

DAGVAARDING COLLECTIEVE VORDERING EX. ARTIKEL 3:305A BW

Heden, de

tweeduizendvijfentwintig (2025)

op verzoek van

de Stichting **STICHTING AMSTERDAM HEEFT EEN KEUZE**, statutair gevestigd te Amsterdam en kantoorhoudende aan de Zeeburgerdijk 13H, 1093 SK, te Amsterdam, die in deze zaak woonplaats kiest op het kantooradres van Höcker Advocaten B.V. aan de Apollolaan 153, 1077 AS, te Amsterdam, van welk kantoor mr. M.E. Kingma door eiseres als advocaat wordt gesteld,

heb ik

GEDAGVAARD

de publiekrechtelijke rechtspersoon **DE GEMEENTE AMSTERDAM**, waarvan de zetel is gevestigd aan de Amstel 1, 1011 PN te Amsterdam, aldaar mijn exploot doende en afschrift van deze dagvaarding en de na te melden producties latende aan:

OM

op woensdag 1 oktober 2025 om 10:00 uur, niet in persoon maar vertegenwoordigd door een advocaat, te verschijnen op de zitting van de rechtbank Amsterdam in het gerechtsgebouw aan de Parnassusweg 280, 1076 AV Amsterdam,

MET DE AANZEGGING

dat bij verschijning in het geding van gedaagde een griffierecht zal worden geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning. De hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorend bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website www.kbvg.nl/griffierechtentabel;

dat van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overgelegd:

- een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
- een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand als bedoeld in artikel 7, derde lid, onder e, van die wet, waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens, bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;

dat indien gedaagde niet uiterlijk op de genoemde zitting op de voorgeschreven wijze in het geding verschijnt of verschenen zijnde het hiervoor genoemde griffierecht niet tijdig betaalt de rechtbank verstek tegen gedaagde zal verlenen en de eis zal toewijzen, tenzij de voor de dagvaarding voorgeschreven termijnen en formaliteiten niet in acht zijn genomen en/of de eis de rechtbank onrechtmatig of ongegrond voorkomt;

dat de eisende en de gedaagde partij verplicht zijn om de feiten die van belang zijn voor de beslissing van de rechter volledig en naar waarheid aan te voeren;

dat de rechter de gestelde feiten of rechten die door een partij zijn gesteld en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, als vaststaand moet beschouwen, behoudens zijn bevoegdheid bewijs te verlangen, zo vaak aanvaarding van de stellingen zou leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat;

dat eiseres ingevolge artikel 1018c lid 2 Rv op straffe van niet-ontvankelijkheid verplicht is het exploit van dagvaarding binnen twee dagen na de dag van dagvaarding ter griffie in te dienen, onder gelijktijdige aantekening van de dagvaarding in het centraal register voor collectieve acties als bedoeld in artikel 305a, lid 7, van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. De aantekening gaat vergezeld van een uittreksel van de dagvaarding;

dat deze aantekening tot gevolg heeft dat – tenzij de rechtbank eiseres aanstonds niet ontvankelijk verklaart – de rechtbank de zaak aanhoudt totdat een termijn van drie maanden na de aantekening in het centraal register is verstreken;

na het verstrijken van deze termijn de behandeling van de zaak wordt voortgezet in de stand waarin zij zich bevindt, tenzij ingevolge artikel 1018d, tweede lid, Rv deze termijn is verlengd of een andere collectieve vordering voor hetzelfde gebeurtenis is ingesteld;

dat de in artikel 128, tweede lid, Rv bedoelde roldatum voor het nemen van de conclusie van antwoord door de rechtbank zal worden bepaald op een termijn van zes weken nadat de in artikel 1018c, derde lid, Rv bedoelde termijn is verstreken

WEGENS HET VOLGENDE

1. Waar gaat deze zaak over?

- 1.1. Eiseres, Stichting Amsterdam heeft een Keuze (de “Stichting”) behartigt op grond van haar statuten de belangen van de inwoners van Amsterdam ter bevordering van de leefbaarheid in de gemeente Amsterdam. Zij richt zich daarbij in het bijzonder op het bestrijden van overmatig toerisme. De Stichting komt voort uit het volksinitiatief “Amsterdam heeft een Keuze” en twaalf bewonersorganisaties: Wijkcentrum d’Oude Stadt, Stop de Gekte, Vereniging Voordestad, Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad, Stichting Katrijn, Bewonersorganisatie Grachten 9+, Buurtplatform De Nachtwacht, Comité Oude Pijp, Bewonersorganisatie Wallenbuurt, Vereniging Irenebuurt Amsterdam, Bewonersvereniging de Mirandabuurt en Wij-Amsterdam. Het laatstgenoemde Wij-Amsterdam is een federatie die nog eens 20 additionele bewonersorganisaties vertegenwoordigt.

Productie 1: statuten Stichting Amsterdam heeft een Keuze

Productie 2: steunverklaringen bewonersorganisaties

- 1.2. De Stichting is deze rechtszaak namens haar achterban begonnen omdat de gemeente Amsterdam (de "Gemeente") zich niet houdt aan de Verordening op toerisme in balans Amsterdam (de "Verordening"), die in juli 2021 is vastgesteld door de gemeenteraad (de "Raad").
- 1.3. De Verordening is opgesteld na het door de oprichters van de Stichting geïnitieerde volksinitiatief "Amsterdam heeft een keuze". De initiatiefnemers maakten zich zorgen over de enorme toename van toerisme in Amsterdam. Het aantal toeristenovernachtingen per jaar is in tien jaar tijd verdubbeld, en Amsterdam staat bovenaan de lijst met het aantal toeristen per inwoner van Europese hoofdsteden. Dit heeft zijn weerslag op de Amsterdammer. De gevolgen van massatoerisme beïnvloeden het dagelijkse leven van veel bewoners van de stad; zij hebben te maken met overlast, drukte, het verdwijnen van voorzieningen en een sterk veranderende leefomgeving.
- 1.4. De oprichters van de Stichting zagen tijdens de coronapandemie hoe de stad weer van de bewoners werd toen het toerisme wegviel. Zij besloten daarom in 2020 een volksinitiatief te beginnen, om de Gemeente op te roepen om ervoor te zorgen dat de stad ook na de pandemie weer leefbaar zou worden voor haar inwoners. Het volksinitiatief "Amsterdam heeft een keuze" is destijds in twee weken tijd 30.000 keer ondertekend, en heeft geleid tot de in 2021 met slechts één tegenstem door de Raad aangenomen Verordening.

Productie 3: Verordening toerisme in balans

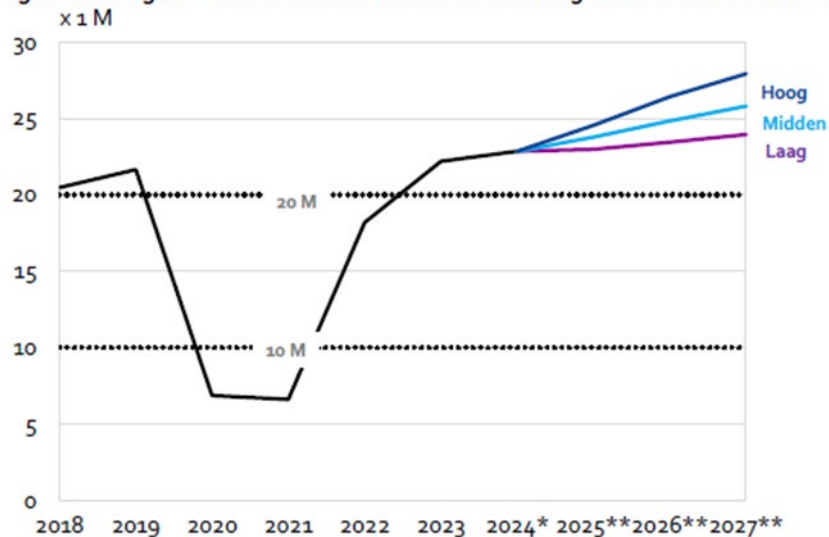
- 1.5. In artikel 2 van de Verordening is een bandbreedte vastgesteld van het totaal aantal toeristenovernachtingen per jaar waarbinnen er balans wordt geacht te zijn tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers op gemeenteniveau. Deze bandbreedte is vastgesteld op tussen de 10 en 20 miljoen toeristenovernachtingen per jaar, waarbij respectievelijk 12 en 18 miljoen toeristenovernachtingen per jaar als signaalwaarden gelden. In de Verordening zijn ook waarborgen voor deze bandbreedte opgenomen, waarbij het college van burgemeester en wethouders (het "College") bepaalde stappen moet ondernemen bij geprognostiseerde overschrijding van een signaalwaarde.
- 1.6. Zo moet het College de Raad in dat geval een voorstel doen voor een beleidsnota over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte wordt gebracht of gehouden in de geprognostiseerde periode van drie jaar. Die beleidsnota moet ten minste de maatregelen bevatten die het college neemt om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden, waarbij onder meer wordt ingegaan op de mogelijke regulering van het aantal toeristenovernachtingen met behulp van de toeristenbelasting. Ook moet in de beleidsnota zijn opgenomen wat de verwachte impact is van maatregelen op het aantal toeristenovernachtingen in de geprognostiseerde periode van drie jaar.
- 1.7. Desondanks is het aantal toeristenovernachtingen al in 2023 weer ruim boven de 20 miljoen uitgekomen. In dat jaar waren er 22,2 miljoen toeristenovernachtingen. In 2024 waren dat

er 22,9 miljoen, en de verwachting is dat 2025 op 23,8 miljoen zal uitkomen. De prognoses voor 2026 en 2027 zien er nog slechter uit. Het door de afdeling Onderzoek en Statistiek gehanteerde scenario "midden" komt neer op 24,6 miljoen overnachtingen in 2026 en 25,6 miljoen overnachtingen in 2027. In het scenario "hoog" gaat het zelfs om respectievelijk 26,4 en 27,9 miljoen toerismeovernachtingen.

Productie 4: Bezoekersprognose Amsterdam 2025-2027, Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam mei 2025
Zie voor de kerncijfers bezoekersprognose pagina 10 onderaan.

De ontwikkeling van het aantal toerismeovernachtingen en de verwachte scenario's ten opzichte van de in de Verordening vastgelegde bandbreedte zijn in productie 4 weergegeven in onderstaande figuur:

Figuur 1.3 Prognose van het aantal toeristenovernachtingen in Amsterdam in 2025-2027



* voorlopige cijfers. ** bezoekersprognose mei 2025.

- 1.8. Ondanks het feit dat het aantal toeristenovernachtingen al drie jaar boven de in de Verordening vastgestelde bandbreedte uitkomt, en ondanks dat dit aantal in alle geprognostiseerde scenario's nog meer zal toenemen, neemt de Gemeente tot op heden geen effectieve maatregelen waarmee het aantal overnachtingen naar verwachting weer binnen de bandbreedte kan worden gebracht. Dit terwijl er wel aantoonbaar effectieve maatregelen voorhanden zijn waarmee het aantal overnachtingen, ook volgens de Gemeente zelf, weer binnen de bandbreedte kan worden gebracht (zie al. 3.15 – 3.17 hierna). De Gemeente handelt daarmee in strijd met haar eigen Verordening.
- 1.9. Het College heeft daarnaast al drie jaar achtereen nagelaten om conform artikel 3 van de Verordening een voorstel voor een beleidsnota aan de Raad te sturen over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen weer binnen de bandbreedte wordt gebracht, waarbij wordt ingegaan op de verwachte impact van de voorgestelde maatregelen (zie al. 3.7 – 3.9 hierna).

- 1.10. De Gemeente voldoet dus niet aan de verplichtingen die zij op grond van de Verordening heeft. De Stichting en haar achterban hebben de Gemeente geruime tijd en herhaaldelijk geprobeerd ertoe te bewegen om haar verplichtingen alsnog na te leven. Dit heeft helaas niet tot resultaten geleid. Om te voorkomen dat de Verordening een dode letter wordt, ziet de Stichting zich nu genoodzaakt de Gemeente in rechte te betrekken.
- 1.11. In deze dagvaarding wordt eerst uiteengezet waarom de Stichting voldoet aan de eisen van artikel 3:305a BW en titel 14a Rv, en dus ontvankelijk is. Vervolgens zal kort worden ingegaan op de feiten: het probleem van overtoerisme, de achtergrond en inhoud van de Verordening en het handelen van de Gemeente. Daarna zal worden uiteengezet dat de Gemeente dient te worden veroordeeld tot nakoming van haar rechtsplicht tot het naleven van de Verordening op grond van artikel 3:296 BW, dan wel omdat zij door de Verordening niet na te leven onrechtmatig handelt jegens de inwoners van Amsterdam. Vervolgens zullen de vorderingen van de Stichting worden toegelicht en zal worden ingegaan op de bekende verweren van de Gemeente. Tot slot wordt besproken waarom uw rechtbank bevoegd is kennis te nemen van deze vordering.

2. Ontvankelijkheid Stichting

Artikel 3:305a BW

- 2.1. De Stichting is op grond van artikel 3:305a BW bevoegd om vorderingen als de onderhavige in te stellen ten behoeve van haar achterban.

Verlicht regime artikel 3:305a lid 6 BW

- 2.2. Op grond van artikel 3:305a lid 6 BW kan de rechter een rechtspersoon ontvankelijk verklaren zonder dat is voldaan aan alle vereisten van artikel 3:305a BW, in de volgende gevallen:
- (i) voor rechtsvorderingen met een ideëel doel (algemeen belangacties) en een zeer beperkt financieel belang; of
 - (ii) wanneer de aard van de vordering van de rechtspersoon of van de personen tot bescherming van wier belangen de rechtsvordering strekt, daartoe aanleiding geeft.
- 2.3. De achtergrond van deze uitzondering is dat de wetgever rechtspersonen die opkomen voor een algemeen belang of ideëel doel geen onnodige drempels heeft willen opwerpen.¹ In deze zaak is er voldoende reden voor uw rechtbank om dit "lichte ontvankelijkheidsregime" toe te passen. De Stichting stelt haar vorderingen in met een ideëel doel, namelijk het leefbaar houden van de stad Amsterdam voor haar inwoners. De Stichting heeft geen enkel financieel belang bij haar vorderingen, en zij vordert geen schadevergoeding. Deze zaak leent zich dan ook bij uitstek voor toepassing van het lichte regime. Artikel 3:305a lid 2, sub a tot en met e en lid 5 BW dienen daarom buiten beschouwing te blijven bij de beoordeling van de

¹ *Kamerstukken II*, 2016-2017, 34 608, nr. 3, p. 28.

ontvankelijkheid van de Stichting. Dat de Stichting aan de overige ontvankelijkheidsvereisten voldoet, licht zij hierna toe.

Stichting voldoet aan artikel 3:305a lid 1 en 2 BW

- 2.4. Op voet van artikel 3:305a lid 1 BW kan een stichting met volledige rechtsbevoegdheid een rechtsvordering instellen die strekt tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen (*gelijksoortigheidsvereiste*), voor zover zij deze belangen volgens haar statuten, en daadwerkelijk, behartigt (*belangenvereiste*) en deze belangen voldoende zijn gewaarborgd. Volgens artikel 3:305a lid 2 BW zijn de belangen voldoende gewaarborgd als de rechtspersoon voldoende representatief is (*representativiteitsvereiste*). De Stichting voldoet aan deze vereisten.

Belangenvereiste

- 2.5. De Stichting heeft op voet van artikel 3.1. van haar statuten tot doel:

"(...) het behartigen van de belangen van de inwoners van de gemeente Amsterdam ter bevordering van de leefbaarheid in de gemeente, in het bijzonder door het bestrijden van overmatig toerisme en voorts al hetgeen in de ruimste zin met één en ander verband houdt, daartoe behoort en/of daartoe bevorderlijk kan zijn."

- 2.6. In artikel 3.2. van de statuten is bepaald dat de Stichting dit doel onder meer probeert te bereiken door:

"- het oprichten van een platform en het voeren van campagne tegen overmatig toerisme;

- het in rechte opkomen voor de in lid 3.1 genoemde belangen;

- het verrichten van alle overige handelingen die met het vorenstaande in de ruimste zin verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn."

(zie **Productie 1**: Akte van oprichting Stichting)

- 2.7. Ook feitelijk behartigt de Stichting deze belangen. Hoewel de Stichting pas in april 2025 is opgericht, zijn de oprichters van de Stichting al sinds 2020 actief voor wat toen nog de informele belangenorganisatie *Amsterdam heeft een keuze* was. In die hoedanigheid heeft *Amsterdam heeft een keuze* in 2020 meer dan 30.000 handtekeningen van Amsterdammers opgehaald ter ondersteuning van haar volksinitiatief. Vervolgens hebben de initiatiefnemers in nauwe samenwerking met de Gemeente meegewerkt aan het opstellen van de concept-Verordening, die uiteindelijk is aangenomen door de Raad. Toen duidelijk werd dat de Gemeente te weinig deed om de Verordening uit te voeren, heeft *Amsterdam heeft een keuze* herhaaldelijk bij de Gemeente aangedrongen om méér te doen. Zo hebben de initiatiefnemers, samen met de achterliggende organisaties Stichting Katrijn, Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad, Wij Amsterdam, Stop de Gekte, Bewonersgroep Grachten 9+ en Wijkcentrum d'oude Stadt, in 2024 in een raadsadres de Raad opgeroepen om met een maatregelenpakket te komen dat het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte brengt.

Productie 5: Raadsadres van initiatiefnemers van de verordening Toerisme in Balans inzake de verordening Toerisme in Balans, 17 juni 2024, VN2024-009254

- 2.8. Ook na de oprichting van de Stichting heeft zij de aandacht van het publiek gevraagd voor de problemen van overtoerisme, door het voeren van campagne via verschillende (social) media² en haar website³ en overige (sociale) media. Ook heeft zij herhaaldelijk contact gezocht met de Gemeente om aandacht te vragen voor dit probleem.
- 2.9. Daarnaast is van belang dat de organisaties waar de Stichting uit voortkomt ook al sinds jaar en dag feitelijke werkzaamheden verrichten ter behartiging van de belangen van de inwoners van Amsterdam, en ook specifiek op het gebied van het tegengaan van overlast door toerisme.
- 2.10. Zo organiseerde stichting Stop de gekte in 2019 een petitie waarin zij inwoners opriep zich uit te spreken tegen het overtoerisme op de Burgwallen. Deze petitie is meer dan 1.200 keer ondertekend.⁴ Een ander voorbeeld is de in 2024 door verschillende organisaties (waaronder stichting Bewonersorganisatie Wallenbuurt) georganiseerde demonstratie⁵ tegen overtoerisme, en een de film- en discussieavond over het thema.⁶ Verder legde een groep van ruim twintig Amsterdamse organisaties op 21 mei 2020 gezamenlijk het Actieplan Stad in Balans voor aan de Amsterdamse gemeenteraad. Daarbij waren onder meer Wij-Amsterdam, Stop de Gekte, d'Oude Stadt, en Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad betrokken.⁷ Ook richtten de organisaties waar de Stichting uit voortkomt zich in een brief van 9 januari 2024 gezamenlijk tot burgemeester Halsema om maatregelen te nemen tegen drugstoerisme, omdat een gemeentelijk drugsbeleid voor toeristen het aantal toeristenovernachtingen naar schatting met drie tot vijf miljoen per jaar zou kunnen terugbrengen.⁸ Bovendien zijn er de uitgebreide publicaties van Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad voor haar achterban over het overtoerisme, zoals het stuk waarin zij de Gemeente oproept snel effectieve maatregelen tegen overtoerisme te nemen.⁹
- 2.11. Voor zover de rechtbank onverhoopt van oordeel zou zijn dat niet blijkt dat de Stichting de belangen van haar achterban feitelijk (voldoende) behartigt, meent de Stichting dat zij niettemin ontvankelijk is op grond van haar statuten. In de rechtspraak is uitgemaakt dat als

² Bijvoorbeeld een opiniestuk in het Parool van 2 mei 2025: <https://www.parool.nl/columns-opinie/opinie-afpraak-is-afpraak-desnoods-beginnen-we-een-rechtszaak-om-amsterdam-leefbaar-te-houden~b595599a/>, een item op AT5 in mei 2025: <https://www.youtube.com/watch?v=4buVjvQ-M3s> en een item op NH Nieuws: <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/348967/rechtszaak-over-massatoerisme-we-willen-dat-de-gemeente-afspraken-nakomt>

³ <https://www.amsterdamheefteenkeuze.nl/>

⁴ <https://stopdegekte.nl/>

⁵ Zie: <https://oudestadt.nl/eerste-demonstratie-tegen-over-toerisme/>

⁶ Zie de aankondiging op: <https://filmlokaal.nl/film/i-love-venice/>

⁷ Zie: <https://www.wij-amsterdam.eu/2020/05/21/meer-dan-20-amsterdamse-bewonersorganisaties-lanceren-gezamenlijk-actieplan-stad-in-balans/>

⁸ Vindplaats: <https://www.amsterdamsebinnenstad.nl/archief/docs/20240109-HetisGenoeg-Brief-aan-BM.pdf>

⁹ Oproep aan wethouder [M]: 'Kom sneller met effectieve maatregelen tegen overtoerisme', vindplaats: <https://www.amsterdamsebinnenstad.nl/nieuws/index.php?nieuws=393>

belangen zich niet lenen voor bescherming via individuele acties, dat reden is om de enkele doelomschrijving voldoende te achten.¹⁰

- 2.12. Daarvan is hier sprake: deze kwestie leent zich niet voor individuele procedures. Voor individuele inwoners is het (nagenoeg) onmogelijk om aannemelijk te maken dat juist hun persoonlijke belang wordt geschaad doordat het aantal toeristenovernachtingen in de komende jaren de grens van 20 miljoen overschrijdt. Zij kunnen het vereiste procesbelang bij het instellen van een individuele actie aldus maar moeizaam aantonen, terwijl ook uit eigen stukken van de Gemeente blijkt dat er in zijn algemeenheid negatieve gevolgen optreden voor inwoners van de stad als er sprake is van structureel overtoerisme (zie al. 3.1 hierna). Een collectieve (algemeen belang)actie is hier dan ook de meest aangewezen route om het (niet) handelen van de Gemeente door de rechter te laten toetsen. Onder de gegeven omstandigheden volstaat de doelomschrijving dan ook.

Gelijksoortigheidsvereiste

- 2.13. Collectieve acties vereisen verder gelijksoortigheid van belangen. Belangen zijn gelijksoortig als zij zich lenen voor bundeling, zonder dat bijzondere omstandigheden van individuele belanghebbenden betrokken moeten worden. Deze eis is relevant, omdat (alleen) in dat geval op efficiënte en effectieve wijze ten behoeve van alle belanghebbenden in één procedure over de vorderingen kan worden beslist.
- 2.14. Collectieve acties kunnen worden onderscheiden in groepsacties en algemeen belangacties. Bij groepsacties bestaan (persoonlijke) te individualiseren belangen en moet met name voor de gelijksoortigheid worden gewaakt. Bij algemeen belangacties is daarvan geen sprake. Een algemeen belang raakt namelijk iedereen of in ieder geval een grote, diffuse, groep. In de procedure worden rechts- en feitelijke vragen daarom niet per individu verschillend beantwoord; deze zijn gemeenschappelijk. Bij algemeen belangacties zijn belangen dan ook snel voldoende gelijksoortig.¹¹
- 2.15. Dat geldt ook hier. De Stichting behartigt een algemeen belang door op te komen tegen de niet-naleving van gemeentelijke regels die overtoerisme moeten tegengaan. Uit eigen stukken van de Gemeente blijkt dat de inwoners van Amsterdam onevenredig veel nadeel (zullen) ondervinden, als er jaarlijks meer dan 20 miljoen toeristen de stad bezoeken. Bovendien concludeerde de Gemeente in 2022 na onderzoek zelf nog:

"(...) De balans tussen toeristische drukte en een leefbare stad voor Amsterdammers is, met name in de binnenstad, compleet verstoord geraakt. (...) Overlast en overtoerisme zijn signalen dat de grens bereikt is en dat de leefbaarheid in gevaar is."

Productie 6: Visie bezoekerseconomie in Amsterdam 2035 (p. 3)

- 2.16. Het is daarmee voor alle inwoners van Amsterdam van belang dat de Gemeente de Verordening naleeft. De vraag of de Gemeente effectieve maatregelen moet treffen, leent

¹⁰ HR 18 december 1992, NJ 1994/139 (*Kuunders/Natuur en Milieu*), rov. 4.1.2 en HR 2 april 1993, NJ 1993/573 (*Producenten en Importeurs van beeld- en geluidsdragers/Snelleman*), rov. 4.2

¹¹ Conclusie PG Wissink, Parket bij de Hoge Raad, 20 juni 2025, ECLI:NL:PHR:2025:695 randnummer 2.19.1.

zich daarmee voor een algemene beantwoording. Individuele omstandigheden van inwoners zijn daarbij niet van belang.

- 2.17. De belangen zijn dan ook voldoende gelijksoortig om in één procedure te kunnen worden behandeld. De belangen lenen zich overigens ook niet voor individuele behandeling (zie alinea 2.12).

Representativiteitsvereiste

- 2.18. Het doel van de representativiteitseis is te voorkomen dat een belangenbehartiger kan procederen zonder de steun van enige achterban, of van een achterban die niet groot – en daarmee niet representatief – genoeg is.¹² Een belangenorganisatie moet bij het starten van een collectieve actie daarom stellen dat zij – kwantitatief gezien – voor een voldoende groot deel van de gedupeerden opkomt. Daarbij moet worden opgemerkt dat uit de wetsgeschiedenis van het huidige artikel 3:305a BW volgt dat de wetgever de representativiteitseis vooral heeft gesteld met het oog op groepsacties waarbij de belanghebbenden kunnen worden geïndividualiseerd.¹³ Dat kan bij een algemeen belangactie – als gezegd – niet. Algemeen belangacties zijn immers juist gericht op de bescherming van een – het individu overstijgend – algemeen belang.
- 2.19. Uit de rechtspraak volgt dan ook dat bij algemeen belangacties voldoende is dat de belangenorganisatie een *adequate spreekbuis* is van de groep waarvoor ze opkomt.¹⁴ De Stichting voldoet aan dat criterium.
- 2.20. Allereerst hebben ruim 30.000 Amsterdammers zich achter de wens om paal en perk te stellen aan het aantal toeristen geschaard door het volksinitiatief '*Amsterdam heeft een keuze*' te ondertekenen. In deze zaak komt de Stichting op voor de belangen van die Amsterdammers. Daarnaast geniet de Stichting momenteel de steun van meer dan 4.000 Amsterdammers die zich aansloten bij haar recente oproep deze procedure te ondersteunen. Dit aantal loopt dagelijks op.

Productie 7: lijst van Amsterdammers die de procedure ondersteunen, en het aanmeldformulier op de website van de Stichting

- 2.21. Bovendien geniet de Stichting de steun van de twaalf belangenorganisaties die (net als de Stichting) opkomen voor de leefbaarheid en balans tussen wonen en toerisme in Amsterdam (zie steunverklaringen in **productie 2**).¹⁵ Tezamen vertegenwoordigen deze twaalf

¹² Kamerstukken II, 2016-2017, 34 608, nr. 3, p. 19.

¹³ Kamerstukken II 2016/17, 34608, nr. 3, p. 18-19.

¹⁴ De rechter mag bij beantwoording van de vraag of een eiser voldoende representatief is gewicht toe kennen aan de aard van de zaak en de concrete omstandigheden van het geval en ook aan kwalitatieve (in plaats van kwantitatieve) factoren meewegen. Zie bijvoorbeeld rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, r.o. 5.17, rechtbank Amsterdam 7 juni 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:3499, r.o. 4.17, rechtbank Midden-Nederland, 17 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4106, rechtbank Den Haag, 12 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:3488.

¹⁵ De steun van belangenorganisaties is voor de representativiteit van belang. Vgl. bijv. rechtbank Den Haag, 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, r.o. 5.19: "*Met de door RBV overgelegde screenshots (...) is namelijk komen vast te staan dat RBV steun geniet van tientallen organisaties, waaronder landelijk opererende belangenorganisaties (...) en diverse bewonersverenigingen rondom Schiphol. (...) Uit dit een en ander volgt dat RBV als een adequate spreekbuis kan worden aangemerkt van de belanghebbenden. Het voorgaande leidt tot de*

organisaties en de Stichting een grote achterban met deelnemers in verschillende wijken van Amsterdam. Het betreffen:

- (i) Wij-Amsterdam: federatie van buurtorganisaties in Amsterdam. De vereniging verbindt op dit moment 23 buurtorganisaties om gezamenlijk voor de belangen van bewoners op te komen, waar zij in de knel komen door het verstoorde evenwicht tussen wonen, werken en recreëren. De achterban van Wij-Amsterdam bestaat uit de volgende organisaties: SamenZeedijk, De NachtWacht, Comité Walbewoners Prinsengracht, Wetering Verbetering, Bewonersgroep Grachten9+, Overtoom, ikbenamsterdam, Rolkoffergroep, Bewonersraad Nieuwmarkt, Platform Bewoners van de Pijp, Rode Loper Centrumsloper, Comité Woonboten Prinsengracht, Leidsebuurt, Comité Oude Pijp, Hand- en Voetboogstraat, De Gouden Bocht, Natuurbescherming ZO, Noord-Jordaan, Gelderse Kade, Werkgroep VOC-Kade/Eilandenoverleg, Buurtorganisatie 1018, Vereniging Belangenbehartiging Bewoners Kerkstraat, Amstelveldbuurt.

Productie 8a: missie Wij-Amsterdam

- (ii) Wijkcentrum d'Oude Stadt: een stichting van, voor en door bewoners die het woon-, werk- en leefklimaat in hun buurt willen verbeteren. Het werkgebied van Wijkcentrum d'Oude Stadt bestrijkt een groot gedeelte van de Amsterdamse binnenstad en is verdeeld in zeven buurten, ieder met een zeer eigen karakter. Elke buurt is vertegenwoordigd in de Wijkraad. De stichting geniet brede steun van bewoners.

Productie 8b: statuten Wijkcentrum d'Oude Stadt

- (iii) Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad: een vereniging met ruim 2.500 leden die zich statutair en daadwerkelijk inzet voor het bevorderen van een goed woon-, werk- en verblijfsklimaat en het tegengaan van overlast in de gemeente Amsterdam.

Productie 8c: statuten vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad

- (iv) Stop de Gekte: een stichting opgericht door bewoners van de Wallen die zich inzet voor de leefbaarheid en tegen het massatoerisme op de Wallen. Haar (statutaire) doel is er dan ook in gelegen de leefbaarheid en de balans tussen wonen, werken en bezoek op de Wallen te herstellen door het verminderen van het aantal bezoekers.

Productie 8d: statuten van stichting Stop de Gekte

conclusie dat RBV voldoende representatief is." En recent nog rechtbank Amsterdam, 15 januari 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:313 r.o. 8.7. e.v.

- (v) Voordestad: een vereniging met 235 leden die zich op grond van haar statuten inzet voor het beschermd stadsgezicht, de kwaliteit van de openbare ruimte en de balans in de binnenstad van Amsterdam. Zij probeert daartoe het gemeentebestuur in gunstige zin te beïnvloeden door overleg, initiatief, inspraak, bezwaar en beroep. Zij doet dat onder meer door het samenwerken met gelijkgezinde organisaties.

Productie 8e: statuten van vereniging Voordestad

- (vi) Stichting Katrijn: een stichting die zich inzet voor bewoners van de Amsterdamse Jordaan en evenwicht wil brengen in de verhouding tussen het massatoerisme en de bewoners van de Jordaan. In haar statuten is haar doel dan ook met zoveel woorden bepaald als het voeren van acties tegen de symptomen van massatoerisme en gentrificatie.

Productie 8f: statuten van stichting Katrijn.

- (vii) Bewonersgroep Grachten 9+: een bewonersorganisatie (informele vereniging) die opkomt voor de belangen van de bewoners in de negenstraatjes- buurt. Grachten 9+ spreekt zich in dat kader nadrukkelijk uit tegen het overtoerisme in deze buurt.
- (viii) Buurtplatform De Nachtwacht: behartigt als stichting de belangen van bewoners en eigenaren van woningen en bedrijven in het gebied omsloten door de Amstel en de Vijzelstraat. Op grond van haar statuten zet zij zich in voor handhaving en verbetering van het leef- en woonklimaat in dat gebied.

Productie 8g: statuten van stichting Buurtplatform De Nachtwacht.

- (ix) Comité Oude Pijp: een informele vereniging met als doel het ontplooiën van activiteiten tot behoud en bevordering van een goede en prettige woon-, werk- en leefomgeving in de Oude Pijp en het voorkomen en het verminderen van overlast van welke aard ook voor bewoners en belanghebbenden op en in de omgeving Van Woustraat, begrensd door het Sarphatipark oostzijde en de straten in het verlengde daarvan, de Amstel, de Ceintuurbaan en de Stadhouderskade, te Amsterdam.
- (x) Bewonersorganisatie Wallenbuurt: een stichting die het gebied tussen de Prins Hendrikkade, de Geldersekade, de Kloveniersburgwal, de Nieuwe Doelenstraat, het Rokin en het Damrak bestrijkt. Haar meest voornamelijk doel is het leefklimaat van de Wallenbuurt te verbeteren.

Productie 8h: statuten bewonersorganisatie Wallenbuurt

- (xi) Vereniging Irenebuurt Amsterdam: een vereniging met het doel de bescherming en verbetering van het woon-, werk- en leefgenot en het milieu in de Irenebuurt in Amsterdam-Zuid.

Productie 8i: statuten Vereniging Irenebuurt Amsterdam

- (xii) Bewonersvereniging de Mirandabuurt: een vereniging met als doel het behartigen van de belangen van de bewoners van de De Mirandabuurt in Amsterdam-Zuid om het tuinstadkarakter van deze buurt te behouden en de daarbij behorende groene en gezonde woon- en leefomgeving, de waterhuishouding, flora, fauna en het milieu te beschermen en verbeteren.

Productie 8j: statuten Bewonersvereniging de Mirandabuurt

- 2.22. Daarnaast blijkt uit de werkzaamheden die de Stichting heeft verricht, en uit het feit dat de Stichting erin is geslaagd met donaties door 600 verschillende donateurs deze procedure te bekostigen dat zij voldoet aan het criterium dat zij een adequate spreekbuis is voor haar achterban. De Stichting is dan ook representatief.
- 2.23. Tot slot wijst de Stichting erop dat in deze procedure een gerechtelijk bevel centraal staat aan de Gemeente om eigen regels na te leven. Daarmee ziet de procedure in de kern op een kwestie over de *rule of law*: het leidende principe in een democratische rechtsstaat dat iedereen (ook de overheid) is gebonden aan wetten en regels. Het kan niet zo zijn dat een overheidsorgaan regels vaststelt, om daar vervolgens niets mee te doen.
- 2.24. Dat is een dusdanig fundamenteel beginsel, dat individuele opvattingen daarover ondergeschikt zijn.¹⁶ De wetgever benadrukt dat het bij (meer) ideële belangen irrelevant is dat niet ieder lid van de samenleving evenveel waarde aan deze belangen hecht, en dat het zelfs mogelijk is dat de belangen waarvoor men met de procedure wenst op te komen, in botsing komen met de ideeën en opvattingen van andere groeperingen in de samenleving.¹⁷ Het feit dat er Amsterdammers kunnen zijn die geen behoefte hebben aan de actie, of het daar niet mee eens zijn, doet aan de ontvankelijkheid van de Stichting dan ook niet af.

Eisen van artikel 3:305a lid 3 BW

- 2.25. De Stichting voldoet voorts aan de vereisten van artikel 3:305a lid 3 BW.
- 2.26. De bestuurders van de Stichting hebben geen winstoogmerk dat via de Stichting wordt gerealiseerd en de belangen die de Stichting nastreeft zijn ook niet op geld waardeerbaar. De vorderingen van de Stichting strekken niet tot schadevergoeding.
- 2.27. De vorderingen hebben daarnaast een voldoende nauwe band met de Nederlandse rechtssfeer. Deze zijn ingesteld tegen de Nederlandse gemeente Amsterdam en hebben betrekking op een door de Gemeente aangenomen en lokaal geldende Verordening.

¹⁶ Vgl. Hoge Raad 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4547 (Clara Wichmann/SGP), waarin de Hoge Raad oordeelde dat aan eis van gelijksoortigheid van art. 3:305a BW was voldaan, nu het de stichting Clara Wichmann met haar vorderingen te doen was om handhaving van het grondrecht op gelijke behandeling - door optreden van de Staat tegen discriminatie wegens geslacht. Hieraan deed volgens de Hoge Raad niet af dat vrouwen die zich eventueel voor de SGP kunnen kandideren geen behoefte hebben aan de actie van de Stichting, juist vanwege het algemene karakter van het belang van alle burgers waarvoor die stichting beoogt op te komen.

¹⁷ *Kamerstukken II* 1991/92, 2248, nr. 3; Rb. Den Haag 28 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:6047, r.o. 5.6.

- 2.28. Tot slot heeft de Stichting herhaaldelijk geprobeerd het gevorderde in goed overleg te bereiken. Zo heeft er op 15 mei 2025 overleg plaatsgevonden tussen het bestuur van de Stichting en wethouder [M] (zie ook al. 3.10 – 3.13 hierna).

Titel 14a Rv

- 2.29. Titel 14a Rv bevat aanvullende procedurele regels voor het voeren van een collectieve actie.
- 2.30. Artikel 1018c lid 1 bepaalt dat de dagvaarding in een collectieve actie aan een aantal vereisten moet voldoen. Deze dagvaarding voldoet aan die vereisten:

sub a: de omschrijving van de gebeurtenissen waarop de vordering betrekking heeft, staat in hoofdstuk 3 van deze dagvaarding.

sub b: zoals blijkt uit deze dagvaarding zijn de personen tot bescherming van wier belangen de vordering strekt, de inwoners van Amsterdam.

sub c: de in deze procedure te beantwoorden vragen zijn naar hun aard gemeenschappelijk, omdat zij gaan over het beleid van de Gemeente Amsterdam, dat voor alle inwoners van de stad gevolgen heeft.

sub d: de omschrijving van de wijze waarop de Stichting voldoet aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 3:305a BW, is hierboven opgenomen.

sub e: de dagvaarding bevat voldoende gegevens om voor de collectieve vordering een exclusieve belangenbehartiger aan te wijzen. Zie hierover ook alinea's 2.35 – 2.38 hierna.

sub f: de hier genoemde gegevens zijn opgenomen in de aanzeggingen.

- 2.31. De Stichting voldoet ook aan artikel 1018c lid 5 onder b. Uit het voorgaande blijkt dat de belangen van de achterban van de Stichting efficiënter en effectiever in één (collectieve) procedure kunnen worden behandeld, dan in individuele procedures. Het is ondoelmatig en waarschijnlijk zelfs onmogelijk voor individuele burgers om dezelfde vordering tot nakoming van de Verordening in te stellen tegen de Gemeente (zie ook alinea 2.12 hiervoor).
- 2.32. De Stichting is verder van mening dat niet alle bepalingen van Titel 14a Rv van toepassing zijn. Artikelen 1018e, 1018f en 1018g Rv dienen buiten toepassing te blijven.¹⁸ Deze bepalingen zien op:
- (i) de aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger;
 - (ii) het bieden van een *opt-out*- (en eventueel *opt-in*-) mogelijkheid; en
 - (iii) het stellen van een termijn voor het beproeven van een schikking.
- 2.33. Hoewel deze voorschriften in beginsel ook gelden bij algemeen belangacties, zijn de regels toegesneden op het geval dat meerdere belangenorganisaties in eenzelfde kwestie procederen over schadevergoedingsvorderingen voor hun eigen (duidelijk afgebakende)

¹⁸ Vgl. rechtbank Den Haag, 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657, r.o. 2.27.

groep benadeelden. Daarvan is in deze procedure echter geen sprake. Uit de rechtspraak volgt daarom dat deze procedurele stappen niet nodig zijn, als de aard van de vorderingen dat niet vereist.¹⁹

2.34. De Stichting licht hierna toe waarom dat hier geboden is.

Geen exclusieve belangenbehartiger

2.35. Het aanwijzen van een exclusieve belangenbehartiger is bedoeld om één belangenorganisatie de leiding en verantwoordelijkheid te geven in een procedure waarbij meerdere belangenorganisaties betrokken zijn. De exclusieve belangenbehartiger is ook degene die met een verweerder tot een schikking kan komen voor de hele groep; al hun belangen worden vanaf dat moment immers behartigd door de exclusieve belangenbehartiger.

2.36. De Stichting treedt echter op in het algemeen belang. Bovendien vordert en verlangt de Stichting geen schadevergoeding. Er bestaat dus geen afgebakende groep voor wie over een schikking kan worden onderhandeld. Hier komt nog bij dat het onwaarschijnlijk is dat andere belangenorganisaties voor een (afzonderlijk) deel van de belanghebbenden zullen willen optreden. Er wordt immers opgekomen voor een algemeen belang, dat ondeelbaar is, en de Stichting geniet de steun van een groot aantal belangenorganisaties (de genoemde twaalf en middels Wij-Amsterdam nog eens van 23 andere buurtorganisaties). 'Concurrentie' met andere belangenorganisaties ligt daarom niet in de rede.

2.37. Aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger dient dan ook geen redelijk doel. Het voorschrift moet daarom buiten toepassing blijven.

2.38. Als de rechtbank niettemin tot aanwijzing van een exclusieve belangenbehartiger besluit, dan is de Stichting daarvoor de meest gerede partij, gelet op haar betrokkenheid bij de totstandkoming van de Verordening en het brede draagvlak dat zij geniet.

Geen opt-in of -outregeling

2.39. Dat geldt ook voor een *opt-in-* of *out procedure*. Bij een vordering met een ideëel karakter is het niet passend deze procedure te doorlopen. Het heeft immers geen zin om de groep personen voor wie de Stichting opkomt (inwoners van Amsterdam) aan te schrijven voor een *opt-out*. Een eventuele opt-out heeft immers voor individuen geen gevolgen. Er kan geen sprake zijn van belanghebbenden die wel en die niet door de uitspraak gebonden zijn. Als de vorderingen worden toegewezen, moet de Gemeente de Verordening naleven. Dat raakt alle inwoners van Amsterdam.

2.40. Onder het oude recht kwam dit duidelijk tot uiting. Artikel 3:305a lid 5 bepaalde voor algemeen belangacties immers:

¹⁹ Zie bijv. rechtbank Den Haag, 8 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2657, r.o. 2.27. rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145, r.o. 5.25 t/m 5.28, rechtbank Den Haag 17 januari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:355, r.o. 5.20 t/m 5.23, rechtbank Den Haag 25 september 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:14834, r.o. 3.23 t/m 3.24.

"Een rechterlijke uitspraak heeft geen gevolg ten aanzien van een persoon tot bescherming van wiens belang de rechtsvordering strekt en die zich verzet tegen werking van de uitspraak ten opzichte van hem, tenzij de aard van de uitspraak meebrengt dat de werking niet slechts ten opzichte van deze persoon kan worden uitgesloten."

- 2.41. De wetgever lijkt met de Wamca overigens inhoudelijk niet van deze regel af te hebben willen wijken, maar heeft simpelweg *"geen rekening gehouden met de situatie dat een opt out niet zinvol is als de aard van de vordering meebrengt"*²⁰.

Geen beproeving schikking

- 2.42. Aangezien de Stichting geen schadevergoeding vordert – die als collectieve schikking door de rechter verbindend kan worden verklaard – is een termijn voor het beproeven van een schikking niet opportuun.
- 2.43. Dat laat onverlet dat de Gemeente de kwestie kan afdoen zonder dat een uitspraak van de rechter nodig is, als zij het met de Stichting eens wordt over een oplossing die – op termijn – ertoe leidt dat het aantal toeristenovernachtingen binnen de in de Verordening vastgestelde bandbreedte komt te liggen. Een vooraf bepaalde termijn is daarvoor echter niet nodig en zorgt bovendien voor nodeloze vertraging van de procedure.

3. Feiten

Overtoerisme

- 3.1. Amsterdam staat inmiddels bovenaan de lijst met het aantal toeristen per inwoner van Europese hoofdsteden.²¹ De snelle groei van het toerisme in Amsterdam heeft zijn weerslag op de Amsterdammer. De gevolgen van massatoerisme beïnvloeden het dagelijkse leven van veel bewoners van de stad; zij hebben te maken met overlast, drukte, vervuiling, het verdwijnen van voorzieningen en een sterk veranderende leefomgeving. In de Visie bezoekerseconomie in Amsterdam 2035 (**Productie 6**) verwoordt de Gemeente dit zelf als volgt:

"Bezoekers verhogen de druk op de toch al overkookte woningmarkt. De stad en haar voorzieningen worden steeds duurder. De balans tussen toeristische drukte en een leefbare stad voor Amsterdammers is, met name in de binnenstad, compleet verstoord geraakt. Groepen toeristen die alleen maar naar de stad komen voor alcohol, seks en drugs veroorzaken overlast. En in brede zin is er sprake van overtoerisme door de negatieve effecten van die vele miljoenen bezoekers. Overlast en overtoerisme zijn signalen dat de grens bereikt is en dat de leefbaarheid in gevaar is. Bezoekers blijven welkom in onze stad maar dit mag niet meer ten koste gaan van de leefbaarheid en toegankelijkheid voor onze bewoners." (p. 3)

²⁰ Kamerstukken II 2023-2024, 36169, nr. 40, p. 8-9.

²¹ Euronews, 'Beat the crowds: Here's which European capitals officially have the most - and least - tourists', vindplaats: <https://www.euronews.com/travel/2023/05/14/beat-the-crowds-heres-which-european-capitals-officially-have-the-most-and-least-tourists>

3.2. Naar aanleiding van het wereldwijd stijgende toerisme zijn er onderzoeken verricht door onder meer de Verenigde Naties Wereld Toerisme Organisatie (UNWTO)²² en het Europees Parlement²³ naar de gevolgen van overtoerisme. Vrijwel alle rapporten die zijn opgesteld naar aanleiding van dit onderzoek concluderen dat overtoerisme leidt tot aanzienlijke schade. De TRAN-commissie van het Europees Parlement deed onderzoek naar de impact van overtoerisme en de mogelijke beleidsmaatregelen die overheden kunnen nemen om overtoerisme te bestrijden.²⁴ De typen schade die werden onderzocht en geïdentificeerd als de belangrijkste negatieve effecten van overtoerisme betreffen:

- Een toename in congestie;
- Overbevolking;
- Vervuiling;
- Schade aan de natuur, historische locaties en monumenten;
- Verslechtering van het aanzicht;
- Verslechtering van de infrastructuur;
- Inflatie;
- Reputatieschade;
- Economische afhankelijkheid van toerisme;
- Verminderde toegankelijkheid;
- Marginalisatie van de lokale bevolking;
- Toenemende criminaliteit;
- 'Touristificatie' van woonwijken;
- Toenemende agressie door misverstanden;
- Verslechtering van de authenticiteit van attracties door aanpassingen ten behoeve van toerisme; en
- Afzwakking van tradities.²⁵

Hierbij moet uiteraard de kanttekening geplaatst worden dat deze lijst niet limitatief is en dat de mate waarin deze effecten worden gevoeld, per locatie verschilt.

3.3. In het onderzoek van de TRAN-commissie concludeerde zij dat Amsterdam in een staat van overtoerisme verkeert en daarmee risico loopt deze negatieve effecten te ondervinden.²⁶ Dat onderzoek toonde echter niet aan in welke mate Amsterdam deze negatieve effecten zou ondervinden. Dit blijkt wel uit ander onderzoek. Onderzoekers van de World Travel & Toerism Council publiceerden in 2017 een rapport waarin zij hebben geanalyseerd hoe groot de risico's zijn voor het ontstaan van verschillende soorten schade door overtoerisme in onder meer Amsterdam.²⁷ In dit kader werd onderzocht hoe groot de kans is dat de lokale bevolking zich vervreemd voelt, hoe groot de kans is dat de toeristische beleving leidt onder het

²² World Tourism Organization (UNWTO), 'Overtourism'? – Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions', UNWTO: Madrid 2018, vindplaats: <https://doi.org/10.18111/9789284419999> (geraadpleegd 15 juli 2025)

²³ Peeters e.a., Research for TRAN Committee – 'Overtourism: impact and possible policy responses', Brussel: Europees Parlement, beleidsafdeling Structuur- en Cohesiebeleid, 2018, vindplaats: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU\(2018\)629184_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/629184/IPOL_STU(2018)629184_EN.pdf) (geraadpleegd 15 juli 2025)

²⁴ Ibid

²⁵ Ibid, p. 38-40.

²⁶ Ibid, p. 82.

²⁷ McKinsey & Company & The World Travel & Tourism Council, Coping with success. Managing overcrowding in tourism destinations, 2017, vindplaats: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/industries/travel%20logistics%20and%20infrastructure/our%20insights/coping%20with%20success%20managing%20overcrowding%20in%20tourism%20destinations/coping-with-success-managing-overcrowding-in-tourism-destinations.pdf> (geraadpleegd 15 juli 2025)

massatoerisme, in hoeverre het overtoerisme lijdt tot overbelaste infrastructuur, wat de schade aan de natuur is door overtoerisme en in hoeverre overtoerisme een bedreiging vormt voor het behoud van cultuur en erfgoed. Uit het rapport blijkt dat Amsterdam voor vrijwel alle onderzochte (sub)categorieën relatief gezien een verhoogd risico op schade kent in verhouding tot andere wereldsteden.²⁸

Het volksinitiatief en de Verordening

- 3.4. Om al deze redenen heeft *Amsterdam heeft een Keuze* (toen nog een informele organisatie) in 2020 besloten een volksinitiatief te beginnen, om de Gemeente ertoe te bewegen de stad weer leefbaarder te maken voor haar inwoners. Dit leidde tot het volksinitiatief “Amsterdam heeft een keuze” dat in korte tijd 30.000 keer is ondertekend.
- 3.5. Naar aanleiding van dit volksinitiatief zijn de initiatiefnemers (tegenwoordig de bestuursleden van de Stichting) door de Gemeente uitgenodigd om het initiatief uit te werken tot een verordening. Daarbij is in samenspraak met de Gemeente het maximum aantal toeristenovernachtingen verhoogd van de 12 miljoen die in het volksinitiatief stond, naar 20 miljoen. De concept-verordening is vervolgens onderworpen aan een uitvoeringstoets (**Productie 9**) en in 2021 op één stem na unaniem aangenomen door de Raad en in werking getreden. In de toelichting bij de Verordening (**Productie 3**) staat dat bij een bepaald aantal bezoekers de stad uit balans raakt en de nadelen van het toerisme groter worden dan de voordelen. Dit aantal bezoekers is in de Verordening dus uitgedrukt in toeristenovernachtingen, en het omslagpunt is vastgesteld op 20 miljoen.
- 3.6. Ondanks de grote eensgezindheid bij het aannemen van de Verordening, is van het daadwerkelijk bereiken van de doelen in de Verordening helaas weinig terecht gekomen. Al sinds 2023 komt het aantal jaarlijkse toerismeovernachtingen ruim boven de 20 miljoen uit. De Gemeente neemt echter geen maatregelen die (naar verwachting) effectief genoeg zijn om de toeristenovernachtingen weer binnen de bandbreedte te brengen. De Gemeente heeft wel een aantal maatregelen getroffen, zoals een verbod op nieuwe bedden in hotels, een blowverbod in bepaalde gebieden, het voeren van een “Stay Away” campagne tegen feesttoeristen, en het verhogen van de toeristenbelasting. Deze maatregelen zijn echter (volstrekt) onvoldoende gebleken om beneden het in de Verordening vastgelegde maximum te blijven.
- 3.7. Het College heeft daarnaast herhaaldelijk nagelaten om conform artikel 3 van de Verordening binnen zes maanden nadat duidelijk is geworden dat het verwachte aantal toeristenovernachtingen buiten de signaalwaarden zou vallen, een voorstel voor een beleidsnota aan de Raad te sturen over de wijze waarop het aantal toeristenovernachtingen weer binnen de bandbreedte kan worden gebracht, waarbij wordt ingegaan op de verwachte impact van de voorgestelde maatregelen.
- 3.8. Het eerste moment waarop duidelijk werd dat het geprognosticeerde aantal toeristenovernachtingen boven de 20 miljoen zou uitkomen was al in mei 2022. In de Bezoekersprognose van dat jaar kwam het verwachte aantal toeristenovernachtingen in 2024

²⁸ Ibid, p. 54.

in het scenario “laag” op 19 miljoen (dus boven de signaalwaarde), in het scenario “midden” op 20 miljoen en in het scenario “hoog” op 23 miljoen.²⁹ Sindsdien zijn in alle jaarlijkse Bezoekersprognoses alle scenario’s (hoog, midden en laag) voor alle geprognostiseerde jaren boven de 20 miljoen uitgekomen.³⁰

- 3.9. Desondanks heeft het College sinds 2022 géén beleidsnota’s aan de Raad gestuurd met concrete maatregelen waarbij conform artikel 3(4)(b)(i) is opgenomen wat de verwachte impact van de maatregelen op het aantal toeristenovernachtingen is. Als het College dit wel had gedaan, was al eerder duidelijk geweest dat de maatregelen die uiteindelijk door de Gemeente zijn genomen onvoldoende zijn om het aantal overnachtingen weer onder de 20 miljoen te krijgen. Sterker nog, de maatregelen zijn onvoldoende om zelfs maar de groei van het aantal toeristenovernachtingen een halt toe te roepen. Uit de prognoses blijkt dat de jaarlijkse overnachtingen blijven groeien, terwijl deze sterk zouden moeten krimpen om weer aan de Verordening te voldoen.

Overleg en sommatie

- 3.10. De Stichting, en de achterliggende bewonersorganisaties, hebben in de jaren 2023 en 2024 herhaaldelijk aangedrongen bij de Gemeente om méér te doen om het in de Verordening vastgelegde doel te bereiken (zie al. 2.7 – 2.8 en 2.10). Aangezien dit niet tot resultaten heeft geleid, heeft de Stichting de Gemeente op 29 april 2025 in een open brief opgeroepen om zich aan de Verordening te houden, en uitgenodigd voor overleg.

Productie 10: open brief Stichting aan Gemeente 29 april 2025

- 3.11. Op 15 mei 2025 heeft er overleg plaatsgevonden tussen de bestuurders van de Stichting en wethouder [M] van Economische Zaken en Aanpak Binnenstad (de “Wethouder”). In dit overleg werd duidelijk dat de Gemeente niet bereid was om enige concrete toezegging te doen over het treffen van maatregelen.

Productie 11: e-mail van 22 mei 2025 van de heer [S] (bestuurder Stichting) aan de Wethouder met gespreksverslag

- 3.12. Op 26 mei 2025 heeft de advocaat van de Stichting de Gemeente gesommeerd om – kort gezegd – een beleidsnota vast te stellen die voldoet aan de Verordening. In reactie hierop heeft de Gemeente op 24 juni 2025 laten weten dat zij niet aan de sommatie zal voldoen omdat zij – kort gezegd – al veel maatregelen heeft getroffen, de Verordening geen in rechte afdwingbare verplichtingen in het leven roept en omdat het College de in de Verordening vastgestelde termijnen voor beleidsnota’s volgt (zie ook hoofdstuk 6).

Productie 12: sommatiebrief van 26 mei 2025

²⁹ Bezoekersprognose 2022-2024, Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam mei 2023, vindplaats: <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/bezoekersprognose-2022-2024>

³⁰ Bezoekersprognose 2023-2025, Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam april 2023, vindplaats: <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/bezoekersprognose-2023-2025>, Bezoekersprognose 2024-2026, Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam juni 2024, vindplaats: <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/bezoekersprognose-amsterdam-2024-2026> en Bezoekersprognose 2025-2027, Onderzoek en Statistiek Gemeente Amsterdam mei 2025, vindplaats: <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/bezoekersprognose-amsterdam-2025-2027>

Productie 13: reactie van de Gemeente van 24 juni 2025

- 3.13. Nu de Gemeente blijft weigeren effectieve maatregelen te nemen om de Verordening na te leven, heeft de Stichting zich genoodzaakt gevoeld zich tot uw rechtbank te wenden om zo nakoming van de verplichtingen uit de Verordening af te dwingen.

Voldoende effectieve maatregelen voorhanden

- 3.14. Daarbij is het van belang dat de Gemeente de Verordening wel kán nakomen. Er zijn namelijk wel voldoende effectieve maatregelen voorhanden om ervoor te zorgen dat het aantal toeristenovernachtingen weer onder de 20 miljoen komt. Hieronder zullen een aantal voorbeelden van dergelijke maatregelen worden genoemd.
- 3.15. Allereerst zou de Gemeente het zogenaamde ingezetenen criterium (ook wel i-criterium) voor coffeeshops kunnen invoeren. Dit houdt in dat enkel mensen die in een Nederlandse gemeente staan ingeschreven coffeeshops mogen betreden. Het i-criterium is opgenomen in het strafrechtelijke landelijke kader van het Openbaar Ministerie en kan door de burgemeester vrij eenvoudig in het lokale coffeeshopbeleid worden opgenomen. Het i-criterium is ingevoerd in een aantal Nederlandse gemeenten, waaronder Maastricht, Breda, Dordrecht, Heerlen, Sittard-Geleen en Terneuzen. Uit in 2021 gepubliceerd onderzoek van I&O Research, dat is uitgevoerd in opdracht van de Bond voor Cannabis Detaillisten, blijkt dat 17% van de toeristen Amsterdam zeker of waarschijnlijk niet meer zou bezoeken als ze niet meer naar coffeeshops kunnen.³¹ Uit onderzoek uit 2019 in opdracht van de Gemeente zelf bleek zelfs dat in dat geval 34% van de respondenten Amsterdam minder vaak zal bezoeken en 11% nooit meer.³² Invoering van het i-criterium zou dus naar verwachting een serieuze invloed hebben op het aantal jaarlijkse toeristenovernachtingen.
- 3.16. Een andere effectieve maatregel die de Gemeente zou kunnen nemen, is het verder verhogen van de toeristenbelasting. De Gemeente schrijft zelf in de toelichting bij de Verordening (**Productie 2**) dat het aantal toeristenovernachtingen in theorie volledig kan worden gereguleerd door middel van een aanpassing van de toeristenbelasting. Uit onderzoek in opdracht van de Gemeente blijkt ook dat met (serieuze) verhogingen van de toeristenbelasting het aantal toeristenovernachtingen weer binnen de bandbreedte kan worden gebracht, terwijl dit ook tot forse extra inkomsten voor de Gemeente zou leiden. Zo zou een verhoging van de toeristenbelasting met 25%-punt leiden tot 3,5 miljoen toeristen minder per jaar én 250 miljoen euro extra inkomsten.

Zie **Productie 14:** 'Het effect van toeristenbelasting op overnachtingen en belastinginkomsten in de gemeente Amsterdam', Significant Ape 30 maart 2023, zie tabel op pagina 8

- 3.17. Een andere mogelijke effectieve maatregel die de Gemeente zou kunnen nemen, is bijvoorbeeld het opkopen van hotelvergunningen zodat het aantal beschikbare

³¹ Toerisme in de stad, Onderzoek naar bezoeken toeristen, ervaringen Amsterdammers en de rol van coffeeshopbezoek hierbij, I&O Research december 2021, rapportnummer 2021/252, vindplaats: <https://www.ipsos-publiek.nl/wp-content/uploads/2022/02/rapportage-toerisme-in-de-stad-onderzoek-onder-toeristen-en-amsterdammers.pdf> (geraadpleegd 15 juli 2025)

³² Coffeeshops, prostitutie en toerisme in het Singel/ Wallengebied, Onderzoek en Statistiek gemeente Amsterdam, november 2019, p. 9

overnachtingsplekken afneemt. De beslissing over welke maatregelen er uiteindelijk concreet worden genomen blijft uiteraard voorbehouden aan de Gemeente.

4. Gronden

Nakoming van een rechtsplicht

- 4.1. Uit het bovenstaande blijkt dat de Gemeente niet aan de Verordening voldoet, terwijl zij wel aan de Verordening *kán* voldoen. Zij schendt daarmee de verplichtingen die zij met het aannemen van de Verordening op zich heeft genomen jegens de Amsterdamse burger. De Stichting meent dat de Gemeente op grond van artikel 3:296 j. 3:326 BW moet worden veroordeeld om de Verordening alsnog na te komen, en daartoe effectieve maatregelen te nemen. De Gemeente kan als overheidsorgaan immers net als ieder ander door de rechter worden veroordeeld om haar verplichtingen na te komen. Dit is, aldus de Hoge Raad, een fundamentele regel van de rechtsstaat, die is verankerd in onze rechtsorde.³³
- 4.2. Voor een vordering tot nakoming uit hoofde van artikel 3:296 is niet vereist dat sprake is van een schending van een verbintenis (zoals een verbintenis uit onrechtmatige daad).³⁴ Voldoende is dat er sprake is van een rechtsplicht, die kan voortvloeien uit de wet of uit het ongeschreven recht.³⁵ In dit geval is er evident sprake van een, door de Gemeente zelf in het leven geroepen, rechtsplicht, namelijk de plicht om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat het aantal toeristenovernachtingen binnen de vastgestelde bandbreedte blijft.
- 4.3. Voor de toewijzing van de vordering is dan ook niet nodig dat aan de vereisten van de onrechtmatige daad is voldaan. De Stichting meent echter dat de Gemeente ook onrechtmatig handelt jegens de inwoners van de stad, zodat haar vorderingen ook uit hoofde van onrechtmatige daad kunnen worden toegewezen.

Onrechtmatige daad

- 4.4. Het handelen van de Gemeente is onrechtmatig, omdat zij handelt in strijd met een wettelijke plicht en met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt. In dit geval gaat het om het nalaten om maatregelen te treffen waarmee de in de Verordening opgenomen bandbreedte van tussen de 10 en 20 miljoen toeristenovernachtingen per jaar kan worden bereikt, en om daartoe een beleidsnota vast te stellen waarin onder meer de verwachte impact op te nemen maatregelen op het aantal toeristenovernachtingen is vastgelegd.
- 4.5. De Gemeente handelt hiermee in strijd met de Verordening zelf (een wettelijke plicht) en daarmee ook in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid. Het is evident in strijd met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt dat een overheidsorgaan zich niet houdt aan verplichtingen die zij zelf in een wet heeft vastgelegd,

³³ Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda), rov. 8.2.1

³⁴ J.J. van der Helm, Het rechterlijk bevel en verbod, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 15-16

³⁵ Ibid. Vgl ook de noot van J. de Boer bij HR 22 september 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA7204, NJ 2001,647 over een rechtsplicht om mee te werken aan een vaderschapstest

terwijl zij wel aan die verplichtingen kan voldoen. Op de aard van de verplichtingen uit de Verordening zal verder worden ingegaan in alinea's 4.9 – 4.12.

- 4.6. Het handelen van de Gemeente is ook aan haar toerekenbaar. De Gemeente heeft expliciet de taak op zich genomen om de overlast door toerisme te beperken, en het niet naleven van de door haarzelf vastgestelde normen is evident aan haarzelf toe te rekenen. Er is geen reden om aan te nemen dat sprake is van een overmachtssituatie.
- 4.7. Ook is er sprake van (dreigende) schade veroorzaakt door het (niet) handelen van de Gemeente. De Gemeente stelt zelf dat er bij een groter aantal toeristen dan het maximum van de bandbreedte disproportioneel veel nadelen ontstaan.³⁶ Ook stelt de Gemeente dat het huidige overtoerisme zorgt tot negatieve effecten en dat de balans tussen toeristische drukte en een leefbare stad compleet verstoord is geraakt.³⁷ Daarmee heeft de gemeente al erkend dat er bij inwoners van Amsterdam schade zal ontstaan door het niet naleven van de Verordening. Daarnaast wijst de Stichting op de verschillende (internationale) onderzoeken genoemd in alinea's 3.1 – 3.3 waaruit blijkt dat overtoerisme in zijn algemeenheid en ook specifiek in Amsterdam tot schade leidt.
- 4.8. De geschonden norm, zoals vastgelegd in de Verordening, strekt tot de bescherming van de belangen van de inwoners van Amsterdam. Schending van die norm leidt tot schade bij de inwoners van Amsterdam. Er is daarom ook aan het relativiteitsvereiste voldaan.

Resultaatsverplichting vs inspanningsverplichting

- 4.9. Uit de brief van 24 juni (**productie 13**) lijkt naar voren te komen dat de Gemeente zich op het standpunt stelt dat zij al aan de Verordening voldoet doordat zij ieder jaar maatregelen neemt. Kennelijk meent de Gemeente dat als zij maar een beleidsnota aanneemt op grond van artikel 3 Verordening, zij aan haar (inspannings)verplichtingen heeft voldaan, en dat de verordening dus geen resultaatsverplichtingen in het leven roept.
- 4.10. Allereerst zij opgemerkt dat artikel 3 van de Verordening in ieder geval een concrete resultaatsverplichting met zich meebrengt. In artikel 3 zijn immers concrete verplichtingen voor het College neergelegd om ieder jaar een beleidsnota voor te stellen waarin in ieder geval is opgenomen welke verwachte impact de voorgestelde maatregelen hebben op het aantal toeristenovernachtingen. Tot op heden heeft het College nog geen enkel jaar aan deze verplichting voldaan.
- 4.11. Daarnaast geldt dat artikel 2 van de Verordening óók een resultaatsverplichting behelst. Weliswaar is dit niet met zoveel woorden in artikel 2 opgenomen, maar uit alles blijkt dat het de uitdrukkelijke bedoeling is geweest om in de Verordening een resultaatsverplichting op te nemen:
- De verordening stelt een duidelijke bandbreedte vast van 10 tot 20 miljoen toeristische overnachtingen per jaar. Deze norm is objectief en meetbaar, wat kenmerkend is voor een resultaatsverplichting.

³⁶ **Productie 3**: toelichting op de Verordening, algemeen deel

³⁷ **Productie 6**, p. 3, zie ook al. 2.15 en 3.1

- Uit de toelichting op de Verordening blijkt dat er sprake is van een resultaatsverplichting. Zo staat in de toelichting op artikel 2: *"De bandbreedte is ingesteld om het college binnen die bandbreedte de ruimte te bieden een eigen koers te varen op de omvang van toerisme en om te voorkomen dat onvoorziene veranderingen in conjunctuur direct leiden tot verplichtingen voor het college." [...] De signaalwaarden fungeren als de onder- en bovengrens van het totaal aantal toeristenovernachtingen per jaar (resp. 12 en 18 miljoen), waarbinnen het college aan de raad geen maatregelen behoeft voor te stellen aan de hand van een beleidsnota".*
 - In de toelichting is bovendien opgenomen dat enkel van de bandbreedte mag worden afgeweken in onverwachte omstandigheden: *"Het is denkbaar dat onverwachte omstandigheden ertoe leiden dat het onmogelijk is het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te brengen of houden. Men denke aan bijzondere situaties zoals een ernstige crisis, of een onverwacht snelle of anderszins onvoorspelbare groei in de vraag naar toeristenovernachtingen. In bijzondere gevallen waarin het onmogelijk is het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te laten vallen, wordt het college geacht maatregelen te treffen die het aantal toeristenovernachtingen zo dicht mogelijk bij de bandbreedte zullen brengen. Dergelijke gevallen dienen te worden toegelicht in een voorgestelde beleidsnota aan de raad."* Ook dit wijst erop dat artikel 2 Verordening in normale omstandigheden een resultaatsverplichting beoogt. Van bijzondere situaties is overigens ook geen sprake.
 - Tot is van belang dat de Verordening tot stand is gekomen na een volksinitiatief en dat deze in de Raad breed gedragen is. Het terugbrengen van de belangrijkste verplichting in de Verordening tot een vrijblijvend streven past niet bij de geschiedenis en context van de Verordening.
- 4.12. Indien uw rechtbank desondanks van oordeel is dat géén sprake is van een resultaatsverplichting om het aantal toeristenovernachtingen binnen de bandbreedte te houden, maar van een inspanningsverplichting, moet gelden dat de Gemeente ook niet aan een inspanningsverplichting heeft voldaan. De Gemeente heeft immers afgezien van het treffen van effectievere maatregelen, terwijl die wel voorhanden zijn, en terwijl het duidelijk is dat de huidige maatregelen volstrekt onvoldoende effect hebben op het aantal toeristenovernachtingen.

5. Vorderingen

- 5.1. De Stichting vordert allereerst een verklaring voor recht dat de Gemeente onrechtmatig handelt door niet te voldoen aan de artikelen 2 en 3 van de Verordening.
- 5.2. Daarnaast vordert de Stichting een bevel aan de Gemeente om het aantal toeristenovernachtingen uiterlijk in 2028 terug te brengen naar minder dan 20 miljoen, en in ieder daaropvolgend jaar onder de 20 miljoen te houden, tot het moment dat de Verordening is ingetrokken dan wel dat de bandbreedte in artikel 2 van de Verordening is aangepast. Door het bevel pas in 2028 te laten ingaan zou de Gemeente meer dan voldoende tijd moeten hebben om de benodigde maatregelen te treffen.

- 5.3. De Stichting realiseert zich dat zij de rechtbank daarmee vraagt om een vergaand bevel aan de Gemeente op te leggen. Toch meent zij dat dit bevel toelaatbaar is; er is geen sprake van een uitzondering zoals bedoeld in artikel 3:396 BW. De vordering strekt immers niet tot het opleggen van een bevel tot wetgeving. Deze komt immers niet neer op een bevel om specifieke wetgevende maatregelen te nemen, maar laat de Gemeente vrij in de keuze van de te nemen maatregelen om het in de Verordening vastgelegde doel te bereiken.
- 5.4. Daarnaast is van belang dat de bandbreedte van 10 tot 20 miljoen toeristenovernachtingen niet door de Stichting is verzonnen, maar door de Gemeente zélf is aangemerkt als het aantal waarbinnen de leefbaarheid in de stad in balans blijft, en door de Gemeente zélf vervolgens in wetgeving is vastgelegd. De rechtbank zou met het gevraagde bevel dus niet op de stoel van de wetgever gaan zitten, maar er juist zorg voor dragen dat de Gemeente zich aan haar eigen – democratisch gelegitimeerde – wetgeving houdt. Indien de Gemeente van mening is dat er redenen zijn om de Verordening niet uit te voeren, kan zij de Verordening aanpassen of intrekken, als daar een meerderheid voor bestaat in de Raad. Maar zolang zij dat niet doet, heeft zij zich aan haar eigen wetgeving te houden.
- 5.5. Tot slot vordert de Stichting dat de Gemeente zich aan artikel 3 van de Verordening houdt, door haar te bevelen in de beleidsnota's die zullen worden vastgesteld vanaf het moment van het wijzen van vonnis in deze zaak op te nemen wat de verwachte impact is van de in die beleidsnota's voorgestelde maatregelen op het aantal toeristenovernachtingen in de geprognosticeerde periode van drie jaar. De Gemeente heeft zichzelf hiertoe verplicht, en door dit na te laten kan de achterban van de Stichting niet controleren of de door de Gemeente voorgestelde maatregelen (waarschijnlijk) voldoende effectief zullen zijn.

6. Verweren Gemeente

- 6.1. De Gemeente heeft bij brief van 24 juni 2025 van de Wethouder gereageerd op de sommatiebrief van de Stichting van 26 mei 2025. De reactie van de Gemeente komt er in de kern op neer dat zij zich aan haar verplichtingen uit de Verordening houdt doordat zij de afgelopen jaren al allerlei maatregelen heeft genomen en haar beleid heeft aangescherpt. De Gemeente erkent dat uit de meest recente O&S bezoekersprognose 2025-2027 blijkt dat het aantal verwachte toeristenovernachtingen niet onder de 20 miljoen zal komen, maar meent kennelijk dat zij desondanks aan haar verplichtingen voldoet door de huidige (evident onvoldoende) beleidsmaatregelen.
- 6.2. Dit verweer kan niet slagen. In de Verordening is bepaald dat de Gemeente maatregelen neemt waarmee het aantal toeristenovernachtingen onder de 20 miljoen blijft. Dit is een continue verplichting die jaar in jaar uit geldt. Zoals hierboven in alinea's 4.9 t/m 4.11 uiteen is gezet moet artikel 2 van de Verordening worden gezien als een resultaatsverplichting. Aangezien het aantal toeristenovernachtingen al jaren boven de maximumwaarde zit, is het evident dat de Gemeente niet aan die verplichting heeft voldaan. Voor zover er sprake is van een inspanningsverplichting, geldt eveneens dat de Gemeente daar niet aan heeft voldaan nu zij nalaat om aantoonbaar effectieve maatregelen in te zetten waarmee de bandbreedte wél kan worden gehaald.

- 6.3. De Gemeente schrijft in haar brief ook dat het College vóór 1 december 2025 nieuwe beleidsvoorstellen zal voorleggen aan de Raad, waarna de Raad deze maatregelen (inclusief eventuele amendementen en/of moties) kan vaststellen in het *Uitvoeringsprogramma bezoekerseconomie 2026*. Daarmee volgt zij de in de Verordening vastgestelde termijn van zes maanden, en kan zij niet voldoen aan de sommatie om binnen één maand een beleidsnota op te stellen die voldoet aan artikel 3 Verordening.
- 6.4. De Gemeente miskent daarmee dat zij al jarenlang niet (volledig) heeft voldaan aan haar verplichting op grond van artikel 3 Verordening (zie al. 3.9 hierboven). Ook de beleidsnota voor het jaar 2025 voldoet niet aan het artikel. Weliswaar heeft het College de Raad op 26 november 2024 geïnformeerd over een aantal te treffen maatregelen³⁸, en zijn deze maatregelen ook opgenomen in het *Uitvoeringsprogramma bezoekerseconomie 2025*³⁹, er is daarbij niet vermeld welke impact deze maatregelen naar verwachting zullen hebben op het aantal toeristenovernachtingen, terwijl dit op grond van de Verordening wel verplicht is. De Gemeente heeft dus voor wat betreft de in 2025 te nemen maatregelen niet voldaan aan artikel 3 van de Verordening. Het verzoek van de Stichting zag er dan ook op dat de Gemeente op dit punt alsnog aan haar verplichting zou voldoen, waarmee dan ook inzichtelijk zou worden welke effecten de door de Gemeente genomen maatregelen hebben. Nu de Gemeente steeds niet aan deze verplichting voldoet, heeft de Stichting er belang bij, en recht op, dat de rechtbank de Gemeente beveelt om deze verplichting in de toekomst wél na te komen.
- 6.5. De Gemeente stelt nog dat de Verordening (ondanks zijn naam) geen “echte” verordening zou zijn, omdat deze geen “naar buiten werkende regels” bevat. Daarom zou de Verordening geen in rechte afdwingbare rechten in leven roepen. In haar brief schrijft de Gemeente niet wat volgens haar dan wél de juridische status van de Verordening is. Mogelijk bedoelt zij dat de Verordening kwalificeert als beleidsregel.
- 6.6. De Stichting meent dat de Verordening wel degelijk naar buiten werkende regels bevat, waar haar achterban rechten aan kan ontlelen. Zoals ook vastgesteld in de Uitvoeringstoets Verordening toerisme in balans is de verordening een algemeen verbindend voorschrift, waarin het College en Raad (anders dan gebruikelijk) zichzelf een opdracht geven. Dit levert wel degelijk juridisch afdwingbare rechten op. In ieder geval levert dit een wettelijke plicht op in de zin van artikel 6:162 BW.

Zie **Productie 9**: Uitvoeringstoets Verordening Toerisme in balans, Lysias advies, 15 juni 2021:

"Aandachtspunt is dat een verordening een algemeen verbindend voorschrift is, vastgesteld door de gemeenteraad, geldig op het grondgebied van de gemeente; regels die een gemeentebestuur mag uitvaardigen en waar burgers zich aan moeten houden. Het is ongebruikelijk dat het college en de raad zichzelf op deze manier een opdracht geeft." (p. 4)

³⁸ Raadsinformatiebrief van 26 november 2024 inzake maatregelen Verordening toerisme in balans

³⁹ Te raadplegen op

https://assets.amsterdam.nl/publish/pages/908914/tg_ams032b_uitvoeringsprogramma_bezoekerseconomie_2025_v6.pdf (april 2025)

- 6.7. Voor het geval toch zou moeten worden geoordeeld dat het hier niet gaat om een algemeen verbindend voorschrift, maar om een beleidsregel, miskent de Gemeente met dit verweer dat ook een beleidsregel verplichtingen in het leven roept voor het bestuursorgaan dat de beleidsregel heeft vastgesteld. Op grond van artikel 4:84 Awb moet een bestuursorgaan zich aan beleidsregels houden, tenzij de toepassing van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Van bijzondere omstandigheden is in dit geval echter geen sprake. Zoals al toegelicht in alinea's 3.6 – 3.9, was het voorzienbaar dat het toerisme hard zou blijven groeien in de jaren na de coronapandemie. Daarbij was het ook voorzienbaar dat het aantal toerismeovernachtingen zonder harde maatregelen de 20 miljoen op zeer korte termijn zou gaan overstijgen; immers waren er in 2019 al 22 miljoen toerismeovernachtingen. De Verordening is nu juist bedoeld om dit probleem tegen te gaan. Dat het wellicht lastiger is dan gedacht om het aantal toeristenovernachtingen onder de 20 miljoen te krijgen, is in ieder geval geen bijzondere omstandigheid, en al helemaal niet een bijzondere omstandigheid die onevenredig is met het door de Verordening te dienen doel.
- 6.8. Indien er dus inderdaad slechts sprake zou zijn van een beleidsregel, zou dat niet uitmaken voor de vorderingen van de Stichting op grond van artikel 3:296 BW of de kwalificatie van het (niet) handelen van de Gemeente als onrechtmatige daad. De Gemeente is dan net zo goed verplicht haar eigen beleidsregels na te leven en heeft dan net zo goed in strijd gehandeld met de wet (namelijk artikel 4:84 Awb) als in strijd met de maatschappelijke onzorgvuldigheid. Of de Verordening nu wel of niet als "verordening" in de juridische zin kwalificeert is voor de toewijzing van de vorderingen van de Stichting dus niet erg relevant.

7. Bevoegdheid

- 7.1. De civiele rechter is bevoegd om kennis te nemen van de vorderingen van de Stichting tegen de Gemeente. Er staat geen met voldoende waarborgen omklede bestuursrechtelijke rechtsgang open voor de Stichting. De kwestie die in deze procedure voorligt gaat over het niet voldoen van een bestuursorgaan aan een (eigen) verordening. Er is daarmee sprake van het niet, of onvoldoende, vaststellen of uitvoeren van beleid. Het (niet) voeren van beleid, dan wel het (niet) vaststellen van een beleidsregel, is geen besluit in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht.⁴⁰ Dat betekent dat er geen bezwaar of beroep openstaat tegen het handelen van de gemeente. De civielrechtelijke route is dan de enige nog resterende rechtsgang.
- 7.2. De rechtbank Amsterdam is bevoegd omdat de Gemeente haar zetel in Amsterdam heeft.

MET DE EIS

Stichting Amsterdam verzoekt uw rechtbank eerbiedig om bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

- I. Voor recht te verklaren dat de Gemeente Amsterdam onrechtmatig handelt door niet te voldoen aan haar verplichtingen uit de artikelen 2 en 3 van de Verordening Toerisme in Balans;

⁴⁰ Artikel 8:3 Awb j artikel 1:1 Awb

- II. De Gemeente Amsterdam te bevelen om het aantal toeristenovernachtingen in de gemeente uiterlijk in 2028 terug te brengen naar minder dan 20 miljoen, en in ieder daaropvolgend jaar onder de 20 miljoen te houden, tot het moment dat de Verordening Toerisme in Balans is ingetrokken dan wel dat de bandbreedte in artikel 2 van de Verordening Toerisme in Balans is aangepast;
- III. De Gemeente Amsterdam te bevelen om in de beleidsnota's die zullen worden vastgesteld vanaf het moment van het wijzen van vonnis in deze zaak op te nemen wat de verwachte impact is van de in die beleidsnota's voorgestelde maatregelen op het aantal toeristenovernachtingen in de geprognoseerde periode van drie jaar, conform artikel 3 van de Verordening Toerisme in Balans;
- IV. De Gemeente Amsterdam te veroordelen in de kosten van deze procedure, inclusief de nakosten.