

Kaderdocument overnachtingenmarkt 2020

Inhoud

1. Inleiding
 - 1.1. Aanleiding
 - 1.2. Uitgangspunten
2. Trends en ontwikkelingen en marktanalyse
3. Toeristische verhuur van woningen
 - 3.1. Geen verhuur van gehele woningen
 - 3.2. Blijven monitoren en effectiever handhaven
 - 3.3. Samenwerken met Rijk bij landelijke ontwikkelingen
4. Short stay
 - 4.1. Inzet short stay
 - 4.2. Begrip short stay
 - 4.3. Waarom reguleren?
 - 4.4. De uitgangspunten voor logies/hotel of wonen
 - 4.5. Kanttekeningen
 - 4.6. Conclusie en vervolg
5. Kleinschalige toeristische verhuur
 - 5.1. Kleinschalige logies in het landelijk gebied
 - 5.2. Gelijk speelveld: campings/camperplaatsen
6. Logiesbelasting
 - 6.1. Logiesbelasting en Airbnb
7. Vervolg

Samenvatting keuzes kaderdocument:

- ruimtevraag voor hotelsector faciliteren (behoefte loopt op naar 1441 kamers in 2035);
- opstellen van een integraal toetsingskader voor hotelinitiatieven;
- toeristische verhuur van gehele woningen niet toe te staan;
- verhuurder blijft zelf verantwoordelijk voor melden van overnachtingen en de geïnde logiesbelasting;
- op basis van nieuwe wetgeving instellen van een registratie-, meld- en/of vergunningplicht voor toeristische verhuur van woningen/kamers;
- jaarlijks overlast en nieuwe initiatieven blijven monitoren;
- short stay niet apart bestemmen in onze bestemmingsplannen, maar onderscheid tussen wonen en hotels aan te houden;
- short stay > 4 maanden: wonen, short stay < 14 dagen: hotel. Daartussenin als hotel bestemmen;
- meer ruimte te bieden aan kleinschalige toeristische verhuur in het landelijk gebied;
- gelijk speelveld creëren voor camperplaatsen;
- uitwerken van een extra categorie logiesbelasting voor hostels/B&B's;
- voor de handhaving aansluiting zoeken bij de systematiek van het wetsvoorstel 'Wet Toeristische verhuur van woonruimte';

- inhoudelijke keuzes verwerken in nieuw beleid voor de overnachtingenmarkt, Woonvisie en actualisatie Huisvestingsverordening.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De gemeente Groningen groeit. De laatste vijf jaar is het aantal inwoners gestegen, het aantal banen toegenomen en is het aantal toeristische overnachtingen gestegen van bijna 400.000 naar ruim 600.000. We verwachten dat deze groei doorzet. We houden rekening met een bouwopgave van 20.000 woningen tot 2035 en zien hotelruimte voor meer dan 1400 extra kamers. Deze grote groei heeft een belangrijk effect op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van onze bestaande woon- en werkgebieden.

Tegelijkertijd zien we een toenemende druk op onze woningmarkt en is er behoefte aan tijdelijke verhuur van woningen en worden woningen soms gebruikt als toeristisch verblijf. Daarnaast willen we onze logiesbelasting herijken en is het Rijk bezig met nieuwe wet- en regelgeving op het gebied van toeristische verhuur. Tot slot is er na de gemeentelijke herindeling sprake van een nieuwe gemeente, die bestaat uit de voormalige gemeenten Groningen, Haren en Ten Boer. In het kader van de harmonisatie van gemeentelijk beleid is een nieuw beleidskader nodig.

In de stevige ontwikkelopgave, waarbij we de groei opvangen in de bestaande stad, is het van belang om het evenwicht te bewaken tussen de verschillende functies, belangen, wensen, de kwaliteit van de leefomgeving en het blijven faciliteren van economische groei.

Bovenstaande ontwikkelingen vormen aanleiding voor de gemeente Groningen om haar huidige beleidskader voor de overnachtingenmarkt uit 2004 te actualiseren. Op 23 mei 2018 hebben we de raad geïnformeerd over onze inzet en aanpak op de overnachtingenmarkt. We zijn met een aantal acties aan de slag gegaan: het in beeld brengen van de huidige situatie en toekomstige ruimtebehoefte, inzet bepalen op een gelijk speelveld in de sector, de overlast in beeld brengen en komen tot kaders voor short stay.

In dit document worden de uitgangspunten hiervoor benoemd. Dit kaderdocument geeft richting en vormt belangrijke input voor een actueel beleidskader op de overnachtingenmarkt, de nieuwe Woonvisie en de Huisvestingsverordening. Hiermee is dit een belangrijke basis voor nieuwe initiatieven.

1.2. Uitgangspunten

In 2018 heeft de gemeenteraad van Groningen de gemeentelijke omgevingsvisie The Next City vastgesteld. Momenteel wordt deze uitgebreid voor de voormalig gemeenten Haren en Ten Boer. De ambities uit de omgevingsvisie vormen tevens de basis voor dit document. Onze overkoepelende uitgangspunten voor de overnachtingenmarkt zijn:

1. Faciliteren van de groei – de overnachtingenmarkt groeit en verandert. Op basis van onze marktanalyse houden we rekening met een (forse) groei van de overnachtingenmarkt. Met nieuw beleid creëren we nieuwe handvatten om de groei op een goede manier te faciliteren. Zo willen we onze locaties voor nieuwe plekken actualiseren en benoemen we kaders voor realisatie om de meerwaarde voor de omgeving zo groot mogelijk te maken;
2. De groeiende gemeente blijft leefbaar en aantrekkelijk voor alle inwoners – We zetten ons in voor aantrekkelijke en leefbare wijken en dorpen. Met een groeiende toeristische markt lopen we het risico dat onze woonwijken (meer) tijdelijk bevolkt worden door toeristen. Hiermee ontstaat een ongewenste situatie, waarin woonoverlast kan optreden en de sociale cohesie in wijken af kan nemen. We vinden het belangrijk om groei zo te huisvesten dat onze gemeente aantrekkelijk en leefbaar blijft;

3. Gelijk speelveld – met variatie in overnachtingsvormen via short stay, toeristische verhuur van woningen, B&B 's, hostels en camperplaatsen zien we ongelijkheid toenemen tussen bepaalde groepen: inwoners met een koopwoning die hun complete woning verhuren, toeristen in een camper die geen logiesbelasting betalen, jongeren die permanent in een short-stay complex wonen en geen rechten opbouwen. In dit document benoemen we uitgangspunten om zoveel mogelijk een gelijk speelveld voor bezoekers en bewoners in te richten.

2. Trends en ontwikkelingen en marktanalyse

Het afgelopen jaar hebben we Horwath gevraagd om een analyse te maken van onze bestaande overnachtingenmarkt en te komen tot een marktanalyse en doorkijk naar de komende jaren. Hiermee hebben we inzicht gekregen in (toekomstige) trends en ontwikkelingen en de toekomstige ruimtevraag.

Groningen heeft een steeds beter vestigingsklimaat voor logiesaccommodaties. Dit wordt onder meer duidelijk door de groei van het aantal hotelkamers dat het afgelopen decennium met gemiddeld 5% per jaar groeide: van 847 naar 1370 kamers in 2018. Het betreft met name hotels, maar ook hostels, serviced apartments¹ en B&B 's. Het aantal overnachtingen groeide in het afgelopen decennium met gemiddeld 7% per jaar naar 578.000 overnachtingen in 2017. Uit de voorlopige cijfers voor 2018 blijkt verdere groei naar 609.000 overnachtingen.

Bedden en overnachtingen van logiesverstrekkende bedrijven

	2014	2015	2016	2017	2018
hotels					
aantal hotels	17	18	19	18	18
aantal bedden per 1-1	1.920	2.125	2.860	2.900	3.100
aantal Hostels/opleidingshotels	4	5	5	6	6
<i>overnachtingen sterren hotels</i>	354.110	389.180	456.860	469.150	489.110
<i>overnachtingen hostels/overige hotels</i>	31.610	35.830	39.650	47.740	47.140
overnachtingen overige logiesverstrekkende bedrijven					
<i>bed & ontbijt particulier, hotelschepen</i>	20.720	24.560	26.080	29.740	37.590
totaal overnachtingen	406.440	449.570	522.590	546.630	573.840
bron: Hotels, gemeente Groningen					
bij: campings en jachthavens	30.110	29.780	31.600	32.060	35.410
opgeteld met campings en jachthavens	436.550	479.350	554.190	578.690	609.250

bron: Noordelijk belastingkantoor

De markt van particuliere verhuur concurreert met de hotelmarkt, maar het aanbod wordt vaak groter voorgesteld dan de realiteit. Het aantal Airbnb's in de provincie Groningen neemt toe, maar er is maar een klein deel (16%) van de 982 actieve Airbnb's die 10 maanden per jaar beschikbaar is en daarmee concurrerend ten opzichte van de hotelmarkt kan werken.

Er is een beperkt aandeel serviced apartments in het huidige aanbod terwijl het landelijk een opkomend marktsegment is (Horwath adviseert om de ontwikkeling van dit segment te stimuleren). Het gaat dan om een langer durend verblijf in volledig gemeubileerde appartementen met bepaalde services waaronder in ieder geval schoonmaak.

¹ Er is geen eenduidige definitie van serviced apartments. In algemeenheid gaat het om volledige gemeubileerde appartementen met roomservice en schoonmaak. Het gaat om een langer dan gemiddeld verblijf en wordt ook vaak aangeduid met extended stay of long stay maar ook short stay en aparthotels worden onder deze noemer geschaard.

Wanneer de vraag tegen het aanbod wordt afgezet, blijkt dat de gemeente Groningen nu al een ruimtevraag kent van 188 kamers die oploopt tot 753 kamers in 2028 en tot 1441 kamers in 2035. Ook met de nu al bekende geplande of in ontwikkeling zijnde toevoegingen van hotels(kamers) is er ruimte voor groei.

Op basis van de analyses in dit rapport kan worden geconcludeerd dat er vanuit een kwalitatief oogpunt behoefte lijkt te zijn aan upscale en upper upscale hotels met onderscheidende, innovatieve en unieke concepten, op strategische locaties (onder andere A-locaties in de binnenstad, Europapark en nabij instituten als het klimaatinstituut, de universiteit en het toekomstige Groninger Forum), bijdragen aan het karakter van Groningen en rekening houden met de vier pijlers van Groningen (Health, Energie, Creatieve Industrie en ICT).

De belangrijkste conclusies uit het rapport van Horwath met betrekking tot de toekomstige ruimtebehoefte zijn:

- wanneer de vraag tegen het aanbod wordt afgezet, blijkt dat de gemeente Groningen nu al een **ruimtevraag** kent van 188 kamers die oploopt tot 753 kamers in 2028 en tot 1441 kamers in 2035;
- binnen het huidige bestand is behoefte aan **verfrissing**, bijvoorbeeld door het toevoegen van bijzondere hotelconcepten;
- geadviseerd wordt om hotelontwikkelingen de komende periode te faciliteren en te **sturen op belangrijke aspecten als het concept, positionering, omvang en locatie**. Beleid zal zich dus eerder richten op stimuleren dan op reguleren. Bij stimuleren denken we dan aan marketing, communicatie en promotie. En bij regulerend aan bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen;
- met betrekking tot de kwalitatieve vraag is **diversiteit** het voornaamste uitgangspunt;
- de **bestaande kaart**, behorend bij Ruimtelijk Beleidskader Hotelsector Groningen 2004, met daarop hotellocaties, **actualiseren en verfijnen**;
- lokale hoteliers zien met name **groeipotentie in de zakelijke bezoekers**.

Bovenstaande conclusies verwerken we in een nieuw beleids- en toetsingskader voor onze overnachtingenmarkt (de huidige kaart treft u als bijlage aan).

3. Toeristisch verhuur van woningen

De markt van Airbnb (of vergelijkbaar) in Groningen is momenteel in vergelijking met andere steden relatief klein in omvang. Toeristische verhuur van de gehele woning is niet toegestaan op basis van onze bestemmingsplannen. Het is alleen mogelijk om maximaal twee kamers in de eigen woning te verhuren (verhuur van een ((sociale)) huurwoning is niet mogelijk op basis van de huurovereenkomsten die huurders hebben met onze corporaties).

Uitgangspunt hierbij is dat dit ondergeschikt moet blijven aan de hoofdfunctie wonen. Reguliere verhuur van een gehele woning voor wonen blijft onverminderd mogelijk. De controle op of er sprake is van toeristische verhuur of wonen en de handhaving op illegale activiteiten wordt onder de nieuwe wetgeving makkelijker. Indien we de registratie- en meldplicht opnemen in onze Huisvestingsverordening moet elke aanbieder van toeristische verhuur dit bij ons aangeven en zich laten registreren en/of melden. Gebeurt dit niet dan kunnen wij onmiddellijk handhaven en een fikse boete opleggen.

3.1. Geen verhuur van gehele woningen

Voorgesteld wordt om vast te houden aan deze systematiek en toeristische verhuur van de gehele woning niet toe te staan. Hieraan ligt een aantal argumenten ten grondslag. Ten eerste willen we verdringing op de (schaarse) woningmarkt tegengaan en voorkomen dat (particuliere) investeerders woningen inzetten voor toeristische verhuur, in plaats van voor bewoning.

Ook willen we de kwaliteit van onze woon- en leefomgeving behouden en versterken. We vinden toeristische verhuur niet passend bij de kwaliteit van onze woonwijken. Ook willen we overlast vanwege oneigenlijk gebruik van de woning zoveel mogelijk voorkomen. Toeristische verhuur vindt plaats in hotels, hostels, campings of anderszins. Dit zijn bedrijven die professioneel bezoekers huisvesten en moeten voldoen aan bepaalde wet- en regelgeving. Particulieren voldoen niet aan deze regelgeving.

Daarnaast willen we de (inkomens)ongelijkheid tussen kopers en huurders niet verder vergroten door bezit te bevoordelen en het voor woningeigenaren mogelijk te maken hun woning geheel te verhuren. Dit past niet bij ons sociaal beleid waarin wij ongelijkheid zoveel mogelijk willen dempen.

3.2. Blijven monitoren en effectiever handhaven

Het afgelopen jaar zijn we gestart met het inzichtelijk maken van overlast van toeristische verhuur (zoals Airbnb) via monitoring. Over een periode van 12 maanden zijn er drie meldingen geweest van toeristisch overlast. We zijn blij met deze cijfers: op dit moment lijkt de overlast van Airbnb mee te vallen. Wel willen we dit blijven monitoren gezien de landelijke ontwikkeling van platforms als Airbnb. Daarnaast gaat het niet alleen om aantal, maar ook om de aard van de melding.

Verder werken we aan een betere handhaving om te kunnen acteren op bovenstaande overlast-situaties. Het nu in procedure zijnde wetsvoorstel ‘wet Toeristische verhuur van woonruimte’ biedt hiervoor een uitgebreide systematiek en instrumentarium.

Indien de uitgangspunten zoals in dit kaderdocument beschreven worden vastgesteld zullen we na het van kracht worden van de Wet toeristische verhuur onze huisvestingsverordening aanpassen. Dit biedt een veel praktischer handavingsinstrumentarium (o.a. registratie en meldplicht voor aanbieders van toeristische verhuur in welke vorm dan ook) en we kunnen dan meteen overgaan tot sancties indien iemand niet voldaan heeft aan de meldplicht of anderszids illegaal een woning voor toeristische verhuur aanbiedt. Ook de boetes die opgelegd kunnen worden zijn dermate hoog dat er ook een preventieve werking van uitgaat.

Naast het hebben van voldoende wet- en regelgeving om de handhavingstaken ook tot een succesvol einde te brengen is het noodzakelijk om ook voldoende handhaving capaciteit beschikbaar te stellen (bv. door herprioritering in het Handhaving Uitvoering Programma/HUP) zodat we ook pro-actief gaan handhaven. Ook hier zal, zeker op den duur, een preventieve werking van uitgaan, m.n. ook door de combinatie met het opleggen van een substantiële boete bij het niet voldaan hebben aan de registratie – en meldplicht.

3.3. Samenwerken met Rijk bij landelijke ontwikkelingen

In de Miljoenennota is aangekondigd dat er in 2020 een wetsvoorstel komt op het gebied van toeristische verhuur. Gemeenten met schaarste op de woningmarkt kunnen meer reguleren, een meldplicht of vergunningensystemen invoeren. Het ministerie verwacht dat de procedure die moet leiden tot wijziging van de wet in Q3 2020 afgerond is.

Het wetsvoorstel voegt een nieuwe paragraaf toe aan de Huisvestingswet 2014. Deze creëert voor de gemeente de bevoegdheid om middels een huisvestingsverordening een registratie-,

meld- en/of vergunningplicht in te stellen, waar het gaat om toeristisch verhuren van woonruimte. Een gemeente kan deze maatregelen instellen indien dat noodzakelijk is voor de leefbaarheid van de woonomgeving en/of schaarste op de woningmarkt leidt tot onevenwichtige en onrechtvaardige effecten. De gemeente zal in geval van schaarste de onevenwichtige en onrechtvaardige effecten voldoende moeten onderbouwen en waar het gaat om leefbaarheid aannemelijk moeten maken dat de maatregelen op basis van feitelijke lokale omstandigheden noodzakelijk en effectief zijn.

De gemeente kan verschillende categorieën van woonruimte aanwijzen waarvoor de maatregelen gelden. Verder kunnen de regels in de verordening gelden in de gehele gemeente of uitsluitend voor bepaalde gebieden. Ook biedt het wetsvoorstel de mogelijkheid om in de huisvestingsverordening onderscheid te maken tussen verschillende vormen van toeristische verhuur van woonruimte. Bijvoorbeeld de verhuur van woonruimte aan toeristen terwijl de aanbieder er niet in verblijft, of waarbij de aanbieder juist wel in de woonruimte aanwezig is.

We stellen voor bovenstaande systematiek mee te nemen in de actualisatie van onze Huisvestingsverordening. De gemeente Groningen moet voor 1 januari 2021 een nieuwe Huisvestingsverordening opstellen als gevolg van de harmonisering van wet- en regelgeving door de herindeling. Hiermee is dit ook de aangewezen weg zijn om de toeristische verhuur van woningen te reguleren, mits de procedure rond wijziging van de wet in 2020 tijdig afgerond is.

Deze aangescherpte systematiek biedt de kans om toeristische woningverhuur goed te monitoren. Uitgangspunt voor ons blijft in ieder geval tot de invoering van de nieuwe wet ondergeschikt aan hoofdfunctie en maximaal twee kamers. Op het moment dat de wet van kracht wordt en we regels gaan opnemen in onze eigen Huisvestingsverordening zullen we gebiedsgericht kijken waar we onder voorwaarden meer ruimte kunnen en willen bieden voor de toeristische markt. Daarbij kan binnen gebieden ook onderscheid gemaakt worden in aantallen en vormen van toeristisch verblijf.

4. Short stay

In de stevige ontwikkelopgave, waarbij we de groei opvangen in de bestaande stad, is het van belang om het evenwicht te bewaken tussen de verschillende functies, belangen, wensen, de kwaliteit van de leefomgeving en het blijven faciliteren van economische groei. Belangrijk onderdeel hierbinnen is onze visie op short stay. In mei 2018 hebben we de raad toegezegd dat we heroverwegen of het nog steeds wenselijk is om alleen onderscheid te maken tussen wonen en hotel/logies of dat extra onderscheid in short stay gewenst is.

4.1. Inzet short stay

- Geen extra (juridisch) onderscheid door het toevoegen van een extra (ruimtelijk-juridische) bestemming short stay in onze bestemmingsplannen.
- Uitgangspunt is en blijft dat we vergunnen op basis van de huidige bestemmingen opgenomen in de bestemmingsplannen.
- We benoemen explicieter wanneer iets als wonen (> 4 maanden) en wanneer iets als logies (< 14 dagen) aangemerkt wordt en we willen de termijn waarbinnen we een *verblijf* als logies/hotel bestempelen voor bepaalde categorieën zoals (internationale) studenten, kenniswerkers en expats verruimen (periode >14 dagen en < 4 maanden). NB in principe zal er gedurende dit verblijf dus ook logiesbelasting moeten worden afgedragen.
- Bij alle nieuwe initiatieven toetsen we aan dit feitelijk gebruik.

4.2. Het begrip short stay

Het begrip short stay bevindt zich in een grijs gebied tussen wonen en logies. Dit maakt dat er meerdere definities voor het begrip gebruikt worden. Wanneer je naar de rechtspraak kijkt, gaat het meer om het **feitelijk gebruik van hetgeen dat verhuurd wordt dan hoe iets genoemd wordt**. Zoals hiervoor benoemd stellen wij voor om de term short stay niet meer te hanteren maar te spreken van verblijf.

Uit jurisprudentie blijkt dat om een verblijf aan te merken als wonen er sprake moet zijn van een bepaalde mate van duurzaamheid. Dit betekent dat personen er met enige regelmaat en gedurende een langere tijd verblijven en overnachten.

Een verblijfsduur langer dan zes maanden wordt (volgens jurisprudentie) in ieder geval als wonen gezien, maar ook bij kortere perioden kan nog sprake zijn van wonen. De ondergrens is wat dat betreft nog niet gevonden.

4.3. Waarom reguleren?

De groei in het aantal inwoners en het aantal toeristische overnachtingen heeft een belangrijk effect op de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van onze stad. Daarnaast zijn er (nieuwe) ontwikkelingen en opgaven die tevens invloed hebben op de woning – en overnachtingenmarkt. Voor deze ontwikkelingen en opgaven biedt dit kader met uitgangspunten voldoende handvaten voor het opstellen van beleid en voor het inzetten van een handhavinginstrumentarium:

Groei faciliteren

We houden rekening met verdere groei van onze logiessector op de juiste plek. Deze groei willen we op een goede manier faciliteren. Hierbij willen we ruimte bieden aan de groeiende groep expats en kenniswerkers die tijdelijk huisvesting nodig hebben. We willen echter voorkomen dat de druk op bestaande woongebieden te groot wordt en dat de juiste verbindingen worden gelegd met onze zakelijke en toeristische markt.

Met dit kader willen we op een juridische zorgvuldige wijze deze groei huisvesten: woningbouw op een woonbestemming, en toeristische verhuur op een hotelbestemming. Hierbij willen we ruimte blijven bieden aan de tussengroep inwoners van onze gemeente die voor een bepaalde periode woonruimte nodig heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om kenniswerkers, arbeidsmigranten of buitenlandse studenten. Het is van belang om ook deze groep ruimte te blijven bieden. Deze groep willen we bedienen met een helder onderscheid. De ruimtelijke kaders voor deze tussengroep nemen we mee bij de actualisering van het Ruimtelijk Beleidskader Hotelsector Groningen 2004.

Leefkwaliteit

Daarnaast vinden wij de Groningse leefkwaliteit belangrijk. We zetten ons in voor aantrekkelijke en leefbare wijken en dorpen. De toeristische verhuur van woningen heeft hier impact op. Toeristen zijn minder betrokken bij de omgeving waarin zij overnachten en houden dus minder rekening met de andere mensen om hen heen. Op de korte termijn kan zich dit bijvoorbeeld uiten in geluidsoverlast, maar op de langere termijn kan het ook invloed hebben op de sociale cohesie in de buurt.

We willen wel een onderscheid in ons beleid maken tussen het stedelijk- en het landelijk gebied. Er is een aantal redenen waarom we het in het landelijk gebied wel mogelijk willen maken. In het landelijk gebied is meer ruimte en minder sprake van conflicterende functies. Ook willen we de mogelijkheid onderzoeken hoe we in het landelijk gebied iets meer ruimte kunnen geven aan kleinschalige toeristische verhuur in zijn algemeenheid. Dit komt ook de

leefbaarheid op het platteland ten goede waar dat in het stedelijk gebied het omgekeerde geval is.

Onttrekking van woningen

Wij streven er als gemeente naar om een inclusieve gemeente te zijn. Dit betekent dat het voor iedereen, ongeacht afkomst, opleiding, inkomstenniveau etc., mogelijk moet zijn om in onze gemeente te wonen/verblijven. In deze krappe woningmarkt is dat een uitdaging. Daarnaast zien we door het aanbod op bookingsites, handhavingsverzoeken en signalen uit de (hotel)markt, dat er in toenemende mate sprake is van toeristische verhuur van woningen. Deze toeristische verhuur van woningen zet de woningmarkt nog verder onder druk.

Daarnaast zorgt dit gebruik van woningen voor onveilige situaties, omdat de hotelsector aan allerlei brandvoorschriften moet voldoen die niet gelden voor woningen.

Rechten van verblijvers

Er doen zich situaties voor dat mensen wonen op een locatie met een hotelbestemming. Dit zorgt ervoor dat diegene geen huurrechten heeft en dus ook geen huurbescherming geniet. Dit achten wij niet wenselijk en we willen dit zoveel mogelijk voorkomen daar waar wij invloed kunnen uitoefenen. Vaak betreft het echter privaatrechtelijke contractvormen waar wij als overheid geen bemoeienis mee hebben.

Wij hebben echter wel een handhavende taak op strijdig gebruik conform de bestemming. Op die manier kunnen we wel invloed op de rechten van verblijvers uitoefenen.

Logiesbelasting en Rijksbijdrage

Er is op dit moment sprake van onvoldoende zicht op de toeristische verhuur van woningen zodat wij niet op alle adressen belasting kunnen heffen en inkomsten mislopen. De reguliere hotelsector betaalt wel logiesbelasting. Voor ons is het creëren van een gelijk speelveld van essentieel belang.

Het aantal mensen dat ingeschreven is als inwoner in de basisadministratie van onze gemeente heeft gevolgen voor de hoeveelheid financiën (vanuit het Gemeentefonds) die wij van het Rijk ontvangen. Tevens is inschrijving, met name onrechtmatige bewoning, belangrijk met het oog op brandveiligheid.

4.4. De uitgangspunten voor logies/hotel of wonen

Zoals al eerder aangegeven is er geen algemeen vastgestelde termijn voor wonen of hotel/logies. De nu door ons voorgestelde termijnen dragen het meeste bij aan de door ons beoogde doelen zoals ongedeelde stad, rechtszekerheid, tegengaan illegale woningonttrekking, maar vooral ook het faciliteren van de groei (tegenkomen aan de vraag naar diverse vormen van verblijf van zowel de woningmarkt als de logies/hotelbranche).

Logies/hotel

Om van hotel/logies te spreken wordt vaak een termijn van 14 dagen aangehouden. Deze termijn wordt sinds 2014 al door de gemeente Groningen gebruikt in het kader van bedrijfsmatige verhuur (kamers, appartementen en woningen). Destijds is ervoor gekozen deze vorm van verhuur met een verblijfsduur korter dan 14 dagen onder horeca(hotel) te laten vallen.

Ook is 14 dagen een redelijke termijn om een gelijk speelveld met hotels te creëren en het is tevens een termijn die overlast voor omwonenden beperkt door dagelijkse wisselingen. Is de verhuurduur langer dan 14 dagen, dan gelden de gebruikelijke eisen voor het verhuren van

woningen en/of kamers. Hiermee volgden we destijds ook het standpunt van Koninklijke Horeca Nederland.

Wonen

Bij wonen gaan we uit van een verblijf van 4 maanden en meer. Hiermee sluiten we aan bij de termijn op grond waarvan een persoon de verplichting heeft om zich in te laten schrijven bij de Bevolkingsregistratie Personen (BRP) de basisadministratie van de gemeente. Door deze koppeling hebben we op relatief eenvoudige wijze inzicht in de aantallen.

Logies/hotel voor internationale studenten, kenniswerkers en expats

Voor een verblijf langer dan 14 dagen en minder lang dan 4 maanden is op dit moment geen beleid(regels) vastgesteld. Wanneer we kijken welke doelgroepen hier het meest gebruik van maken gaat het bijna altijd om (internationale) studenten, kenniswerkers en expats. Na of binnen de termijn van 4 maanden gaat een groot deel van degene die hier nog langer verblijven naar een woonlocatie.

Uit informatie van het IWCN (The International Welcome Center North) blijkt dat expats en kenniswerkers, die voor een langere periode in Groningen komen, het doorgaans lukt om binnen 4 maanden een reguliere woonruimte te vinden. Voor internationale studenten lukt het ook om binnen 4 maanden door te stromen naar een reguliere woonruimte.

Wij stellen dan ook voor om een verblijf > 14 dagen en < dan 4 maanden voor deze drie doelgroepen ook als logies/hotel te categoriseren. Hiermee bieden we ruimte aan de ‘economische’ toeristen zoals kenniswerkers en expats die nog geen woonruimte hebben gevonden maar ook aan studenten die hier een semester verblijven of een meer duurzaam onderkomen hebben gevonden. Dit vergt echter wel een ruimtelijk kader via de hotellocaties kaart. Je wilt dit bij voorkeur niet in woonwijken. We gaan gezamenlijk met Stedenbouw beoordelen waar het ruimtelijk goed inpasbaar zou zijn. Daarnaast kijken we ook naar het feitelijk gebruik. Een aanvrager/initiatiefnemer die een nieuw pand of locatie gaat ontwikkelen/exploiteren wordt gevraagd naar dit gebruik. Indien het wordt gebouwd voor studenten dan wordt het altijd een woonbestemming (rechten meer gewaarborgd).

Tabel hotel/logies en wonen

	Huidig kader		Nieuw kader		
	Hotel/logies	Wonen	Hotel/logies	Kort verblijf	Wonen
Bestemming	Hotel/logies (horeca - 5)	Wonen	Hotel/logies (horeca - 5)	Hotel/logies (horeca - 5)	Wonen
Inclusief		B&B, pension, kamerverhuur			B&B, pension, kamerverhuur
Termijn	Geen	Geen	Tot 14 dagen	14 dagen - 4 maanden	4 maanden en langer
Doelgroep	Toeristen		Toeristen	(internationale) studenten, kenniswerkers en expats	
Contract	Hotelovereenkomst	Huurovereenkomst Woonruimte	Hotelovereenkomst	Hotelovereenkomst	Huurovereenkomst Woonruimte
Knelpunten	- Lang verblijf op hotelbestemming - Beperkte rechten hotelovereenkomst	- Kort toeristisch verblijf op woonbestemming - Overlast		- Beperkte rechten hotelovereenkomst	- Maatwerk bijv. SSH

Internationale studenten – hardheidsclausule

Naast de groep kenniswerkers blijft tevens het aantal internationale studenten in Groningen de komende jaren toenemen. Zoals aangegeven in de beantwoording van de motie ‘Short stay of kant het ook anders’ heeft de RUG de ambitie uitgesproken in de toekomst ongeveer 30 procent internationale studenten te hebben (ca. 10.000). De Hanzehogeschool heeft eveneens een ambitie om meer internationale studenten aan te trekken, maar heeft hieraan geen streefgetallen gekoppeld.

Om huisvesting voor deze studenten (en expats) bij aankomst in Groningen te garanderen maken de onderwijsinstellingen afspraken met de SSH. De SSH zorgt dat bij de start van een nieuw academisch jaar de huisvesting beschikbaar is. Daar staat wel tegenover dat tussentijds opgezegde woonruimten (doorgaans) niet meer kunnen worden verhuurd, omdat deze op een vastgestelde datum vrij moeten zijn voor aanvang van een nieuw academisch jaar. Dit probleem wordt beperkt door gebruik te maken van niet-opzegbare contracten. Ontstaat er toch leegstand, dan betalen contingenthouders voor het beschikbaar houden van de woonruimte voor een volgende lichter buitenlandse gasten.

De zorg bij niet opzegbare contracten (naar aard van korte duur) is dat huur(prijs)bescherming op deze contract niet van toepassing is en dat slechts geldt wat door partijen is overeengekomen. De SSH is een toegelaten instelling en gebruikt net als andere woningcorporaties in Groningen het WWS om de huurprijs van een woning te bepalen. De SSH verhuurt enkel gemeubileerde kamers, zodat buitenlandse studenten en medewerkers voor een kort verblijf geen inboedel hoeven aan te schaffen. Voor de gemeubileerde kamer worden naast de huurprijs ook servicekosten in rekening gebracht. De huurprijs en de servicekosten samen zijn een all-in prijs (tevens inclusief G/W/E, internet, ed.). Onder bepaalde omstandigheden zijn de niet opzegbare contracten opzegbaar, bijvoorbeeld bij het stoppen van een studie of privé zaken.

Om in de toekomst de huisvestingsvraag van internationale studenten te faciliteren, moet de mogelijkheid worden geboden om onder strikte voorwaarden van het kader af te kunnen wijken (college bevoegdheid). Om hierop controle te houden gaan we verkennen hoe we een adviescommissie kunnen vormgeven, opdat het college indien nodig zich kan laten adviseren bij een te nemen besluit.

4.5. Kanttekeningen

- We blijven monitoren of de uitgangspunten zoals in deze notitie verwoord afdoende zijn en blijven omdat er de afgelopen jaren veel verschillende vormen van verblijf zijn ontstaan en we vanuit de kamerverhuur hebben geleerd dat partijen de mazen van de wet opzoeken. Bestemming en feitelijk gebruik moeten we altijd blijven afwegen.
- De consequentie van bovenstaande lijn is dat we in de toekomst niet meewerken aan wonen op een hotelbestemming. We willen de nu bestaande en door ons toegestane locaties zoals het Studenthotel behouden, maar in principe nieuwe gevallen niet meer toestaan. Zoals onder 4.4. aangegeven stellen we een hardheidsclausule voor die in voorkomende gevallen gebruikt kan worden.
- Voor wat betreft de bestaande locaties is naar aanleiding van de motie ‘Short Stay or Short GO (M1) onderzoek gedaan naar de mogelijkheid en wenselijkheid van het wijzigen van de bestemming van hotel naar wonen met betrekking tot de locaties waar we georganiseerde studentenhuishuizing hebben gefaciliteerd (Peizerweg 132, Suikerlaan 1, Vondellaan 71 en Hoogeweg 1). Voor de locaties aan de Peizerweg en de

Suikerlaan geldt dat dit niet mogelijk is omdat ze zijn gelegen op een bedrijventerrein. Op bedrijventerrein gelden andere regels ten aanzien van bescherming tegen geur en geluid. Vanwege hinder van de aanwezige bedrijven op deze terreinen (geur, geluid en externe veiligheid) is het niet mogelijk om de bestemming te wijzigen naar wonen. De Vondellaan betreft het oude pand van Verslavingszorg Noord-Nederland. Vooruitlopend op een definitieve bestemming biedt de Vondellaan tijdelijk een oplossing voor de vraag naar huisvesting van de grote (en groeiende) groei internationale studenten in Groningen. Een wijziging van de maatschappelijke bestemming naar een woonbestemming is hier in principe wel mogelijk indien de tijdelijke oplossing permanent gemaakt wordt. Die beslissing ligt echter bij de eigenaar. In elk geval zal dan de geluidsbelasting door wegverkeer op de Vondellaan moeten worden onderzocht. Bij de Hoo-geweg is het niet mogelijk om de bestemming te wijzigen naar wonen in verband met de nabijheid van de ringweg.

- Voorgaand kader biedt handvaten voor het opstellen van beleid en voor het inzetten van een handhavingsinstrumentarium. Het kader kan het afsluiten van huurcontracten ‘naar aard van korte duur’ niet voorkomen, omdat dit privaatrechtelijke huurovereenkomsten betreffen. We verkennen hoe het Steunpunt Huren op dit thema advies kan bieden.
- De hotelfaciliteiten die wij nu mogelijk maken voor de kenniswerkers etc. moeten niet ten koste gaan van de ruimte die uit onderzoek naar de overnachtingenmarkt is gebleken. Hoewel er in de cijfers rekening is gehouden met kenniswerkers (worden in het rapport van Horwath onder zakelijke bezoekers geschaard) is niet aan te geven om welk deel dit gaat, zowel absoluut als procentueel. Het gaat slechts om aannames maar verwacht wordt dat deze groep blijft groeien.

4.6. Conclusie en vervolg

Het begrip short stay kent weinig eenduidigheid en er worden allerlei vormen van verblijven onder deze definitie geschaard. Wij zien de oplossing van de eerdergenoemde opgaven dan ook niet in het toevoegen van een extra bestemmingscategorie naast wonen en hotel/logies maar in het faciliteren (voorzien in de behoefte) van alle doelgroepen die hier voor een kortere of langere periode verblijven.

Voor een verblijf langer dan 4 maanden hebben we het over wonen en het hebben van een voldoende flexibele woningmarkt om aan de vraag te kunnen voldoen. Bij een verblijf korter dan 4 maanden willen we de hotels meer ruimte bieden zodat we internationale studenten, kenniswerkers en expats kunnen faciliteren.

We verwachten hiermee een goed kader te hebben neergelegd om meer duidelijkheid te verschaffen richting aanvrager, initiatiefnemer, verblijver en interne organisatie hoe om te gaan met aanvragen en handhavingstrajecten.

We zullen deze uitgangspunten verwerken in nieuw beleid voor de overnachtingenmarkt, in de Woonvisie en de Huisvestingsverordening. Hiermee bieden we een goede basis voor handhaving en toezicht.

5. Kleinschalige toeristische verhuur

5.1. Kleinschalige logies in het landelijk gebied

In ons beleid op Bed & Breakfasts en ander kleinschalige logiesfaciliteiten willen we onderscheid maken tussen het stedelijk- en het landelijk gebied. Het gaat hier met name om de mogelijkheid om in het landelijk gebied ook een kleine logeergefaciliteiten te bieden buiten het bouwwerk. In het stedelijk gebied vinden we dit niet wenselijk.

In het landelijk gebied is meer ruimte en minder sprake van conflicterende functies. Daar komt bij dat wij, vanwege het beperkte aanbod aan B&B 's in het buitengebied, de ontwikkeling hiervan willen stimuleren om zo het toeristisch potentieel van dit gebied beter te benutten. Dit komt ook de leefbaarheid op het platteland ten goede waar dat in het stedelijk gebied het omgekeerde geval is.

Hiermee willen we het onderscheid tussen kleinschalige logies in stedelijk en landelijk gebied beter verankeren en verkennen op welke wijze we meer ruimte kunnen bieden aan deze functie.

5.2. Gelijk speelveld: campings/camperplaatsen

Binnen de gemeente Groningen kennen we een aantal camperplaatsen. Op sommige locaties kunnen campers kosteloos verblijven op gemeentelijke, openbare locaties. We hebben daarnaast reguliere campings en camperplekken waar sprake is van een vergoeding en afdracht van logiesbelasting. Het verschil in vergoeding en belasting is niet wenselijk vanuit het oogpunt dat ook voor deze manier van overnachten een gelijk speelveld zou moeten gelden.

Ook hebben camperplekken effect op de leefkwaliteit. Campers zorgen voor een steeds grotere druk op de openbare ruimte. Camperplekken gaan soms ten koste van de recreatieve ruimte voor onze bewoners en bezoekers. Bij het Paterswoldsemeer geldt dat de camperplek op de parkeerplaats is bij het strandpaviljoen en het strandje waar veel mensen gebruik van maken. De campers nemen hier onevenredig veel bezoekersparkeerruimte in beslag.

Op het parkeerterrein Kardingse zien we dat sprake is van langverblijf of zelfs permanent wonen en meermalen teveel geparkeerde campers. Dit terwijl hier het parkeerterrein nodig is voor de bezoekers van onze recreatieve functies in het gebied.

Om deze redenen willen we verkennen of we camperplekken kunnen concentreren op locaties met logiesbelasting (camping Stadspark, camperplaats no limits ships, camping Grunopark) of op onze eigen locaties dit gelijke speelveld kunnen introduceren door het maximumaantal campers beter te handhaven en structureel logiesbelasting te innen.

6. Logiesbelasting

Op 26 juni 2019 heeft uw raad besloten de tarieven van de logiesbelasting met ingang van 1 januari 2020 vast te stellen op € 3,70 per persoon per overnachting voor alle logeeraadressen met uitzondering van campings en havens en € 2,00 per persoon per overnachting voor campings en havens. Daarnaast heeft uw raad het verzoek gedaan om ook andere manieren van tariefstelling uit te werken voor 2021 en verder, niet zijnde een percentageregeling, die uitvoering geven aan het principe dat de tariefstelling een afspiegeling is van het verschil in overnachtingsprijzen. Dit verzoek is in een aparte notitie uitgewerkt en in december 2019 aan u voorgelegd.

Conform hetgeen in de aangenomen motie differentiatie naar overnachtingsprijsklasse verzocht, zal er een differentiatiemethode naar overnachtingenprijsklasse met vier verschillende klassen worden uitgewerkt en aan u worden voorgelegd bij de behandeling van de begroting 2021. Dit past in de marktanalyse van Horwath, waarin meer ruimte is voor verschillende

klassen (onder- en bovenkant van de markt). Met deze aanpassing verwachten we deze klassen ook beter te kunnen beprijzen.

6.1. Logiesbelasting en Airbnb

We hebben aangegeven dat we de mogelijkheden onderzoeken om logiesbelasting te heffen via platforms als Airbnb om voor alle aanbieders, via dit platform, tot een gelijk speelveld te komen. We hebben naar voorbeelden in het land gekeken, naar de wijze wat dit zou betekenen voor ons huidige controle- en handhavingssysteem en het onderzoeksbureau Horwath uitdrukkelijk ook de opdracht meegegeven het aandeel van Airbnb op de totale overnachtingenmarkt te onderzoeken.

Op zich is er een mogelijkheid om logiesbelasting te (laten) heffen door platforms als Airbnb. Amsterdam is echter de enige gemeente die dat op die manier heeft geregeld en in beleid vastgelegd. Daaraan ligt een aantal redenen ten grondslag. Uit overleg met hen is gebleken dat het een langdurig proces (circa anderhalf jaar) is geweest om met Airbnb tot een overeenkomst en werkbare afspraken te komen.

Omdat de schaal waarop Airbnb in Amsterdam werd aangeboden (en de daarmee gepaard gaande verdringing van woonruimte op de woningmarkt) een omvang kent die niet vergelijkbaar is met die in de rest van het land is dit tot nu toe dan ook de enige gemeente die een dergelijke regeling met Airbnb heeft getroffen.

Daarnaast is het om goed gebruik te kunnen maken van de dienstverlening van een platform als Airbnb noodzakelijk dat de adressen waar deze vorm van overnachten plaatsvindt goed bijgehouden worden. Het bijhouden van deze adressen is echter lastig door 1. de dagelijkse wisselingen in het aanbod en 2. de benodigde inzet op handhaving bij het niet melden van de overnachtingen. Als we een dergelijk platform inschakelen voor de heffing van de belasting, wegen de kosten en inspanningen momenteel niet op tegen de baten (geld en mogelijke overlastvermindering). In Groningen is het aandeel van de Airbnb op de overnachtingenmarkt zoals ook uit het onderzoek van Horwath blijkt nog steeds gering.

We willen dan ook zoals ook eerder in dit document aangeven onder toeristisch verhuur van woningen vasthouden aan ons huidige beleid: dit betekent verhuur van de gehele woning niet toestaan, maximaal twee kamers in de eigen woning verhuren ondergeschikt aan de woonfunctie.

Dit betekent dat de (individuele) verhuurder het aantal overnachtingen moet melden en daarvoor logiesbelasting betaalt. De verantwoordelijkheid hiervoor blijft bij de huurder. Ook willen we zoals eerder aangegeven een handhavingssysteem inrichten om te handhaven op verhuur van complete woningen. Het nu in procedure zijnde wetsvoorstel biedt hiervoor voldoende mogelijkheden.

7. Vervolg

Bovenstaande uitgangspunten verwerken wij in nieuwe beleidskaders voor de overnachtingenmarkt die ons huidige beleid 'Ruimtelijk beleidskader hotelsector 2004' vervangen. De uitgangspunten voor short stay en toeristische verhuur van woningen worden meegenomen in de Woonvisie en te actualiseren Huisvestingsverordening, mits de procedure rond het wetsvoorstel tijdig wordt afgerond. De Woonvisie is geagendeerd voor de raadsvergadering van juni 2020. Actualisatie van onze beleidskaders voor de overnachtingen en de huisvestingsverordening zijn gepland voor het vierde kwartaal van 2020.

Bijlagen:

- Rapport Horwath Overnachtingenmarkt
- Nieuwe wet- en regelgeving toeristische verhuur
- Huidige kaart vestigingslocaties hotels

