & Devoldere, I. (2017). *De Vlaamse deeleconomie onderzocht*. Brussel: Vlaamse Overheid.

De Rynck, F. & Wayenberg, E. (2013). De lokale besturen. In Hondeghe, A., Van Dooren, W., De Rynck, F., Verschuere, B. & Op de Beeck, S. (Eds.), *Handboek bestuurskunde* (pp.191-229). Brugge: Vanden Broele.

Driesen, D. (2010). Alternatives to regulation? Market Mechanisms and the environment. In Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp.203-222). Oxford: Oxford University Press.

Edelman, B. & Michael L. (2014) *Digital Discrimination: The Case of Airbnb.com*. (Harvard Business School Working Paper No. 14-054). Geraadpleegd via:
<https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=46073>

Europese Commissie (2012). *What is competition policy?* Geraadpleegd op 13 december 2017,
Via http://ec.europa.eu/competition/consumers/what_en.html

Erickson, K. & Sørensen, I. (2016). Regulating the sharing economy: introduction to the special issue. *Internet Policy Review*, 5(2), 1-15.

Evers, F. (5 augustus 2017). Hotelgigant zonder hotels blijft groeien, en de vragen ook. *De morgen*, p. 5

Flyvberg, B. (2006). Five misunderstandings about case study research. *Qualitative Inquiry*, 12 (2), 219-245.

Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research*. Thousand Oaks, SAGE.

FOD financiën. (2016, juli 29). *FAQ - Deeleconomie*. Opgeroepen op september 26, 2017, van
<http://ccff02.minfin.fgov.be/KMWeb/document.do?method=view&nav=1&id=e91ba733-ee24-4dbb-8b81-972bbb26b6dc&disableHighlightning=true&documentLanguage=nl#q1>

FOD Financiën (2018). *Lijst van erkende deelplatformen*. Geraadpleegd op 24 februari 2018, via
<https://financien.belgium.be/sites/default/files/downloads/127-deeleconomie-lijst-erkende-platformen-20180207.pdf>

Frenken, K. (2016). *Deeleconomie onder een noemer*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Frenken, K., & Schor, J. (2017). *Putting the sharing economy into perspective*. *Environmental Innovation and Societal Transitions*.

Frenken, K., A. van Waes, M. Smink & R. van Est (2017) *Eerlijk delen: waarborgen van publieke belangen in de deeleconomie en de kluseconomie*. Den Haag, Rathenau Instituut.

Gabrosky, P. (2017). Meta-regulation. In Drahos, P. (Ed.), *Regulatory theory* (pp. 149-162). Acton: ANU Press.

G.N. (16 januari 2018). "Iedere nacht 25 brallende toeristen in de hal, dat maakt je gek". *Het Laatste Nieuws*, p. 3

Gunningham, N. (2010). Enforcement and compliance strategies. In Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (Eds.), *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 121-143). Oxford: Oxford University Press.

Gunningham, N. and Sinclair, D. (2017). Smart regulation. In Drahos, P. (ed.), *Regulatory theory* (pp. 133-148). Acton: ANU Press.

Haines, G. (2016, december 2). Amsterdam has become 'unlivable' as residents fight back to stop 'Disneyfication' of city. *The Guardian*

Hartl, B., Hofmann, E. & Kirchler E. (2015). Do we need rules for "what's mine is yours"? Governance in collaborative consumption communities. *Journal of Business Research*, 69(2016), 2756-2763.

Héritier, A. & Lehmkuhl, D. (2008). Introduction: The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance. *Journal of Public Policy*. 28 (1): 1-17.

HLN (7 april 2018). Weyts dreigt met juridische stappen tegen Airbnb. *Het Laatste Nieuws*. p. 4.

Het Nieuwsblad (6 mei 2018). Weyts zet eerste stap richting proces tegen Airbnb. *Het Nieuwsblad*. p. 14.

Hood, C., Rothstein, H. & Baldwin, R. (2001). *The government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*. Oxford: Oxford University Press.

Howlett, M., Ramesch, M. & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems. Third Edition*. Oxford: Oxford University Press.

Johal, S., & Zon, N. (2015). *Policymaking for the sharing economy*. Ontario: Mowat Centre.

Jordana, J. & Sancho, D. (2004). Regulatory designs, institutional constellations and the study of the regulatory state. In Jordana, J. & Levi-Faur, D. (Eds.), *The politics of regulation* (pp. 296-319). Gheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Katz, V. (2015). Regulating the sharing economy. *Berkeley Technology Law Journal*, 30(385), 1067-1126.

Malhotra, A. & Van Alstyne, M. (2014). The dark side of the sharing economy... and how to lighten it. *Communications of the ACM*, 57(11), 24-27. Doi: 10.1145/2668893

Matthys, J., & Rommel, J. (2013). Regulering. In A. Hondégem, W. Van Dooren, F. De Rynck, & S. Op de Beeck, *Handboek Bestuurskunde* (p. 259-283). Brugge: Uitgeverij Vanden Broele.

Matzler, K., Veider, V., & Wolfgang, K. (2015). Adapting to the sharing economy. *MITSloan*, 71-72.

Meleo, L., Romolini, A. & De Marco, M. (2016). *The sharing economy revolution and peer-to-peer online platforms. The case of Airbnb*. Switzerland: Springer international Publishing

Miles, M.B. & Huberman, A.M. (1994). *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. Thousand Oaks, SAGE.

Miller, S. R. (2015). First principles for regulating the sharing economy. *Harvard Journal on Legislation*, 149-200.

Miners, Z. (2014). *Airbnb to reveal 124 New York hosts to attorney general*. Geraadpleegd via: https://www.pcworld.idg.com.au/article/553105/airbnb_reveal_124_new_york_hosts_attorney_general/

Mortelmans, D. (2007). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Leuven: Acco.

NIT (2018). *Portrait, The institute*. Geraadpleegd op 11 april 2018, via: <http://www.nit-kiel.de/portrait/>

NIT (2017a). *Airbnb capacities in the City of Brugge/Bruges*. Kiel: NIT.

NIT (2017b). *Airbnb in the city of Antwerp. Structural analysis of Airbnb listings in the tourism year 2016/2017*. Kiel: NIT.

Owyang, J. (2016). *Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion*. Geraadpleegd via: <http://www.web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/>

Penn, J. & Whibey, J. (2016). *Uber, Airbnb and consequences of the sharing economy: Research roundup*. Geraadpleegd via: <https://journalistsresource.org/studies/economics/business/airbnb-lyft-uber-bike-share-sharing-economy-research-roundup>

Selznick, P. (1985). Focussing organizational research on regulation. In: Noll, R.G. (ed.) *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.

Sinclair, M. (2016). Fair and efficient regulation of the sharing economy. *Economic Affairs*, 36(2), 204-211.

Stad Amsterdam. (2017, Oktober 2). *Nieuwe Economie - deeleconomie*. Opgehaald van website van Stad Amsterdam: <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/innovatie-0/nieuwe-economie-1/>

Taylor, M. D. (2006). *International competition law: a new dimension for the WTO?* Cambridge: Cambridge University Press.

Toerisme Vlaanderen (2018). Basisregister Vlaams logiesaanbod. Geraadpleegd op 24 februari 2018, via <https://www.toerismevlaanderen.be/logiesdecreet/basisregister>.

Van Thiel, S. (2015). Bestuurskundig Onderzoek. In S. v. Thiel, Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding (pp. 35-48). Bussum: uitgeverij coutinho.

Vlaamse Overheid (2017). Basisregister Vlaams logiesaanbod. Geraadpleegd op 12 februari 2018, via <https://www.toerismevlaanderen.be/logiesdecreet/basisregister>.

Veljanovski, C. (2010). Economic approaches to Regulation (p.17-28). In Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Visser, M. (2017, augustus 4). *Airbnb-verhuurder negeert 60-dagengrens regelmatig*. Opgehaald van website Trouw: <https://www.trouw.nl/home/airbnb-verhuurder-negeert-60-dagengrens-regelmatig~a3ea6c50/?>

Wegmann, J. & Junfeng, J. (2017). Taming Airbnb: Towards guiding principles for local regulation of urban vacation rental based on empirical results from five US cities. *Land use policy*, 69(2017), 494-501.

Yeung, K. (2010). The Regulatory State (p.64-86). In Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.

Yin, R. (2013, 5e druk). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, SAGE.

Rauch, D.E. & Schleicher, D. (2016). Like Uber, but for local government policy: the future of local regulation of the “sharing economy”. *George Mason University Law and Economics Research Paper Series*. Geraadpleegd via: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2549919.

Stad Amsterdam. (2017, Oktober 2). *Nieuwe Economie - deeleconomie*. Geraadpleegd via <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/volg-beleid/innovatie-0/nieuwe-economie-1/>

Steels, T., Bové, L. & Debrouwere, S. (4 augustus 2017). Vlaamse Airbnb-verhuurders lappen regels aan hun laars. *De Tijd*, p. 1.

Zaltman, G., LeMasters, K. & Heffring, M. 1982. *Theory construction in marketing: Some thoughts on thinking*. New York: John Wiley and Sons.

Juridische bronnen

Artikel 41 Belgische Grondwet

Art. 140, § 4 van de Belgische Grondwet

Art. 6, §1, l., 1° van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen.

Art. 2, § 2 van het decreet 10 maart 2017 houdende het toeristische logies

Art. 4 van het decreet 10 maart 2017 houdende het toeristische logies Koninklijk

Art. 28 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 5 februari 2016 houdende het toeristische logies

Besluit van 12 januari 2017 tot uitvoering van artikel 90, tweede lid, WIB 1992, inzake de voorwaarden tot erkenning van elektronische platformen van deeleconomie en tot onderwerping van de in artikel 90, eerste lid, 1° bis, van het WIB 1992 vermelde inkomsten aan de bedrijfsvoorheffing

Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen

Artikel 7, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is

Belastingreglement van de stad Antwerpen op de overnachting in toeristische logies van 27

november 2017. Geraadpleegd via:

https://www.ondernemeninantwerpen.be/sites/default/files/documents/20171127_toeristische_logies_721.pdf

Belastingreglement van de stad Gent op het verstrekken van logies van 22 november 2017.

Geraadpleegd via: https://stad.gent/system/files/regulations/2018_RE_logies_3.pdf

Artikel 6 Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Brugge op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 19 april 2011. Geraadpleegd via: <https://www.brugge.be/plannen-en-vergunningen-dd-13-04-2015>

Gemeenteraadsbesluit Hotelstop Brugge van 25 juni 1996

Gemeenteraadsbesluit Vakantiewoningenstop Brugge van 25 juni 2002

Huisvestingsverordening gemeente Amsterdam (2017, 1 oktober). Geraadpleegd 2 november 2017, via <https://www.amsterdam.nl/bestuur-organisatie/organisatie/ruimte-economie/wonen/woonbeleid/regels-verordeningen/amsterdam-2016/>.

BIJLAGEN

Bijlage I : overzicht van respondenten steden en Vlaanderen

Overzicht respondenten				
Gent	Bart Rondas <i>Dienst Toerisme Stad Gent</i>	Toerisme	Verkennd gesprek Semi-gestructureerd interview	1 maart 2018 23 maart 2018
	Katlijn van Nimmen <i>Dienst Stedenbouwkundige en ruimtelijke planning</i>	Ruimtelijke Ordening en Wonen	Semi-gestructureerd interview	29 maart 2018
	Liselotte Mortier <i>Kabinet van de schepen voor ruimtelijke ordening & wonen</i>	Ruimtelijke Ordening en Wonen	Semi-gestructureerd interview	28 maart 2018
	Kurt Neyrynck <i>Ondervoorzitter horeca Vlaanderen en penningmeester afdeling Gent</i>	Horeca	Semi-gestructureerd interview	21 maart 2018
Antwerpen	Tom Bosman <i>Verantwoordelijk voor de logiesregelgeving binnen Visit Antwerpen</i>	Toerisme	Verkennd gesprek Semi-gestructureerd interview	7 maart 2018 28 maart 2018
	Luc De Houwer <i>expert ruimtelijke en milieu economie investdesk</i>	Ruimtelijke Ordening en Wonen	Semi-gestructureerd interview	20 maart 2018
	Davy Brocatus <i>Voorzitter Horeca Vlaanderen, afdeling Antwerpen</i>	Horeca	Semi-gestructureerd interview	19 maart 2018
Brugge	Stefaan Praet <i>Deskundige kwaliteitszorg toerisme Brugge</i>	Toerisme	Verkennd gesprek Semi-gestructureerd interview	23 februari 2018 19 maart 2018
	Annelies Saron <i>Diensthofd ruimtelijke ordening - binnenstad</i>	Ruimtelijke Ordening en Wonen	Semi-gestructureerd interview	12 maart 2018
	Thierry Lemahieu <i>Penningmeester Hotel Horeca Brugge</i>	Horeca	Semi-gestructureerd interview	12 maart 2018
Vlaanderen	Geert Martin <i>Projectleider nieuw Logiesdecreet Toerisme Vlaanderen</i>	Toerisme Vlaanderen	Semi-gestructureerd interview	20 april 2018

Bijlage II: topic list steden

Welke informatie heeft de stad?

- Verzamelt u informatie over Airbnb in uw stad?
- Hoe verzamelen jullie deze informatie?
 - *Consistent of eenmalig?*
 - *Hebben jullie gegevens van Airbnb zelf?*
- Is deze informatie volgens u betrouwbaar?
- Welke informatie verzamelt u?
- Mist u nog informatie om een concreet beeld te krijgen over Airbnb in uw stad?
 - Welke?
- Welke conclusies trekken jullie uit deze informatie?

Is Airbnb een probleem?

- Beschouwt u Airbnb als een beleidsprobleem voor uw stad?
 - Zo nee, waarom niet? Is er dan een ander probleem?
 - Zo ja, wat is dan specifiek het probleem?
- Volgens literatuur brengt Airbnb mogelijks volgende problemen mee. Zijn deze volgens u van toepassing in uw stad?

Overlast voor buurtbewoners Tekort aan betaalbare woningen op de reguliere huurmarkt Onrechtmatige concurrentie voor de hotelsector Verlies van belastinginkomsten Veiligheid van de consument/huurder
--

- Hoe weet u of bovenstaande problemen van belang zijn in uw stad?
 - *Heeft u hier informatie over bv. aantal klachten van buurtbewoners, druk vanuit de horeca, cijfers over niet-geïnde belastingen, ...*
- Kan Airbnb volgens u ook voordelen/kansen brengen voor de stad?
 - Welke?

Wat doet de stad?

Nu gaan we meer ingaan op de regulering van informele logies op Airbnb. Hiervoor zou ik graag hebben dat u de tabel met verschillende soorten regulering in het achterhoofd houdt. Wij bekijken in dit onderzoek regulering in brede zin, namelijk: elke vorm van sociale of economische invloed door de stad'.

- Vind u dat er maatregelen moeten genomen worden rond informele logies op Airbnb?
- Welke maatregelen heeft de stad met betrekking tot deze problematiek?
 - *Vallen deze informele logies onder de toeristenbelasting? Hoe verloopt de inning daarvan?*
- Controleren jullie dit?
 - *Is deze controle effectief? Waarom niet?*
 - *Hebben jullie de juiste informatie om te controleren? Waarom niet?*
 - *Hebben jullie een zicht op het aantal listings op Airbnb dat niet geregistreerd is via het logiedecreet (volgens onderzoek van de Tijd is dit 1/6)?*
- Is er bijkomende regulering nodig of is er enkel een betere handhaving nodig van de regulering die er nu is?
- In welke mate steunen jullie op het Vlaamse/federale beleid om te gaan reguleren?
- In welke mate beperkt of ondersteunt het Vlaamse/federale beleid jullie beleid rond Airbnb?
 - *Jullie hadden vroeger een reglement rond B&B's dat nu vervangen is door logiesdecreet, wat heeft dit veranderd?*

Wat wil de stad doen?

- Moet de stad maatregelen nemen rond informele logies op Airbnb of moet dit op hoger niveau worden opgelost?
- Zijn jullie bezig met het ontwikkelen van een beleid hierrond?
 - *Waarom niet?*
 - *Welke problemen ervaren jullie hierbij? Beperking vanuit hogere overheden?*
- Welke regulering rond Airbnb zou u wenselijk vinden voor uw stad of net niet? Waarom?
- Heeft u nog opmerkingen met betrekking tot het interview?
- Is er nog iemand die ik zeker zou moeten spreken rond dit onderwerp?

Bijlage III: topic list horeca

Is Airbnb een probleem in de stad?

Beschouwt u Airbnb als een probleem voor uw stad?

- Waarom?

Welke problemen zien jullie ontstaan in verband met Airbnb in jullie stad?

Ervaren jullie als hotelsector Airbnb als oneerlijke concurrentie?

- Waarom?

Kijkt de stad volgens u op dezelfde manier naar deze problematiek?

Kan Airbnb ook een positief gegeven zijn?

- Op welke manier? Onder welke voorwaarden?

Informatie

Hebben jullie informatie over Airbnb in jullie stad?

- Hoe verzamelen jullie deze informatie?
- Vind u die betrouwbaar?

Heeft de stad volgens u genoeg en betrouwbare informatie over Airbnb?

- De stad heeft een studie laten uitvoeren naar Airbnb, hebben jullie hier inzage in gekregen?

Regulering

Vind u dat er maatregelen moeten genomen worden rond Airbnb?

- Welke?

Is dit volgens u de verantwoordelijkheid van de stad?

Wat vindt u van het huidige beleid rond Airbnb van de stad?

- In welke mate bent u hier tevreden over of schiet dit net te kort?

Worden jullie geconsulteerd door de stad in verband met deze problematiek?

Bijlage IV: topic list Toerisme Vlaanderen

Detecting

- Verzamelen jullie informatie over Airbnb in Vlaanderen?
- Welke informatie kunnen jullie opvragen?
 - Doen jullie dat? Geeft men die dan ook?
- Is dit genoeg informatie of hebben jullie nog nodig?
 - Jullie kunnen enkel individuele gevallen opvragen, is dit een zwakte?
- Hoe verloopt jullie contact met Airbnb? Willen zij informatie geven?

Responding

- Hoe past Airbnb volgens u binnen het Logiesdecreet?
- Wat is er veranderd in het nieuw Logiesdecreet? Welke evolutie kent deze? Waarom is het veranderd?
 - Heeft dit te maken met deeleconomie als nieuwe manier van toeristisch logies?
- Het nieuwe logiesdecreet lijkt veel minder strikt, veel meer losgelaten (bv. aanmelding alleen is oké). Waarom is dat? Wat zijn de nadelen hiervan?
- Hoe zien jullie de link tussen Toerisme en Ruimtelijke Ordening?
 - Bv. afstemming van definities 'toeristisch logies' op definitie VCRO?
- Zijn burgers op de hoogte van het Logiesdecreet?
- Verwijzen jullie ook naar Stedelijke regulering die men moet volgen?
- Kunnen steden bijkomende regulering maken rond toeristische logies?
- Bepaling met verwijzing naar Ruimtelijke Ordening (stedenbouwkundige vergunning) eruit gelaten, waarom? Gaan mensen dan niet denken dat ze enkel in orde moeten zijn met Logiesdecreet en RO vergeten?
- In de steden wordt samenwerken/ afspraken maken met Airbnb steeds als een oplossing gezien maar zij voelen zich machteloos t.o.v. Airbnb en denken dat dit eerder een rol is voor Vlaanderen. Hoe staan jullie daar tegenover?

Enforcing

- Hoe gaan jullie het Logiesdecreet handhaven?
- Ervaren jullie problemen met handhaving, welke?
 - Komt dit door Airbnb? Maakt Airbnb dit moeilijker?

- Gebrek aan informatie – middelen - ...

- Wie is er verantwoordelijk voor de handhaving van het Logiesdecreet?
 - Alleen Vlaanderen? Lukt dit?
 - Ook de steden? Wat is hun rol dan? (*gezicht/informereren*)

- Zijn jullie in staat om het logiesdecreet te gaan handhaven?
 - Klopt het dat jullie te weinig personeel hebben op “aangemelde” te gaan controleren en daarom focussen op “erkenningen”
 - Is dit decreet dan nog wel nuttig als het niet gehandhaafd kan worden?

Bijlage V: codeboom

Nodes\\Detecting

Nodes\\Detecting\\conclusies

Nodes\\Detecting\\conclusies\\algemeen

Nodes\\Detecting\\conclusies\\Geen beleidsprobleem

Nodes\\Detecting\\conclusies\\Geen beleidsprobleem maar

Nodes\\Detecting\\conclusies\\Mogelijke nadelen van Airbnb

Nodes\\Detecting\\conclusies\\Voordelen van Airbnb

Nodes\\Detecting\\conclusies\\wel een beleidsprobleem

Nodes\\Detecting\\informatieverzameling

Nodes\\Detecting\\informatieverzameling\\aanleiding monitoring

Nodes\\Detecting\\informatieverzameling\\geen problemen met informatieverzameling

Nodes\\Detecting\\informatieverzameling\\manier van informatie verzamelen

Nodes\\Detecting\\informatieverzameling\\problemen met informatieverzameling

Nodes\\Enforcing

Nodes\\Enforcing\\geen problemen met handhaving

Nodes\\Enforcing\\manier van handhaving

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving\\gebrek aan informatie

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving\\gebrek aan instrumenten

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving\\gebrek aan middelen

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving\\handhaving moeilijk door tijdelijkheid

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving\\Logiesdecreet wordt niet voldoende gehandhaafd

Nodes\\Enforcing\\problemen met handhaving\\te weinig communicatie tussen diensten

Nodes\\Responding

Nodes\\Responding\\Aan het ontwikkelen

Nodes\\Responding\\Bestaande regulering

Nodes\\Responding\\gewenste regulering

Nodes\\Responding\\problemen met regulering

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\beperkte beleidsruimte steden

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\gebrek aan medewerking Airbnb

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\Handhaving

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\Mensen weten niet van regulering af

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\onduidelijke regelgeving

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\Problemen met Logiesdecreet

Nodes\\Responding\\problemen met regulering\\Problemen met VCRO

Bijlage VI: logboek

Documentatie van de belangrijkste stappen in het onderzoeksproces en contacten met respondenten

Selectie cases

6 februari 2018

- Raadpleging basisregister Vlaams logieaanbod door de Vlaamse Overheid voor het selecteren van de cases

Selectie respondenten

8 februari 2018

- Mail sturen naar Valentijn Vanoeteren en Bart van Herck IDEA consult met de vraag naar gegevens van contactpersonen die zij bevroegen bij hun onderzoek naar deeleconomie.

19 februari 2018

- Mail sturen naar de sleutelfiguren die mij werden aangereikt door Valentijn Vanoeteren met de vraag of zij mij respondenten konden aanwijzen die interessant zijn om te contacteren rond regulering van deeleconomie in hun stad.
 - Luk Lafosse (Antwerpen)
 - Gert Vandermosten (Antwerpen)
 - Dieter Dewulf (Brugge)
 - Els De Leeuw (Gent)

Interviews vastleggen en afnemen

20 februari 2018

- Via mail afspraak gemaakt met Stefaan Praet voor een kort overleg op vrijdag 23 februari

21 februari 2018

- Telefonische opvolging mails Gent: dienst economie
 - Doorverwezen naar Christelle Debruycker = adviseur
- Mail naar Christelle Debruycker (Gent) voor aanvraag verkennend gesprek
 - Ging mijn mail doorsturen naar collega's die mij eventueel konden helpen
- Telefonische opvolging Gert Vandermosten (Antwerpen)
 - Gaat mij mail sturen met contactpersoon en interessante literatuur
 - Contactpersoon Tom Bosman verantwoordelijk voor de logiesregelgeving binnen visit Antwerpen
- Telefonisch contact met Visit Gent
 - Hebben mijn vraag genoteerd en gaan contacten zoeken die mij verder kunnen helpen rond dit onderwerp

22 februari 2018

- Telefonische opvolging bij Els de Leeuw (Gent)
 - Doorverwezen naar Erwin Vande Wielen (Gent)
 - Doorverwezen naar Bart Rondas (Gent)

- Via e-mail een afspraak gemaakt met Bart Rondas (Gent) voor een eerste verkennend gesprek op donderdag 1 maart.

23 februari 2018

- Verkennend gesprek met Stefaan Praet, Toerisme Brugge.

26 februari 2018

- Mail terug van Tom Bosman (Antwerpen) voor afspraak verkennend gesprek 7 maart
- Contacteren via mail: voorzitters lokale beroepsverenigingen Horeca Vlaanderen voor interview

27 februari 2018

- Mail gestuurd naar Thierry Lemahieu (horeca Brugge) met vraag voor interview
- Mail naar Korneel Morlion (Ruimtelijke Ordening – Brugge) met vraag voor interview.

1 maart 2018

- Verkennend gesprek met Bart Rondas (Gent)
- Mail gestuurd naar respondenten die mij werden aangeduid door meneer Rondas:
 - Hilde Reynvoet – Dienst Wonen
 - Katlijn Van Nimmen – Dienst Stedenbouw

5 maart 2018

- Mail van Korneel Morlion waarin hij mij doorverwijst naar Annelies Saron (verantwoordelijke RO binnenstad)
- Telefonische navolging mail Hilde Reynvoet (Gent, Wonen)
 - Assistent heeft mijn naam/nummer genoteerd en ging haar attent maken op mijn mail.
- Telefonische navolging van Katlijn van Nimmen (niet aanwezig) + nieuwe mail gestuurd als reminder.
- Opvolging van de mails naar Horeca Gent en Antwerpen

6 maart 2018

- Telefonisch contact met Sofie Rondas (Brugge- Ruimtelijke Ordening)
 - Interview vastgelegd op 12 maart 2018 (10u30)

7 maart 2018

- Mail van Katlijn van Nimmen (stedenbouw en ruimtelijke planning – Gent) dat ze graag meewerkt maar pas na de visienota die momenteel in bespreking is, politiek is goedgekeurd.
- Via mail datum afgesproken met Thierry Lemahieu (horeca Brugge) voor interview: 12 maart (9u)
- Verkennend gesprek met Tom Bosman (Antwerpen)
- Mail met contactgegevens respondenten Antwerpen gekregen van Tom Bosman
 - Mail teruggestuurd met vraag naar kopie onderzoek naar Airbnb in Antwerpen
- Mail naar Stefaan Praet (Brugge) gestuurd om datum vast te leggen voor interview.

8 maart 2018

- Mail naar Luc Dehouwer (Ruimtelijke Ordening- Antwerpen) met vraag voor interview.
- Telefonisch contact met Laurens Roels (horeca Gent)
 - Doorgestuurd naar Kurt Neyrynck.
- Telefonische navolging Davy Brocatus: voicemail + herinneringsmail
 - Interview vastgelegd op 19 maart om 10u

9 maart 2018

- Telefonisch datum voor interview vastgelegd Stefaan Praet: 16 maart om 10u
- Telefonische navolging Luc Dehouwer: voicemail

- Telefonische navolging Hilde Reynvoet: opnieuw naam en telefoonnummer genoteerd.

12 maart 2018

- Interview Thierry Lemahieu 9u
- Interview Annelies Saron 10u30
- Interview vastgelegd met Luc De Houwer (20 maart 2018: 10u30)
- Mail gestuurd naar Tom Bosman om interview vast te leggen (28 maart 2018: 9u30)
- Mail gestuurd naar Bart Rondas om interview vast te leggen (23 maart 2018, 8u15)

13 maart 2018

- Mail naar Bart Rondas voor bijkomende respondenten in Gent rond Ruimtelijke Ordening en Wonen aangezien ik hier geen gehoor krijg
- Telefonisch contact met Laurens Roels , nieuw e-mailadres gekregen van Kurt Neyrynck, mail daarnaar gestuurd.

14 maart 2018

- Mail van Bart Rondas met naam dossierbeheerder kabinet Wonen en Ruimtelijke Ordening
- Gebeld naar dossierbeheerder Ruimtelijk Ordening en Wonen maar is niet aanwezig tot maandag 19/3
- Opnieuw herinneringsmail naar Kaat van Nimmen en Hilde Reynvoet
 - Hilde Reynvoet afwezig tot 16/3

16 maart 2018

- Interview met Stefaan Praet te Brugge

18 maart 2018

- Mail naar Annelies Saron met vraag naar bijkomende documenten, naar aanleiding van ons interview.

19 maart 2018

- Mail van Kurt Neyrynck om interview vast te leggen: 21 maart 2018 – 20u
- Interview met Davy Brocatus

20 maart 2018

- Interview met Luc De Houwer
- Telefonisch contact met Liselotte Mortier (Gent) om interview vast te leggen: **28 maart 2018, 16u**

21 maart 2018

- Interview met Kurt Neyrynck

23 maart 2018

- Interview met Bart Rondas

26 maart 2018

- Mail van Katlijn van Nimmen om kort gesprek vast te leggen (max. 30 minuten) (29 maart 2018 – 9u30).
- Eerste mail gestuurd naar Toerisme Vlaanderen – Geert Martin om vraag voor interview.
- Mail naar Stefaan Praet & Bart Rondas voor elektronische versie van documenten die ik kreeg tijdens interview.

27 maart 2018

- Mail van Geert Martin: **interview op 20 april om 11u.**
- Mail van Stefaan Praet met elektronische versie van NIT rapport

28 maart 2018

- Interview met Tom Bosman
- Interview met Liselotte Mortier

29 maart 2018

- Interview met Katlijn van Nimmen

20 april 2018

- Interview met Geert Martin
- Contacteren verhuurders Airbnb om telefonische interviews vast te leggen.

23 april 2018

- Telefonisch gesprek verhuurder Airbnb Brugge
- Telefonisch gesprek verhuurder Airbnb Antwerpen

24 april 2018

- Telefonisch gesprek verhuurder Airbnb Gent

Overzicht contactpersonen Gent		
Els de Leeuw	Directeur Dienst Economie	Initieel contactpersoon via IDEA consult. Stuurde mij door naar Dienst Toerisme.
Erwin Van de Wiele	Directeur Dienst Toerisme	Doorgestuurd naar Bart Rondas.
Bart Rondas	Adjunct van de directie Dienst Toerisme	Doorverwezen door Erwin Van de Wiele voor. Verkennd gesprek op 1 maart.
Hilde Reynvoet	Dienst Wonen	Telefonische navolging, assistent heeft mijn naam genoteerd.
Katlijn van Nimmen	Dienst Stedenbouwkundige en ruimtelijke planning	Verkennd gesprek 29/3 om 9u30.
Liselotte Mortier	Kabinet van de schepen voor ruimtelijke ordening & wonen - dossierbeheerder	Interview woensdag 28 maart 2018
Horeca Gent		
Laurens Roels	Voorzitter Horeca Gent	Doorgestuurd naar Kurt Neyrynck.
Kurt Neyrynck	Ondervoorzitter horeca Vlaanderen en penningmeester afdeling Gent	Interview 21 maart 2018

Contactpersonen Brugge		
Stad		
Dieter Dewulf	Directeur dienst Toerisme	Initieel contactpersoon via IDEA consult. Doorgestuurd naar Stefaan Praet.
Stefaan Praet	Deskundige kwaliteitszorg dienst Toerisme	Contactgegevens gekregen via Dieter Dewulf. Verkennd gesprek - Interview 16 maart
Korneel Morlion	Diensthooft Ruimtelijke Ordening	Doorverwezen naar verantwoordelijke voor binnenstad (Annelies Saron)
Annelies Saron	Diensthooft ruimtelijke ordening - binnenstad	Interview 12 maart 2018 10u30
horeca		
Karel Hessels	Voorzitter Horeca Brugge	Gaat mij in contact brengen met Lemahieu
Chris Janssen	Secretaris horeca Brugge	Mailde terug dat ik Thierry Lemahieu moet contacteren
Thierry Lemahieu	Penningmeester Hotel Horeca Brugge	Interview 12 maart 2018 9u

Contactpersonen Antwerpen		
Stad		
Gert Vandermosten	Coördinatie Stadlab2050	Initieel contactpersoon via IDEA consult. Stuurde mij door naar Tom Bosman
Tom Bosman	Visit Antwerpen	Verkennd gesprek 7 maart - Interview 28 maart
Luc De Houwer	Business & Innovatie/investdesk	Mail gestuurd op 8 maart met vraag interview. Interview 20 maart
Horeca		
Davy Brocatus	Voorzitter Horeca Antwerpen	Interview 19 maart 10u

Toerisme Vlaanderen
Geert Martin Diensthooft Kwaliteit - Projectleider nieuw Logiesdecreet

Analyse

2 april 2018

- Eerste thematische codes vastleggen op basis van eerste lezing interviews en theoretisch kader.
 - **Detecting:** Informatie verzamelen over ongewenst gedrag en kijken of men het een probleem vindt. Men moet weten wat er aan de hand is vooraleer men kan gaan reguleren.
 - **Responding:** ontwikkelen van regulering.
 - **Enforcing:** effectief toepassen van regulering en handhavingsinstrumenten.

3 april 2018

- Uploaden van alle transcripties in Nvivo en toekennen van case classification
 - STEDEN
 - STAD (Gent – Antwerpen- Brugge)
 - Beleidsdomein (RO – Toerisme)
 - Standpunt (stad -horeca)

4 april 2018

- Opstellen van basiscodeboom en start codering

5 april – 8 april 2018

- Codering via codeboom en open codering
- Axiaal coderen

9 april -12 april 2018

- Verwerking en eerste rapportering resultaten

16 april 2018

- Feedback van promotor op eerste resultaten analyse

16 april – 30 april 2018

- Afwerken analyse en rapportering

1 mei – 8 mei

- Conclusies schrijven en rapportering afwerken

9 mei

- Doorsturen naar promotor voor finale feedback