

Beleid tijdelijk verblijf (short stay) en bijstelling hotels

Maart 2020 met aanvullingen september 2026

Gemeente Utrecht

Utrecht.nl/

Inhoud

1. Inleiding: meer vraag naar tijdelijk verblijf en bewegingen in de hotelmarkt 4
1.1 Meer vraag naar tijdelijk verblijf 4
1.2 Bewegingen in de hotelmarkt 5
2. Vraag, aanbod en prognose 6
2.1 Strategie begrensd faciliteren 7
2.2 Beleid short stay andere steden 8
2.3 Ontwikkelingen hotelmarkt: groei toeristische sector zet door 8
2.4 Reguliere hotels: inhaalslag hotelkamers, marktruimte ingevuld 9
2.5 Verklaring realisatie hotels in korte tijd 9
3. Beleid 10
3.1 Beleid tijdelijk verblijf (short stay) 10
3.2 Aanpassing Hotelbeleid: tijdelijke pas op de plaats 12
4 Juridisch kader & handhaving 14
4.1 Juridisch kader 14
4.2 Handhaving 20
5 Communicatie 22
6 Monitoring, evaluatie, samenwerking en kennisdeling 23

1. Inleiding: meer vraag naar tijdelijk verblijf en bewegingen in de hotelmarkt

1.1 Meer vraag naar tijdelijk verblijf

Een toenemende mobiliteit van werknemers en studenten wereldwijd heeft in de afgelopen jaren gezorgd voor een stijgende vraag naar alternatieve typen accommodaties in steden. Ook in Utrecht is deze trend sinds een jaar of vijf duidelijk waarneembaar. Diverse organisaties en overheden constateren dat bedrijven steeds vaker werknemers aantrekken die voor een kortere periode (korter dan een jaar) naar Nederland komen. Deze groep heeft vaak op korte termijn huisvesting nodig, heeft niet altijd kennis van de Nederlandse woningmarkt en wil in veel gevallen niet langer alleen aangewezen zijn op hotelaccommodaties. Daarnaast neemt het aantal internationale studenten dat voor een bepaalde periode in Nederland studeert eveneens sterk toe. Deze doelgroep is ook op zoek naar huisvesting voor een kortere periode. Deels vindt de toenemende vraag naar kort verblijf plaats in reguliere studentenhuisvesting, maar deels ook in short stay-accommodaties. We zien dat het aantal short stay accommodaties in Utrecht de laatste jaren is gegroeid. Recent onderzoek (DECISIO, 2019) toont aan dat er in Utrecht minimaal 280 short stay-appartementen zijn, die op dit moment veelal in reguliere woningen gesitueerd zijn. Daarnaast zijn voor studenten en internationale wetenschappers, via SSH Short Stay ca. 800 short stay-accommodaties beschikbaar.

Dit tijdelijk verblijf heeft in de afgelopen jaren een waardige rol gekregen binnen de gastvrijheidssector. Voldoende aanbod van passende tijdelijke woonruimte voor buitenlandse werknemers zorgt ervoor dat Utrecht aantrekkelijk is en kan blijven als vestigingslocatie voor bedrijven en voor internationale werknemers en internationale studenten. De ontwikkeling past goed binnen het lopende stimuleringsbeleid voor internationalisering van bedrijven, zoals de Economic Board Utrecht in allerlei projecten met partners uitvoert. De huisvesting van tijdelijke werknemers of studenten in de gemeente mag echter niet ten koste gaan van de leefbaarheid. Daarnaast dient het aanbod van tijdelijk verblijf niet ten koste te gaan van de beschikbaarheid van voldoende permanente woonruimte voor verschillende doelgroepen in de stad. Dat geldt ook voor internationale studenten die hier een meerjarige studie volgen. Zij willen juist graag gehuisvest worden in reguliere studentenwoningen en niet in tijdelijke short stay accommodaties. Gezien het grote tekort aan studentenwoningen in onze stad, is het van belang dat we oog hebben voor het verschil in huisvestingsbehoefte binnen de doelgroep internationale studenten. Om bij de verdere groei van onze gemeente al deze belangen op een goede manier te kunnen afwegen hebben wij dit beleid voor tijdelijk verblijf opgesteld.

Onder tijdelijk verblijf of short stay verstaan wij: het bedrijfsmatig (met het oogmerk om winst te behalen) verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot 6 maanden met uitloop tot maximaal 12 maanden. In ieder geval is tijdelijk verblijf niet bedoeld voor toeristisch verblijf.
De doelgroep voor tijdelijk verblijf bestaat voornamelijk uit internationale kenniswerkers en internationale studenten of andere personen die om zakelijke redenen voor enkele weken of maanden in onze stad willen verblijven. Incidenteel is tijdelijk verblijf ook toegestaan t.b.v. langer verblijf dan zes maanden maar in ieder geval niet langer dan 12 maanden. Langer verblijf dan zes maanden is bijvoorbeeld aan de orde wanneer internationale studenten meerdere semesters blijven of opvang nodig hebben voor het eerste studiejaar in Nederland of wanneer internationale werknemers langer dan 6 maanden hier verblijven, mits dit verblijf wel tijdelijk van aard blijft en niet langer is dan 12 maanden.

Uitgangspunten voor nieuw beleid voor tijdelijk verblijf

Bij het opstellen van het beleid voor tijdelijk verblijf hanteren we de volgende uitgangspunten om tot een goede afweging van de betrokken belangen te komen:

- Waar dit mogelijk is, faciliteren we de groeiende behoefte aan tijdelijk verblijf van internationale werknemers, internationale studenten, tijdelijk personeel;
- Tijdelijk verblijf gaat niet ten koste van de woningvoorraad;
- Het toevoegen van woningen heeft in principe prioriteit boven het toevoegen van tijdelijk verblijf accommodaties.
- Bij tijdelijk verblijf mag er geen sprake zijn van een woonsituatie; de intentie en aard van het verblijf dient tijdelijk te zijn.
- Overlast (geluid, gedrag, vuilnis) door tijdelijk verblijf wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- Aantasting van de leefbaarheid van de buurt (door te veel bezoekers, te veel tijdelijke bewoners te trekken) wordt zoveel mogelijk voorkomen;
- We creëren een eerlijk economisch speelveld met betrekking tot belasting betalen en het naleven van regelgeving (Bouwbesluit etc.), om oneerlijke concurrentie met de reguliere hotelbranche te voorkomen;
- Er mag geen onveilige, ongezonde of onhygiënische verhuur plaatsvinden;
- Het genot van het eigendom wordt niet onnodig ingeperkt (vrijheid verhuur).

1.2 Bewegingen in de hotelmarkt

Naast de ontwikkelingen in het tijdelijk verblijf is ook de reguliere hotelmarkt in beweging: in Utrecht worden naar verwachting 1.500-1.800 nieuwe hotelkamers gerealiseerd in 2019, 2020 en 2021. Voor Utrecht betekent dit een inhaalslag in kwantiteit en kwaliteit van hotelconcepten en wordt hiermee ruimschoots voorzien in de marktruimte. Tegelijkertijd betekent dit in korte tijd een relatief grote toevoeging aan de hotelmarkt met te verwachten verruimende en verschuivingseffecten. Daarom is het nodig om tijdelijk een pas op de plaats te maken en eerst het effect van deze toevoeging voor de komende jaren af te wachten voordat er weer nieuwe hotels toegevoegd worden.
Dat betekent dat we nieuwe hotels in bestemmingsplanwijzigingen tot 1 januari 2023 in principe niet toestaan in afwachting van uitvoering van de bestaande voorraad. Voor aanvullende bijzondere concepthotels met maximaal 50 kamers of bijzondere doelgroephotels kunnen we onder voorwaarden een uitzondering maken. Ook dienen uitbreidingen van bestaande hotels met een kwaliteitsdoel beperkt mogelijk te blijven.

Beleid vanaf 2026

We gebruiken een nieuwe definitie van short stay: het bedrijfsmatig verstrekken van logies met een periode van minimaal twee weken tot maximaal 6 maanden aan dezelfde persoon.

Vanaf 2026 is er geen nieuwe ontwikkelruimte voor short stay. Alleen projecten zoals opgenomen in bijlage 2 van de Beleidsregel tijdelijk verblijf (short stay) gemeente Utrecht kunnen worden afgerond. Ontwikkelruimte die vrijvalt komt niet opnieuw beschikbaar. De ontwikkelruimte is 0.

2. Vraag, aanbod en prognose

Ontwikkelingen in de markt voor tijdelijk verblijf (short stay)
Volgens recent onderzoek van DECISIO (zie bijlage 1) groeide het aantal internationale werknemers in de gemeente Utrecht sterk van 13.600 in 2013 naar meer dan 20.000 werknemers in 2017 (+ 47%) en het aantal internationale studenten van 2.600 naar 3.700 (+42%). Inmiddels bestaat de Utrechtse bevolking voor 5,9% uit internationale werknemers.

	2013	2014	2015	2016	2017
Totaal bevolking Utrecht	321.916	328.164	334.176	338.967	343.038
Internationale werknemers woonachtig in Utrecht	13.608	16.831	17.006	18.129	20.328
Aandeel internationale werknemers wonend in Utrecht	4,2%	5,1%	5,1%	5,3%	5,9%

Bron: DECISIO, 2019

DECISIO schat in dat 40% van deze groepen interesse heeft in short stay-eenheden: gemeubileerde appartementen al dan niet aangevuld met allerlei diensten zoals schoonmaak, receptie, horeca etc. Ondanks de behoefte aan short stay-accommodaties onder internationale werknemers en studenten geeft de huidige Hotelnota 2020 momenteel nauwelijks ruimte voor tijdelijk verblijf. Utrecht werkt binnen de Economic Board Utrecht (EBU) samen met de regio om het internationale vestigingsklimaat te verbeteren onder de naam Utrecht Region. Het aantrekken van internationale bedrijven naar onze regio met focus op groen, gezond en slim staat hierin centraal. Het bieden van voldoende en aantrekkelijke verblijfsaccommodaties voor internationale werknemers en studenten vormt een belangrijke randvoorwaarde voor deze internationaliseringsambitie.

Het aanbod aan tijdelijk verblijfaccommodaties in Utrecht is met name in de laatste jaren tot stand gekomen (DECISIO). Op dit moment hebben wij een bedrijfsmatig aanbod in beeld van minimaal 280 eenheden die structureel voor short stay wordt ingezet. Daarnaast zijn voor studenten en internationale wetenschappers, werkzaam bij één van de hoger onderwijsinstellingen in Utrecht, via SSH Short Stay ca. 800 short stay-accommodaties beschikbaar.

Wanneer we kijken naar de vraag-en aanbodanalyses en prognoses met betrekking tot de verschillende doelgroepen die in potentie gebruik maken van tijdelijk verblijf-accommodaties, constateren we dat er marktruimte is voor toevoeging van extra eenheden bovenop de huidige 280 short stay-accommodaties. De prognoses tonen aan dat er in 2030 potentie is voor in totaal 580 short stay-accommodaties voor internationale werknemers. Dit betekent dat er in een middenscenario ruimte is voor het toevoegen van 300 nieuwe eenheden. Het onderzoek brengt in beeld dat de internationale werknemers voor allerlei projectperioden naar Utrecht komen: van enkele weken tot maximaal 12 maanden.

In 2018 was er sprake van een tekort aan huisvesting voor internationale studenten van ongeveer 1.400 eenheden. In 2018 konden 1.400 internationale studenten geen woonruimte vinden via de reguliere weg. Het gaat hier om nieuwe instromers die meestal geen inschrijving hebben bij de SSH - laat staan wachttijd- en ook niet of moeilijk kunnen hospiteren van tevoren. Er is met name een grote vraag van uitwisselingsstudenten die hier maar één of twee semesters zijn en diplomastudenten (masters) die een éénjarige opleiding doen.

Maar ook studenten die hier 2, 3 of meer jaar in Utrecht studeren zijn aangewezen op tijdelijke huisvesting voor het eerste jaar, omdat de markt voor hen nauwelijks toegankelijk is: wachttijd, hospiteren/bezichtigen, geen netwerk, etc. zijn wezenlijke belemmeringen. Tijdelijk is dus minimaal een heel semester, maar vaak een volledig academisch jaar.
De Universiteit en ook de Hogeschool Utrecht proberen de nieuwe instroom jaarlijks op weg te helpen door voor hen voor het eerste jaar of eerste semester huisvesting te regelen, maar zij komen hiervoor dus nog veel kamers tekort.

Mede gezien het actieve internationaliseringsbeleid van verschillende onderwijs-en overheidsinstellingen in de regio, verwachten wij dat het aantal internationale studenten groeit. Hierdoor neemt de vraag naar woonruimte en naar short stay-accommodaties voor studenten ook toe. Uit het rapport blijkt dat bij een scenario waarbij het aanbod min of meer meegroeit met de vraag, in 2025 een minimaal tekort is van 1.600 eenheden. Bij een scenario waarbij het aanbod in zijn geheel niet groeit, loopt dit tekort in 2025 op tot 2.300 eenheden. Binnen dat tekort is het aandeel exchange studenten dat voor kortere tijd in Nederland verblijft ongeveer 40%. Met name deze groep matcht goed met de short stay-huisvesting. Internationale bachelor studenten, die meerdere jaren hier wonen, zullen vaker voor reguliere studentenhuisvesting kiezen met 'gewone' huurcontracten. Vaak regelt de Universiteit voor deze groep nog wel huisvesting voor alleen het eerste studiejaar. Vanuit de markt van internationale studenten zien we ook de opkomst van concepten zoals The Student Hotel die tot maximaal een jaar als tijdelijk verblijf beschikbaar stellen. In totaal zal in een gemiddeld scenario rekening gehouden moeten worden met een benodigde groei van het aantal short stay-accommodaties voor internationale studenten van 780 eenheden.

2.1 Strategie begrensd faciliteren

In het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking, die is vastgelegd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is bepaald dat overheden een zorgvuldige afweging moeten maken bij ruimtelijke besluiten. We willen voor de nichemarkt van tijdelijk verblijf overprogrammering en leegstand voorkomen. Zodoende willen we een strategie van begrensd faciliteren volgen. Via (nieuwe) bestemmingsplannen willen we de komende 2 jaar sturen op de ontwikkelvolumes van maximaal 300 nieuwe eenheden voor internationale werknemers en maximaal 780 nieuwe eenheden voor internationale studenten.

2.2 Beleid short stay andere steden

In Nederland kennen enkele grotere en middelgrote steden specifiek beleid voor short stay. Onderstaand schema geeft een beknopte vergelijking van de status van het beleid en de gehanteerde definitie voor short stay qua toegestane verblijfsduur.

Stad	Beleid en definitie
Eindhoven	Beleid voor short stay in voorbereiding en vaststelling in 2019 verwacht Definitie: tijdelijk verblijf als specifieke logiesbestemming voor maximaal 12 maanden (geen minimumduur)
Maastricht	Sinds 2015 beleidsregel Definitie: tijdelijk verblijf minimaal 4 weken tot maximaal 12 maanden
Den Haag	Geen specifiek beleid voor short stay Verkenning voor nieuw beleid loopt
Rotterdam	Definitie: tijdelijk verblijf minimaal 4 weken tot 9 maanden met uitloop tot maximaal 12 maanden
Amsterdam	Short stay-beleid in 2014 stopgezet Verkenning voor nieuw herijkt beleid voor extended stay loopt: definitie niet bekend.

Eindhoven en Maastricht laten zich qua stad (qua volumes en type zakelijke bezoekers) het beste vergelijken met Utrecht en deze steden kiezen voor een maximale verblijfsduur van 12 maanden (waarbij voor Eindhoven geldt dat beleid zich in voorbereidende fase bevindt).

2.3 Ontwikkelingen hotelmarkt: groei toeristische sector zet door

Naast het reguleren van de logiesfunctie tijdelijk verblijf (short stay) binnen de logiesbestemming, zien we voor de reguliere hotelmarkt diverse ontwikkelingen. De toerismesector en dus ook de hotelmarkt in Nederland is in beweging, met een sterke dynamiek aan zowel de vraag- als aanbodzijde van de markt. We verwachten de komende jaren voor Utrecht een aanhoudende groei in overnachtingen, die we in goede banen willen leiden. Bureau Stedelijke Planning heeft een update gemaakt van de hotelontwikkelingen en trends (zie rapportage in bijlage 2) en ziet de volgende kenmerken en ontwikkelingen als relevant voor de Utrechtse hotelmarkt:

- In Utrecht blijft de vraag achter bij andere Nederlandse steden. Uitgedrukt in overnachtingen per inwoner kwam Utrecht in 2017 uit op 2,1, wat in vergelijking met Rotterdam, Den Haag en Maastricht relatief laag is.
- Ook in een internationale vergelijking scoort Utrecht met 2,1 overnachtingen per inwoner relatief laag. In historische steden als Gent, Malmö en Bologna ligt dit kengetal op 4 á 5.
- De toeristische ontwikkeling van Nederland als bestemming zit sterk in de lift. Het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) voorspelt dat de groei de komende jaren aanhoudt. Zelfs in een conservatief scenario zal het aantal buitenlandse gasten blijven groeien met een gemiddeld jaarlijks groeipercentage van 7% en op landelijk niveau stijgen van 17,6 miljoen in 2017 naar 28,8 miljoen in 2030. Ook de binnenlandse markt blijft groeien (al zij het in een matiger tempo) van 24,3 miljoen gasten in 2017 naar 30,9 miljoen in 2030. De gunstige prognoses zullen naar verwachting ook neerslaan in Utrecht als bestemming. Momenteel heeft Utrecht jaarlijks 719.000 hotelovernachtingen (bron CBS), waarvan volgens de vereniging van Utrechtse hoteliers HOST ca 70% een zakelijk motief (business) en 30% een vertiermotief (leisure) heeft.

- Het aantal toeristen met bestemming Amsterdam is zodanig groot, dat zowel op stads- als metropoolniveau meer stappen genomen worden om de groei van het toerisme verder te spreiden. Hoewel een kwantitatieve inschatting moeilijk te maken is, zullen deze ontwikkelingen een positief effect hebben op de vraag naar hotelkamers in Utrecht als overloopgebied, met name voor leisure.
- De toeristische groei jaagt ook vernieuwing in de sector aan. Nieuwe gesegmenteerde concepten komen op die een specifieke doelgroep bedienen. Ze kunnen een welkome toevoeging op de verbreding van het aanbod zijn en genereren vaak ook gedeeltelijk hun eigen vraag.

2.4 Reguliere hotels: inhaalslag hotelkamers, marktruimte ingevuld

In Utrecht worden de komende drie jaar naar verwachting 1.500-1.800 nieuwe hotelkamers gerealiseerd. Enerzijds is dit een kwantitatieve en kwalitatieve inhaalslag na jaren van stilstand, anderzijds betekent het een substantiële vergroting bovenop het huidige aanbod van ongeveer 2.000 hotelkamers.
In de Hotelnota 2020 is de ambitie uitgesproken 1.000 extra kamers tot 2020 te willen faciliteren. Tussen 2010 en 2018 zijn in totaal ongeveer 600 hotelkamers gerealiseerd. De doelstelling gaan we in 2019 behalen, omdat we dit jaar bijna 800 nieuwe kamers verwachten. Eerder gaf een update van Bureau Horwath (juni 2017) aan dat er tot 2024 marktruimte is voor de toevoeging van 840 nieuwe hotelkamers, gedeeltelijk dus bovenop de eerder uitgesproken ambitie tot en met 2020. Het recente rapport van Bureau Stedelijke Planning geeft op basis van de meest recente cijfers aan dat tot in de komende jaren tijdelijk de marktruimte wordt overschreden, die vervolgens waarschijnlijk vanaf 2022 weer wordt ingelopen door de gunstige groeiprognose van de vraag. Bestaande hotels zullen hierdoor in 2019, 2020 en 2021 druk ervaren op hun bezettingsgraad en het prijsniveau, zoals ook Bureau Stedelijke Planning aangeeft. Tegelijkertijd is ook een marktverruimend effect te verwachten omdat met name de nieuwe ketenhotels hun eigen actieve sales zullen voeren en de vraag zullen aanjagen. Het is voor nu moeilijk in te schatten hoe de verschuivende en verruimende effecten zich tot elkaar zullen verhouden.

2.5 Verklaring realisatie hotels in korte tijd

Het feit dat nieuwe hotels kort op elkaar worden gerealiseerd kent diverse oorzaken. Allereerst zijn er diverse grootschalige plannen die al in 2000 bekend waren, zoals nieuwbouw van een hotel bij de Jaarbeurs (Amrath) en in het centrum van Leidsche Rijn (Marriott Aloft), die pas na 20 jaar daadwerkelijk gerealiseerd worden. De Hotelnota kent voorkeurslocaties, zoals Leidsche Rijn, Stationsgebied en Rotsoord. Dit zijn gebieden waar sprake is van multifunctionele ontwikkeling waar vertraging geldt van oplevering van hotels op deze locaties. Verder is het eigen aan vastgoedontwikkeling dat er dynamiek zit in planontwikkeling en het faseren afhankelijk is van veel factoren. Bestemmingsplannen zijn leidend en op verschillende locaties biedt het bestemmingsplan ontwikkelruimte voor nieuwe hotels, bijvoorbeeld in de binnenstad, Leidsche Rijn en het Utrecht Science Park. In de Hotelnota hebben we gekozen voor een planning die gangbaar is in diverse Nederlandse steden, namelijk het bijhouden van een dynamische planningsvoorraad en het inschatten van de waarschijnlijkheid van realisatie van de losse initiatieven (in een percentage oplopend van zacht naar hard). Zoals in de Hotelnota vastgelegd gaat deze aanpak uit van overplanning, omdat we ervan uitgaan dat een aantal plannen toch geen doorgang vindt. Sinds enkele jaren is de economie echter aangetrokken en zijn veel plannen hard geworden met relatief minder afvallers. De gemeente heeft in de fasering van hotels voor de daadwerkelijke realisatie zodoende een beperkte rol.

3. Beleid

3.1 Beleid tijdelijk verblijf (short stay)

Het faciliteren van initiatieven die tegemoetkomen aan de groeiende behoefte aan tijdelijk verblijf, is goed voor de Utrechtse economie en werkgelegenheid en past binnen de visie die wij in de Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) hebben vastgelegd. In de RSU is bepaald dat we de groei van de Utrechtse bevolking opvangen door inbreiding in bestaande woongebieden waarmee we een compacte stad realiseren met hogere dichtheden. Het uitgangspunt daarbij is gezonde verstedelijking. Dat betekent kwaliteit van de leefomgeving, beperken van overlast, verbeteren gezondheid en voorkomen sociale verloedering. De bestaande stad kenmerkt zich op dit moment door een grote druk op de woningmarkt en stijgende huurprijzen. Wanneer we dan ook de toenemende vraag naar huisvesting van tijdelijk (internationaal) personeel, internationale werknemers en internationale studenten willen opvangen in de bestaande stad is een aantal voorwaarden van belang.

Ten eerste mag de toename van tijdelijk verblijf accommodaties niet leiden tot verdere vergroting van de spanning op de woningmarkt en tot verdere prijsopdrijving. Zoals ook aangegeven in de actualisering van de Woonvisie Utrecht, is er immers al een tekort aan huur- en koopwoningen voor veel verschillende doelgroepen (sociale huur, middenhuur etc.). Een belangrijk uitgangspunt is dat het toevoegen van woningen in principe prioriteit heeft boven het toevoegen van tijdelijk verblijf accommodaties. Tijdelijk verblijf accommodaties kunnen wel gerealiseerd worden op plekken in de stad waar een woonbestemming niet mogelijk of minder wenselijk is. Hiervoor dient dan een goede onderbouwing te worden geleverd. Aan de realisatie van nieuwe tijdelijk verblijf accommodaties stellen we een voorlopig maximum van 300 eenheden voor internationale werknemers en 780 eenheden voor internationale studenten.

Bij de internationale studenten is van belang dat we onderscheid maken tussen internationale studenten die hier voor meerdere jaren komen studeren en internationale studenten die echt voor korte tijd een plek zoeken, omdat ze maar voor 1 semester komen of om te voorzien in een verblijf voor de eerste maanden/eerste jaar. Het is goed dat deze laatste groep terecht kan in tijdelijk verblijf accommodaties, zodat ze niet de druk op de reguliere studentenwoningmarkt verhogen. Dit geldt niet voor internationale studenten die voor meerdere jaren in onze stad komen studeren. Zij hebben, net als andere woningzoekenden, behoefte aan een reguliere (studenten)woning en moeten niet als noodoplossing in een tijdelijk verblijf terecht komen.

Ten tweede is van belang dat huurders van een accommodatie voor tijdelijk verblijf beschermd worden tegen excessen (bijvoorbeeld te hoge huren of servicekosten),
Internationale studenten die in een tijdelijk verblijf accommodatie verblijven, moeten beschermd worden tegen te hoge huren en de moeten de mogelijkheid hebben om tussentijds een huurcontract over te laten nemen. Daarnaast moeten ze een beroep kunnen doen op het Huurteam Utrecht en de Huurcommissie. Dit omdat tijdelijk verblijf accommodaties vaak worden verhuurd met een zogenaamd contract ‘naar zijn aard van korte duur’. Op een dergelijk contract is het huurrecht niet van toepassing. Om deze reden streven wij ernaar om in anterieure overeenkomsten, erfpachtovereenkomsten en bij de omgevingsvergunning op te nemen dat bij verhuur van tijdelijk verblijf accommodaties aan internationale studenten de verhuurder ervoor zorgt dat de verhuur plaatsvindt conform het WWS puntenstelsel, de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat hij ervoor zorgt dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd.
Wij streven ernaar om bij verhuur aan andere doelgroepen dan internationale studenten (bijvoorbeeld expats), in anterieure overeenkomsten of erfpachtovereenkomsten vast te leggen dat verhuur langer dan 6 maanden plaatsvindt met tijdelijke huurcontracten in plaats van met contracten ‘naar zijn aard van korte duur’.

Ten derde is het van belang om tijdelijk verblijf te faciliteren op een manier die de leefbaarheid in bepaalde delen van de stad (voornamelijk de Binnenstad) niet verder onder druk zet. Daarbij gaat het om aspecten als het voorkomen van geluidsoverlast, aanstootgevend gedrag en vervuiling, maar ook om het voorkomen dat bepaalde buurten hun karakter van woonwijk verliezen. Mensen die voor een aantal maanden tijdelijk ergens verblijven, bouwen immers geen of minder binding op met een bepaalde straat/buurt en voelen zich niet of minder verantwoordelijk voor het gebruik van de openbare ruimte in die buurt. Als in bepaalde woonwijken veel tijdelijk verblijfpanden worden gerealiseerd, kan dit dus grote gevolgen hebben voor de manier van samenleven en de kwaliteit van zo'n buurt.

Op dit moment is het aantal klachten in verband met woonoverlast in Utrecht beperkt en hebben deze klachten bijna altijd betrekking op panden die voor een paar dagen per keer aan toeristen of aan studenten worden verhuurd en niet op tijdelijk verblijfpanden, die vooral door zakelijke klanten gehuurd worden. Anders dan toeristen en studenten, veroorzaken zakelijke huurders over het algemeen geen overlast, omdat ze meestal hetzelfde leefpatroon hebben als reguliere bewoners. Om voor de toekomst overlastsituaties te voorkomen, is het dus van belang dat tijdelijk verblijfpanden niet gebruikt kunnen worden voor toeristische verhuur. Het gebruik door internationale studenten geeft wel meer druk op de leefbaarheid.

Ten vierde is van belang dat er een gelijk speelveld geldt voor aanbieders van tijdelijk verblijf/short stay en hoteliers, wanneer het over eenzelfde product gaat. Dat betekent bijvoorbeeld dat:

- De verhuurder, net als een hotelier, de verschuldigde toeristenbelasting afdraagt wanneer hij tijdelijk verblijf biedt aan iemand die niet is ingeschreven in de Basisregistratie Personen.
- De verhuurder, net als een hotelier, een exploitatievergunning aan moet vragen.
- Een tijdelijk verblijf-accommodatie moet voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit (o.a. brandveiligheid) en andere regelgeving.
- Verhuur voor periodes korter dan twee weken aan toeristen of andere personen, niet thuis hoort in een tijdelijk verblijf-accommodatie, maar in een hotel;

Beleid vanaf 2026

We gebruiken een nieuwe definitie van short stay: het bedrijfsmatig verstrekken van logies met een periode van minimaal twee weken tot maximaal 6 maanden aan dezelfde persoon.

Vanaf 2026 is er geen nieuwe ontwikkelruimte voor short stay. Alleen projecten zoals opgenomen in bijlage 2 van de Beleidsregel tijdelijk verblijf (short stay) gemeente Utrecht kunnen worden afgerond. Ontwikkelruimte die vrijvalt komt niet opnieuw beschikbaar. De ontwikkelruimte is 0.

3.2 Aanpassing Hotelbeleid: tijdelijke pas op de plaats

Voor de reguliere hotelmarkt willen we conform het rapport van Bureau Stedelijke Planning na uitvoering van de plannen voor ongeveer 1.500-1.800 nieuwe hotelkamers een pas op de plaats maken en tot 1 januari 2023 bij indiening van bestemmingsplanwijzigingen in principe geen nieuwe hotels meer toestaan, tenzij het om bijzondere concepthotels gaat. De Utrechtse hotelmarkt kan hiermee letterlijk op adem komen en absorptievermogen tonen. In 2022 kan dan worden bezien wat de daadwerkelijke effecten zijn van de capaciteitsverruiming op de bestaande hotels in de markt. Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid van de gemeente om duurzame stedelijke ontwikkeling van voorzieningen mogelijk te maken.

Uitzondering voor bijzondere middelgrote concepthotels en bijzondere doelgroephotels
De gemeente Utrecht heeft de afgelopen jaren, naast de realisatie van zakenhotels en enkele budgetconcepten, met name experience-concepten gestimuleerd die dienden te voldoen aan twee van de drie volgende criteria, te weten:

- Het hotel moet in een monumentaal of bijzonder pand gehuisvest zijn;
- Het hotel biedt een voor Nederland uniek concept waarin het overnachten nevengeschikt is aan een andere leisurefunctie als sport of wellness;
- Het hotel moet een unieke (one of a kind) inrichting hebben of het hotel moet zulke bijzondere kwaliteiten hebben dat het op zichzelf een grote aantrekkende werking heeft op nieuwe doelgroepen en verblijfstoeristen die de stad aandoen.

Op basis van het recente marktonderzoek van Bureau Stedelijke Planning scherpen we de vermelde criteria nader aan en sturen we op een onderscheidende, kwalitatieve ontwikkeling. We willen voor bijzondere concepthotels met maximaal 50 kamers en bijzondere doelgroephotels een uitzondering kunnen maken ('nee, tenzij'), omdat deze in Utrecht beperkt aanwezig zijn en een unieke toevoeging op het bestaande aanbod kunnen vormen. Om voor een uitzondering in aanmerking te komen, dient aan alle van de volgende criteria te worden voldaan:

- *Locatie*: het hotel biedt duidelijke meerwaarde aan een gebiedsontwikkeling of is in een monumentaal of bijzonder pand gehuisvest.
- *Kwaliteit initiatiefnemers:* harde toezegging van ontwikkelaar en exploitant voor de realisatie van het hotel, waarbij bewezen referenties zijn van reeds gerealiseerde plannen.
- *Segmentatie:* bedient aantoonbaar een eigen doelgroep met voor Utrecht aanvullende hotelconcepten (eigen businessplan en marktonderzoek met inzicht in vraag, aanbod en onderscheidend vermogen zijn verplicht), zodat hiermee in een kwalitatieve verbreding van het aanbod wordt voorzien.
- *Duurzaamheid:* het concept is bij voorkeur alternatief aanwendbaar (bijvoorbeeld om te vormen naar woningen) en draagt bij aan de duurzaamheidsdoelstellingen van de ambitie Gezond Stedelijk Leven voor Iedereen. Dat kan bijvoorbeeld door invulling te geven aan sociaal ondernemerschap (social return), gezonde horeca, faciliteren van gezonde mobiliteit, het beperken van hinder voor de buurt en het creëren van voordelen voor de buurt. Het initiatief ook bij aan de duurzame verstedelijking van Utrecht door een energieneutrale exploitatie, het bijdragen aan de regionale circulaire economie, en het natuurinclusief en klimaatadaptief (her)-ontwikkelen van het gebouw.

De definitie van een bijzonder concepthotel is een middelgroot hotel van maximaal 50 kamers, met een uitzonderlijke invulling van het concept, dat zowel voor directe omwonenden als bezoekers aantrekkelijk is en met ten minste een andere publieksfunctie dan alleen logies. De definitie van een bijzonder doelgroephotel is een (keten)hotel met een uitzonderlijke invulling van het concept, dat vanuit een onderscheidend thema een voor Utrecht specifieke doelgroep weet te bedienen. Voor beide uitzonderingen geldt dat ze nadrukkelijk kunnen voorzien in een eigen vraag en de markt zodoende verruimen en hiermee aanvullend gaan functioneren op het bestaande hotelaanbod.

Clustering minihotels werfkelders Oudegracht voorkomen
In het huidige bestemmingsplan bestaat in de Binnenstad onder meer planologische ontwikkelruimte voor minihotels (maximaal 2 kamers) in werfkelders aan de Oudegracht. Er zijn de laatste jaren enkele aanbieders bijgekomen. Het gaat hier om kleinschalige voorzieningen met relatief weinig druk op de omgeving, maar wel in een relatief kwetsbaar gebied, omdat de werven als een klankkast blijken te fungeren voor geluid en er relatief sneller overlast kan ontstaan voor omwonenden. We willen zodoende clustervorming van minihotels in werfkelders voorkomen. Dit aspect wordt ook ingebracht in de integrale afwegingen voor de nieuwe Omgevingsvisie Binnenstad.

Aanpassing aanwezigheidsplicht leidinggevende voor hotels tot maximaal 10 kamers
In de Drank- en Horecawet zijn (zie artikel 12) regels opgenomen voor de aanwezigheid van een leidinggevende in hotels. In de exploitatievergunning moet de naam van de aanwezige bijgeschreven staan en steeds up-to-date worden gehouden, wat kosten met zich meebrengt en weinig flexibiliteit. HOST en Koninklijk Horeca Nederland (KHN) geven aan deze regels niet goed hanteerbaar zijn voor kleine hotels. We willen het doel van dit artikel, namelijk het toezicht op, het signaleren van en indien nodig het kunnen ingrijpen bij voorvallen voorop blijven stellen. Om deze reden maken we op de aanwezigheidsverplichting van een leidinggevende een uitzondering voor kleinschalige hotels tot maximaal 10 hotelkamers. Voor deze hotels geldt dat zij in plaats daarvan een 24-uurs telefonische bereikbaarheid hebben. Deze uitzondering wordt verder geregeld in het Besluit wijziging regelgeving horecabedrijven gemeente Utrecht 2018 op basis van de Horecaverordening.

Ruimte voor vernieuwing huidig hotelaanbod en duurzaamheid stimuleren
Voor een kwalitatieve ontwikkeling van het bestaande hotelaanbod is het wenselijk om beperkt ontwikkelruimte te bieden om te vernieuwen. Zodoende willen we uitbreidingsplannen tot maximaal 20% van de bestaande kamercapaciteit mogelijk maken, indien kan worden voldaan aan de andere eisen die voortkomen uit de specifieke locatieontwikkeling en indien de beoogde uitbreiding een aantoonbare kwaliteitsverbetering van het hotelconcept oplevert.

4 Juridisch kader & handhaving

4.1 Juridisch kader

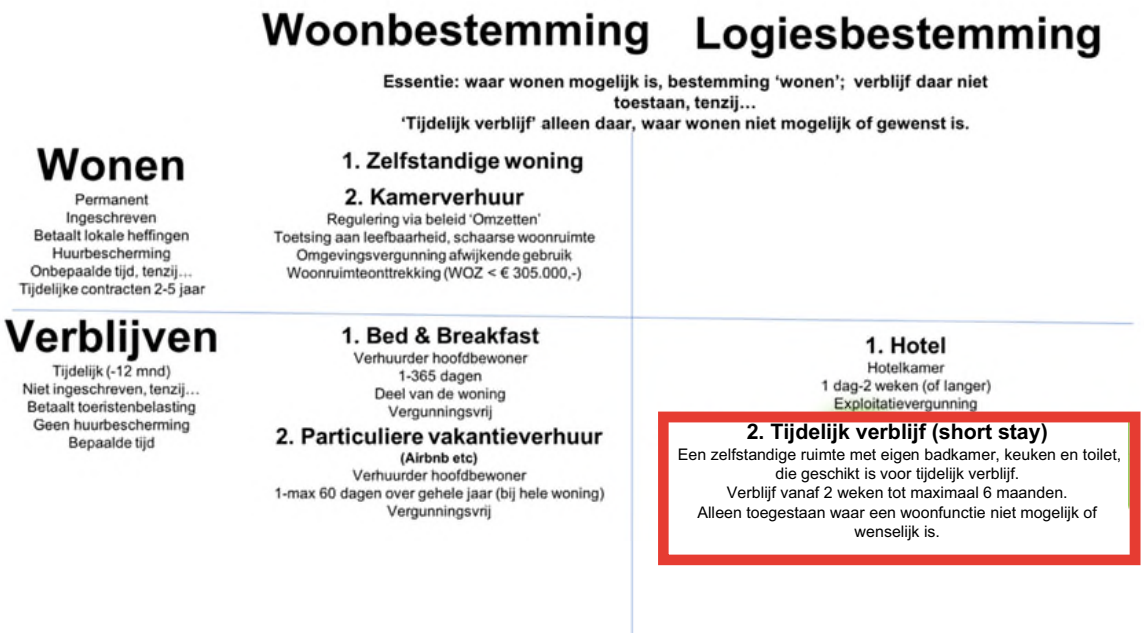
Onder tijdelijk verblijf (short stay) verstaan wij het bedrijfsmatig verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot zes maanden met een uitloop tot maximaal 12 maanden.
Uit deze definitie volgt dat we tijdelijk verblijf niet zien als woonfunctie, maar als bijzondere functie die in lijn ligt met de functie hotel/logies. Dit volgt uit de aard van het verblijf en uit de effecten daarvan op de omgeving. We lichten dit hieronder toe.

Tijdelijk verblijf is geen wonen

Tijdelijk verblijf onderscheidt zich van wonen, vanwege het bedrijfsmatige karakter (met winstoogmerk) van de logiesverstrekking aan steeds wisselende personen en vanwege de tijdelijkheid van het verblijf van enkele weken tot doorgaans 6 maanden en maximaal 12 maanden. Er is geen sprake van een duurzame bewoning en vaak staat bij tijdelijk verblijf ook niemand als bewoner ingeschreven op het adres. Dit kan anders zijn wanneer de verhuurperiode langer is dan 4 maanden. Dan is inschrijving op het adres verplicht. We willen niet toestaan dat woningen structureel gebruikt worden voor tijdelijk verblijf. Dat betekent dat een woning –met uitzondering van de regels voor vakantieverhuur en Bed & Breakfast–niet gebruikt mag worden voor bedrijfsmatige logiesverstrekking. Wel mag een woning door de eigenaar verhuurd worden met een normaal huurcontract voor normale duurzame bewoning. De grens van ‘duurzame bewoning’ wordt in de jurisprudentie meestal gelegd bij 6 maanden, maar het is natuurlijk ook denkbaar dat iemand zijn woning bijvoorbeeld incidenteel voor 3 maanden verhuurt. Waar het om gaat is dat de woning in ieder geval niet bedrijfsmatig (met winstoogmerk) verhuurd wordt aan personen die niet de intentie hebben om in de woning te wonen maar er slechts voor een paar weken of maanden te verblijven.
Door het gebruik als tijdelijk verblijf niet toe te staan onder een woonbestemming maar alleen onder een logiesbestemming met een functieaanduiding tijdelijk verblijf, houden we woningen beschikbaar voor de woningzoekenden en gaan we ongewenst gebruik van woningen en ongewenste effecten op de leefomgeving tegen.

Tijdelijk verblijf (short stay) is een bijzondere vorm van logies

Het gebruik van een accommodatie als tijdelijk verblijf betreft –net als bij een hotel– de bedrijfsmatige verstrekking van logies, maar bij tijdelijk verblijf vindt deze logiesverstrekking plaats voor langere aaneengesloten periodes (enkele weken tot enkele maanden) en in een hotel meestal maar voor enkele dagen. Daarbij is er verschil in doelgroep. Tijdelijk verblijf richt zich met name op de zakelijke markt van internationale werknemers en internationale studenten en is uitdrukkelijk niet bedoeld voor toeristen die enkele dagen blijven. Dit maakt dat bij een tijdelijk verblijf er minder vaak wisselingen zijn dan bij een hotel. Daarnaast heeft een tijdelijk verblijf–accommodatie geen horecafunctie. Daarom is het effect op de omgeving van het gebruik van een accommodatie als tijdelijk verblijf anders dan het gebruik als hotel. In onderstaand schema is bovenstaande verdeling in beeld gebracht:



Uitgangspunten juridisch kader:

- Wij beschermen de bestaande woningvoorraad en staan onttrekking van bestaande woningen aan de woningvoorraad ten behoeve van tijdelijk verblijf niet toe.
- Wij staan de realisatie van nieuw aanbod voor tijdelijk verblijf (door transformaties of nieuwbouw) alleen toe voor locaties waar geen woonbestemming geldt en waar een woonbestemming ook niet mogelijk of niet wenselijk is.
- Voor nieuwe locaties geldt een maximum van 300 eenheden voor internationale werknemers en 780 eenheden voor (internationale) studenten.
- De accommodatie voor tijdelijk verblijf mag alleen verhuurd worden ten behoeve van verblijf, waarvan de aard en intentie tijdelijk is. Doorgaans gaat het hierbij om een verblijf tot 6 maanden maar incidenteel kan er ook sprake zijn van een langer tijdelijk verblijf tot maximaal 12 maanden. In die gevallen dient de exploitant aan te tonen dat de aard en intentie van het verblijf tijdelijk zijn.
- Wij streven ernaar om bij verhuur van tijdelijk verblijf accommodaties aan internationale studenten in anterieure overeenkomsten of erfpachtovereenkomsten en bij de omgevingsvergunning op te nemen dat de verhuurder ervoor zorgt dat de verhuur plaatsvindt conform het WWS puntenstelsel, verhuurder de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (huurder draagt zelf nieuwe kandidaat voor/ in de plaats stelling) en dat de bevoegdheid van de huurcommissie in het contract expliciet wordt vastgelegd.
- Wij streven ernaar om bij verhuur aan andere doelgroepen dan internationale studenten (bijvoorbeeld expats), in anterieure overeenkomsten of erfpachtovereenkomsten vast te leggen dat verhuur langer dan 6 maanden plaatsvindt met tijdelijke huurcontracten.
- Voor het bestaande aanbod aan tijdelijk verblijf (short stay) in woningen, bieden wij de mogelijkheid om (tegen een aantal voorwaarden) een tijdelijke vergunning aan te vragen.
- In de 'Beleidsregel tijdelijk verblijf (short stay)' nemen we de voorwaarden op waaronder we tijdelijk verblijf toestaan en lichten we deze toe. Hierin is ook een regeling opgenomen voor de bestaande tijdelijk verblijf accommodaties.
- Voor nieuwe accommodaties voor tijdelijk verblijf geldt de verplichting voor een exploitatievergunning voor het verstrekken van logies op grond van de Horecaverordening Utrecht. Bij een complex dat bestaat uit minder dan 10 tijdelijk verblijf accommodaties hoeft er geen receptie of beheerder aanwezig te zijn in het complex.

- Een vergunning voor een nieuwe accommodatie voor tijdelijk verblijf wordt in principe permanent verleend, maar wanneer de bescherming van de leefbaarheid in een bepaalde buurt hiertoe aanleiding geeft, kan een tijdelijke omgevingsvergunning voor logiesgewijze verhuur - tijdelijk verblijf worden verleend.
- Aanbieders van accommodaties voor tijdelijk verblijf die al geëxploiteerd werden voor 1 januari 2018, krijgen de mogelijkheid om een tijdelijke omgevingsvergunning aan te vragen. Daarnaast is op grond van de Huisvestingsverordening een onttrekkingsvergunning verplicht. De vergunningen worden tijdelijk verleend voor maximaal 5 jaar. Anders dan voor nieuwe accommodaties hoeven de eigenaren voor deze panden geen exploitatievergunning aan te vragen.
- Voor het exploiteren van een accommodatie ten behoeve van tijdelijk verblijf geldt de verplichting voor het afdragen van toeristenbelasting.
- De accommodatie voor tijdelijk verblijf heeft voldoende kwaliteit op het gebied van akoestische woon-en leefomgeving (geluidsbelasting).

Toetsingskader voor nieuwe aanvragen

Wijziging Bestemmingsplan Crisis en Herstelwet (Chw) algemene regels voor bouwen en gebruik

Zoals eerder aangegeven vinden we tijdelijk verblijf wel goed passen bij de stad en willen we een bepaalde ontwikkelruimte hiervoor hanteren. Deze ontwikkelruimte stellen wij voor de komende twee jaar vast op maximaal 300 eenheden voor internationale werknemers en maximaal 780 eenheden voor internationale studenten. Deze maxima zijn exclusief de bestaande tijdelijk verblijf accommodaties in woningen, waarvoor een tijdelijke vergunning aangevraagd kan worden van maximaal 5 jaar en die daarna beëindigd moeten worden.

In Utrecht willen we niet toestaan dat woningen bedrijfsmatig worden gebruikt voor tijdelijk verblijf. Om deze reden wordt tijdelijk verblijf alleen toegestaan onder een logiesbestemming met aanduiding tijdelijk verblijf. Dit regelen we door in het 'Chw bestemmingsplan algemene regels voor bouwen en gebruik' op te nemen dat logiesgewijze verhuur onder de woonbestemming niet is toegestaan met uitzondering van de regeling voor Bed & Breakfast en de regeling voor vakantieverhuur. Daarnaast wordt de bestemming Logies met aanduiding Tijdelijk verblijf gedefinieerd.

De beantwoording van de vraag of tijdelijk verblijf op een bepaalde plek in de stad gerealiseerd kan worden, gebeurd op twee niveaus. Ten eerste bij het vaststellen van de omgevingsvisies, waarin wordt bepaald of een toename van tijdelijk verblijf gewenst is in de betreffende wijk en bestemmingsplannen, waarin logiesbestemmingen (eventueel met aanduiding tijdelijk verblijf) kunnen worden vastgesteld. Zo kan bijvoorbeeld bij de omgevingsvisie Binnenstad worden besloten dat er geen of beperkt ruimte is voor het toevoegen van meer tijdelijk verblijflocaties.

Ten tweede vindt deze belangenafweging plaats bij het behandelen van een vergunningaanvraag voor een afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van hotel-tijdelijk verblijf. Deze omgevingsvergunning wordt weer getoetst aan de omgevingsvisie en aan het hotelbeleid (beleidsnota hotels Utrecht 2010-2020 en beleid tijdelijk verblijf).

Uitgangspunt daarbij is dat een bestemming met aanduiding tijdelijk verblijf alleen mogelijk is waar wonen niet mogelijk is of niet wenselijk is. Daarbij dient op basis van ruimtelijk relevante redenen (bijvoorbeeld vanwege geluid, evenementen, parkeren, geur) gemotiveerd te worden waarom op de betreffende locatie tijdelijk verblijf geschikter is dan reguliere woningen en daarnaast waarom het verantwoord is dat mensen op deze locatie gedurende een bepaalde periode verblijven (2 weken tot 6 maanden, met uitloop naar maximaal 12 maanden). Zie ook de uitwerking bij het kopje ' Bepalingen geluidhinder'.

Ook kan besloten worden om een vergunning op grond van leefbaarheidsargumenten niet te verlenen of tijdelijk te verlenen.
Door de weging van de belangen op deze twee niveaus te laten plaats vinden kunnen we zorgen voor zowel een goede spreiding van tijdelijk verblijfaccommodaties over de stad als voor een goede spreiding per wijk.

Horecaverordening
Op basis van de Horecaverordening dient voor een tijdelijk verblijf accommodatie een exploitatievergunning te worden aangevraagd. Deze exploitatievergunning is persoonsgebonden en maakt het mogelijk om te controleren of de verhuurder van goed levensgedrag is. Ook wordt standaard een Bibob-toets (light) uitgevoerd bij elke aanvraag.
Voor zowel hotels als voor de nieuwe accommodaties voor tijdelijk verblijf geldt dat voor een accommodatie tot en met 10 kamers niet voldaan hoeft te worden aan de voorwaarde dat er een full time beheerder in het pand zelf aanwezig moet zijn. Deze uitzondering zal geregeld worden in een Besluit wijziging regelgeving horecabedrijven gemeente Utrecht 2018 op basis van de Horecaverordening Utrecht.

Toeristenbelasting
De verhuurder van tijdelijk verblijf accommodaties moet toeristenbelasting afdragen voor huurders die niet ingeschreven staan in het bevolkingsregister. Hiervoor geldt het reguliere tarief.

Bepalingen geluidhinder
Een logiesfunctie is formeel niet geluidsgevoelig en heeft geen wettelijke bescherming. Conform de Wet geluidhinder en het Bouwbesluit zijn wonen, zorg en onderwijs geluidsgevoelige functies. Een logiesfunctie is dat niet en wordt daarmee ook niet beschermd tegen overmatige geluidshinder. Er gelden geen geluidsnormen ter plaatse van de gevel van een logiesfunctie en ook zijn er geen regels met betrekking tot vereiste geluidsisolatie, zowel van geluid van buiten als onderling tussen de ruimtes. Wanneer er sprake is van langdurig verblijf op een geluid belaste locatie kan dit leiden tot hinder en gezondheidsschade. Om deze reden zal bij het opstellen van bestemmingsplannen en het verlenen van een omgevingsvergunning voor strijdig gebruik ten behoeve van tijdelijk verblijf, in het kader van een goede ruimtelijke ordening, een afweging worden gemaakt of voor de functie van tijdelijk verblijf op de betreffende locatie voldoende kwaliteit kan worden geboden op het gebied van akoestische woon-en leefomgeving (geluidsbelasting).

Benodigde vergunningen voor tijdelijk verblijf (short stay) bij nieuwbouw of transformatie van een niet woonfunctie naar tijdelijk verblijf

- Omgevingsvergunning
    - Bij nieuwbouw op een logiesbestemming met aanduiding tijdelijk verblijf kan een tijdelijk verblijf accommodatie gerealiseerd worden door een omgevingsvergunning voor de bouw aan te vragen. Voor het planologisch gebruik is geen vergunning nodig omdat dit gebruik onder deze bestemming is toegestaan.
    - Bij nieuwbouw of transformatie van een niet woonfunctie (bijvoorbeeld maatschappelijke voorziening) naar -tijdelijk verblijf is een omgevingsvergunning voor afwijken gebruik bestemmingsplan ten behoeve van -tijdelijk verblijf nodig. Hierbij wordt getoetst aan het hotelbeleid (beleidsnota hotels Utrecht 2010-2020 en het beleid tijdelijk verblijf) en de planologische impact (onder andere akoestische woon- en leefomgeving). Op grond van deze toetsing kan ook bij nieuwbouw besloten worden de vergunning tijdelijk te verlenen.
      Uitgangspunten bij de toetsing zijn:
      - het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken gebruik

bestemmingsplan ten behoeve van tijdelijk verblijf is alleen mogelijk, waar wonen niet mogelijk is of niet wenselijk is. Daarbij dient op basis van ruimtelijk relevante redenen (bijvoorbeeld vanwege geluid, evenementen, parkeren, geur) gemotiveerd te worden waarom op de betreffende locatie tijdelijk verblijf geschikter is dan reguliere woningen en daarnaast waarom het verantwoord is dat mensen op deze locatie gedurende een bepaalde periode verblijven (2 weken tot 6 maanden, met uitloop naar maximaal 12 maanden). Zie ook de uitwerking bij het kopje ' Bepalingen geluidhinder'.
-het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken gebruik bestemmingsplan ten behoeve van tijdelijk verblijf is alleen mogelijk, wanneer het maximum van 300 eenheden (voor internationale werknemers) of 780 eenheden (voor internationale studenten) nog niet is bereikt. De vergunde tijdelijke accommodaties in woningen tellen niet mee in deze maxima.
- Aan de omgevingsvergunning worden verschillende voorwaarden gekoppeld over het gebruik. De toetsingscriteria en voorwaarden zijn uitgewerkt in de beleidsregels. Zo geldt bijvoorbeeld de eis dat de accommodatie een oppervlakte heeft van minimaal 18 m2 GBO per huurder.
- De accommodatie voor tijdelijk verblijf mag alleen verhuurd worden ten behoeve van verblijf, waarvan de aard en intentie tijdelijk is. Doorgaans gaat het hierbij om een verblijf tot 6 maanden maar incidenteel kan er ook sprake zijn van een langer tijdelijk verblijf tot maximaal 12 maanden. In die gevallen dient de exploitant aan te tonen dat de aard en intentie van het verblijf tijdelijk zijn.
- Daarnaast kunnen aan de vergunning voorwaarden gesteld worden, die zien op het voorkomen van klachten als gevolg van het gebruik van het pand en voorwaarden over het maximaal aantal te huisvesten personen.
Wanneer de accommodatie verhuurd wordt aan (internationale) studenten, kunnen aan de vergunning ook de voorwaarden gesteld worden dat verhuur plaatsvindt conform het WWS puntenstelsel, dat de verhuurder de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt vastgelegd. De koppeling van deze voorwaarden aan de vergunning kan nodig zijn met betrekking tot het beoogde gebruik (doelgroep internationale studenten).
Voor het gebruik als logiesverstrekking voor meer dan 10 personen is een omgevingsvergunning brandveilig gebruik nodig.

- Exploitatievergunning
  Zowel bij nieuwbouw als transformatie heeft de exploitant een exploitatievergunning nodig op grond van de Horecaverordening.
- Toeristenbelasting
  Voor alle tijdelijk verblijf accommodaties geldt dat de ondernemer toeristenbelasting af moet dragen over het gebruik van de accommodatie voor tijdelijk verblijf, behalve voor personen die ingeschreven staan in de bevolkingsregistratie.

Toetsingskader voor bestaande tijdelijk verhuursituaties/overgangsregeling
Zoals in paragraaf 2 is aangegeven bestaan er op dit moment tijdelijk verblijf accommodaties en een aantal kleine hotels, die niet (op de juiste wijze) vergund zijn. Deze accommodaties zijn meestal gevestigd in woningen waarop een woonbestemming rust. Het structureel gebruik van woningen voor tijdelijk verblijf of als hotel is echter op een woonbestemming niet toegestaan. Er is immers bij tijdelijk verblijf (short stay) of bij een hotel geen sprake van een vaste bewoner en van een duurzame bewoning. Dit gebruik is dus strijdig met de woonbestemming in het bestemmingsplan.

Daarnaast bepaalt de Huisvestingsverordening Regio Utrecht dat voor het onttrekken aan de woningvoorraad van woningen een onttrekkingsvergunning nodig is. Van onttrekking aan de voorraad is ook sprake wanneer een woning bedrijfsmatig (met winstoogmerk) of structureel wordt verhuurd ten behoeve van tijdelijk verblijf en niet als woning wordt gebruikt.

De Huisvestingswet bepaalt dat voor het begrip 'wonen' uitgegaan moet worden van het wonen zoals in het normale spraakgebruik wordt gebruikt; volgens een vast patroon met een normaal huurcontract door een huishouden voor langere tijd, waarbij de kern van het maatschappelijke leven zich in de betreffende woning afspeelt. Om te kunnen spreken van een woonfunctie moet er sprake zijn van een zekere duurzaamheid. Deze duurzaamheid is onvoldoende aangetoond wanneer er alleen een inschrijving in de Basisregistratie Personen (Brp) is. De bewoner moet daarnaast ook de intentie hebben om gedurende langere tijd de woning als hoofdverblijf te hebben. In de jurisprudentie wordt deze duurzaamheid in principe aangenomen bij een termijn van zes maanden of langer[1].

Benodigde vergunningen voor bestaande accommodaties voor tijdelijk verblijf
Voor accommodaties voor tijdelijk verblijf die aantoonbaar voor 1 januari 2018 als zodanig geëxploiteerd werden, krijgt de eigenaar de mogelijkheid om een tijdelijke vergunning aan te vragen om het bedrijf voort te zetten op de bestaande locatie.
Daarvoor zijn de volgende vergunningen nodig:

- Een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van tijdelijk verblijf; Voor de omgevingsvergunning gelden dezelfde eisen en voorwaarden als bij nieuwe accommodaties met het verschil dat de omgevingsvergunning voor de bestaande accommodaties altijd tijdelijk wordt verleend voor maximaal vijf jaar. De toetsingscriteria en voorwaarden die gelden voor vergunningverlening voor bestaande accommodaties voor tijdelijk verblijf, zijn uitgewerkt in de beleidsregels tijdelijk verblijf. Op grond van artikel 5 van de Beleidsregels kan een vergunningaanvraag geweigerd worden wanneer de vergunning naar verwachting zal leiden tot een verstoring van de openbare orde, veiligheid en gezondheid, dan wel verstoring van een geordend woon- en leefmilieu in de omgeving van het gebouw waarop de afwijking betrekking heeft. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer uit gegevens van toezicht en handhaving blijkt dat er sprake is van een klachtenpatroon over het gebruik van het pand als tijdelijk verblijf accommodatie of dat er de afgelopen jaren prostitutie of andere overtredingen zijn geconstateerd. Hierbij wordt het aspect leefbaarheid expliciet getoetst.
- De accommodatie voor tijdelijk verblijf mag alleen verhuurd worden ten behoeve van verblijf, waarvan de aard en intentie tijdelijk is. Doorgaans gaat het hierbij om een verblijf tot 6 maanden maar incidenteel kan er ook sprake zijn van een langer tijdelijk verblijf tot maximaal 12 maanden. In die gevallen dient de exploitant aan te tonen dat de aard en intentie van het verblijf tijdelijk zijn.
  - Daarnaast kunnen bij de vergunning voorwaarden gesteld worden, die zien op het voorkomen van klachten als gevolg van het gebruik van het pand en voorwaarden over het maximaal aantal te huisvesten personen.
  - Wanneer de accommodatie verhuurd wordt aan (internationale) studenten, kunnen bij de vergunning ook de voorwaarden gesteld worden dat verhuur plaatsvindt conform het WWS puntenstelsel, dat de verhuurder de mogelijkheid biedt tot tussentijdse contractovername (in de plaats stelling) en dat de bevoegdheid van de huurcommissie contractueel wordt

[1] Zie ook Raad van State 5 september 2012, 201105885/1/A3 en Raad van State, 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:884

vastgelegd. De koppeling van deze voorwaarden aan de vergunning kan nodig zijn met betrekking tot het beoogde gebruik (doelgroep internationale studenten).
- Voor het gebruik als logiesverstrekking voor >10 personen is een omgevingsvergunning brandveilig gebruik nodig.
- Een onttrekkingsvergunning op basis van de Huisvestingsverordening. Voor de onttrekkingsvergunning geldt de algemene leefbaarheidstoets, zoals deze ook geldt voor omzetten en splitsen.
  Voor deze onttrekking dient ook financiële compensatie betaald te worden. Omdat de vergunning tijdelijk verleend wordt, geldt voor deze compensatie op grond van de verordening een gereduceerd tarief van 10% van het normale bedrag (€ 443, - per m2 per jaar, prijspeil 2020). Aan het verlenen van een onttrekkingsvergunning voor tijdelijk verblijf kunnen beperkende voorwaarden in tijdsduur en/of gebruik worden verbonden.
- Voor de accommodaties die aantoonbaar voor 1 januari 2018 als tijdelijk verblijf geëxploiteerd werden en waarvan dit gebruik tot het moment van vergunningaanvraag onafgebroken is voortgezet, hoeft **geen exploitatievergunning** aangevraagd te worden.
- De ondernemer moet toeristenbelasting afdragen over het gebruik van de accommodatie voor tijdelijk verblijf.

4.2 Handhaving

Handhaving vindt plaats op basis van de Huisvestingsverordening, Horecaverordening en het bestemmingsplan en de beleidsregels tijdelijk verblijf. Hieronder zijn de verschillende regelingen uitgewerkt. Het toezicht en handhaving op deze regelgeving vindt plaats op basis van klachten en meldingen. Daarnaast wordt toezicht en handhaving op bestaande panden meegenomen in de administratieve controle op leegstaande panden en andere projectmatige controles.

Bestemmingsplan

Het is verboden om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met de geldende bestemmingsplannen of met de beheersverordening. Wanneer gronden of bouwwerken zonder geldende vergunning worden gebruikt voor tijdelijke verhuur, treedt de gemeente handhavend op. Wanneer tijdelijk verblijf planologisch niet is toegestaan doordat er geen bestemming logies of logies met aanduiding 'tijdelijk gebruik' is benoemd, maar bijvoorbeeld een woonbestemming, dan kan hierop gehandhaafd worden op grond van het bestemmingsplan door het opleggen van een last onder dwangsom. Wanneer het gebruik als tijdelijk verblijf vergund is op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo, maar er wordt gehandeld in strijd met de vergunningvoorschriften, dan kan een last onder dwangsom worden opgelegd of kan de vergunning worden ingetrokken.

Huisvestingsverordening Regio Utrecht

De gemeenteraad heeft met het vaststellen van de nieuwe Huisvestingsverordening Regio Utrecht bepaald dat alle woningen in Utrecht behoren tot de schaarse voorraad en bescherming verdienen. Wanneer tijdelijk verblijf zonder geldige vergunning zoals bedoeld in deze beleidsregel plaatsvindt in schaarse woonruimte, dan hanteert Utrecht naast een herstelsanctie (last onder dwangsom om overtreding op te heffen) ook een punitieve sanctie in de vorm van een bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete en de last onder bestuursdwang of dwangsom kunnen naast elkaar worden opgelegd en kunnen elkaar aanvullen.
Dat is dus ook het geval wanneer het om tijdelijk verblijf gaat dat al voor inwerkingtreding van dit beleidskader is gerealiseerd en waarvoor geen vergunning is aangevraagd.

Horecaverordening gemeente Utrecht 2018
Tijdelijk verblijf is niet toegestaan zonder exploitatievergunning. Een uitzondering hierop geldt voor de bestaande tijdelijk verblijf situaties die zijn vergund op basis van de beleidsregels tijdelijk verblijf (short stay) Utrecht. Hoe de gemeente handhavend optreedt bij het exploiteren van tijdelijk verblijf zonder geldige exploitatievergunning, of bij het niet naleven van de vergunningvoorschriften, staat beschreven in de Horecaverordening gemeente Utrecht 2018. Zo kan de gemeente overgaan tot het intrekken van de exploitatievergunning of tot sluiting van de short stay-accommodatie.

Overlast/klachten
Zoals aangegeven in de beleidsregels mag het tijdelijk verblijf niet ten koste gaan van de veiligheid en de leefbaarheid in de directe omgeving. Woonoverlast komt in allerlei vormen voor, zoals geluidsoverlast, intimidatie, of stankoverlast. Daarnaast kan er bij overlastsituaties sprake zijn van een onveilige situatie. Bij de vergunningverlening worden op grond van artikel 7 van de beleidsregels voorwaarden gesteld die zien op het voorkomen van klachten als gevolg van het gebruik van het pand en voorwaarden over het maximaal aantal te huisvesten personen. Utrecht pakt meldingen naar aanleiding van klachten op. Bij overlast wordt de eigenaar dringend verzocht om maatregelen te treffen om overlast in het vervolg te voorkomen. Wanneer de overlast niet afneemt, treedt de gemeente handhavend op. Bij overtreding van de vergunningsvoorwaarden kan de vergunning worden ingetrokken of (tijdelijk) buiten werking worden gesteld. Dit betekent dat van de vergunning feitelijk geen gebruik meer mag worden gemaakt. Wanneer de eigenaar geen vergunning heeft, kan een last onder dwangsom en eventueel een bestuurlijke boete worden opgelegd (bij tijdelijk verblijf in een woning).

Bouwbesluit
De tijdelijk verblijf accommodatie moet voldoen aan de bouwtechnische regelgeving voor een logiesgebouw. In de beleidsregel inzake bestuurlijke boete, beheerovername en sluiting op grond van de Woningwet staat beschreven hoe de gemeente handhaaft op overtredingen van het Bouwbesluit.

Toeristenbelasting
De verantwoordelijkheid voor het innen van de toeristenbelasting ligt voor Utrecht bij de Belastingsamenwerking Gemeente en Hoogheemraadschap Utrecht (BGHU). Zij schrijven niet gemelde belastingplichtigen aan.

5 Communicatie

De stad Utrecht ontvangt steeds meer internationale zakelijke bezoekers die voor hun werk of opleiding tijdelijk willen verblijven in onze stad. Deze doelgroep kent een eigen behoefte aan een specifieke vorm van logies, meestal voor een periode van enkele weken tot maximaal een jaar.
De boodschap die we met het nieuwe beleid voor tijdelijk verblijf afgeven is dat we de groeiende behoefte aan tijdelijk verblijf (short stay) van twee weken tot 6 maanden met uitloop tot maximaal 12 maanden, graag willen faciliteren maar alleen onder een specifieke logiesbestemming. We stellen hiervoor duidelijke regels om een gelijk speelveld te creëren voor hotels en tijdelijk verblijf accommodaties en om de bestaande en toekomstige woningvoorraad te beschermen en beschikbaar te houden voor de woningzoekenden in onze stad.

Het nieuwe beleid heeft consequenties voor zowel bestaande als nieuwe tijdelijk verblijf accommodaties en raakt vele stakeholders, zoals investeerders, bedrijfsleven (werkgevers), tijdelijk verblijf exploitanten, hotels, onderwijsinstellingen, internationale werknemers, internationale studenten, maar ook (toekomstige)bewoners van onze stad. We zullen het nieuwe beleid dan ook stadsbreed communiceren, via een persbericht, de gemeentelijke website, sociale media etc. Daarbij zullen we speciaal aandacht besteden aan de mogelijkheid om voor bestaande tijdelijk verblijf accommodaties, die voor 1 januari 2018 al in bedrijf waren, een tijdelijke vergunning aan te vragen. We zullen de bij ons bekende bestaande exploitanten actief hierover benaderen. De beleidsregels met voorwaarden voor vergunningverlening en vergunningvoorschriften worden gepubliceerd op overheid.nl. Op de gemeentelijke website publiceren we het nieuwe beleid met een duidelijke samenvatting.

Zoals aangegeven is communicatie ook van belang bij toezicht en handhaving. Het is belangrijk dat inwoners signalen of overlast bij ons melden. De informatie die we ontvangen speelt namelijk een grote rol bij het signaleren en opsporen van bijvoorbeeld overlastsituaties en illegale hotels.

6 Monitoring, evaluatie, samenwerking en kennisdeling

We monitoren de ontwikkeling van tijdelijk verblijf en twee jaar na invoering van het beleid volgt een evaluatie van de effecten van het beleid op de vraag naar en aanbod van tijdelijk verblijf.

We verkennen de mogelijkheden om in samenwerking met de huidige aanbieders een effectieve monitoring te realiseren, waarmee we een vinger aan de pols houden bij de ontwikkeling van deze markt. Om goed zicht te krijgen op het aantal klachten zullen we deze ook registreren en periodiek volgen. De gemeente Utrecht zal de ontwikkeling van tijdelijk verblijf goed volgen en zo nodig de beleidsregels en de te hanteren maximale ontwikkelruimte voor tijdelijk verblijf aanpassen wanneer daar aanleiding voor is, bijvoorbeeld als blijkt dat de leefbaarheid onder druk komt te staan, wanneer blijkt dat er onvoldoende nieuw aanbod wordt gerealiseerd onder het nieuwe beleid of wanneer blijkt dat de vraag naar tijdelijk verblijf veel hoger is dan de vastgestelde maximale ontwikkelruimte.

Samenwerking en kennisdeling

We willen stimuleren dat er een verdere samenwerking ontstaat tussen gemeente en de diverse logies-stakeholders van short stay, hoteliers, Utrecht Marketing, B&B's/particuliere verhuurders (zoals Airbnb) en andere stakeholders. We organiseren jaarlijks een bestuurlijk overleg en richten een Klankbord Logies Utrecht op. Voor deze afstemming vragen we een HOST, vertegenwoordiger namens tijdelijk verblijf, particuliere verhuur/B&B's en de regioconsultant van Koninklijk Horeca Nederland (KHN). Deze kan worden betrokken bij bijvoorbeeld het gezamenlijk opbouwen van betere vraagdata en het monitoren van de hotel/logiesmarkt. Hierbij zullen we de Europese Dienstenrichtlijn in ogenschouw nemen, waar het gaat om het vergunnen van nieuwe hotels. Betrokkenheid van mogelijk concurrerende marktpartijen is hierbij verboden.

Collectieve afstemming met - en informatievoorziening aan logiessector zorgt voor draagvlak en stimuleert de onderlinge samenwerking.

De gemeente verwacht dat een actuele informatievoorziening die helderheid verschaft over het rendement van voorgenomen investeringen, houvast kan geven aan initiatiefnemers en ook kan zorgen voor draagvlak onder de bestaande hoteliers. Momenteel geeft de gemeente jaarlijks in de vastgoedmonitor een update van de planningsvoorraad. Om de afstemming met de logiessector te verbeteren en de onderlinge samenwerking te bevorderen wil de gemeente regulier overleg voeren met de Utrechtse logiesbranche in brede zin: short stay-aanbieders, hoteliers, B&B's, particuliere verhuurders (zoals Airbnb), Utrecht Marketing en mogelijk andere relevante partijen.

Regionale agendering in Economic Board Utrecht

In de Economic Board Utrecht werken we samen met provincie en andere gemeenten op het vlak van onder andere internationalisering en huisvestingsvraagstukken. We willen graag verkennen in hoeverre de andere gemeenten voor het beleid voor tijdelijk verblijf (short stay) en bijstelling hotelbeleid behoefte hebben aan nadere regionale afstemming. Denk hierbij aan het proactief doorgeleiden van initiatieven en het uitwisselen van kennis en ervaringen.