

## Raadsvoorstel



Onderwerp Overnachtingenmarkt + short stay 2020 rv

Steller/telnr. Groeneweg/ Van der Laan Bijlagen 4

---

### Classificatie

	<input type="checkbox"/> Vertrouwelijk	
Portefeuillehouder	Van der Schaaf	Raadsc commissie
Langetermijn agenda (LTA) Raad	LTA ja: <input checked="" type="checkbox"/> Maand 3 Jaar 2020 LTA nee: <input type="checkbox"/> Niet op LTA	

---

### Voorgesteld raadsbesluit

De raad besluit het Kaderdocument overnachtingenmarkt 2020 vast te stellen.

---

### Samenvatting

Op 23 mei 2018 hebben wij u geïnformeerd over de stand van zaken op de overnachtingenmarkt. In de afgelopen periode hebben we onderzocht of een heroverweging van het huidige beleid aan de orde is. Hiervoor hebben we de trends en ontwikkelingen binnen de overnachtingenmarkt en de toekomstige ruimtebehoefte in beeld laten brengen.

Het onderzoek vormt samen met uitgangspunten als: faciliteren van de groei, de groeiende gemeente leefbaar en aantrekkelijk houden voor alle inwoners, en werken aan een gelijk speelveld de basis voor bijgevoegd Kaderdocument overnachtingenmarkt 2020. Dit kaderdocument geeft richting en vormt belangrijke input voor een actueel beleidskader op de overnachtingenmarkt, de nieuwe Woonvisie en de Huisvestingsverordening.

B&W-besluit d.d.: 11-02-2020

Afgehandeld en naar archief

Paraaf

Datum

### Aanleiding en doel

---

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.

### Kader

---

Het huidige beleid voor overnachtingen is neergelegd in het 'Ruimtelijk **beleidskader hotelsector 2004**'. De **ontwikkelingen zoals beschreven onder het kopje 'Aanleiding en doel'** vormen aanleiding om ons 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 overnachtingsmarkt. We zijn met vijf 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.

### Argumenten en afwegingen

---

In 2018 heeft uw raad 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;
2. De groeiende gemeente blijft leefbaar en aantrekkelijk voor alle inwoners – 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. In dit document** benoemen we uitgangspunten om zoveel mogelijk een gelijk speelveld voor bezoekers en bewoners in te richten.

In het kaderdocument benoemen we de volgende nieuwe keuzes:

- ruimtevraag voor hotelsector faciliteren (behoefte loopt op naar 1441 kamers in 2035).  
Het aantal overnachtingen groeide in het afgelopen decennium met gemiddeld 7% per jaar naar 547.000 overnachtingen in 2017. Uit de voorlopige cijfers voor 2018 blijkt verdere groei naar meer dan 600.000 overnachtingen.  
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.

- toeristische verhuur (Airbnb is 1 van de vormen) van gehele woningen niet toe te staan;  
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.  
Uitgangspunt hierbij is dat dit ondergeschikt moet blijven aan de hoofdfunctie wonen. Reguliere verhuur van een gehele woning voor wonen blijft onverminderd mogelijk.

Zoomen we specifiek in op Airbnb dan blijkt de markt van Airbnb in Groningen momenteel relatief klein van omvang te zijn (onderzoek Horwath). Bovendien zal het heffen van logiesbelasting door platforms als Airbnb een langdurig traject vergen (ervaring gemeente Amsterdam). Daarnaast zullen de dagelijkse wisselingen in het aanbod en de daardoor benodigde inzet op handhaving van opsporing van illegale situaties een (disproportioneel) groot beslag leggen op de handhavingscapaciteit. Daarom stellen wij voor om nu geen ander specifiek beleid te maken voor Airbnb. 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, inclusief Airbnb, dit bij ons aangeven en zich laten registreren en/of melden. Gebeurt dit niet dan kunnen wij onmiddellijk handhaven en een fikse boete opleggen.

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.

- verhuurder blijft zelf verantwoordelijk voor melden van overnachtingen en de geïnde logiesbelasting  
Om goed gebruik te kunnen maken van de dienstverlening van een platform voor het melden van overnachtingen is het noodzakelijk dat de adressen, waar deze vorm van overnachten plaatsvindt, goed bijgehouden worden. Het bijhouden van deze adressen is echter lastig door de dagelijkse wisselingen in het aanbod en de benodigde inzet op handhaving bij niet melden van de overnachtingen. Als we een platform inschakelen voor de heffing van de belasting, wegen de kosten en inspanningen niet op tegen de baten (geld en mogelijke overlastvermindering). De nu in procedure zijnde wetgeving op het gebied van Toeristische verhuur zal ons echter voldoende handvaten geven om sneller en effectiever zowel proactief als reactief op te treden tegen 'illegale' situaties en onze handhavingscapaciteit daarop af te stemmen in ons Handhaving Uitvoering Programma (HUP).

- op basis van nieuwe wetgeving instellen van een registratie-, meld- en/of vergunningplicht voor toeristische verhuur van woningen/kamers  
Momenteel is het wetsvoorstel toeristische verhuur van woningen in procedure. 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 met bijbehorend handhavingsinstrumentarium dat ons meer mogelijkheden geeft om sneller en proactiever te handhaven.

- jaarlijks overlast en nieuwe initiatieven blijven monitoren  
We werken aan een betere handhaving om proactief te kunnen acteren op illegale- en overlastsituaties. Het nu in procedure zijnde wetsvoorstel 'wet Toeristische verhuur van woonruimte' biedt hiervoor een uitgebreide systematiek en instrumentarium.

- 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.

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.

Wanneer we naar de term short stay kijken dan wordt dit op verschillende wijze gedefinieerd. Er worden allerlei vormen van verblijf onder dit begrip geschaard. Ook is er geen algemeen vastgestelde termijn voor wonen of hotel/logies.

We hebben bij de keuze voor de termijnen gekeken wat het beste past bij het faciliteren (voorzien in de behoefte) van alle doelgroepen die hier voor een kortere of langere periode verblijven. Daarnaast moeten de termijnen bijdragen aan meer duidelijkheid over wanneer wordt een verblijf wonen en wanneer is een verblijf hotel/logies. Ook onze beoogde doelen zoals tegengaan illegale woningonttrekking, ongedeelde stad, rechtszekerheid voor de verblijver en het faciliteren van de groei zijn hierbij meegewogen.

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

De nu door ons voorgestelde termijnen dragen volgens ons het meeste bij aan onze uitgangspunten. We verwachten hiermee een goed kader te hebben neergelegd om meer duidelijkheid te verschaffen richting aanvrager, initiatiefnemer en verblijver.

Ook verwachten we met deze richtlijnen een verdere verdringing van reguliere huurcontracten door short stay op woonbestemmingen te stoppen.

- meer ruimte te bieden aan kleinschalige toeristische verhuur 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 kleine logeefaciliteiten 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;

- verkennen op welke manier we kunnen stoppen met gratis camperplaatsen in de gemeente

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;

- uitwerken van een extra categorie logiesbelasting voor hostels/ B&B's

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);

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

De uitgangspunten zoals hierboven verwoord 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.

## Maatschappelijk draagvlak en participatie

---

Het onderzoek en uitgangspunten zijn gedeeld met het hoteloverleg (namens KHN). Vervolguitwerking in actualisatie van ons beleidskader zullen we samen met het hoteloverleg en andere partners (bedrijvenverenigingen, gebruikers, eigenaren) vormgeven.

## Financiële consequenties

---

Niet van toepassing. Het actiever inzetten van handhaving kan een financieel effect hebben. Deze effecten nemen we mee bij vaststelling van het nieuwe beleid.

## Overige consequenties

---

Naar aanleiding van de recente uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (vakantieverhuur) 201901695/1/A3 (ABRvS) het volgende. In de uitspraak heeft de Afdeling niet zozeer een '**short stay-inhoudelijk**' probleem aan de kaak gesteld als wel een formeel-juridisch euvel. Omdat de gemeente Groningen het niet op deze wijze geregeld heeft, is de uitspraak voor ons maar van beperkt belang.

Wat blijft, is dat het onttrekken van - mits aangewezen- woningen aan de woonbestemming (bijvoorbeeld t.b.v. short stay) een vergunning van het college vereist is. Dat was ook al het geval.

## Vervolg

---

Uitwerken van uitgangspunten in:

- In bijgevoegd Kaderdocument overnachtingenmarkt 2020 hebben wij alle kaders voor de actualisatie van beleid, short stay en de vervolgstappen neergelegd. Wij stellen u voor de hierin opgenomen uitgangspunten in nieuwe beleidsregels voor de overnachtingenmarkt (die ons huidige beleid '**Ruimtelijke Beleidskader Hotelsector Groningen 2004**' vervangen), in de nieuwe Woonvisie en in de nieuw op te stellen Huisvestingsverordening te verankeren.
- De diverse documenten zullen in de loop van dit jaar ter besluitvorming aan uw raad worden voorgelegd.

## Lange Termijn Agenda

---

Het onderwerp staat op de LTA van de raad voor maart 2020.

Met vriendelijke groet,  
burgemeester en wethouders van Groningen,

burgemeester,  
Koen Schuiling

secretaris,  
Christien Bronda

*Dit raadsvoorstel is elektronisch aangemaakt en daarom niet ondertekend.*