



Evaluatie short stay beleid

Colofon

Uitgave

Afdeling Onderzoek & Advies
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 - 286 1350
onderzoek@utrecht.nl

Internet

www.utrecht.nl/onderzoek

In opdracht van

Ontwikkelforganisatie Ruimte

Onderzoekers

Isabella Janssen (projectleider)
Véronique Linssen (projectleider)
Anniek Vermeer

Projectnummer

G156-11361771 (zaaknummer)

Foto omslag

Thom Janssen

Bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding: afdeling Onderzoek & Advies, gemeente Utrecht

Datum

Maart 2024

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Het short stay beleid	4
1.2 Probleemstelling & onderzoeksvragen	5
1.3 Verschillende onderdelen van het onderzoek	6
1.4 Methode	6
2. Hoe is het short stay beleid geland?	7
2.1 Kenmerken van huidige short stay praktijk	7
2.2 Bekendheid met het nieuwe short stay beleid	9
2.3 Betrokkenheid respondenten bij invoering van het beleid	10
3. Invloed van beleid op uitvoering	11
3.1 Algemene toepasbaarheid beleid bij de uitvoering	11
3.2 Ervaring met de afzonderlijke beleidsvoorwaarden en definitie van short stay	11
3.3 Betrokkenen over controleerbaarheid en toepasbaarheid van het beleid	13
3.4 Betrokkenen over aanbod en betaalbaarheid	14
3.5 Ontwikkeling aanbod voor internationale studenten	15
4. Effect van beleid met betrekking tot gemeentelijke doelstellingen	16
4.1 Effect op woningvoorraad (beschermen schaarse woningvoorraad)	16
4.2 Effect op vestigingsklimaat Utrecht (ruimte bieden voor internationals)	17
4.3 Effect op leefbaarheid rondom short stay locaties (beschermen leefbaarheid en veiligheid)	18
5. Conclusies en suggesties ter verbetering	20
5.1 Conclusies	20
5.2 Suggesties ter verbetering	23
Bijlage 1: overzicht respondenten	25
Bijlage 2: vraagpuntlijsten	26

1. Inleiding

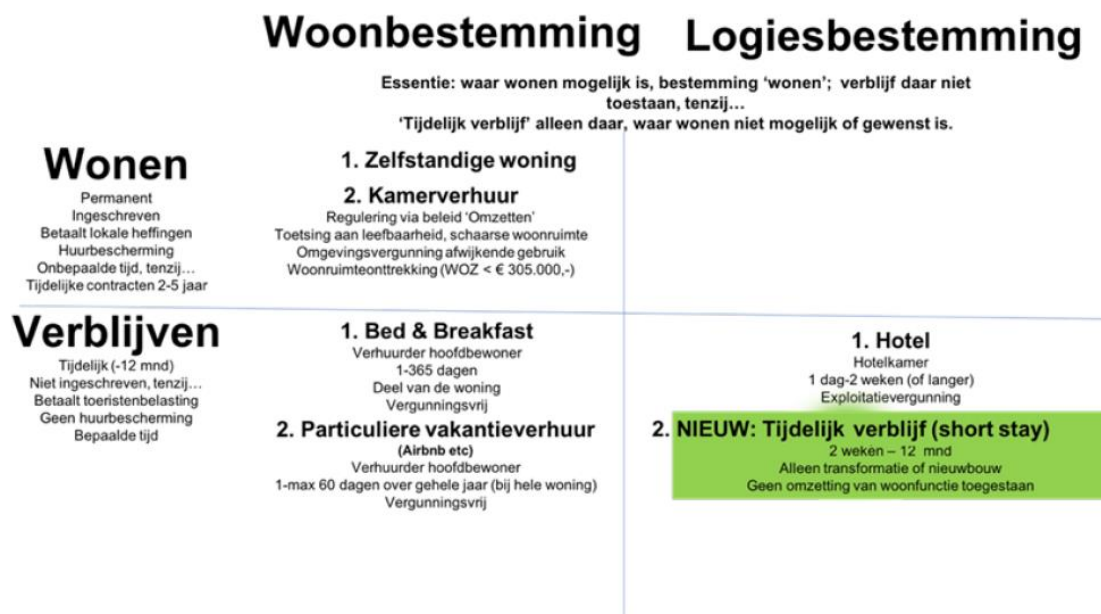
1.1 Het short stay beleid

Utrecht trekt internationale bezoekers die tijdelijke woonruimte nodig hebben. Het gaat hierbij om internationale kenniswerkers en internationale studenten. In 2020 en 2021 was deze situatie tijdelijk anders, omdat er toen veel maatregelen tegen COVID-19 waren. De internationale doelgroep heeft behoefte aan een specifieke vorm van verblijf, voor een periode van een paar weken tot zes maanden en soms een jaar. We noemen deze vorm van tijdelijk verblijf short stay.

Hiervoor heeft de gemeente Utrecht in 2019 beleid gemaakt, dat op 1 april 2020 van kracht is gegaan. Op 17 december werd het beleid in de gemeenteraad vastgesteld. Met dit beleid wil de gemeente de groeiende behoefte aan tijdelijk verblijf faciliteren, zonder dat dit de druk op de woningmarkt opvoert, ten koste gaat van de leefbaarheid of concurrerend is voor hotels. Volgens de nieuwe richtlijnen en maatregelen in het beleid valt short stay nu onder een specifieke logiesbestemming en niet langer onder een woonbestemming (zie figuur 1). Dit betekent dat aanbieders alleen short stay mogen aanbieden op locaties met bestemming 'logies met aanduiding tijdelijk verblijf', waarbij zij een omgevingsvergunning en een exploitatievergunning (op basis van horecaverordening) nodig hebben.

Voor aanbieders die al voor 1 januari 2018 short stay aanboden geldt een overgangsregeling. Zij kunnen een tijdelijke omgevingsvergunning en onttrekkingsvergunning aanvragen om deze vorm van verhuur voort te zetten. Dit mag voor maximaal vijf jaar. Aanvragen moesten voor 1 april 2021 zijn ingediend. Deze vorm van short stay (met vergunning) bestaat dus uiterlijk tot 1 april 2026. Na de periode van maximaal vijf jaar moeten de panden weer in gebruik zijn als woning (mits deze een woonbestemming hebben).

Figuur 1: overzicht verblijfstypen



Bron: Beleid tijdelijke verblijf en bijstelling hotels (Gemeente Utrecht, maart 2020)

De gemeente Utrecht verstaat onder short stay (definitie) 'het bedrijfsmatig (met het oogmerk om winst te behalen) verstrekken van logies met een minimumperiode van twee weken tot zes maanden met uitloop tot maximaal twaalf maanden. In ieder geval is tijdelijk verblijf niet bedoeld voor toeristisch verblijf. De doelgroep bestaat voornamelijk uit internationale kenniswerkers en internationale studenten of andere personen die om zakelijke redenen voor enkele weken of maanden in Utrecht willen verblijven. Het is incidenteel toegestaan om langer dan zes maanden te verblijven, maar in ieder geval niet langer dan twaalf maanden.'

Aan de ontwikkeling en exploitatie van short stay zijn een aantal **voorwaarden** verbonden. Zo is short stay alleen mogelijk op een locatie met bestemming 'logies met aanduiding tijdelijk verblijf'. Daarbij moet aangetoond worden dat het niet mogelijk/wenselijk is om op de locatie te wonen (bijvoorbeeld door geluid, parkeren, evenementen of geur).

Verder moeten de onderstaande zaken geregeld worden:

1. Omgevingsvergunning
2. Horecaverunning/exploatievergunning
3. Fulltime (24/7) beheerder op locatie bij exploitatie van meer dan 10 eenheden (artikel 14 van de horecaverordening)
4. Registratienummer aanvragen
5. Bibob-vragenlijst Aanleiding voor evaluatie

In het raadsbesluit behorend bij het short stay beleid is opgenomen dat twee jaar na invoering (april 2020) een evaluatie van de effecten moet plaatsvinden. Door de uitbraak van COVID-19 was de vraag naar tijdelijk verblijf door expats en internationale studenten flink lager. Bovendien bleek dat nieuwe projecten met short stay veel tijd nodig hebben om ontwikkeld en uitgevoerd te worden. De evaluatie van het beleid is daarom uitgesteld naar 2023/2024.

1.2 Probleemstelling & onderzoeksvragen

De probleemstelling (hoofdvraag) van deze beleidsevaluatie is als volgt:

Hoe wordt de invoering en de werking van het short stay beleid van de gemeente Utrecht ervaren door betrokkenen (zoals ontwikkelaars, bedrijven met internationale werknemers en andere stakeholders) en in hoeverre worden de doelen van het beleid volgens hen bereikt? Daarnaast brengen we van enkele bedrijven met internationale werknemers in kaart wat de huidige praktijk van short stay binnen hun bedrijf is.

De probleemstelling is uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen, die in het rapport worden behandeld. Deze vragen zijn ingedeeld op basis van de hierboven genoemde deelgebieden.

- **Wat zijn belangrijke kenmerken van de huidige praktijk van short stay in de gemeente Utrecht? En hoe is het beleid geland bij betrokken partijen? (invoering)**
 - Hoe is huisvesting van tijdelijke internationale werknemers en internationale studenten nu geregeld en hoe ontwikkelt zich dat?
 - In hoeverre hebben bij het beleid betrokken partijen kennis over het gemeentelijk short stay beleid?
 - Wat vinden ze van de invoering van het beleid? Konden ze voldoende meedenken?
 - Is het beleid werkbaar volgens betrokkenen?
 - Waar liggen volgens hen kansen op het gebied van short stay?
 - Welke behoefte hebben internationale kenniswerkers en studenten volgens betrokkenen?
- **Welke invloed heeft het gemeentelijke beleid volgens betrokkenen op de uitvoering? (werking)**
 - Wat zijn de ervaringen van betrokken partijen: wat gaat goed en wat kan beter?
 - Zijn er volgens hen voldoende geschikte locaties om short stay te ontwikkelen in Utrecht en omgeving?
 - Hoe worden de voorwaarden en regels van het beleid ervaren?
 - Is het beleid en de definitie duidelijk? Zijn de voorwaarden objectief te onderbouwen?
 - In hoeverre richten aanbieders zich op studenten en wat zijn achterliggende motieven? Waarom richten aanbieders zich (nog) niet op studenten?
- **In hoeverre heeft het beleid bijgedragen aan de beoogde gemeentelijke doelen?**
 - Heeft het beleid volgens betrokkenen effect op de woningvoorraad (voorkomen van onttrekking)?
 - Heeft het beleid volgens betrokkenen effect op het vestigingsklimaat van Utrecht?
 - Wat zijn de verwachte effecten van het beleid op de leefbaarheid rondom short stay locaties?
 - Welke alternatieven en oplossingen zien betrokkenen voor het huidige short stay beleid?

1.3 Verschillende onderdelen van het onderzoek

De totale evaluatie bestaat uit drie onderdelen. Deze rapportage gaat alleen over onderdeel 1:

1. **Het evalueren van de uitwerking van het nieuwe short stay beleid (vanaf 1 april 2020) en de effectiviteit ten aanzien van de beleidsdoelen (uit te voeren door afdeling Onderzoek & Advies van de gemeente Utrecht).**
2. Evalueren van de vraag of het huidige aanbod aan short stay (gerealiseerd en in voorbereiding) past bij de toekomstige kwantitatieve en kwalitatieve vraag van internationale werknemers en internationale studenten die voor kortere tijd in Utrecht willen verblijven (economisch onderzoeksbureau DECISIO).
3. Ontwikkelorganisatie Ruimte (Wonen en Economie) doet aanbevelingen voor short stay beleid op basis van de onderzoeken onder punt 1 en 2.

1.4 Methode

Interviews met drie typen betrokkenen

Om de probleemstelling, zoals geformuleerd in de vorige paragraaf, te beantwoorden hebben we 18 respondenten geïnterviewd (in 12 interviews). In bijlage 1 staat een overzicht van de respondenten. Deze respondenten kunnen we onderverdelen in drie doelgroepen:

- 5 Vraagkant short stay locaties: grote bedrijven met internationale medewerkers, maar ook andere organisaties zoals Stichting Studentenhuisvesting (SSH);
- 5 Aanbodkant short stay locaties: aanbieders van short stay in Utrecht (ontwikkelaars en/of exploitanten);
- 5 Gemeente Utrecht: projectleiders betrokken bij ruimtelijke ontwikkelingsprojecten (ontwikkelorganisatie Ruimte), medewerkers van het International Welcome Centre Utrecht Region en Vergunningen (IWCUR), Toezicht en Handhaving (VTH), beleidsadviseur Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting) en medewerkers Ruimte (Economie).

Voor elke doelgroep hebben we in overleg met de opdrachtgever een vraagpunlijst gemaakt (zie bijlage 2). We hebben de respondenten gevraagd naar hun mening over en ervaringen met het beleid. Dit is geen kwantitatieve meting en we geven hiermee geen cijfermatige inzichten.

Een belangrijke uitdaging van dit onderzoek is dat het aantal aanbieders van short stay – deels door de coronaperiode - nog beperkt is en dat sommige locaties nog niet in gebruik zijn genomen. Daarom is het voor deze evaluatie nog te vroeg om iets te kunnen zeggen over de daadwerkelijke effecten van het beleid. We vragen betrokkenen dus vooral naar hun denkbeelden en vermoedens omtrent de effecten.

Afbakening

Net als in de gemeentelijke short stay richtlijnen hebben wij het in ons onderzoek over internationale medewerkers van bedrijven. We bedoelen hiermee kennismigranten. In dit rapport worden de termen 'internationale medewerkers', 'kenniswerkers', 'kennismigranten' of 'internationals' door elkaar gebruikt. Het gaat in deze evaluatie dus niet om arbeidsmigranten. Verder spreken we in het onderzoek met bedrijven die internationale medewerkers in dienst hebben. We duiden hen aan met 'bedrijven'. De ontwikkelaars die we hebben gesproken zijn soms ook exploitant van short stay. We duiden ze dan ook wel eens aan als 'ontwikkelaar/exploitant'.

We gaan in dit onderzoek niet in op accommodaties die gebruik maken van de overgangsregeling. Ook focussen we ons alleen op short stay volgens de definitie van het gemeentelijk beleid en niet op alle huisvesting voor internationals.

2. Hoe is het short stay beleid geland?

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe respondenten de invoering van het short stay beleid hebben ervaren. Daarnaast hebben we respondenten gevraagd hoe de huisvesting van internationale werknemers en studenten op dit moment (in de markt) is geregeld.

Tijdens het onderzoek is gesproken met drie bedrijven/organisaties die internationale medewerkers in dienst hebben, waarvan twee commerciële bedrijven en één publiek-private organisatie. Daarnaast hebben we gesproken met de Universiteit Utrecht, een beleidsmedewerker studentenhuysvesting (ontwikkelorganisatie Ruimte van de gemeente Utrecht) en de Stichting Studentenhuysvesting (SSH) om inzicht te krijgen in de markt rondom studentenhuysvesting. Om de evaluatie in perspectief te plaatsen hebben we bedrijven en het International Welcome Centre Utrecht Region (IWCUR) gevraagd naar meer context: hoe is de huysvesting van tijdelijke werknemers en studenten geregeld bij bedrijven?

2.1 Kenmerken van huidige short stay praktijk

Soorten short stay gebruikers in Utrecht

Uit het onderzoek blijkt dat de geïnterviewde organisaties te maken hebben met een tekort aan geschikt personeel op de Nederlandse arbeidsmarkt. Een mogelijke oplossing voor dit tekort, bijvoorbeeld in de IT-branche, is het aantrekken van internationale kenniswerkers. *“Het vereiste niveau van kennis is hoger geworden en deze mensen zijn er niet in Nederland. In India studeren elk jaar veel mensen af in de richting van informatica. De keuze voor personeel uit het buitenland is geen keuze, maar een gevolg”*. In sommige gevallen gaat het om kenniswerkers die voor een afgebakende periode vanuit hun thuisland naar Nederland verhuizen om te werken. Perioden en contracten lopen sterk uiteen: sommigen komen voor een periode van drie tot vijf jaar, terwijl anderen voor een klus of project van een aantal maanden naar Nederland komen (door één van de bedrijven *short term assignments* genoemd).

Tijdens het onderzoek hebben we onder andere met de SSH en de Universiteit Utrecht gesproken over de huysvesting van internationale studenten. Verschillende respondenten geven aan dat in Utrecht relatief weinig internationale studenten zijn (vergeleken met andere grote steden). Deze groep is daarentegen wel kwetsbaarder op de woningmarkt door verschillende factoren, zoals het niet spreken van de taal of het (nog) ontbreken van een sociaal netwerk, waar je eventueel tijdelijk kunt verblijven. De universiteit heeft geen eigen huysvesting, maar heeft afspraken met verschillende ‘huysvesters’ waaronder de SSH en Xior Student Housing. De SSH ‘reserveert’ een bepaald aantal eenheden voor deze instellingen. Internationale studenten zijn vervolgens gebruikers van de short stay van de SSH. Dit zijn tijdelijke contracten binnen de bestemming wonen. Short stay van de SSH voldoet niet aan de definitie van het short stay beleid.

Uiteenlopende huysvestingsbehoeften bij studenten en internationale kenniswerkers

In de markt van studentenhuysvesting zien we uiteenlopende behoeften aan huysvesting. Sommige studenten komen naar Nederland om een volledige bachelor- of masteropleiding te volgen, zij verblijven hier dus relatief lang. Andere studenten hebben maar voor een aantal maanden huysvesting nodig in verband met een uitwisselingsprogramma. Zowel binnen de gemeente Utrecht als bij de SSH geven respondenten aan dat ze zo min mogelijk onderscheid willen maken tussen internationale studenten en Nederlandse studenten.

Twee bedrijven zeggen expliciet dat een deel van de internationale medewerkers al in Nederland woont. Dit zijn internationale studenten die in Nederland zijn afgestudeerd of medewerkers die eerder bij een ander bedrijf in Nederland hebben gewerkt: *“we have two different types of internationals working at the company. One is that we relocate to the Netherlands or we hire internationals in the Netherlands”*. De internationale medewerkers zijn bij alle drie de ondervraagde organisaties afkomstig uit verschillende delen van de wereld. Zo worden onder andere de volgende landen genoemd: Brazilië, Iran, Argentinië, India, China, Verenigde Staten, Turkije, Japan en België

Internationale kenniswerkers en studenten willen over het algemeen graag in de stad wonen, maar als zij geen passende huysvesting kunnen vinden, zoeken zij ook in nabijgelegen gemeenten als Maarssen, Bunnik, Amersfoort of Nieuwegein. Aanvullend zeggen sommige respondenten dat een deel van de internationals een voorkeur heeft om in Amsterdam te wonen, omdat hier internationale gemeenschappen zijn, zoals een relatief grote Koreaanse gemeenschap.

Huisvesting en huisvestingspartijen voor short stay in Utrecht

Het IWCUR geeft aan dat organisaties met internationale werknemers verschillende manieren hebben om hun werknemers te helpen bij de huisvesting. Zo bieden sommige bedrijven een vergoeding voor de woonkosten, waarmee werknemers zelfstandig huisvesting kunnen vinden. Een andere manier is het aanbieden van woonruimte via een gespecialiseerde relocatieorganisatie. Daarnaast hebben sommige organisaties (bijvoorbeeld het Universitair Medisch Centrum Utrecht (UMC Utrecht)) eigen vastgoed voor hun werknemers. Het UMC Utrecht heeft verschillende panden in bezit voor leerlingen verpleegkunde, buitenlandse PhD-kandidaten, buitenlandse medewerkers en gasten.

Commerciële bedrijven

De twee geïnterviewde commerciële bedrijven hebben vergelijkbaar beleid als het gaat om het opvangen en begeleiden van kennismigranten bij hun verhuizing en het vinden van huisvesting. Bij één bedrijf krijgt alleen een selecte groep werknemers voor de gehele verblijfperiode huisvesting in short stay aangeboden. Dit zijn medewerkers die al werkzaam zijn bij een buitenlandse vestiging van het bedrijf en die voor een project of klus naar Nederland komen. De overige werknemers krijgen voor een afgebakende periode short stay aangeboden, daarna moeten zij zelf huisvesting regelen. Werknemers ontvangen daarnaast een *settling-in allowance*. Van die bijdrage kunnen ze een relocatieorganisatie vragen om hen te helpen bij het zoeken naar huisvesting.

De duur van het aangeboden verblijf varieert bij de twee commerciële bedrijven. Bij het ene bedrijf krijgen werknemers twee maanden short stay aangeboden en bij het andere zes weken. Uit de interviews blijkt dat beide bedrijven samenwerken met vaste partijen in de stad zoals Utrecht City Apartments. Ook maken ze gebruik van de hotelbranche. Eén van de geïnterviewde bedrijven maakt afspraken met een hotel voor het aanbieden van short stay. Het bedrijf laat weten hierbij een voorkeur te hebben voor grote partijen, *“omdat we met allerlei voorwaarden en afspraken et cetera te maken hebben en vaak moet je dan met elke losse verhuurder dit soort afspraken maken en dat is niet te doen voor ons. Wij zijn blij dat huisvesting mogelijk is in [naam hotel in Utrecht]. Dit is centraal geregeld waardoor werknemers ook aansluiting hebben met gelijkgestemden”*. Verder komen kenniswerkers soms in een hotel terecht als zij aan het eind van hun short stay verblijf geen geschikte huisvesting kunnen vinden. Ook Ontwikkelorganisatie Ruimte (Economie) van de gemeente Utrecht krijgt signalen dat bedrijven afspraken maken met bijvoorbeeld hotels om internationale medewerkers te huisvesten. Een van de gemeentelijke medewerkers vertelt: *“ik was laatst bij een bedrijf dat in Kanaleneiland zit en als ze internationale medewerkers aantrekken, dan sluiten ze gewoon een deal met een hotel, om twee maanden die medewerker te stallen in dat hotel en dan van daaruit gaan ze proberen diegene een beetje te helpen om hun plek te vinden in de stad, want vaak komen mensen toch ook wel met het idee dat ze hier langer zijn en hebben ze tijdelijk even een plek nodig”*.

De bedrijven laten weten dat het een groot deel van de medewerkers lukt om na de periode in short stay passende huisvesting te vinden: *“then 90% are able to find housing after that period. So they were mobile to go somewhere else to live. But maybe the 10%, they cannot find a house somewhere. And it's really on them to figure out where they're going to stay. Sometimes they ask friends, sometimes they are booking a hotel”*. Eén van de bedrijven laat weten dat werknemers een dusdanig salaris hebben dat het ze lukt om zelfstandig passende woonruimte te vinden na de periode short stay.

Publiek-private organisaties

Er zijn ook organisaties die grotendeels publiek worden gefinancierd en internationale werknemers aantrekken, zoals de Universiteit Utrecht. Uit de interviews blijkt dat de universiteit - in tegenstelling tot commerciële bedrijven - minder financiële middelen heeft om passende huisvesting te vinden voor hun medewerkers (zoals PhD-kandidaten). De short stay markt is voor deze doelgroep in verband met de prijsklasse niet bereikbaar met uitzondering van 'die ene hoogleraar'. *“Vooral PhD is een moeilijke doelgroep die in een spagaat terecht komt, ze komen niet in aanmerking voor sociale huur, maar kunnen ook geen 1.500 euro per maand betalen”*. Daarnaast is er, op bepaalde stafposities na, geen budget om medewerkers een financiële tegemoetkoming uit te keren. Naast beschikbaarheid is betaalbaarheid dus een belangrijk thema bij het vinden van passende huisvesting (zie ook paragraaf 3.4).

De onderwijsinstellingen verwijzen studenten door naar SSH. Internationale studenten zijn afhankelijk van deze huisvesting, want de wachttijd voor een reguliere studentenwoning bij de SSH is gemiddeld 38 weken. Sinds vijf jaar ziet de SSH grote tekorten. Via de SSH kunnen internationale studenten via short stay een kamer huren voor maximaal een jaar. Het nadeel hiervan is dat zij dan weer op het drukste moment van het jaar de woningmarkt opkomen (als veel Nederlandse en internationale studenten op zoek zijn naar een kamer tijdens het begin van het studiejaar).

Er zijn ook particuliere studentenhuysvesters in de stad actief, zoals Greystar en the Fizz. Een gemeentelijke medewerker laat weten dat het hier vaak om relatief dure, gemeubileerde accommodaties gaat met hoge servicekosten voor gedeelde voorzieningen. Deze accommodaties zijn geen betaalbaar alternatief voor de meeste studenten. Tot slot benadrukt de universiteit dat het informeren van internationale studenten over huisvesting een van de belangrijkste taken is. De universiteit wijst erop dat wanneer studenten geen passende huisvesting/goede landingsplek hebben, zij beter niet naar Utrecht kunnen komen.

Ontwikkeling van de markt

Alle partijen die hier iets over kunnen zeggen (de drie bedrijven en de partijen die zich bezighouden met studentenhuysvesting) geven tijdens de interviews aan dat het huisvesten van internationale medewerkers en studenten ingewikkelder is dan een aantal jaar geleden. Respondenten geven verschillende redenen: stijgende prijzen sinds de coronapandemie (short stay accommodaties zijn tijdens de coronapandemie vaker permanent verhuurd, waardoor het aanbod aan short is afgenomen en de prijzen stijgen), krappe woningmarkt, strengere regels rondom Airbnb en het 'anti-verkameringsbeleid'.

Projectontwikkelaars zien dat de behoefte aan short stay groeit. Een van de ontwikkelaars vertelt: *“die 90 short stay appartementen krijgen we absoluut vol. [naam aanbieder] heeft een wachtlijst en [naam aanbieder] heeft ook een wachtlijst”*. Ook bedrijven merken dit, doordat hun medewerkers in de knel komen met zelf huisvesting vinden. De twee geïnterviewde commerciële bedrijven hebben de termijn verlengd dat internationale medewerkers gebruik mogen maken van short stay, omdat medewerkers steeds meer tijd nog hebben om passende huisvesting te vinden: *“we gaven twee weken hotel in het begin, vijf jaar geleden was dat geen issue. Dat ging niet meer, dus hebben we een maand geboden, maar een maand werkte ook niet, want iedereen belde huilend op twee weken of een week van tevoren van ‘ik kan niks vinden’. Dus de directie heeft gezegd: iedereen krijgt twee maanden. We zien dat dat nog wel te redden is om in die tijd zelf huisvesting te vinden”*. Daarnaast geeft één van de bedrijven en het IWCUR aan dat het mogelijk is om werknemers op het adres van het bedrijf in te schrijven¹, zodat werknemers zaken als een BSN-nummer, bankrekening en zorgverzekering kunnen regelen: *“sometimes it is quite hard to find housing. We let people register at the company address, then they might stay somewhere else”*.

2.2 Bekendheid met het nieuwe short stay beleid

Bekendheid short stay-beleid in de praktijk

We hebben aan alle respondenten gevraagd in hoeverre zij op de hoogte zijn van het gemeentelijke short stay beleid, waaronder ook de definitie van short stay. Het blijkt dat de meeste respondenten weinig kennis hebben over het gemeentelijke short stay beleid. In de gesprekken wordt al vrij snel duidelijk dat de gemeentelijke definitie van short stay niet helder is voor respondenten. Eén van de ontwikkelaars noemt een verblijf van korter dan 14 dagen bijvoorbeeld 'short short stay', zoals verblijf in units die onder een hotelvergunning vallen. Wanneer het een periode van langer dan drie maanden betreft, spreken zij over 'long stay'. Verder gebruiken betrokkenen in de praktijk veel verschillende namen voor de doelgroep: internationale medewerkers, expats, kenniswerkers, *short term assignments* of *international hires*. Het is voor sommige respondenten niet duidelijk welke doelgroep de gemeente beoogt met het beleid: *“want de gemeente heeft het volgens mij over kenniswerkers, maar je hebt bijvoorbeeld ook Polen die hier langere tijd gaan klussen en voor zes maanden iets nodig hebben. Is dat dan een expat of iemand die in de short stay zit, of iets anders?”*

Onduidelijkheden definitie short stay

Ook binnen de gemeente Utrecht wijzen geïnterviewden op de onduidelijkheid van de definitie. De respondent van VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) laat weten dat deze onduidelijkheid de handhaving ingewikkelder maakt. Het is lastig om vast te stellen wanneer iets wel of niet mag. *“Je mag Airbnb doen voor maximaal 60 dagen. Short stay gaat vanaf twee weken tot zes maanden uit mijn hoofd. Hebben we dan met toeristische verhuur te maken of met short stay? En ook, ik mag gewoon wel mijn woning een jaar gaan verhuren aan iemand met een huurcontract. Maar ja, is dat dan short stay? Het is tijdelijk verblijf”*. Verder geeft deze respondent aan dat het goed is om short stay niet toe te staan in de bestaande woningvoorraad om deze te beschermen, maar ook dat er vast nog illegaliteit te vinden is en dat dit lastig aan te pakken is. Bovendien is de respondent bang voor onwenselijke situaties: *“daar ben ik een beetje bang voor, voor schrijnende situaties waar mensen eigenlijk hun woningen in gebruik geven*

¹ Het is onder voorwaarden toegestaan om een internationale werknemer in te schrijven op het adres van een bedrijf (briefadres). Zo moet de werkgever voor akkoord tekenen op een formulier via de website van het International Welcome Centre Utrecht Region (IWCUR).

aan mensen die daar tijdelijk in zitten tegen vergoeding. Dan kan het zijn dat je valt onder de definitie van short stay in woningen. Ja moeten we dan gaan handhaven?”. Volgens de respondent zorgt onduidelijkheid in het beleid er dus voor dat het niet helder is hoe er gehandeld moet worden in soortgelijke situaties.

Zowel gemeentelijke medewerkers als ontwikkelaars wijzen erop dat het short stay beleid samenhangt met het overnachtingsbeleid². Eén van de ontwikkelaars begrijpt bijvoorbeeld niet waarom het - net als bij het exploiteren van een hotel - verplicht is om fulltime beheer te hebben bij meer dan tien verblijfseenheden. Dit komt ook naar voren in het interview met één van de medewerkers van de gemeente: *“als je ook een hotelfunctie hebt, dan heb je dat waarschijnlijk al (een receptie). En dan is het niet zo'n probleem, maar als je alleen maar short stay hebt, dan heb je wel een probleem, want dan moet je daar iets voor regelen”*. Enkele respondenten laten bovendien weten dat het beleid inhoudelijk niet helemaal duidelijk is. Het beleid stelt dat het mogelijk is om short stay te realiseren wanneer wonen niet kan of niet wenselijk is. Het is voor hen onduidelijk wanneer dit precies het geval is. In paragraaf 3.2 staat meer beschreven over de voorwaarden van het beleid.

2.3 Betrokkenheid respondenten bij invoering van het beleid

We hebben aan alle respondenten gevraagd in hoeverre zij betrokken waren bij het ontwikkelen en invoeren van het beleid. Op de respondent van VTH na is geen van de respondenten van de gemeente Utrecht betrokken geweest bij de beleidsontwikkeling. Overigens waren enkele van hen in 2019 ook nog niet werkzaam bij de gemeente en konden zij daardoor deze vraag niet beantwoorden. VTH wordt regelmatig betrokken door afdelingen bij het ontwikkelen van beleid bijvoorbeeld om mee te denken over de controleerbaarheid ervan. De respondent van VTH zegt het te waarderen in een vroeg stadium betrokken te zijn bij het short stay beleid en de samenwerking tijdens de ontwikkeling van het beleid is als positief ervaren:

“Het begint eigenlijk als je het beleid hebt, dan komen de eerste aanvragen en dan komen de eerste dingen die we dan met z'n allen niet overzien hebben. Zoals handhavingssaken, wat doen we? En toen heb ik dit heel prettig gevonden, dat beleid niet opeens weg was maar gewoon goed bereikbaar was en bereid was om mee te denken. Van: we gaan hier gewoon samen uitkomen en een lijn op verzinnen. Dat is heel belangrijk, ook bij nieuw beleid.”

Achteraf gezien was het volgens deze respondent beter geweest als er meer aandacht was geweest voor de betekenis van het beleid voor VTH, de uitvoerende en handhavende organisatie van de gemeente. De planning was vrij strak, terwijl de medewerker aangeeft dat het juist belangrijk is de tijd te nemen om het beleid goed te doorgronden. Ook was het beter geweest als er meerdere collega's bij betrokken waren, bijvoorbeeld het horecateam van VTH of beleidscollega's van de afdeling Wonen. Hier is te weinig tijd voor geweest.

De geïnterviewde vertegenwoordigers van bedrijven met internationale werknemers zijn niet betrokken geweest bij de ontwikkeling van het beleid. Alleen de universiteit is zijdelings betrokken geweest. Als belangrijkste punt hebben zij toen meegegeven dat het problematisch kan zijn als er op short stay een maximumperiode zit van zes maanden, omdat studenten over het algemeen komen voor een periode van een jaar. In het huidige short stay beleid is verlenging tot een jaar ook mogelijk, maar dit is een uitzondering. Bij nieuwe initiatieven wordt de aanvraag afgewezen als de ontwikkelaar zich bij voorbaat al richt op verblijf van een jaar.

Eén van de geïnterviewde ontwikkelaars zegt al jaren geleden te hebben aangegeven bij de gemeente dat er short stay beleid moest komen. Maar binnen de gemeente bleek de tijd er toen niet rijp voor te zijn. Enkele jaren later was dit wel het geval en kwam het beleid er. *“En toen er beleid op was, was ik blij dat er eindelijk wat was. (...) Dus er is beleid en er zijn regels. Maar ik ben natuurlijk niet helemaal blij met alle regels...”*. De andere twee ontwikkelaars reageren vooral heel praktisch op de invoering van het beleid. Hun insteek is: het idee achter het beleid is goed en we krijgen ons aanbod aan short stay accommodaties gemakkelijk vol. Maar het beleid moet wel duidelijk zijn en goed werkbaar, zodat je achteraf niet tot de ontdekking komt dat je iets fout doet en een boete krijgt. Daarnaast liepen er ook projecten parallel aan de ontwikkeling van het short stay beleid, zoals de plannen voor het gebouw aan de Oudenoord. Toen de geïnterviewde ontwikkelaars/exploitanten hoorden van het beleid was de gedachte vooral praktisch: hoe kunnen we dat op onze plannen passen en is dat eventueel een concept voor het Oudenoordgebouw. Respondenten hebben vervolgens raadsvergaderingen bijgewoond en ook online gevolgd.

² Overnachtingsbeleid betreft short stay, hotel, bed and breakfasts en Airbnb.

3. Invloed van beleid op uitvoering

3.1 Algemene toepasbaarheid beleid bij de uitvoering

We hebben aan alle respondenten gevraagd wat hun ervaringen zijn met het short stay beleid. Bedrijven met internationale werknemers vinden het moeilijk om hier antwoord op te geven, met name omdat ze de inhoud van het beleid niet goed kennen. In dit hoofdstuk concentreren we ons daarom vooral op de ervaringen van de gemeentelijke medewerkers en de ontwikkelaars/exploitanten. We hebben hen gevraagd of het beleid werkbaar, of het beleid (vanuit de gemeente) goed uit te leggen is en of het goed te controleren en te handhaven is door Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH).

Beleid is lastig uit te leggen

Gemeentelijke medewerkers vinden het beleid lastig uit te leggen aan ontwikkelaars. Het gaat dan vooral om de voorwaarde dat je moet aantonen dat een woonfunctie niet mogelijk of niet wenselijk is. Zo is er geen lijst van indicatoren vastgesteld op basis waarvan een ontwikkelaar deze afweging kan maken (kan wonen wel of niet). Ook is er geen standaard procedure die je moet doorlopen. Dat er niets is vastgelegd wordt enerzijds als positief ervaren, want dat biedt ook vrijheid en speelruimte. *“Dat moeten onderbouwen waarom wonen niet kan, dat is denk ik voor een ontwikkelaar wel redelijk ingewikkeld, omdat er niet zo’n checklist is en tegelijkertijd maakt het juist ook makkelijker dat er geen checklist is, want dan kan je natuurlijk ook je eigen argumenten verzinnen.”* Anderzijds is het niet efficiënt als iedereen het wiel opnieuw moet uitvinden. Het maakt het ook lastiger voor de gemeente om te beoordelen of wel of niet aan te voorwaarden wordt voldaan.

Een ander aspect dat in het kader van ‘uitlegbaarheid’ wordt genoemd, is dat de gemeente een quotum voor short stay hanteert, namelijk een maximale groei van 1.000 eenheden, waarvan 300 voor expats en 700 voor internationale studenten. Een projectleider gebiedsontwikkeling (Ruimte) vraagt zich af waarom je dan nog bij elk project een discussie moet hebben over de functie van het gebouw (wonen of short stay)? *“Je hebt daarmee al politiek een uitspraak gedaan over hoeveel je er wilt. Is dat dan niet voldoende? Want als je kijkt naar hoeveel tijd het in ieder geval kost...”* Als deze afweging niet duidelijk is voor gemeentelijke medewerkers, kunnen ze het ook niet goed uitleggen aan ontwikkelaars.

Werkbaarheid van het beleid

Als we kijken naar ontwikkelaars, dan kunnen we zeggen dat zij zich in principe aanpassen aan het beleid. Mits het begrip short stay duidelijk gedefinieerd is en het beleid duidelijk gecommuniceerd wordt door de gemeente, kunnen zij een passende business case maken. *“Als het niet past, dan moeten we wat anders bedenken.”* Of dat nu woningen zijn, short stay of kantoren, dat maakt in wezen niet zoveel uit. Maar ontwikkelaars willen het wel van te voren weten, zodat ze ook marktconform kunnen handelen. De investeringssom hangt immers af van het uiteindelijke doel van de aan te kopen locatie. Zo is short stay lucratiever dan wonen, waardoor dit een hogere investering rechtvaardigt. Maar door de voorwaarde ‘aantonen dat wonen niet kan/niet wenselijk is’ ontstaat er voor de ontwikkelaar een onlogisch verloop van de planfase. Een ontwikkelaar kan pas gaan aantonen dat wonen niet kan of niet wenselijk is, ná de aankoop van een gebouw of locatie. Dat brengt een financieel risico met zich mee voor de ontwikkelaar. Bovendien ontwerpt een ontwikkelaar normaal gesproken pas een plan als hij zeker weet dat er groen licht is, terwijl nu eigenlijk het omgekeerde wordt gevraagd.

3.2 Ervaring met de afzonderlijke beleidsvoorwaarden en definitie van short stay

Of het beleid werkbaar is in de praktijk, hangt grotendeels af van de voorwaarden die eraan ten grondslag liggen (zie ook paragraaf 1.1). Het beleid kent een aantal voorwaarden voor de vergunningverlening. Een belangrijke is de ‘woonvoorwaarde’: bij een short stay project moet worden aangetoond dat wonen niet kan of niet wenselijk is op een specifieke locatie. Verder is er ook een voorwaarde ten aanzien van het beheer (bij meer dan 10 eenheden short stay is 24/7 beheer vereist). De voorwaarden ten aanzien van de doelgroep en de lengte van het verblijf vloeien voort uit de definitie van short stay.

Woonvoorwaarde is veelbesproken

In de meeste interviews is (lang) stilgestaan bij de woonvoorwaarde. De geïnterviewde projectleiders gebiedsontwikkeling van de gemeente (Ruimte) laten weten dat het om diverse redenen lastig is om aan te tonen dat wonen niet kan of niet wenselijk is. Ten eerste geven de projectleiders aan dat ze ontwikkelaars met de onderbouwing van deze voorwaarde moeten helpen. Zoals gemeld in paragraaf 3.2, is hier geen standaardprocedure voor. Tot nu toe doet elke projectleider dat op zijn of haar eigen manier. Zo heeft één projectleider een beslisboom ontworpen en doorlopen met de investeerder, terwijl bij een ander project een extern bureau is ingehuurd.

Ten tweede is het voor de projectleiders niet duidelijk wanneer de onderbouwing klopt. Eén van de projectleiders zegt behoefte te hebben aan een soort expert, die erop toeziet dat de woonvoorwaarde goed verankerd is in het project en die bepaalt of de onderbouwing hout snijdt. *"Net zoals een ecoloog ervoor zorgt dat groen goed in een project zit, dat je iemand hebt die ervoor zorgt dat short stay goed in een project zit en daar ook het mandaat voor heeft om daar dan ja of nee tegen te zeggen op het moment dat er zo'n onderbouwing komt."* Dezelfde respondent geeft nog een voorbeeld, maar dan van de beoordeling vanuit erfgoed: *"En bij haar is het gewoon zo, dat als zij zegt dit kan wel of dit kan niet, dan weet je dat het klopt en iedereen hier in huis gaat daar ook mee akkoord. En zo iemand zou ik nu ook eigenlijk zoeken in dit proces."* Want dan pas kun je de onderbouwing met een gerust hart opnemen in de bouwenvelop voor de bestuurlijke besluitvorming. Deze expert zou volgens hen iemand van Ruimte (Economie) moeten zijn, met ondersteuning van iemand van VTH. *"Je hebt eigenlijk beide vlakken nodig"*. Wat overigens niet helpt voor deze projectleiders, is het feit dat er bij Ruimte (Economie) waar short stay is belegd enkele personele wisselingen zijn geweest, waardoor er ineens veel kennis is weggevloeid. Het heeft tijd nodig om dat weer op niveau te krijgen. Wat de projectleiders ook opmerken is dat als de short stay functie niet wordt toegekend, dat het niet vanzelfsprekend is dat er dan woningen voor in de plaats komen. Het kan voor een ontwikkelaar interessanter zijn om te kiezen voor kantoorruimte.

Onderbouwing van woonvoorwaarde wordt soms 'zacht' genoemd

De toevoeging van het woord 'wenselijk' bij de woonvoorwaarde is voor de werkbaarheid van het beleid een belangrijke geweest. Meerdere respondenten zeggen: want wonen kan altijd, mits de gemeente bereid is om eerder beleid minder zwaar te laten wegen, bijvoorbeeld erfgoed, brandveiligheid of geluidsbelasting. *"Het is best ingewikkeld om met het huidige beleid überhaupt short stay te gaan maken. Want eigenlijk, als je gewoon een zak geld hebt, kun je overal woningen maken."* Meerdere respondenten vinden de onderbouwing van deze voorwaarde dan ook 'zacht', omdat een gemeente kan afwijken van eerder beleid. Ook het woord wenselijk maakt het een zachtere beoordeling, het is meer subjectief. Maar juist dit woord is ook een belangrijke toevoeging volgens één van de ondervraagde projectleiders gebiedsontwikkeling (Ruimte). Je kunt dan bijvoorbeeld aantonen dat afwijken van eerder beleid niet wenselijk is (uit principe) of omdat dit tot hoge kosten voor de ontwikkelaar leidt, waardoor het project uiteindelijk resulteert in uitzonderlijk dure woningen die niemand wil hebben.

Werkt de woonvoorwaarde contraproductief?

Dit vraagt één van de respondenten zich af, omdat de voorwaarde een extra drempel kan zijn voor ontwikkelaars. Bouwprojecten zijn normaal gesproken al een uitdaging, zeker met de huidige kostenstijgingen. De voorwaarden in het beleid kunnen deze kosten zelfs nog meer opdrijven. Daar kan een ontmoedigende werking van uitgaan, waardoor er te weinig aanbod van short stay is. Het risico is dan dat je de internationale werknemer juist de reguliere woningmarkt opdrijft, waardoor daar extra druk ontstaat.

Vragen bij de definitie van de short stay doelgroep

In de definitie van short stay is de doelgroep afgebakend. Tijdelijk verblijf gaat om (internationaal) zakelijk gebruik of (internationale) studie. Enkele geïnterviewde ontwikkelaars geven aan dat ze liever hadden dat de gemeente dit minder strikt hanteert. In de rol van exploitant vragen ze zich af hoe ze moeten controleren of short stay-huurders inderdaad internationale kenniswerkers zijn. Wat als een gescheiden iemand voor drie maanden een appartement wil huren? *"Zijn wij dan fout? Moeten we dan iedereen gaan screenen wat het precies voor een figuur is?"* Ook de geïnterviewde medewerker van VTH zegt hierover dat het niet te controleren is of iemand bij de doelgroep hoort. Dit staat verder uitgelegd bij 'controleerbaarheid' op de volgende pagina.

Minimum verblijfsduur kan leegstand in de hand werken

Een andere voorwaarde die volgt uit de definitie van short stay, is de vastgestelde verblijfsduur van minimaal twee weken tot een half jaar, met (incidenteel) uitloop naar een jaar. Voor exploitanten kan vooral de minimale verhuurperiode van twee weken gaan knellen. Zij hebben hierdoor namelijk geen overbruggingsmogelijkheid, zodat een short stay-eenheid soms weken leeg staat. Eén van de ontwikkelaars/exploitanten zegt daarover: *"Dat is wel een groter probleem voor exploitanten, want zij hebben gewoon iemand die zit daar vier weken en dan wil je die kamer weer vullen, maar dat sluit natuurlijk nooit netjes aan."* Een andere ontwikkelaar wijst erop dat de eis van minimaal 14

dagen het resultaat is van een lobby vanuit de hotelsector, vanuit het idee van eerlijke concurrentie. Met een eis van minimaal zeven dagen is er volgens deze respondent nog steeds geen concurrentie voor de hotelmarkt.

Kritiek op voorwaarde '24/7 beheer'

Een voorwaarde die is gekoppeld aan de horecavergunning, is dat ieder project met meer dan tien eenheden 24 uur per dag een beheerder moet hebben. Ook deze eis moet, net als de minimale verblijfsduur, voor eerlijke concurrentie met de hotelsector zorgen. Volgens een ontwikkelaar (tevens exploitant) is deze voorwaarde juist niet eerlijk, want voor short stay eenheden kun je minder geld vragen dan voor een hotelkamer, terwijl een 24/7 receptie erg kostbaar is. Bovendien is een receptie logischer in de hotelsector, omdat daar meer verloop van gasten is dan bij short stay. *"Een hotelgast die heeft geen idee, weet je, die kan nog net de lichtknopjes vinden in de hotelkamer, voor de rest helemaal niks. Maar degene die zes weken in een appartement van mij blijft, of drie maanden, ja die weet zelfs waar hij de vuilnis neer moet zetten."*

3.3 Betrokkenen over controleerbaarheid en toepasbaarheid van het beleid

Respondenten kritisch over controleerbaarheid van het beleid

Het short stay beleid raakt aan diverse werkelden binnen VTH, zoals het verlenen van vergunningen (horeca en wonen), maar ook zaken als prostitutie en uitbuiting. In het beleid staat dat toezicht en handhaving op de regels van het beleid plaatsvindt op basis van klachten en meldingen. Daarnaast zijn er administratieve en projectmatige controles. De respondent van VTH merkt op dat er over het algemeen niet veel meldingen over short stay locaties binnenkomen. Illegale of ongewenste situaties komen zij vooral op het spoor door de administratieve controles op leegstaande panden. Dit zijn standaard controles waarbij het niet alleen gaat om short stay locaties.

De respondent van VTH was in een vroeg stadium betrokken bij de beleidsvorming, maar vanwege de grote druk om het beleid snel op de bestuurlijke agenda te krijgen was er te weinig tijd om de implicaties voor VTH goed te verwerken. En die implicaties zijn talrijk, bijvoorbeeld vanwege de verwevenheid van het short stay beleid met ander beleid en wetgeving. Ook zonder die verwevenheid is het beleid ingewikkeld voor controle en handhaving. Hoe check je bijvoorbeeld of de huurder van short stay wel tot de gedefinieerde doelgroep behoort? *"Waar ik niet naartoe wil met VTH, is dat we moeten gaan kijken: is dit een buitenlander? Of: studeert iemand wel of niet? Is het een expat? Daar kunnen we niet aan beginnen, het betekent dat wij gegevens moeten raadplegen die wij helemaal niet... die wil je helemaal niet in het systeem hebben."* (Respondent vraagt zich af of het raadplegen van dit soort persoonsgegevens nog wel proportioneel is volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming) De respondent van VTH heeft behoefte aan een duidelijke lijn vanuit de gemeente, hoe de toezichthouders en handhavers hiermee om moeten gaan. *"Wat wil je met dit beleid en wat valt er onder short stay?"*

Het kan ook zijn dat op een locatie short stay wordt aangeboden volgens de regels van beleid, maar waar sprake is van ongewenste situaties, zoals slechte woonomstandigheden, illegale prostitutie, misbruik of uitbuiting. Daar moet toezicht op zijn, niet alleen door VTH maar ook door de verhuurder of exploitant, zegt de respondent van VTH. *"Het toezicht is echt ongelooflijk belangrijk."* Volgens Ruimte (Economie) is dit één van de redenen waarom de voorwaarde van een 24/7 receptie in het beleid is opgenomen (om dit toezicht te faciliteren). Eén van de ontwikkelaars geeft aan dat hij een dergelijke receptie niet nodig vindt (zie ook paragraaf 3.2) en dat hij in zijn rol als exploitant verschillende manieren heeft om ongewenste situaties te voorkomen, zoals een persoonlijke check-in van de huurder, regelmatige aanwezigheid in het pand en cameratoezicht. Ook SSH is kritisch over de regels in het beleid en de controle hierop door de gemeente. *"Er wordt een soort fictie gecreëerd, dat de gemeente dat allemaal maar in de hand heeft en kan bepalen. Maar dat is toch gewoon flauwekul. (...) Of gaat de gemeente elke dag controleren of er wel 24 uur per dag een beheerder zit?"*

Stapel van beleid en wetgeving maakt werkbaarheid beleid complex

Bij het aantonen van de voorwaarde dat wonen niet kan, krijgen ontwikkelaars en projectleiders te maken met een stapeling van wetgeving en gemeentelijk beleid. Dat is niet alleen ingewikkeld, maar werkt ook vertragend in een project. Een projectteam krijgt bij een project te maken met diverse afdelingen binnen de gemeente, van mobiliteit tot erfgoed, met allemaal hun eigen – vaak conflicterend - beleid. Een ontwikkelaar zegt voor een project meerdere keren overlegd te hebben met ambtenaren van diverse afdelingen binnen de gemeente. *"Dus je hebt te maken met veel loketten."* (...) *"En dat is alleen nog met het voortraject en dan denk je van nou, dat voortraject is zo secuur gedaan en de vergunning doet normaal gesproken 6 maanden. (...) 14 maanden! Ja en ik denk dat het daar gewoon verkeerd gaat."*

Ook een projectleider gebiedsontwikkeling (Ruimte) wijst op de vertragende effecten van de stapeling van beleid. Als een project conflicteert met wetgeving, is het vrij duidelijk: ja kan niet kan afwijken van de wet. Maar als het project conflicteert met gemeentelijk beleid, dan kan de gemeente overwegen hier van af te wijken. Maar wil je dat? Wil je als gemeente sleutelen aan een geluidsnorm of aan de monumentale status van een pand ten behoeve van wonen? Dat kan een enorme zoektocht zijn voor een projectteam, met een vertragende werking als gevolg. Deze respondent zegt verder dat beleid wordt gemaakt door vakspecialisten. Die hebben verstand van hun vakgebied, maar niet van gebiedsontwikkeling. De respondent zou willen dat beleidsmakers zich meer bewust zijn van de implicaties van het beleid dat ze ontwikkelen.

Ook voor VTH is de stapeling van regels en wetgeving complex. *"Waar ik nu tegenaan loop, is de ingewikkeldheid tussen al de verschillende regelgeving die we hebben. (...) Het vlecht allemaal in elkaar. En ja, daar zou ik wel graag aandacht voor willen. Dat er meer duidelijkheid is, van hoe zit dat nou allemaal."* Een voorbeeld is de verwevenheid van het short stay beleid met het toeristische beleid en de wetgeving daaromtrent. Dat maakt het ingewikkeld voor zowel verhuurders als huurders. Zo vraagt de respondent van VTH zich af of een Airbnb wel of niet een kamer mag verhuren aan een internationale kenniswerker, ook al is dat onder het maximum van 60 dagen. Strikt genomen mag de verhuur van short stay niet in een woning plaatsvinden, omdat het zakelijke verhuur betreft (en Airbnb is voor toeristische verhuur). Dat is volgens de medewerker van VTH ingewikkeld voor verhuurders. Zij denken misschien niets verkeerd te doen.

3.4 Betrokkenen over aanbod en betaalbaarheid

Meningen over aanbod aan geschikte short stay locaties lopen uiteen

We hebben aan de respondenten gevraagd of er naar hun mening in Utrecht voldoende locaties zijn voor het realiseren van short stay. Volgens enkele ontwikkelaars is dit lastig in te schatten. In hun optiek kan wonen vrijwel overal. Behalve als het erg onaantrekkelijke locaties zijn, maar daar willen ontwikkelaars ook geen short stay realiseren. Volgens een andere ontwikkelaar is de 'vergunde' ruimte voor short stay vrij klein, maar de markt is ook best specifiek. Deze respondent vermoedt dat bedrijven zullen zeggen dat er te weinig aanbod is, maar heeft zelf het idee dat die schatting van 300 eenheden (van Decisio) wel klopt. Gevoelsmatig kun je het aanbod volgens deze ontwikkelaar nog oprekken naar 400 eenheden en die 100 eenheden uitbreiding moeten geen probleem zijn. *"Als we nog 100 plekken zoeken, nou dan hoeven we ons daar geen zorgen over te maken, die vinden we wel ergens"*. De ontwikkelaar beschrijft dat er piekmomenten zijn en periodes waarin de bezettingsgraad minder is, net als bij hotels. De oplossing hiervoor zit volgens deze ontwikkelaar niet in meer short stay of meer hotels, maar eerder in Airbnb. *"... dat je daar op die piekmomenten (...) de flexibele schil inzet in plaats van dat je daar hotels voor gaat bouwen."* Los van de piekmomenten opperen enkele respondenten dat de gemeente ook zou kunnen overwegen om meer tijdelijke woningen aan te bieden voor kort verblijf van internationals, bijvoorbeeld in de vorm van cubes, containers of eenvoudige gebouwen. Deze zouden ook gebruikt kunnen worden door Nederlandse studenten of asielzoekers.

Bij IWCUR is het vermoeden dat de vraag naar short stay stijgt en dat de schatting van Decisio niet meer helemaal aansluit op de huidige vraag. Dit gevoel heerst ook bij de respondenten van Ruimte (Economie). Zij vermoeden dat de vraag groeit en dat een actualisatie van de schattingen nodig is. Eén van de geïnterviewde bedrijven zegt dat er op dit moment voldoende aanbod is, maar dat het oppassen is voor de concurrentie vanuit andere steden, zoals Amsterdam (zelf kijkt dit bedrijf overigens liever uit naar een stad als Hilversum). De geïnterviewde projectleiders gebiedsontwikkeling (Ruimte) zeggen weinig zicht op te hebben het mogelijke aanbod. Eén van hen zegt dat short stay aan minder strenge voorwaarden hoeft te voldoen dan wonen, dus vanuit die gedachte zouden er voldoende locaties te realiseren moeten zijn. Aan de andere kant wordt de uitbreiding van locaties door het beleid weer meer aan banden gelegd. Volgens de respondent van VTH zijn veel short stay locaties niet in beeld bij de gemeente. Die locaties tel je nu niet mee in de schattingen, maar ze voorzien blijkbaar wel in een behoefte. Ook volgens SSH is er geen goed zicht op het huidige aanbod van short stay. Ze doelen dan vooral op de mensen die nu in particuliere woningen verblijven. *"Maar we hebben zo weinig grip op het aanbod, waar wonen ze nu dan? Hoe groot is dat probleem van expats in tuinhuisjes en in tijdelijk verhuurde woningen? Dat weten we niet hè."*

Deel respondenten kritisch over betaalbaarheid

Over het algemeen heerst het beeld dat internationale werknemers veel geld kunnen besteden aan hun verblijf in Nederland. Diverse respondenten wijzen er echter op dat dit een misvatting is. Het signaal dat de Universiteit Utrecht afgeeft is dat de huisvesting van het merendeel van hun internationale medewerkers en studenten niet soepel verloopt en dat het short stay beleid hier niet bij helpt. *"Wij zijn natuurlijk ook beperkt in waar wij ons geld aan uitgeven. Wij zitten op het publiek/privaat snijvlak."* De universiteit wijst erop dat hun grootste groep internationale werknemers bestaat uit PhD-kandidaten. Dit zijn vaak jonge starters op de arbeidsmarkt. Net als postdocs vallen zij

tussen de wal en het schip als het gaat om huur. Ze komen niet in aanmerking voor huursubsidie, maar verdienen te weinig voor de gemiddelde huurprijs van een short stay unit. Verder wijzen enkele geïnterviewde bedrijven en de IWCUR erop dat de hoogte van de vergoedingen voor het verblijf van internationale werknemers afneemt. De vergoeding varieert per sector, maar over het algemeen is de tendens dat dit lager wordt.

Volgens een van de geïnterviewde bedrijven is het aanbod van short stay (te) laag. Dit drijft de prijs op en er is geen prijsregulatie in dit segment. Vooral studenten hebben moeite met de financiering van short stay en het beleid biedt hierin geen oplossing. SSH zegt hierover *“Het beleid heeft niet geleid tot een toename van betaalbaar aanbod en dat is eigenlijk onze kapotte elpee in elk overleg waarin wij zitten.”* Het beleid streeft ernaar dat aanbieders van short stay voor studenten zich aan het puntensysteem (WWS) houden. Maar het is geen verplichting, waardoor je dit dus niet juridisch kunt afdwingen. Het puntensysteem geldt in principe alleen op bestemmingen die een woonfunctie hebben en geen logiesfunctie (waar short stay onder valt). De short stay locaties van de SSH hebben een woonfunctie en vallen niet onder het gemeentelijk short stay beleid.

3.5 Ontwikkeling aanbod voor internationale studenten

Er zijn vooralsnog geen short stay eenheden voor studenten opgenomen in het huidige aanbod aan short stay. We zien dat zulke eenheden alleen zijn opgenomen in een project dat nog in de oriëntatiefase zit (situatie maart 2023). Het beleid biedt echter ruimte aan maximaal 800 eenheden voor internationale studenten. Tijdens de interviews hebben we respondenten gevraagd waarom zij denken dat aanbieders zich (nog) niet richten op deze doelgroep.

De meeste respondenten twijfelen over het antwoord. Sommige respondenten denken dat het te maken heeft met de vele voorwaarden om een vergunning aan te vragen. Een respondent van Ruimte (Economie) zegt: *“misschien ook gewoon door dat lijstje van voorwaarden wat je noemt, dat het best wel een drempel opwerpt om te zeggen, nou daar gaan we even instappen”*. Daarnaast noemen meerdere respondenten dat de markt voor studenteneenheden minder lucratief is en daarmee wellicht minder aantrekkelijk voor ontwikkelaars in vergelijking met de short stay markt voor internationale kenniswerkers. Een bedrijf met internationale medewerkers noemt hier de voorwaarden voor short stay in relatie tot de mogelijke opbrengsten bij de studentendoelgroep. *“... I think also revenue. So student housing doesn't really make money. The city has so many requirements ...”*. Een medewerker van VTH denkt ook dat de lagere opbrengsten bij studenten het minder interessant maken voor ontwikkelaars om in deze markt te stappen. Twee ontwikkelaars beschrijven dat het te maken heeft met de eis van minimaal 18 vierkante meter per persoon. Dit zou te duur zijn voor studenten (door de grotere kamers), terwijl kenniswerkers die *“krijgen geld van de baas mee”*. Deze geïnterviewde ontwikkelaars zouden graag aan minder regels gebonden willen zijn, zodat zij bijvoorbeeld ook kleinere kamers voor kortere perioden aan studenten kunnen verhuren.

Een ontwikkelaar zegt dat veel ‘collega’s’ op dit moment aan internationale studenten verhuren, maar dat dit op een andere manier gebeurt. Ontwikkelaars verhuren gemeubileerde kamers aan internationals *“voor de hoofdprijs”*. Zij hebben daar geen short stay vergunning voor nodig, omdat ze een kamervergunning voor vijf kamers hebben (valt onder reguliere kamerverhuur). Twee respondenten noemen als mogelijke verklaring ook ‘flexibele toepasbaarheid’. Zo zegt een beleidsmedewerker van Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting) dat sommige aanbieders van studentencomplexen een concept hebben dat op de bestemming wonen past en *“...dan kunnen ze gewoon copy paste in elke stad [uitrollen]”*. Terwijl aan het short stay beleid specifieke voorwaarden zijn verbonden. Ook de SSH noemt flexibiliteit: *“als belegger wil je natuurlijk ook flexibel zijn. Als je een pand bouwt waar je alleen short stay mag verhuren tot het einde der dagen, dat is ook niet aantrekkelijk. Stel je voor dat er na Dijkgraaf een minister komt die er echt iets mee wil doen en zegt dat onderwijs in het Nederlands moet worden gegeven. Dan zit je met een gebouw dat je alleen als logies mag verhuren waar niemand meer in geïnteresseerd is”*. Verder weet een projectleider gebiedsontwikkeling (Ruimte) niet zeker waarom voor deze doelgroep nog niet ontwikkeld wordt, maar vraagt zich af of het door ontwikkelaars niet als een *“andere tak van sport wordt gezien”*. Ontwikkelaars zouden volgens deze geïnterviewde misschien meer voelen voor de doelgroep expats, omdat het *“ook mensen zijn die half in de hotelbranche zitten”*. Een beleidsmedewerker van Ruimte (Wonen/ studentenhuisvesting) kan de achterstand in aanvragen ook niet met zekerheid verklaren. De respondent zegt dat vanuit studentenhuisvestingsbeleid een voorkeur is voor duurzame en betaalbare woningen met campuscontracten (in panden met als bestemming wonen). Het is volgens de respondent aan Ruimte (Economie) om op studentenhuisvesting in de vorm van short stay te sturen, omdat panden met een logiesbestemming onder Economie vallen niet onder Wonen.

4. Effect van beleid met betrekking tot gemeentelijke doelstellingen

In dit hoofdstuk kijken we naar hoe het short stay beleid effect heeft gehad op gemeentelijke doelstellingen op het gebied van woningvoorraad, vestigingsklimaat en leefbaarheid. In het algemeen is het goed om te vermelden dat het op dit moment lastig is om een gefundeerd oordeel te geven over de effectiviteit. Betrokkenen hebben namelijk nog weinig ervaring met het beleid en er is nog weinig aanbod van short stay (volgens de gemeentelijke definitie) gerealiseerd. De partijen die wij hebben geïnterviewd spreken dus vooral vermoedens en verwachtingen uit.

In de volgende drie paragrafen gaan we dieper in op de visie van respondenten op de effectiviteit van het beleid. We kijken hierbij naar de woningvoorraad, het vestigingsklimaat en de leefbaarheid rondom short stay locaties.

4.1 Effect op woningvoorraad (beschermen schaarse woningvoorraad)

Kritische punten over effect op de woningvoorraad

Sommige respondenten hebben moeite met deze doelstelling van het beleid. De Stichting Studentenhuisvesting (SSH) vindt het lastig dat het beleid spreekt over 'het beschermen van de woningvoorraad', want voor wie doe je dit dan? Wie is 'de Utrechter'? Volgens de SSH zijn veel Utrechters hier immers zelf ook niet geboren. *"We gaan een soort fictieve burgers creëren die zielig zijn en Utrechter. Die andere mensen zijn maar gemene profiteurs die onze woningen komen inpikken. Terwijl ik gewoon denk, kijk naar de woningmarkt in Utrecht, dat is een dynamische woningmarkt"*.

Twee gemeentelijke medewerkers van ontwikkelorganisatie Ruimte (Economie) vinden dat de gemeente Utrecht op dit moment al best strikt is in het beschermen van woningen, omdat short stay alleen toegestaan is op locaties waar geen woonbestemming mogelijk was. Verder zeggen zij dat er ook nuances zijn: het beschermen van de woningvoorraad kan ook positief zijn voor internationals die voor langere tijd in Utrecht willen blijven. De 'reguliere woningmarkt' is dan ook voor hun interessant. Twee gemeentelijke projectleiders gebiedsontwikkeling (Ruimte) wijzen erop dat het short stay beleid niet per se leidt tot het beschermen van de woningvoorraad. Als short stay wordt afgekeurd bij een project, dan worden er niet als vanzelfsprekend woningen gerealiseerd. De ontwikkelaar kan bijvoorbeeld ook besluiten om kantoorruimte te realiseren.

De SSH noemt dat Utrecht een bepaalde dynamiek heeft met een universiteit en grote bedrijven: niet iedereen kan hier een mooie woning vinden. Daar moet de gemeente volgens de SSH ook eerlijk in zijn. De beleidsmedewerker van Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting) geeft daarnaast aan dat er vooralsnog geen beleidsmatig onderscheid is tussen internationale en Nederlandse studenten. De gemeente streeft naar betaalbare en goede huisvesting voor iedereen. Een ontwikkelaar vindt juist dat 'goed wonen' voor Utrechters belangrijker is dan het huisvesten van buitenlandse medewerkers. Maar hierin moeten we volgens deze respondent niet doorslaan.

Andere factoren hebben ook invloed

De beleidsmedewerker van Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting) geeft aan dat de impact van internationale studenten op de woningmarkt mede bepaald wordt door de universiteit. Volgens de respondent is dit de belangrijkste factor: de universiteit kan bijvoorbeeld bepalen om niet meer uit te breiden, geen opleidingen meer in het Engels aan te bieden of niet meer te focussen op internationale studenten. De SSH merkt op dat de instroom van internationale studenten een 'discussie' is die ook landelijk speelt en vraagt zich af of het verstandig is om hier lokaal beleid voor te maken. Een geïnterviewde medewerker van Ruimte (Economie) geeft aan dat de internationale component slechts een onderdeel is van het totale woonprobleem. Gezien de problemen op de woningmarkt zou de gemeente zich kunnen afvragen of het beleid wel toereikend is om hier effect op te hebben.

Short stay is lucratief

Volgens meerdere geïnterviewden is het realiseren van short stay lucratief. Het is een interessante business case voor ontwikkelaars. Een ontwikkelaar geeft dit zelf ook aan. Volgens deze respondent is het daarom goed om een maximum te stellen aan het aantal te realiseren short stay eenheden. Ook andere respondenten zien het nut van het beleid in, omdat er anders een wildgroei aan short stay zou kunnen ontstaan.

Inzetten op hospitaregeling

Twee respondenten noemen de hospitaregeling in dit verband. Volgens de beleidsmedewerker van Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting) is het voor de gemeente interessant om hier op in te zetten als het gaat om huisvesting van internationale studenten. De doelgroep vindt het volgens deze geïnterviewde fijn om bij iemand in huis te wonen. Ook is dit volgens de respondent aantrekkelijker dan short stay (voor de student) als het gaat om huurdersrechten. Het International Welcome Centre Utrecht Region (IWCUR) vraagt zich ook af of er niet meer ingezet moet worden op hospitaverhuur in *“grote huizen waar kinderkamers leegstaan”*. Dan onttrek je immers niets aan de woningvoorraad (wat wel het geval was als iemand meerdere huizen bezat en die verhuurde voor short stay, wat nu niet meer mag).

Betaalbaarheid short stay voor internationale studenten

Volgens twee respondenten van de universiteit is door het beleid niet meer betaalbaar aanbod gekomen. Beschikbaarheid is niet belangrijk als het niet betaalbaar is voor de doelgroep van internationale studenten. In dit opzicht zal de druk van internationale studenten op de ‘reguliere markt’ volgens deze respondenten niet minder worden.

Bedrijven met internationale werknemers zien weinig effect op woningvoorraad

Een respondent van een bedrijf geeft aan dat het bij short stay om een heel klein percentage van de totale woningmarkt gaat en dat het effect van het beleid op de woningvoorraad daardoor beperkt zal zijn. Maar het heeft volgens deze respondent wel enig effect, omdat mensen een tweede huis niet langer voor short stay mogen verhuren. Een van de bedrijven geeft aan dat zij voorheen ook al nauwelijks gebruik maakten van particuliere verhuurders, omdat ze dan met elke verhuurder losse afspraken moeten maken. Een ander bedrijf zegt juist graag samen te werken met grotere partijen, die gecentreerd in de stad zitten en veel aanbod hebben. Voor de geïnterviewde bedrijven heeft het beleid dus geen directe gevolgen voor de manier waarop ze nu huisvesting regelen voor hun internationale werknemers.

4.2 Effect op vestigingsklimaat Utrecht (ruimte bieden voor internationals)

Balanceren tussen meerdere doelstellingen

Een respondent van Ruimte (Economie) zegt dat het *“af en toe natuurlijk wel een beetje schuurt”* tussen de verschillende doelstellingen van het short stay beleid. Het is balanceren tussen het woonbeleid en het faciliteren van arbeidsplaatsen (circa 70.000) voor bepaalde bedrijvigheid in de stad. De medewerkers waar behoefte aan is, kunnen niet alleen uit Utrecht en omstreken komen, maar zullen volgens deze respondent ook van elders moeten komen. En als we ons meer richten op het vestigingsklimaat (aantrekken van mensen van buitenaf) betekent dit dan dat de ene doelgroep belangrijker is dan de andere (de ‘bestaande mensen’ die in Utrecht woonruimte zoeken)? Volgens de respondent moet je kijken hoe je op een goede manier tegemoet kunt komen aan de dingen die bedrijven nodig hebben. Het effect op het vestigingsklimaat is voor deze respondent nog niet direct duidelijk.

Beperkt effect door vastgestelde aantallen

Volgens een respondent van Ruimte (Economie) is Utrecht niet zo internationaal georiënteerd als bijvoorbeeld Amsterdam of Rotterdam. Hij heeft het idee dat de stad best behoudend in de discussie zit en daarom bijvoorbeeld een bovengrens heeft gesteld aan de hoeveelheid short stay eenheden die gerealiseerd kunnen worden. Volgens deze respondent zouden we vraag en aanbod goed in kaart moeten brengen en vanuit daar het gesprek moeten voeren. Hij denkt dat een actualisatie van de aantallen nodig is omdat hij het vermoeden heeft dat de vraag groter nu is. Verder vraagt deze respondent zich af of de gemeente met de vastgestelde aantallen niet te veel drempels opwerpt voor ontwikkelaars om short stay te realiseren.

Beleid van bedrijven heeft ook invloed op aantrekken van medewerkers

Niet alleen gemeentelijk beleid heeft invloed op het vestigingsklimaat. Ook andere factoren zijn van invloed. Een medewerker van Ruimte (Economie) zegt bijvoorbeeld dat er grote concurrentie is bij bedrijven rondom het aannemen van de juiste mensen. *“Aan onze kant kunnen we een soort rode loper beleid voeren voor bedrijven waarvan we zien dat ze waarde toevoegen aan de stad. Die bedrijven zullen dus ook een soort rode loper beleid moeten voeren voor hun medewerkers die ze aan moeten trekken, want dat is een beetje het belangrijkste waarop ze kunnen concurreren momenteel”*.

Short stay beleid is belangrijk voor het internationale karakter stad

Of een stad divers is en dus een internationaal karakter heeft, is volgens een bedrijf met internationale werknemers van belang voor het aantrekken van internationals. Amsterdam is bijvoorbeeld een internationale stad en aantrekkelijk voor internationals om te werken en te wonen. Daarom zou een internationaal karakter op de lange termijn meer 'waarde' aantrekken voor de stad. Zonder beleid zouden bedrijven hun medewerkers op een andere plek dan Utrecht laten wonen, waar short stay wel mogelijk is, aldus deze geïnterviewde.

Vestigingsklimaat voor internationale studenten

Tijdens de interviews is in principe niet gevraagd naar vestigingsklimaat in het kader van internationale studenten. Toch is dit tijdens een aantal gesprekken ter sprake gekomen. Volgens medewerkers van de universiteit heeft het beleid vooralsnog niet geleid tot meer betaalbaar aanbod. Deze respondenten geven aan dat studenten volgens hen geen gebruik van maken van short stay, omdat er geen betaalbare opties in Utrecht zijn.

Volgens de SSH is de universiteit belangrijk voor het vestigingsklimaat van de stad. De universiteit trekt namelijk veel werk en bedrijven naar Utrecht, maar de aanwezigheid van studenten leidt ook tot druk op de woningmarkt. Ook zegt SSH dat Utrecht *"gewoon een internationale stad is"* en dat daar ook een bepaalde dynamiek bij hoort met een universiteit en grote bedrijven met een hoofdkantoor in Utrecht. *"Of je kiest er dus voor om dat niet te zijn en een soort woonstadje te zijn"*. SSH vindt het positief dat de gemeente het aanbod probeert te verruimen door short stay toe te staan op plekken waar dat eerder niet kon, namelijk op locaties met een logiesbestemming. *"Dan doe je iets aan het vergroten van de taart"*. Maar het beleid maakt het ook gecompliceerder, het kan ook nieuwe knelpunten opleveren. Zij noemen hier het voorbeeld van het beleid op 'ongereguleerde verhuur van studentenkamers', waardoor veel kamers (van particulieren) van de markt zijn verdwenen. De wachttijd voor een kamer bij de SSH is nu erg lang. *"Maar muurtjes zetten in die taart en de ene mensen wel en de andere mensen niet... Mijn ervaring is dat het daar meestal niet beter op wordt"*. De universiteit benoemt eveneens dat er minder kamers op de markt zijn: *"... dat het inmiddels gewoon aan alle kanten knelt en dat een oplossing voor het ene [probleem] een probleem aan de andere kant veroorzaakt"*.

4.3 Effect op leefbaarheid rondom short stay locaties (beschermen leefbaarheid en veiligheid)

Betere bescherming leefbaarheid door regels en voorwaarden in beleid

Volgens verschillende geïnterviewden geeft het beleid de gemeente meer handvatten om de leefbaarheid te beschermen en is het in dit opzicht effectief. Volgens een medewerker van Ruimte (Economie) is het goed dat er nu meer regulering is, bijvoorbeeld door de Bibob-vragenlijst³. Hij geeft aan dat de doelgroep van short stay een kwetsbare positie kan hebben op de woningmarkt, omdat ze in grote nood (kunnen) zijn om iets te vinden. De respondent van Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH) sluit zich hier bij aan. Door de regels is er toezicht op de eigenaar van een pand. *"...de eigenaar daarop blijven aanspreken, dat zij daar gewoon een rol in hebben. En dat ook niet gaan afzwakken of versoepelen of makkelijker mee omgaan. Want we komen echt dingen tegen [bijvoorbeeld prostitutie in tijdelijke verhuur]"*. De medewerker van VTH zegt verder dat particulieren voorheen redelijk gemakkelijk een vergunning konden krijgen op een woonbestemming en nu niet meer. Dat is goed voor de leefbaarheid, want omwonenden waren volgens deze respondent vaak niet blij met short stay, omdat het de sociale cohesie in een buurt niet ten goede komt.

De SSH spreekt vooral uit de naam van studenten en is kritisch over het effect van het beleid op de doelgroep: *"waar de gemeente een handje van heeft is tegen de natuurlijke economische stroming in te roeien, terwijl dat niet zoveel zin heeft"*. Het beleid kan het moeilijk maken voor de doelgroep: *"dan ga je [het] mensen die het al moeilijk hebben op de woningmarkt, (...) nog moeilijker maken. Je maakt ze nog kwetsbaarder voor uitbuiting"*.

Een andere respondent van Ruimte (Economie) noemt dat het twee kanten op werkt: het gaat om de veiligheid van degenen die tijdelijk in short stay wonen en dat het geen nadelig effect op de buurt moet hebben. Hij denkt dat het beleid effectief kan zijn in dat opzicht en noemt daarbij de regels en voorwaarden rondom Airbnb (onder andere de registratieplicht die daarvoor nu geldt). Een ontwikkelaar noemt dat aan de vergunningverlening veel voorwaarden verbonden zijn en dat een vergunning ingetrokken kan worden als een verhuurder zich niet aan de voorwaarden houdt.

³ Bij een Bibob-onderzoek vraagt de gemeente informatie over de achtergrond van bedrijven en personen met wie de gemeente samenwerkt. Dit om te voorkomen dat niet onbewust meegewerkt wordt aan criminaliteit. De vragenlijst voor het Bibob-onderzoek hoort bij de vergunningsaanvraag.

Een doelgroep die voor weinig overlast zorgt?

Een respondent van Ruimte (Economie) maakt zich überhaupt niet zo'n zorgen over de leefbaarheid en veiligheid bij short stay. Internationale werknemers zijn volgens deze respondent *"niet een doelgroep die heel veel overlast of onveilige situaties creëert"*. Het zijn vooral mensen die hier komen om te werken. Een geïnterviewde van een bedrijf denkt niet dat hun internationale collega's overlast veroorzaken. Deze mensen zijn volgens hem zorgvuldig geselecteerd, hebben een visum gekregen en schrijven zich ook in op het adres (je weet dus wie er woont). Als iemand zich niet zou hoeven inschrijven op een adres zou het misschien een ander verhaal zijn volgens deze geïnterviewde.

De universiteit geeft aan dat werknemers een andere doelgroep zijn dan studenten en over het algemeen wat ouder zijn en gewoon werkuren hebben. Ook beide respondenten van de SSH denken over het algemeen niet dat deze doelgroep overlast veroorzaakt en dat er geen 24 uur beheer nodig is. De uitwisselingsstudenten daarentegen (die voor een halfjaar komen) zijn volgens hen wel een groep die stevig beheer nodig heeft: *"je kunt zeggen dat de exchangestudenten wat meer feestgericht zijn, maar op het moment dat je gewoon een bachelor of master doet dan ben je gewoon een normale student en zo zien wij ze ook gewoon"*. De SSH ziet ook liever dat deze laatstgenoemde groep doorstroomt naar reguliere complexen (geen short stay), zodat ze samen met andere studenten kunnen wonen. De beleidsmedewerker van Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting) wijst in dit verband op het bestaan van andere woonvormen, die mogelijk wél (negatief) effect kunnen hebben op de leefomgeving, maar die niet worden ondervangen door het short stay beleid. Volgens deze respondent mag je bijvoorbeeld met drie mensen een woning delen zonder vergunning.

Concentratie op bepaalde locaties om leefbaarheid te waarborgen

Geïnterviewde medewerkers van de universiteit denken dat grotere short stay complexen gemakkelijker te controleren zijn. Zij denken dat de concentratie op bepaalde plekken mogelijk een positief effect heeft op overlast. Ook een ontwikkelaar denkt dat een bepaalde concentratie van short stay overlast kan tegengaan: *"ik denk eerder dat dat soort dingen [kleinere verspreide units] eerder de leefomgeving verstoren dan wanneer je heel duidelijk een unit hebt"*. Een geïnterviewde van een bedrijf noemt ook dat concentratie op bepaalde plekken goed is voor de integratie van buitenlandse werknemers en dat zij hier gelijkgestemden vinden: *"die integratie is heel belangrijk, die zal je dan niet zo snel hebben als je gewoon ergens in een single unit komt"*.

5. Conclusies en suggesties ter verbetering

5.1 Conclusies

De conclusies van deze evaluatie zijn uitgewerkt aan de hand van de drie onderzoeksvragen.

Hoe is het beleid geland?

- **Definitie short stay niet altijd duidelijk:** de meeste respondenten hebben weinig kennis van het gemeentelijke short stay beleid. In de praktijk worden verschillende definities van short stay gehanteerd. Zo wordt er door ontwikkelaars in de praktijk ook gesproken over *short short stay* (korter dan twee weken) of *long stay* (langer dan drie maanden). Ook worden verschillende termen gebruikt voor de doelgroep, zoals kenniswerkers, *short term assignments*, *international hires* of expats. Ook binnen de gemeente bestaat onduidelijkheid over het beleid en de definitie. Uit de interviews blijkt dat het voor VTH (Vergunningen, Toezicht en Handhaving) niet altijd duidelijk is wat wel en wat niet is toegestaan als het gaat om short stay. Bovendien hangt het beleid samen met een veelheid aan ander beleid, bijvoorbeeld het overnachtingsbeleid of beleid op het gebied van woningverhuur. Dit leidt in de praktijk tot onduidelijkheid.
- **Betaalbaarheid en beschikbaarheid belangrijke factoren bij huisvesting internationale kenniswerkers en studenten:** concluderend blijkt uit de gesprekken dat betaalbaarheid van short stay, naast beschikbaarheid, een belangrijk thema is bij het vinden van passende huisvesting. Bedrijven bieden hun werknemers in eerste instantie een kort verblijf aan via hotels of aanbieders van short stay. Daarna hebben ze verschillende manieren om werknemers te helpen bij het vinden van huisvesting voor een langere periode, zoals het verstrekken van een *settling-in allowance* of het inschakelen van een relocatieorganisatie. Voor publiek-private partijen, zoals de universiteit, is het vinden van huisvesting moeilijker dan voor bedrijven. De short stay markt is voor deze doelgroep door de prijsklasse vrijwel niet bereikbaar. Bij studentenhuisvesting zien we dat onderwijsinstellingen in Utrecht afspraken maken met diverse partijen, die voor hen een bepaald aantal eenheden reserveren. Internationale studenten zijn afhankelijk van deze huisvesting, want de wachttijd voor een reguliere studentenwoning is erg lang en particuliere huisvesting duur.
- **Huisvesting internationale kenniswerkers en studenten complexer geworden:** respondenten geven aan dat het huisvesten van internationale medewerkers en studenten ingewikkelder is dan een aantal jaar geleden. Hierbij spelen verschillende factoren een rol, zoals de krappe woningmarkt, strengere regels rondom Airbnb en het 'anti-verkameringsbeleid'. Bedrijven passen hun beleid op deze ontwikkelingen aan. Zo verlengen ze de termijn dat internationale medewerkers gebruik mogen maken van short stay: bijvoorbeeld van twee weken hotel naar twee maanden short stay.

Invoering van het beleid: van de respondenten van dit onderzoek is alleen de respondent van VTH betrokken geweest bij de beleidsontwikkeling. Deze respondent heeft de invoering als positief ervaren, vooral ook omdat de afdeling al in een vroeg stadium werd betrokken. Achteraf gezien bleek de planning wel vrij strak en de respondent geeft aan dat er meer tijd en aandacht nodig was geweest om het beleid goed te doorgronden en te kijken wat het betekent voor de uitvoering van het nieuwe beleid (door o.a. toezicht en handhaving).

De invloed van het beleid op de uitvoering

- **Woonvoorwaarde knelt:** de woonvoorwaarde is de meest besproken voorwaarde tijdens de evaluatie. Het is een element uit het beleid dat lastig is uit te leggen aan ontwikkelaars. Hoe toon je aan dat wonen niet kan of niet wenselijk is? Ontwikkelaars en projectleiders gebiedsontwikkeling (Ruimte) worstelen met deze voorwaarde, want een project kan bijna altijd een woonfunctie krijgen (*"wonen kan altijd"*). De gemeente kan bijvoorbeeld besluiten om ander beleid (zoals regels voor geluidsbelasting of erfgoed) minder zwaar te laten wegen, ten gunste van wonen. Er is nu geen grens: hoe ver verwacht de gemeente dat een ontwikkelaar gaat in het aantonen dat wonen niet mogelijk/niet wenselijk is? Op dit moment is er geen lijst van vastgestelde indicatoren op basis waarvan je de onderbouwing kunt doen. Ook is er geen standaardmethodiek om de woonvoorwaarde te onderbouwen. Daarom gebruiken ontwikkelaars nu

verschillende methodes, wat niet efficiënt is en lastig te beoordelen. Maar de afwezigheid van een standaard biedt ook voordelen, want er is keuzevrijheid in methodiek en argumenten.

Een ander knelpunt bij de woonvoorwaarde is dat niemand boordeelt of het projectteam voldoende onderbouwt dat wonen niet kan. Er is dus geen controle op de onderbouwing, voordat het voorstel wordt voorgelegd aan het college. Vanuit de projectteams is er wel behoefte aan een dergelijke controle, zo dat het projectvoorstel met vertrouwen kan worden doorgezet in het bestuurlijke vervolgtraject. Er hangt immers veel af van het uiteindelijke besluit. Maar zo'n toetsing is niet eenvoudig, want het vereist meerdere expertises, waaronder erfgoed, parkeren, wonen en veiligheid, die ook nog eens met elkaar samenhangen.

- **Ontwikkelaars ook kritisch op enkele andere voorwaarden:** exploitanten hebben verder enkele kritische kanttekeningen bij de voorwaarden (of regels) met betrekking tot de verblijfsduur, doelgroep en beheer. Deze voorwaarden zijn gesteld met het oog op een eerlijke concurrentie met de hotelsector. Allereerst het 24/7 beheer, bijvoorbeeld in de vorm van een balie of receptie. Deze voorwaarde zorgt voor onevenredig veel kosten voor een aanbieder van short stay, omdat je voor short stay minder huur kan vragen dan voor een hotelkamer. Er zijn ook vraagtekens bij de noodzaak van deze voorwaarde: omdat short stay meer een woonfunctie heeft dan een *leisure* functie, zou de behoefte aan een receptie hier minder spelen.

Ten tweede de verblijfsduur: hier zit een wens van een exploitant ten aanzien van het minimum van twee weken. Als een short stay eenheid voor twee weken leeg staat, kan een exploitant deze periode niet overbruggen. Voor exploitanten is dit niet wenselijk. Zij willen graag meer flexibiliteit, bijvoorbeeld door de minimumverblijfsduur te verlagen.

Ten derde de doelgroep: hierover wordt vooral gezegd dat het voor een aanbieder van short stay moeilijk is vast te stellen of iemand daadwerkelijk tot de doelgroep van internationale werknemers behoort of niet. Dit punt van kritiek ligt op het snijvlak met controleerbaarheid en handhaving. Een controle of iemand tot de doelgroep behoort vereist informatie over nationaliteit, werkgever, moment van arriveren in Nederland/Utrecht en duur van het verblijf. De vraag is of het opvragen en administreren van dergelijke gegevens wel proportioneel is met het oog op de privacywetgeving (AVG).

- **Handhaving en controle van de voorwaarden is complex:** zoals genoemd in het vorige punt is het moeilijk vast te stellen of een huurder van short stay wel tot de doelgroep behoort, zoals gedefinieerd door de gemeente. Een ander punt van kritiek ten aanzien van controle of handhaving is dat de stapeling van beleid en wetgeving controles steeds complexer maakt. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de verwevenheid van het short stay beleid met het overnachtingsbeleid (mag short stay bijvoorbeeld wel of niet in Airbnb). De verwachting is dat ook huurders en verhuurders deze materie complex zullen vinden.
- **Meningen over aanbod short stay lopen uiteen:** er is geen eensgezindheid over de vraag of er voldoende aanbod is van short stay. Het vermoeden bestaat dat de vraag naar short stay stijgt en dat de schattingen niet meer aansluiten op de huidige vraag. Als het gaat om het aanbod van short stay voor internationale studenten, dan is het idee dat dit vrij laag is. Studenten zijn voor ontwikkelaars een minder interessante doelgroep, bijvoorbeeld omdat de voorwaarden van het beleid knellen bij een eventuele realisatie van short stay voor studenten. Zoals de minimale afmetingen van een kamer. Ook is het een ander verdienmodel, je kunt aan studenten namelijk niet dezelfde prijzen vragen voor short stay als aan internationale werknemers. Studenten vormen een doelgroep die wellicht beter bediend kan worden door een partij als de SSH
- **Short stay is (te) duur:** in het onderzoek wordt gewezen op het feit dat het beleid van de gemeente het aanbod van short stay begrenst. In combinatie met een groeiende vraag leidt dit tot hoge prijzen. Dit is vooral voelbaar voor (internationale) studenten, waar tekorten zijn in het aanbod van kamers, zeker bij de start van het academische jaar. Maar het geldt ook voor internationale werknemers. Volgens een deel van de respondenten is het een misvatting dat internationale kenniswerkers veel geld krijgen van hun werkgever om hun verblijf te regelen. De tendens lijkt dat de vergoedingen vanuit bedrijven afnemen. Zeker een organisatie als de universiteit (op het publiek/private snijvlak) heeft maar beperkt geld hiervoor en hun internationals zijn vaak jonge PhD-kandidaten die net starten op de arbeidsmarkt. Er wordt ook gewezen op het feit dat er geen prijsregulatie is in de markt voor short stay, waardoor aanbieders kunnen vragen wat ze willen.

De effecten van het beleid met betrekking tot gemeentelijke doelstellingen: zijn de doelen behaald?

Tot slot kijken we naar de effectiviteit van het short stay beleid. Draagt het beleid bij aan de gemeentelijke doelstellingen? In de praktijk is er nog weinig ervaring met het beleid. Ook is er nog relatief weinig short stay (volgens het beleid) gerealiseerd. Geïnterviewden spreken in het kader van effectiviteit dus vooral vermoedens en verwachtingen uit. Het daadwerkelijke effect moet zich nog uitwijzen.

- **Beleid heeft volgens betrokkenen positief effect op de woningvoorraad:** volgens meerdere geïnterviewden is het goed dat short stay gereguleerd wordt door beleid. Het realiseren en aanbieden van short stay is lucratief en een interessante business case voor verhuurders en ontwikkelaars. Zonder gereguleerd beleid zou een wildgroei aan short stay eenheden kunnen ontstaan met onttrekking aan de woningmarkt tot gevolg.

Sommigen geïnterviewden hebben wat moeite met de doelstelling betreffende het beschermen van de woningvoorraad. Voor wie bescherm je de woningvoorraad bijvoorbeeld? Net als internationals zijn veel Utrechters hier immers ook niet geboren. Bovendien worden er niet automatisch woningen gerealiseerd als short stay wordt afgekeurd op een bepaalde locatie. Voor de geïnterviewde bedrijven heeft het beleid in ieder geval geen direct gevolg voor de manier waarop ze huisvesting voor hun medewerkers regelen. Dat short stay niet meer in woningen mag, maakt voor hen weinig uit, omdat hun voorkeur sowieso uitgaat naar grotere aanbieders met gecentreerd aanbod. Vanuit dit oogpunt gezien verandert er dus weinig.

Respondenten wijzen ook op andere factoren die invloed hebben op de woningvoorraad. Het woningtekort is een landelijk probleem, waarvan de toestroom van internationals slechts een klein onderdeel is. Ook ander (landelijk) beleid kan een rol spelen. Zo kan beleid van de universiteit invloed hebben op de impact van internationale studenten op de woningmarkt. Veranderingen kunnen zorgen dat Utrecht (of Nederland) minder aantrekkelijk wordt, bijvoorbeeld als er geen of minder opleidingen in het Engels zijn. Ook is genoemd dat het beleid niet heeft geleid tot meer betaalbaar aanbod voor internationale studenten. De druk van deze groep op de reguliere markt zal ondanks het beleid niet afnemen. Andere geïnterviewden vinden dat de gemeente meer zou moeten inzetten op de hospitaregeling om de druk op de markt te verminderen: het is beter qua huurrecht en het onttrekt geen woningen aan de voorraad.

- **Effect op vestigingsklimaat niet duidelijk:** het effect op het vestigingsklimaat is voor de meeste geïnterviewden niet direct duidelijk. Volgens sommigen is het effect beperkt, omdat een maximaal aantal eenheden short stay in het beleid is vastgelegd. Sluiten deze aantallen nog wel aan op de grotere wordende vraag en zit de gemeente Utrecht niet te behoudend in het vraagstuk (door het stellen van een bovengrens)? Een respondent stelt dat het lastig balanceren is tussen de verschillende doelstellingen van het beleid. Het tekort aan kenniswerkers maakt het aantrekken van personeel van buiten Utrecht volgens deze respondent immers noodzakelijk.

Ook bij deze doelstelling komt naar voren dat andere factoren dan Utrechts beleid van grotere invloed zijn. Zo is er grote concurrentie tussen bedrijven om personeel te vinden, bijvoorbeeld door gunstige (arbeids)voorwaarden. Hier heeft de gemeente niet direct invloed op. Toch is het ontwikkelen van beleid volgens geïnterviewde bedrijven belangrijk voor het internationale karakter van de stad: als er geen beleid is, laten bedrijven hun medewerkers wellicht in andere steden wonen. Een stad is volgens hen aantrekkelijker voor internationals als er al veel internationals wonen.

- **Meningen over verwachte effecten op leefbaarheid wisselen:** geïnterviewden noemen aan de ene kant dat de leefbaarheid door het beleid beter gewaarborgd is. Dit komt doordat het beleid handvatten biedt om de leefbaarheid te beschermen. Het gaat bijvoorbeeld om de Bibob-vragenlijst voor eigenaren van het pand, zodat de eigenaar van het pand bekend is bij de gemeente en een vergunning ingetrokken kan worden.

Aan de andere kant denken sommige respondenten dat het effect van het beleid op de leefbaarheid niet zo groot is. Volgens hen veroorzaken internationale werknemers sowieso niet veel overlast: het zijn mensen die hier komen om te werken en ze zijn zorgvuldig geselecteerd door hun werkgever. Ook betrokkenen bij de doelgroep internationale studenten denken niet per se dat deze doelgroep overlast veroorzaakt. Alleen de groep uitwisselingsstudenten (een specifieke groep binnen internationale studenten) zou stevig beheer nodig hebben.

5.2 Suggesties ter verbetering

In deze paragraaf gaan we in op suggesties ter verbetering van het short stay beleid. De onderstaande suggesties vloeien deels voort uit de gevoerde gesprekken en deels zijn ze letterlijk genoemd door respondenten als mogelijke oplossing/alternatief voor het beleid. Belangrijk om hierbij te benoemen is dat de suggesties door de onderzoekers niet zijn getoetst op haalbaarheid.

De definitie van short stay moet duidelijker gecommuniceerd worden

Hoewel de definitie van short stay in het beleid omschreven is, roept het toch nog vragen op. Zo is het niet duidelijk wie precies tot de doelgroep van het short stay beleid hoort. De verwarring rondom de definitie van short stay, waaronder de afbakening van de doelgroep, maakt het voor de controle en handhaving ingewikkeld. Dit wordt nog versterkt door de verwevenheid van het short stay beleid met ander beleid, zoals het overnachtingsbeleid (zie volgende punt). Het kan helpen om niet alleen duidelijk te omschrijven wat short stay is, maar ook wat het niet is (zoals: gescheiden mensen behoren niet tot de doelgroep of Airbnb is geen short stay, omdat.... etc.).

In het kader van duidelijke communicatie worden nog twee andere verbeterpunten genoemd:

- Bij meer dan tien units (short stay) gelden zwaardere brandveiligheidseisen. Dat zou breder gecommuniceerd moeten worden.
- De minimale grootte van een short stay eenheid is nu in BVO (bruto vloeroppervlak) uitgedrukt. Dit werkt voor een ontwikkelaar prima, maar voor een handhaver niet. VTH heeft bij hun controles doorgaans met GBO (gebruiksoppervlak) te maken. Er zijn dus twee verschillende doelgroepen (ontwikkelaars en handhavers). De vraag is of je dan ook niet twee normen voor de minimale grootte moet hanteren (BVO voor de ontwikkelaar en GBO voor de handhaver).

Maak beleid minder ingewikkeld

Uit het onderzoek blijkt dat bij gebiedsontwikkelingen veel beleid samenkomt. Al dit beleid wordt bovendien opgesteld door vakspecialisten, die onvoldoende zicht hebben op de implicaties voor de hele gebiedsontwikkeling. Dit maakt een project complex en kan zorgen voor vertraging. De SSH benoemt in dit kader dat hoe meer voorwaarden, regels en hokjes er zijn, hoe ingewikkelder de gemeente het maakt. Het kan zelfs tot nieuwe problematiek leiden.

Biedt handvatten voor onderbouwing woonvoorwaarde

Op dit moment is het onvoldoende duidelijk hoe een projectteam moet aantonen dat wonen niet kan of niet wenselijk is. Elk projectteam doet dit nu op zijn eigen manier. Omdat er veel afhangt van het uiteindelijke besluit en omdat een ontwikkelaar pas laat in het ontwikkelingsproces hoort wat dit besluit is (wel of niet toekennen short stay), ontstaat er bij een projectteam onzekerheid of de onderbouwing wel op de juiste manier gebeurt. Hierdoor kan de behoefte ontstaan aan iemand die de onderbouwing controleert en groen licht geeft. Als de woonvoorwaarde blijft zoals deze nu is, moeten er handvatten worden geboden voor de onderbouwing, bijvoorbeeld door standaardcriteria en/of een standaardprocedure voor de onderbouwing te beschrijven.

Heroverweeg timing van besluit over al dan niet toekennen short stay

Ontwikkelaars willen graag in een eerder stadium groen licht voor het ontwikkelen van short stay, vóórdat ze hun plan verder gaan uitwerken. Op dit moment is het omgekeerde het geval: het is pas aan het einde van het proces duidelijk of een vergunning mogelijk is (toets door college). Maar dan heeft een ontwikkelaar al veel tijd en geld gestoken in de uitwerking van het concept.

Bouw meer tijdelijke woonruimtes/woningen

In de gesprekken komt naar voren dat tijdelijke woningbouw, bijvoorbeeld in de vorm van cubes, containers of eenvoudige gebouwen, een mogelijkheid zou kunnen zijn om sneller woonruimte te realiseren voor short stay. Deze gebouwen zouden niet alleen gebruikt kunnen worden door internationale studenten en -medewerkers, maar bijvoorbeeld ook door andere studenten en door asielzoekers.

Aandacht nodig voor betaalbaarheid van short stay

Uit een aantal gesprekken blijkt dat prijsregulatie van short stay wenselijk is, bijvoorbeeld door een maximale huurprijs te hanteren (net als bij sociale huur). Dit is vooral belangrijk voor internationale studenten. Zij hebben een kleiner budget dan internationale medewerkers en vaak geen netwerk om alternatieve woonruimte te vinden. Dat maakt hen kwetsbaar op de woningmarkt. De Universiteit Utrecht vindt überhaupt dat er aandacht moet zijn voor betaalbaarheid van studentenhuysvesting, niet alleen in de context van short stay.

Pak huisvesting van internationale medewerkers en studenten in regionaal verband op

Uit verschillende gesprekken blijkt dat short stay niet alleen op het niveau van de gemeente geadresseerd kan worden. Het huisvesten van internationals is een onderdeel van het totale woonprobleem en moet dan ook op nationaal en regionaal niveau geregeld worden. Op gemeenteniveau alleen heb je hier geen invloed op. Volgens sommige respondenten zijn internationale medewerkers vaak langere reistijden gewend en zijn ze bereid tot langer reizen. Het loont dus om te kijken wat er in andere (omliggende) gemeente aan short stay beschikbaar is en bijvoorbeeld in te zetten op betere OV-verbindingen.

Meer aandacht nodig voor studentenhuisvesting

Binnen het huidige beleid zijn tot op heden geen aanvragen gedaan voor internationale studentenhuisvesting in de vorm van short stay. Uit de gesprekken blijkt dat dit samenhangt met de hoeveelheid beleidsvoorwaarden in combinatie met de relatief lage opbrengst bij deze doelgroep. Ook de geringe flexibiliteit in het beleid kan hier een rol spelen. Ontwikkelaars willen namelijk niet jarenlang vastzitten aan een bepaald concept, want dat brengt volgens hen een risico met zich mee: landelijk beleid betreffende de internationalisering van vervolgonderwijs kan een sterke invloed hebben op de vraag naar short stay.

Houdt rekening met het piekmoment bij (internationale) studenten

Heel veel studenten zijn aan het begin van het collegejaar tegelijk op zoek naar een kamer. Er is dus een piekmoment in september. In dit kader zijn in de gesprekken twee ideeën genoemd: 'maak het mogelijk om in deze drukke periode tijdelijk twee studenten op een kamer (reguliere huisvesting) te huisvesten' en 'opvang en bufferen'. In dit laatste geval zouden studenten tijdelijk opgevangen kunnen worden en daarna gefaseerd de markt opstromen. In een wat meer ontspannen kamermarkt kan dit helpen om de piek aan studenten op te vangen.

Overige aandachtspunten voor doelgroep internationale studenten

Uit de gesprekken komen nog aandachtspunten voor de doelgroep internationale studenten naar voren. Om te beginnen is het belangrijk om aankomende internationale studenten - vóórdat zij naar Nederland komen - nadrukkelijk te informeren over de grote kamernood in Utrecht. Het advies zou volgens de universiteit moeten zijn om niet naar Utrecht te komen zonder woonruimte geregeld te hebben. De universiteit adviseert dit nu al.

Verder denken respondenten verschillend over het huisvesten van internationale studenten. Enerzijds ziet de universiteit er voordeel in om afspraken te maken met verhuurders, over woningen waar internationale studenten tijdelijk kunnen wonen tijdens hun masteropleiding. Op deze manier hoeft deze doelgroep geen aanspraak te maken op short stay of de reguliere studentenwoningmarkt. Anderzijds adviseren andere respondenten om geen onderscheid te maken tussen internationale en Nederlandse studenten. Zij geven aan dat internationale studenten dezelfde woonwensen hebben als Nederlandse studenten. Wel hebben internationale studenten eerder behoefte aan een gemeubileerde woonruimte. Tot slot is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat internationale studenten geen wachttijd voor een kamer hebben opgebouwd bij bijvoorbeeld de SSH.

Bijlage 1: overzicht respondenten

Respondenten vraagkant (bedrijven met internationale werknemers):

1. Interview bedrijf met internationale medewerkers
2. Interview bedrijf met internationale medewerkers
3. Interview met twee medewerkers Stichting Studentenhuisvesting (SSH)
4. Interview met twee medewerkers Universiteit Utrecht (UU)

Respondenten aanbodkant (ontwikkelaars/exploitanten):

5. Interview met twee aanbieders van short stay
6. Interview met aanbieder/exploitant van short stay

Gemeente Utrecht:

7. Interview met medewerker Vergunningen, Toezicht en Handhaving (VTH)
8. Interview met twee medewerkers van het International Welcome Centre Utrecht Region (IWCUR)
9. Interview met twee medewerkers van Ruimte (Economie)
10. Interview met twee projectleiders gebiedsontwikkeling van Ruimte
11. Interview met projectleider gebiedsontwikkeling van Ruimte
12. Interview met beleidsmedewerker Ruimte (Wonen/studentenhuisvesting)

Bijlage 2: vraagpunlijsten

In deze bijlage staat de vraagpunlijst. We hebben de verschillende vraagpuntenlijsten van alle doelgroepen bij elkaar gezet. De verschillende versies voor de doelgroepen hebben namelijk grote overlap. In de vraagpunlijst staat welke vragen aan welke doelgroep(en) zijn gesteld.

Introductie (alle doelgroepen)

1. Welkom + voorstellen
 - Werkzaam bij Onderzoek & Advies als beleidsonderzoekers (afdeling van gemeente Utrecht).
 - Door Economie gevraagd om dit deel van de evaluatie uit te voeren.
2. Het interview (en verslaglegging/rapportage)
 - Het interview duurt maximaal 45 minuten en maximaal 1,5 uur bij ontwikkelaars
 - Mogen we het gesprek opnemen? Protocol uitleggen.
 - We maken een samenvatting van het interview, die we bij u terugleggen voor een eventuele reactie. Alle interviews samen vormen de input voor een rapport. Er kunnen quotes opgenomen worden.
 - Het rapport gebruikt de gemeente samen met andere input om te kijken of het huidige beleid werkt en/of aanpassing nodig is.
 - Check bij respondent: vragen of zij het goed als dat we naam bedrijf in rapportage noemen.
3. Achtergrond + doel onderzoek
 - Het gemeentelijk short stay beleid is nu drie jaar van kracht. De gemeente Utrecht wil weten wat de effecten zijn en of de doelen worden behaald. Vandaar deze evaluatie.
 - Totale evaluatie bestaat uit 2 delen:
 - Kwalitatieve meting (interviews) door gemeente Utrecht: wat is de uitwerking/effectiviteit van het beleid?
 - Kwantitatieve meting door bureau Decisio: past het huidige aanbod van short stay bij de toekomstige vraag?

Short stay beleid

De gemeente Utrecht kent sinds 1 april 2020 beleid specifiek gericht op "short stay". Short stay richt zich op tijdelijk verblijf voor expats en internationale studenten. Dit tijdelijke verblijf geldt voor een periode van minimaal 2 weken tot maximaal 6 maanden (verlenging tot 12 maanden is mogelijk) en kan alleen nog maar plaatsvinden in een pand met een logiesbestemming (dus geen woonbestemming).

Met dit beleid heeft de gemeente verschillende doelen. De gemeente wil zorgen dat werknemers en studenten die hier tijdelijk verblijven een geschikte plek verblijfplek hebben. Zo zorgt de gemeente dat Utrecht een aantrekkelijke stad is voor bedrijven met internationale werknemers om zich hier te vestigen. Tegelijkertijd wil de gemeente de woningmarkt beschermen en voorkomen dat de leefomgeving bij short stay accommodaties onder druk staat.

1. Voorstellen (alle doelgroepen)

- Naam
- Functie
- Hoe lang werkt u al in deze functie?
- Vragen alleen voor International Welcome Centre Utrecht Region
 - Hoe lang bestaat het Welcome Centre?
 - Kunnen jullie wat meer vertellen over het Welcome Centre? Wat doen jullie precies?
 - Hoeveel personen werken er?

2. Implementatie - de invoering van het short stay beleid

Doelgroep: bedrijven met internationale werknemers

- Hoe hebben jullie de huisvesting van tijdelijke internationale werknemers (expats) op dit moment geregeld?
 - Gebeurt de huisvesting bijvoorbeeld vooral binnen of buiten gemeente Utrecht? Hoe pakken jullie het 'plaatsen' van expats aan? Hebben jullie vaste partijen waarmee jullie samenwerken?
- Hoe heeft zich dat in de loop der tijd ontwikkeld?
- Kent u het short stay beleid van de gemeente Utrecht (kennisniveau beleid toetsen)?
 - Zo niet: uitleggen wat het beleid is.
- Maakt u gebruik van short stay accommodaties (zoals omschreven in gemeentelijk beleid)?

mits in 2019 al
betrokken bij
onderwerp

- Wat heeft u gemerkt van de invoering van beleid? Wat vond u hiervan?
 - Gaat over proces: kon u meedenken, is er voldoende gecommuniceerd, etc.
- Leverde de invoering van het beleid knelpunten op?
 - Zo ja, welke knelpunten voorzag u?
Bijvoorbeeld de voorwaarden, zoals 'aantonen dat het project niks onttrekt aan de woningvoorraad' en de aanvraag van diverse vergunningen.

Doelgroep: ontwikkelaars

- Kent u het short stay beleid van de gemeente Utrecht (kennisniveau beleid toetsen)?
 - Zo niet: uitleggen wat het beleid is
- Wat heeft u gemerkt van de invoering van beleid? Wat vond u hiervan?
 - Gaat over proces: konden ze meedenken, is er voldoende gecommuniceerd, etc.
- Hoe hebt u de invoering van het beleid ervaren?
 - Waar liep men tegen aan?
 - Welke knelpunten voorzag u?
Bijvoorbeeld de voorwaarden, zoals 'aantonen dat het project niks onttrekt aan de woningvoorraad' en de aanvraag van diverse vergunningen.

Doelgroep: gemeente Utrecht

- Hoe hebt u de invoering van het beleid ervaren?
 - Zo ja, welke knelpunten voorzag u?
 - Bijvoorbeeld de voorwaarden, zoals 'aantonen dat het project niks onttrekt aan de woningvoorraad', eisen en aanvraag van diverse vergunningen.
- Alleen voor projectleiders (niet voor VTH): er zijn nu alleen kwantitatieve eisen gesteld (maximaal 300 eenheden short stay). Zouden kwalitatieve eisen ook gewenst zijn, denk aan eisen rond locatie, maximale/minimale omvang, combinatie met andere functies?

Voorwaarden om vergunning short stay aan te vragen: [Woning \(onder\)verhuren | gemeente Utrecht](#)

4. Alleen mogelijk op een locatie met bestemming 'logies met aanduiding tijdelijk verblijf'
 - 4.4 Kunnen aantonen dat de locatie niet mogelijk/wenselijk is om te wonen (bijvoorbeeld geluid, parkeren, evenementen, geur etc.)
5. Registratienummer (aan te vragen via [toeristischeverhuur.nl](#))
6. Omgevingsvergunning
7. Horecavergunning/exploatievergunning
 - 7.4 > 10 eenheden fulltime beheerder op locatie
8. Bibob-vragenlijst (check van verhuurder)

3. Werking – hoe werkt het beleid?

Doelgroep: bedrijven met internationale werknemers

- Kent u het beleid? (toetsen: voorwaarden voor het beleid)
- Hoe werkt het beleid in de praktijk?
 - Wat gaat goed, wat kan beter? Levert het voldoen aan de voorwaarden inderdaad knelpunten op?
 - Is het beleid duidelijk voor u?
- Wie maken er volgens u gebruik van short stay? (Ook vragen als bedrijf dit zelf anders heeft geregeld)
 - Bijvoorbeeld : gaat het om mensen met tijdelijke contracten of ook om mensen die in afwachting zijn van een andere locatie voor de lange(re) termijn?
 - Hoe lang verblijven uw internationale medewerkers doorgaans in Utrecht e.o.?

Doelgroep: ontwikkelaars

- Hoe werkt het beleid in de praktijk?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Is het beleid duidelijk voor u?
- Zijn er (voldoende) geschikte locaties voor short stay? (waar bestemming wonen niet mogelijk is, maar wel een logiesbestemming)
- Hoe ervaart u de voorwaarden? Zijn de voorwaarden duidelijk? Zijn ze objectief te onderbouwen? (zie lijst hieronder)
- Waarom richten ontwikkelaars zich (nog) niet op internationale studenten? (Waarom blijft het aantal vergunningen voor studenten achter?) Wat is hiervoor nodig?

Doelgroep: gemeente Utrecht

- Hoe werkt het beleid in de praktijk?
 - Wat gaat goed, wat kan beter?
 - Is het beleid duidelijk voor u?
- Alleen voor projectleiders gemeente: Is het beleid zo opgesteld dat het voor u als projectleider praktisch en werkbaar is (weet u wat nodig is/wat de eisen zijn etc.)? Kun je het uitleggen aan anderen/externe partijen?
- Alleen VTH: Is het beleid uitvoerbaar? Kun je het goed controleren? (Bij het vergunnen, tijdelijke aard, dat er alleen tijdelijke werknemers mogen verblijven). Kun je het uitleggen aan anderen/externe partijen?
- Alleen VTH: Zijn er signalen dat woningen worden aangeboden via een andere (verhuur)constructie? (doelstelling: beschermen van woningmarkt)
- Zijn er (voldoende) geschikte locaties voor short stay? (waar bestemming wonen niet mogelijk is, maar wel een logiesbestemming).
- Hoe ervaart u de voorwaarden? Zijn de voorwaarden duidelijk? Zijn ze objectief te onderbouwen? (zie lijst hieronder)
- Waarom richten ontwikkelaars zich (nog) niet op internationale studenten (Waarom blijft het aantal vergunningen voor studenten achter?)

4. Effectiviteit - draagt het short stay beleid bij aan de gestelde doelen? (alle groepen)

De reden om het beleid in te voeren is drieledig:

1. *ruimte bieden voor tijdelijk verblijf van expats en internationale studenten (t.b.v. gunstig vestigingsklimaat)*
2. *bescherming van de schaarse woningvoorraad*
3. *bescherming van leefbaarheid en veiligheid rondom short stay*

- Snapt u dat de gemeente daar beleid op wilde maken? Wat is uw visie hierop?
- Denkt u dat de gemeente met haar beleid tegemoet komt aan de behoefte aan tijdelijk verblijf? Zo nee, waarom niet? Wat doet dit volgens u met het vestigingsklimaat (is Utrecht zo nog een aantrekkelijke stad voor bedrijven met internationale studenten)?
- Denkt u dat de gemeente met dit beleid de woningvoorraad beschermt? Zo nee, waarom niet?
- Denkt u dat de gemeente met haar beleid de leefbaarheid en de veiligheid rondom short stay beschermt? Zo nee, waarom niet?
- Zijn er volgens u ook andere oplossingen voor het huisvesten van expats en internationale studenten? (andere oplossingen dan het huidige beleid)

5. Vragen doelgroep studentenhuisvesting

- Hoe is de huisvesting van internationale studenten in Utrecht op dit moment geregeld? Wat is jullie rol hierin?
- Kent u het short stay beleid van de gemeente Utrecht (kennisniveau beleid toetsen)?
 - Wat uw visie op dit beleid?
- Waarom richten aanbieders zich volgens u (nog) niet op studenten? (Waarom blijft het aantal vergunningen voor studenten achter?)
- Welke behoefte is er volgens u bij internationale studenten? Denkt u dat het short stay beleid aansluit bij die behoefte?
- Wat gebeurt er met internationale studenten die via de reguliere studentenwoningmarkt geen passende woning kunnen vinden?

De reden om het beleid in te voeren is drieledig:

1. *ruimte bieden voor tijdelijk verblijf van tijdelijke expats en internationale studenten (t.b.v. gunstig vestigingsklimaat)*
2. *bescherming van de schaarse woningvoorraad*
3. *bescherming van leefbaarheid en veiligheid rondom short stay*

- Denkt u dat de gemeente met haar beleid ruimte biedt aan bedrijven om internationale studenten te huisvesten?
 - Zo nee, waarom niet? Wat doet het beleid volgens u met het vestigingsklimaat?
- Zijn er volgens u ook andere oplossingen voor het huisvesten van internationale studenten? (andere oplossingen dan het beleid)

6. Vragen International Welcome Centre Utrecht Region

- Kent u het short stay beleid van de gemeente Utrecht (kennisniveau beleid toetsen)?
 - Zo niet: uitleggen wat het beleid is.
- Wat vind je van het short stay beleid als je hier een oordeel over moet geven?
 - Wat gaat goed, wat kan beter? Levert het voldoen aan de voorwaarden inderdaad knelpunten op?
 - Is het beleid duidelijk voor u?
- Wie maken er volgens u gebruik van short stay? (Ook vragen als bedrijf dit zelf anders heeft geregeld)
 - Bijvoorbeeld : gaat het om mensen met tijdelijke contracten of ook om mensen die in afwachting zijn van een andere locatie voor de lange(re) termijn?

7. Afsluiting (alle doelgroepen)

- Is er tot slot nog iets dat u wil meegeven?
- Eventueel nog navragen of zij contactgegevens hebben van andere bedrijven in Utrecht met (veel) internationale werknemers (vraag alleen gesteld aan bedrijven met internationale werknemers)

Heel erg bedankt voor uw medewerking!