studentexperience.nl



Oplegnotitie verhuurduur StudentExperience Amsterdam Uilenstede

High qualityhousing for ambitious students.

Aanleiding

Student Experience ontwikkelt, realiseert en beheert studentenhuisvesting in Nederland en Spanje. Momenteel beheert Student Experience 2.400 woningen in Amsterdam, verdeeld over 4 complexen.

Student Experience is inmiddels in een vergevorderd stadium met de ontwikkeling van een studentenhotel, als onderdeel van, en vooruitlopend óp, de gebiedsontwikkeling Uilenstede – Kronenburg. Het studentenhotel is bedoeld als tijdelijke verblijfslocatie voor (inter-) nationale studenten en academici met een verblijfsduur van maximaal 12 maanden.

Eerder heeft Student Experience ten aanzien van deze ontwikkeling kaderafspraken gemaakt met de gemeente Amstelveen door middel van het tekenen van de voorovereenkomst (*augustus 2017*) en de startnotitie (*oktober 2018*). De ontwikkeling voorziet in de, in de gebiedsvisie (*april 2019*) aangegeven, grote vraag naar tijdelijke huisvesting binnen de MRA. De gemeente Amstelveen en Student Experience hebben op dit moment vrijwel overeenstemming ten aanzien van de (concept) anterieure overeenkomst.

In de kaderafspraken van de voorovereenkomst en de startnotitie wordt ten aanzien van de verhuurduur een maximale termijn van 6 maanden gehanteerd (‘extended stay’ zoals nadien gedefinieerd in de accommodatie strategie van juli 2019). In de Voorovereenkomst is afgesproken dat Student Experience nog onderzoek zou doen naar de haalbaarheid van de exploitatie van het studentenhotel bij een verhuurduur van 6 maanden.

In de licht van de recente ontwikkelingen rondom de Covid pandemie, en met het aantoonbaar teruglopen van de aantallen (internationale) studenten, heeft dit onderzoek een nieuwe impuls gekregen, en is nu afgerond. De conclusie van Student Experience luidt dat 6 maanden een té korte verhuurduur is om voldoende Nederlandse en/ of internationale studenten te motiveren om zich in te schrijven voor het huren van een kamer, en dat door het uitblijven van voldoende huurders de exploitatie van het studentenhotel onhaalbaar wordt.

Met deze notitie wil Student Experience bestuurlijke medewerking verkrijgen om de verhuurduur te verhogen naar maximaal 12 maanden. In onderstaande paragrafen gaan wij hier nader op in.

Projectbeschrijving



De ontwikkeling omvat een studentenhotel met 502 ruime, volledig gemeubileerde, hotelkamers van (minimaal) 20m^2 welke voorzien zijn van een eigen badkamer, een eigen keuken, een slaap- en een leefgedeelte. Als onderdeel van de hotelservice wordt bijvoorbeeld het bedlinnen voor de bewoner verschoond en is schoonmaak inbegrepen. In de plattegronden zijn ruimtes gereserveerd die deze services faciliteren.
Naast het gebruik van de kamer kunnen de studenten eveneens, als onderdeel van de hotelservice, gratis gebruik maken van een veelvoud aan voorzieningen die speciaal bedacht en ontworpen zijn om het verblijf zo aangenaam mogelijk te maken en de student zich volledig te kunnen laten focussen op zijn studie, persoonlijke ontwikkeling en verbinding met medehuurders.

Voorbeelden van de voorzieningen zijn bijvoorbeeld de persoonlijk en huiselijk ingerichte ontmoetingsplekken ín en buiten het gebouw, stilteruimtes om te studeren, een diningroom om vrienden en/ of familie te verrassen met een diner, vrij gebruik van fietsen, ontspanningsruimtes (games, poolbiljart et cetera), een modern ingerichte fitnessruimte, een sportveld op het dak, gebruik van de wasserette en het lenen van een E-bike of E-car.

Kortom, zowel op voorzieningenniveau als kwalitatief gezien, kan dit studentenhotel zich meten met een hotel met een 4-sterrenclassificatie. Om aan te tonen dat dit niet alleen maar mooie woorden zijn verwijzen wij naar ons recent (november 2020) geopende studentenhotel ‘Minervahaven’ in Amsterdam (zie **bijlage 3** voor beeldmateriaal). Dat project kan zich, naast een bovengemiddeld kwaliteit- en voorzieningenniveau, beroepen op meest duurzame studentenhotel in Europa (BREEAM Excellent gecertificeerd). Het project in Uilenstede zal van eenzelfde voorzieningenniveau zijn (alleen geen BREEAM).

Marktomstandigheden – de marktvraag

Het tekort aan studentenhuisvesting is in de afgelopen jaren flink opgelopen. Het gevolg van een tekort is vooral duidelijk als het gaat om de internationale student. Kort door de bocht: geen kamer, geen buitenlandse student. Sociale verhuurders en andere marktpartijen als Student Experience zetten zich in om het tekort zoveel mogelijk op te heffen. Door reguliere kamers toe te voegen maar ook door andersoortige oplossingen

zoals het hotelmatig aanbieden van kamers aan de student met een korte/ flexibele verblijfsvraag. Door het aanbieden van dit 'maatwerk' wordt bovendien voorkomen dat studenten met een korte/ flexibele verblijfsvraag reguliere (studenten) woningen bezet houden.

Waarom het verzoek tot verlengen van verhuurduur?

Een verhuurduur van (maximaal) 6 maanden zorgt ervoor dat het aantal studenten dat zich inschrijft (veel) lager zal zijn dan het aantal beschikbare kamers. Bij onvoldoende bezetting is het hotel niet exploitabel te maken. Onze overtuiging is dat bij een maximale verhuurduur van 12 maanden (veel) meer studenten zich in zullen schrijven en het hotel wél exploitable te krijgen is. Overigens kijken wij naar zowel de Nederlandse student als de internationale student. Beide zijn welkom in ons hotel, op voorwaarde dat een bewijs van inschrijving bij ingang van de verhuur overlegd kan worden. Student Experience richt zich met deze ontwikkeling echt alléén op studenten.

Het bijzondere kenmerk van de internationale studenten is dat zij allemaal na aankomst een onmiddellijke woningvraag hebben. Een nadere analyse van de groep internationale studenten levert een tweedeling op. Er is de studiepuntmobiele student (de zogenoemde uitwisselingsstudent via programma's als Erasmus) en de internationaal mobiele diplomastudent die een volledige master of bacheloropleiding aan de Nederlandse onderwijsinstelling volgt. Zonder uitzondering geldt voor beide groepen dat een verblijfsduur van (maximaal) 12 maanden wél aansluit bij de duur van (één van) de opleidingen, en een verblijfsduur van 6 maanden niet. Dit in relatie tot de opleidingsduur maar ook met betrekking tot praktische redenen zoals eventuele her-tentamens, het in- en uithuizen, vaak met behulp van ouders die overkomen om te helpen, en het afronden van hun kortstondige verblijf in Nederland.

Wat zijn de belangen van de gemeente Amstelveen?

1. Wanneer we naar de campus Uilenstede-Kronenburg kijken, ligt er een unieke kans om de bijzondere *positie van deze campus Uilenstede te versterken*. Door de toevoeging van het studentenhotel ontstaat er een aanbod die alle vormen van studentenhuisvesting omvat. In de reguliere verhuur van onzelfstandige eenheden met gedeeld gebruik van zaken als keuken en woonkamer, de grotere zelfstandige kamers met een eigen kwaliteit tot en met de hotelmatige oplossing. Het gevolg is dat onze student op deze campus een woon-carrière kan doorlopen en zich zo nóg beter en duurzamer verbonden zal voelen met de campus Uilenstede. En, na realisatie van het Student Experience studentenhotel, vormen zo'n 4000 studenten een goede economische basis voor het gevarieerde aanbod in het centrumgebied van Uilenstede.

2. Zoals eerder aangegeven is de ontwikkeling van dit studentenhotel in een vergevorderd stadium en kan hiermee op korte termijn de *aanjager van de gebiedsontwikkeling Uilenstede – Kronenburg* zijn, en daardoor een *voorbeeldfunctie* voor de overige ontwikkelingen aldaar kunnen vervullen. Daarmee doelen wij, naast de geboden architectonische kwaliteit en naadloze inpassing/ versterking van de openbare ruimte, op de procesmatige voorloopfunctie zoals anterieure overeenkomst, financieel commitment enzovoorts. Onze ontwikkeling richt zich daarnaast op veiligheid, duurzaamheid door energiezuinige gebouwinstallaties en vergroening van gevels en

aan een gezonde omgeving van haar huurders door het initiëren van sporten (eigen fitnessruimte en sportveld op het dak) en het bieden van rustruimtes.
Student Experience versterkt de band met omliggende bedrijven en instanties, zoekt en richt waar mogelijk, in de breedste zin, samenwerkingen op. Hiervan profiteert zowel Student Experience als het gehele gebied.

3. *Internationalisering* is sinds een paar jaar een speerpunt van beleid van de hogescholen en universiteiten. Het is belangrijk wetenschappelijke kennis te delen en uit te wisselen. Zeker als het om promoties gaat is het bijvoorbeeld een harde constatering dat het merendeel van promoties bij verschillende universiteiten gebeurt door buitenlandse studenten. Dit heeft positieve economische effecten voor deze instituten, en daarmee ook voor de regio waarin deze instituten gelegen zijn, zie punt 4.

4. *Kennis als economische motor*. Kort gezegd gaat het om het belang van een goede studentenpopulatie voor de stad en regio. Het hoger onderwijs is vooral bedoeld om studenten te laten studeren en om fundamenteel onderzoek te laten doen. Echter, het belang van hoger onderwijs in de studentensteden is veel omvangrijker. Levendigheid, welvaart en werkgelegenheid in deze steden zijn voor een belangrijk deel te danken aan de aanwezigheid van het hoger onderwijs.

   Kences, het kenniscentrum studentenhuisvesting, heeft de economische impact laten meten om aan te tonen dat het van groot belang is voor de regionale economie om te blijven investeren in hoger onderwijs (*Bron: Landelijke Monitor Studentenhuisvesting 2020 – Kences, hoofdstuk 8, blz. 91 e.v.*).
   Investering in het hoger onderwijs, en als onderdeel daarvan de huisvesting van de studenten, is een investering in de regionale economie. Het levert banen, economische meerwaarde en innovatie op. Steden met hoger onderwijsinstellingen zijn aantrekkelijk als vestigingsplaats voor onderzoeksinstituten en innovatieve bedrijven. De student speelt daarin een belangrijke rol.

   TNO heeft een onderzoek uit laten voeren naar de ruimtelijk-economische effecten van hoger onderwijs in dertien studentensteden. Een rekensom van TNO laat zien dat *elke student € 25.000,- per jaar bijdraagt aan de regionale economie*.

   Kortom, een stad die kansen creëert door kennisclustering en ruimte biedt voor goede huisvesting van studenten en afgestudeerden, werkt zo aan een betere economische ontwikkeling voor alle inwoners".

Juridische haalbaarheid van beleidswijziging naar 12 maanden

Bovenstaande toelichting op de noodzaak voor Student Experience om tot een verhuurduur van 12 maanden te komen roept de vraag op of dit, naast de wenselijkheid voor Student Experience en studenten, ook juridisch onderbouwd kan worden.

Student Experience heeft advocatenkantoor Loyens & Loeff gevraagd onderzoek te doen naar een tweetal vragen die relevant zijn voor de haalbaarheid van een beleidswijziging naar 12 maanden. Bijgevoegd het memorandum waar Loyens & Loeff ingaat op deze 2 vragen (zie **bijlage 1**).

Ten eerste, kwalificeert de verhuur van de kamer zich bij een verhuurduur van 12 maanden als 'wonen'? De ontwikkeling ligt immers in een gebied dat beperkende regelgeving ten gevolge van het LIB kent. Na zorgvuldig (jurisprudentie-) onderzoek is hun conclusie dat (*eigen bewoording, letterlijke tekst bijlage 1 pagina 2*) een verblijf van 12 maanden in het studentenhotel onvoldoende aanknopingspunten geeft om zich als 'wonen' te kwalificeren. Dit zou afgaande op die conclusie dus geen belemmering hoeven zijn om tot een verhuurduur van 12 maanden over te gaan.

Ten tweede is onderzocht of een beleidswijziging (bij aanpassing van de accommodatie strategie óf bij het aanvragen van een afwijkingsbesluit) tot juridische bezwaren leidt. In hetzelfde memorandum wordt hierop ingegaan en hun conclusie is dat een dergelijke beleidswijziging niet op problemen zou moeten stuitten.

De gemeente heeft advocatenkantoor Stibbe gevraagd om het door Loyens & Loeff aangereikte memorandum te beoordelen en komt tot de volgende conclusie (*in eigen bewoording, letterlijke tekst op pagina 10 van bijlage 2*):

Stibbe onderschrijft de conclusie van de memo dat de gewenste uitbreiding van de verblijfsduur van 6 naar 12 maanden zowel vanuit juridisch oogpunt als van beleidsmatig oogpunt haalbaar is, in zoverre dat alleen het onderscheid tussen 6 en 12 maanden niet beslissend is of al dan niet sprake is van een woonfunctie, al lijkt dit criterium in geluid belaste situaties wel een belangrijke rol te spelen. Een goede motivering om af te willen wijken op dit beleid is belangrijk.

Het door Stibbe opgestelde toetsingsadvies is als bijlage toegevoegd (zie **bijlage 2**).

Borging tijdelijkheid van het verblijf in het studentenhotel

Belangrijk in deze casus is het borgen van de tijdelijkheid van de student in het studentenhotel, het verblijf mag korter (vanaf 2 weken) maar zeker niet langer dan 12 maanden duren. Hier heeft Student Experience ervaring mee opgedaan bij de verhuur van de verblijven in het project Minervahaven (zie ook **bijlage 1**, Memorandum Loyens & Loeff, pagina 9 en 10, en de hiermee samenhangende bewijsstukken als bijlagen A t/m D). De volgende maatregelen worden daar uitgevoerd, en zullen ook toegepast worden in het project in Uilenstede:

1. In de bevestiging van de boeking wordt uitdrukkelijk aangegeven dat het om een tijdelijk verblijf gaat. De gasten tekenen hiervoor (*bijlage A van bijlage 1*).
2. De gasten tekenen een separate 'Declaration of temporary stay' (*bijlage B van bijlage 1*), waarin aangegeven is dat het verblijf van tijdelijke aard is en communicatie plaats zal vinden via het adres in land van herkomst (het adres van het hoofdverblijf).
3. Gasten tekenen een 'Accomodation Agreement', (*bijlage C van bijlage 1*), waarin wederom het tijdelijke karakter van de accommodatie vermeldt wordt.
4. De borg van de kamer, door de student te betalen bij aanvang van het verblijf, wordt door Student Experience niet eerder gerestitueerd dan dat de student een bewijs van uitschrijving uit de gemeentelijke administratie kan overleggen.
5. In de advertising wordt uitdrukkelijk vermeld dat de booking periode een maximale duur heeft van 12 maanden en niet verlengd kan worden.

Effecten Covid pandemie

Het hoeft geen betoog dat door de Covid pandemie, en het recent stopzetten van alle internationale uitwisselingsprogramma's én het aanbieden van bijna uitsluitend digitaal onderwijs, de instroom van (met name internationale) studenten drastisch is afgenomen. Dit met alle gevolgen van dien voor de businesscase Uilenstede. Ongeacht of men de mening toegedaan is dat Covid een incidenteel, al dan niet op termijn oplosbaar, verschijnsel is, dan wel dat dergelijke uitbraken in de toekomst vaker te verwachten zijn, is

het duidelijk dat de huisvesting van (internationale) studenten zeer gevoelig is voor een (veel) lagere instroom op het moment dat reizen niet meer mogelijk is en opleidingen op afstand gegeven worden.
Reden te meer om in ieder geval te zorgen voor een *juiste verblijfsperiode* voor de (buitenlandse) gast.

Samenvattend

Student Experience verzoekt de politieke bestuurder om mee te werken aan de beleidswijziging die het ons mogelijk maakt om dit prachtige studentenhotel te realiseren en te exploiteren. Zowel juridisch als beleidsmatig blijkt een verhuurduur van 12 maanden onder voorwaarden mogelijk. De toevoeging van het studentenhotel zal op vele uiteenlopende manieren een toegevoegde waarde hebben op student, directe omgeving en Amstelveen als geheel. Beschouwend als op zich staande ontwikkeling maar ook als aanjager van de gebiedsontwikkeling Uilenstede – Kronenburg.

BIJLAGE 1 Memorandum Loyens & Loeff

LOYENS & LOEFF

POSTADRES Postbus 2888
3000 CW ROTTERDAM
KANTOORADRES Blaak 31
3011 GA ROTTERDAM
TELEFOON +31 10 224 61 95
FAX +31 10 412 58 39
E-MAIL Jan.de.heer@loyensloeff.com
INTERNET loyensloeff.com

Memorandum

AAN Student Experience Beheer B.V.
VAN mrs. R.J. de Heer en M. Hashemi
REFERENTIE 42723877
DATUM 6 november 2020

BETREFT Student Experience / Studentenhotel Kronenburg – verlenging verblijfsduur

I AANLEIDING

1 In overleg met de Gemeente Amstelveen (de **Gemeente**) heeft Student Experience Beheer B.V. (**Student Experience**) in de afgelopen twee jaar gewerkt aan plannen om een studentenhotel met 502 'extended stay'-kamers te ontwikkelen in het gebied UilenstedeKronenburg te Amstelveen (het **Studentenhotel**).

2 Op de voorziene locatie voor het Studentenhotel is het Luchthavenverkeersbesluit Schiphol (**LIB**) van toepassing. Meer specifiek is het Studentenhotel gelegen in 'LIB-4 gebied', waarvoor op grond van artikel 2.2.1c van het LIB aanzienlijke beperkingen gelden voor bouw van woningen.

3 Daarnaast is in de door de gemeenteraad op 19 juli 2020 vastgestelde Amstelveense accommodatiestrategie (de **Accommodatiestrategie**) bepaald dat onder het begrip 'extended stay' wordt verstaan: 'een verblijf vanaf 7 nachten tot maximaal 6 maanden'.

4 Deze maximumverblijfsduur sluit onvoldoende aan op het (gemiddelde) verblijf van de beoogde doelgroep van het Studentenhotel. In combinatie met de (nog te verwachten) effecten van de COVID-crisis op het internationale studentenverkeer leidt dit ertoe dat de business-case voor het Studentenhotel niet sluitend is te krijgen. Om te voorkomen dat van de ontwikkeling moet worden afgezien, wenst Student Experience de maximale verblijfsduur voor extended stay uit te breiden van 6 naar 12 maanden.

5 Tegen deze achtergrond hebben wij een (juridische) analyse uitgevoerd van (i) de houdbaarheid van een maximale verblijfsduur van 12 maanden in relatie tot het LIB en (ii) eventuele beleidsmatige (on)mogelijkheden c.q. kansen met betrekking tot het wijzigen van de Accommodatiestrategie.

6 Deze notitie bevat een samenvatting van onze bevindingen c.q. conclusie. Een uitgebreide onderbouwing (en juridische beschouwing) van de hiervoor opgenomen bevindingen is opgenomen in de bijlage.

Loyens & Loeff N.V. is gevestigd te Rotterdam en staat ingeschreven in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel onder nr. 24370566. Uitsluitend Loyens & Loeff N.V. geldt als opdrachtnemer. Op haar dienstverlening zijn haar Algemene Voorwaarden van toepassing, waarin onder meer een beperking van de

aansprakelijkheid en een aanwijzing van de bevoegde rechter is opgenomen. Deze Algemene Voorwaarden zijn te raadplegen via loyensloeff.com. Deze voorwaarden zijn op 1 juli 2009 gedeponeerd ter griffie van de rechtbank te Rotterdam onder nr. 43/2009.

AMSTERDAM • BRUSSEL • HONGKONG • LONDEN • LUXEMBURG NEW YORK • PARIJS • ROTTERDAM • SINGAPORE • TOKIO • ZÜRICH

II BEVINDINGEN

- *Maximale verblijfsduur van 12 maanden niet in strijd met het LIB*

7 Zowel uit de tekst als de toelichting bij het LIB leiden wij af dat voor de besluitwetgever niet de lengte van het verblijf doorslaggevend wordt geacht voor een kwalificatie als woning, maar met name de (tijdelijke) aard van dat verblijf.[1]

8 De hiervoor geschetste lijn komt terug in de jurisprudentie van de Afdeling.[2] Op basis van de relevante jurisprudentie is voor de kwalificatie van een bepaald gebruik als 'wonen' vereist dat sprake is van een voldoende mate van duurzaamheid. Er is geen sprake van wonen als een initiatiefnemer aannemelijk kan maken dat (is gewaarborgd dat) de (beoogde) gebruikers van een logiesfunctie zijn/haar hoofdverblijf elders behouden, of dat zij in ieder geval niet het oogmerk hebben hun hoofdverblijf (vanuit hun land van origine) definitief te verplaatsen naar de relevante studenten-/hotelkamers. Een eventuele inschrijving in de basisregistratie personen is daarbij volgens de jurisprudentie niet leidend, mits aan de hand van bewijsstukken voldoende kan worden onderbouwd dat een tijdelijk verblijf is beoogd.[3] Waarbij meeweegt dat (studenten)kamers volledig gemeubileerd en ingericht worden aangeboden (en dat bewoners dus niet hun eigen 'huisraad' meenemen) in combinatie met (hotelachtige) dienstverlening, zoals het leveren van beddengoed en het uit handen nemen van de schoonmaak.

9 Op basis van de door ons beoordeelde documenten[4] concluderen wij dat de beoogde exploitatie van het Studentenhotel voldoet aan de daaraan in de jurisprudentie gestelde eisen, zodat de uitbreiding van de maximale verblijfsduur in het Studentenhotel van 6 naar 12 maanden naar onze mening niet in strijd zou (moeten) worden geacht met het LIB. Op voorwaarde dat bij (de voorbereiding van) de relevante planologische besluitvorming zorgvuldig aandacht wordt besteed aan (de borging van) dit aspect, achten wij de kans klein dat de bestuursrechter een bestemmingsplan of verleende omgevingsvergunning niet in stand zou laten.

- *Verlenging van de maximale verblijfsduur is beleidsmatig eveneens mogelijk*

10 Zoals hiervoor opgemerkt, is de maximale verblijfsduur van 6 maanden opgenomen in de Accommodatiestrategie. Voor de door Student Experience gewenste uitbreiding naar 12 maanden is daarom een wijziging van de Accommodatiestrategie vereist, dan wel een specifieke afwijking van het vigerende beleid.

11 Bij een wijziging of afwijking van de Accommodatiestrategie zullen meer belangen moeten worden te betrokken dan het loutere belang van Student Experience bij de ((financiële)

[1] Stb. 2017, 402 (*Nota van Toelichting*), p. 11 in samenhang met p. 16.

[2] Zie ABRvS 23-10-2013, ECLI:NL:RVS:2013:1633, r.o. 3.1, ABRvS, 26-2-2020, ECLI:NL:RVS:2020:588, r.o. 3.1 en 3.2 en voor een voorbeeld uit de lagere rechtspraak Rb. Amsterdam, 17-12-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:8501, r.o. 8.5, 8.6.

[3] Zie nogmaals Rb. Amsterdam, 17-12-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:8501, r.o. 8.5, 8.6. Welke uitspraak is bekrachtigd in ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4034.

[4] Zie de in de Bijlage bij deze notitie opgenomen verwijzingen en citaten.

haalbaarheid van) realisatie van het Studentenhotel. Beide opties behoren naar onze mening beleidsmatig tot de mogelijkheden.

12 Een aandachtspunt is in dit kader het binnen de Metropoolregio Amsterdam (**MRA**) het MRA-ontwikkelkader verblijfsaccomodaties 'Grip op groei' (het **Ontwikkelkader**), welk kader geldt 'voor alle ontwikkelingen (nieuwe vestiging, nieuwbouw, transformatie en uitbreiding) van verblijfsaccommodaties met meer dan 50 slaapplaatsen die niet in het bestemmingsplan passen'. Hierbij wordt op pagina 6 (in paragraaf 2.1) gesteld dat het verblijf 'kort (1 dag tot 6 maanden)' is.[5] Een vraag die daarmee opkomt is of een langere verblijfsduur voor verblijfsaccommodaties volgens het Ontwikkelkader mogelijk is. Dat is naar onze overtuiging het geval. In de eerste plaats wordt in dezelfde paragraaf nadruk gelegd op flexibiliteit en de wens om mee te bewegen met 'marktontwikkelingen'. Daarnaast is het uitgangspunt van het Ontwikkelkader dat het huidige Amsterdamse beleid voorziet 'in de bestuurlijke ambities van de Metropoolregio Amsterdam' en dat het daarom 'geen wijziging' behoeft. Nu dat beleid de grens tussen verblijfsaccomodaties en wonen legt bij 12 maanden kan het niet anders of het Ontwikkelkader laat ruimte voor verblijfsaccomodaties met een verblijfsduur van maximaal 12 maanden.

13 Voorts concluderen wij dat in zijn algemeenheid goed lijkt te kunnen worden betoogd dat een verlenging van de maximale verblijfsduur voor verblijfsaccommodaties naar 12 maanden past c.q. kan passen binnen de in het Ontwikkelkader opgenomen uitgangspunten voor nieuwe initiatieven.

14 Zo zou een dergelijke verlenging bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan de meerwaarde van een initiatief (doordat andere doelgroepen worden aangetrokken c.q. dit leidt tot meer variatie in het aanbod), ook zou een langere verblijfsduur het draagvlak kunnen vergroten (minder vluchtige gasten zorgt wellicht voor een lagere belasting van / betere dynamiek met de omgeving) en kunnen leiden tot een meer duurzame exploitatie van een accommodatie (bij een lagere frequentie van gastenwissels neemt bijvoorbeeld de totale milieubelasting als gevolg van het af-/aanreizen van gasten af). Gasten die langer in het hotel verblijven zullen bovendien minder gericht zijn op het bezoeken van Amsterdam (anders dan de gemiddelde 'weekendtoerist'), zodat een verlenging van de verblijfsduur een bijdrage levert aan de spreiding binnen de MRA. Specifiek voor het Studentenhotel geldt dit temeer, vanwege de specifieke doelgroep waarop Student Experience mikt.

15 Voorts constateren wij dat in verschillende van de nabijgelegen MRA-gemeenten initiatieven met 'extended stay' voor de duur van maximaal 12 maanden worden c.q. zijn ontwikkeld en beleidsmatig worden nagestreefd. Voor voorbeelden verwijzen wij graag naar randnummer 38 e.v. van de Bijlage. Tegen de achtergrond daarvan lijken ons goede gronden aanwezig om te bepleiten dat een maximale verblijfsduur voor extended stay van 12 maanden ook voor Amstelveen haalbaar / wenselijk is te achten.

[5] Zie de definitieve versie van het Ontwikkelkader zoals wij dat hebben geraadpleegd via: https://openresearch.amsterdam/image/2020/6/25/mra_ontwikkelkader_verblijfaccommodaties.pdf

16 Aangezien andere, vergelijkbare, MRA-gemeenten ook nog ruimte bieden aan hotelinitiatieven lijkt daarbij het risico op een 'waterbed-effect' ons beperkt te zijn. Daarbij komt dan dat zowel de Accommodatiestrategie als het Ontwikkelkader ons voldoende aanknopingspunten lijken te bevatten om een overvloedige toestroom af te remmen gelet op de eisen die daarin zijn opgenomen. Eventueel zou ook kunnen worden gekozen voor een tijdelijke of gedeeltelijke pauze of stop voor nieuwe initiatieven met een regeling naar het model zoals dat nu in Haarlem, of Amsterdam van toepassing is.

17 Wij zien daarbij geen risico dat zich gaan voordoen als extended stay om zo strenger beleid in andere gemeenten te omzeilen. Dat zouden zij bij een maximale verblijfduur van 6 maanden immers even goed kunnen doen. Ook op dit punt lijkt het ons dat de Accommodatiestrategie en het Ontwikkelkader reeds voldoende handvatten bevatten om grip te houden op een dergelijke ontwikkeling. Los daarvan zou dat bijvoorbeeld kunnen worden ondervangen door het hanteren van een hogere minimumverblijfsduur van bijvoorbeeld 2 weken. Ook kan dit worden geborgd via het bestemmingsplan of omgevingsvergunning te borgen en door middel van afspraken (op straffe van een contractuele boete) in een anterieure overeenkomst.

18 Gelet op het voorgaande lijkt een generieke aanpassing van de Accommodatiestrategie ons goed mogelijk/verdedigbaar.

19 Hier komt bij dat de Gemeente – blijkens de Gebiedsvisie – met de ontwikkeling van Kronenburg-Uilenstede vooral beoogt een bijdrage te leveren aan de lokale en regionale ambities van de Gemeente en de MRA op het vlak van het aantrekken van (internationale) studenten. Specifiek voor de doelgroep van Student Experience geldt dat deze uiteenvalt in (i) diplomastudenten: studenten die een masteropleiding volgen en (ii) zogeheten 'studiepunt mobiele studenten' die een Erasmus- of soortgelijke opleiding volgen. Op basis van een nadere analyse van haar eigen portefeuille constateert Student Experience dat de studiepunt mobiele student gemiddeld 7 maanden gebruik maakt van haar accommodatie (dit hangt samen met de duur van veel internationale studiebeurzen, zoals de Erasmusbeurzen), terwijl de groep van diplomastudenten voor de duur van hun masteropleiding (i.e. 1 jaar) verblijven. Een maximale verblijfsduur van 12 maanden zou (veel) beter aansluiten bij die beoogde beleidsdoelen, zeker indien daarbij de effecten van de Covid-pandemie op de mobiliteit van internationale studenten in ogenschouw wordt genomen. Amstelveen zou ook in dit opzicht aansluiten bij initiatieven die reeds in de omringende gemeente plaatsvinden.[6]

20 Voor een duurzame behartiging van de door de Gemeente beoogde beleidsdoelen lijkt ons zowel in het kader van een algemene herijking van de Accommodatiestrategie als bij een specifieke afwijking voor het Studenten hotel goed verklaarbaar c.q. verdedigbaar dat de maximale verblijfsduur voor extended stay wordt verlengd naar 12 maanden.

III AFSLUITEND

[6] Zie bijvoorbeeld het vergelijkbare project van Student Experience op de Minervahaven in Amsterdam en de voorbeelden genoemd in randnummer 39 e.v. van de Bijlage.

21 Op basis van het voorgaande concluderen wij dat de door Student Experience gewenste uitbreiding van de verblijfsduur voor extended stay van 6 naar 12 maanden, zowel vanuit juridisch als beleidsmatig oogpunt haalbaar is.

BIJLAGE – JURIDISCHE ONDERBOUWING / ANALYSE

I KWALIFICATIE VAN HET STUDENTEHOTEL ONDER HET LIB

1 Zoals in onze notitie opgemerkt, bevat het LIB beperkingen voor de realisatie van woningen in 'LIB-4' gebied. Uitgangspunt is dat het realiseren van nieuwe geluidgevoelige gebouwen niet is toegestaan. Daarbij zijn uitzonderingen opgenomen voor toevoeging van niet meer dan 25 woningen in bestaand stedelijk gebied. Herstructurering van bestaand stedelijk gebied is eveneens uitgezonderd, mits die herstructurering niet leidt tot een toename met meer dan 25 woningen en evenmin tot een toename van de capaciteit van andere geluidgevoelige gebouwen binnen dit gebied.

2 Het begrip 'woning' (onderdeel van de definitie van geluidgevoelig gebouw) is in het LIB en het Besluit externe veiligheid inrichtingen niet apart gedefinieerd. Volgens de nota van toelichting ontbreekt deze definitie, omdat duidelijk is dat hiermee alle bouwwerken met een woonfunctie worden geduid.[7]

3 Uit de nota van toelichting volgt dat hieronder ook 'bedrijfswoningen, plattelandswoningen, studentenwoningen, recreatiewoningen, woonarken en drijvende woningen' moeten worden verstaan, voor zover het bouwwerken betreft die vergunningplichtig zijn. De nota van toelichting gaat niet in op het concept 'extended-stay'. Wel is een nadere beschouwing opgenomen van het onderscheid tussen woonfuncties en functies die zijn gericht op tijdelijk verblijf. Zie pagina 16 van de nota van toelichting, waarin onder meer het volgende wordt opgemerkt:

> *"Omdat het tijdelijk verblijf betreft en gezondheidseffecten daarom minimaal zullen blijven, zijn wel toegestaan:*
>
> 1. *short-stay-functies zoals hotels, pensions, kazernes en gevangenissen, en;*
> 2. *logiesfuncties voor werknemers en opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen (conform artikel 4, negende lid, Bor) mits de bestemming niet gewijzigd wordt naar wonen.*
>
> *De short-stay- en logiesfuncties vallen niet onder het begrip geluidgevoelig gebouw."*

4 Uit deze passage leiden wij dan ook af dat voor de besluitwetgever niet (alleen) de lengte van het verblijf doorslaggevend wordt geacht voor een kwalificatie als woning, maar met name de (tijdelijke) aard van dat verblijf. Immers, zowel voor gevangenissen als bij logiesfuncties voor de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen geldt in de praktijk dat de verblijfsduur voor (een deel van) de personen die op dergelijk verblijf is aangewezen (veel) langer duurt dan 6 of 12 maanden.

5 Het hiervoor geschetste beeld komt naar onze mening terug in de relevante uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de **Afdeling**). Als vast vertrekpunt

[7] 7 Stb. 2017, 402 (*Nota van Toelichting*), p. 11.

geldt hierbij dat de gemeenteraad (of een college) bij het maken van een planologische afweging beleidsvrijheid heeft om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die het uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Dergelijke keuzes worden door de Afdeling enige terughoudendheid getoetst.

6 In deze context is volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling een voldoende mate van duurzaamheid vereist om een bepaald gebruik als 'wonen' te (moeten) kwalificeren.[8] Uit alle door ons bestudeerde jurisprudentie valt af te leiden dat de duur van het (beoogde) verblijf slechts een van de aspecten is die de bestuursrechter betrekt in zijn beoordeling van de 'mate van duurzaamheid'. In veel gevallen lijken andere omstandigheden doorslaggevend om de vereiste mate van duurzaamheid (wel of) niet aanwezig te achten.[9]

7 Een omstandigheid die in dit kader relevant is, is of een initiatiefnemer aannemelijk kan maken dat (is gewaarborgd dat) de (beoogde) gebruikers van de logiesfunctie zijn/haar hoofdverblijf elders behouden of zij in ieder geval niet het oogmerk hebben hun hoofdverblijf (vanuit hun land van origine) definitief te verplaatsen naar de relevante studenten/hotelkamers. Een tweede belangrijke indicatie dat geen sprake is van een woonkarakter is het volledig gemeubileerd en ingericht aanbieden van kamers in combinatie met (hotelachtige) dienstverlening zoals het leveren van beddengoed en het uit handen nemen van de schoonmaak.[10]

8 Vergelijk in dit kader ook een uitspraak van de Afdeling uit 2014 inzake een extended-stay hotel in Badhoevedorp, waarin de Afdeling heeft geoordeeld dat 'extended stay' voor de duur van maximaal één jaar niet kon worden aangemerkt als voldoende duurzaam onder meer gelet op de door de verhuurder c.q. ontwikkelaar aangeboden diensten.[11]

9 Een uitspraak die op het eerste gezicht minder goed lijkt aan te sluiten op de hiervoor geschetste lijn is een uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2018, waarin de Afdeling oordeelde dat het woonkarakter niet kon worden ontzegd aan het beoogde gebruik van een pand in de gemeente Leiden voor bewoning met een duur van maximaal een collegejaar, respectievelijk 6 maanden.[12] In het desbetreffende geval stelde de initiatiefnemer in eerste instantie zelf dat sprake zou zijn van 'bewoning'. Zover wij uit de relevante uitspraak (en de uitspraak in eerste aanleg) hebben kunnen opmaken, was er bovendien geen sprake van 'aanvullende diensten' zoals die in de Badhoevedorp-casus wel werden aangeboden. Een rol lijkt verder te hebben gespeeld dat het relevante Leidse bestemmingsplan in het geheel geen regels bevatte over "short stay" of andere vormen van verblijf die niet als "wonen" of

"bedrijfswoning" kunnen worden aangemerkt, zodat de planregels geen alternatieve kwalificatie bevatten voor het beoogde gebruik. Naar deze uitspraak wordt door de Afdeling ook verwezen in een uitspraak van 20 september jl., waarin de Afdeling een omgevingsvergunning voor het 'Flowerhotel' (maximumverblijfsduur van zes maanden) in stand liet.[12] Een beroep van appellant op de Leidse casus werd in die zaak afgedaan met

[8] ABRvS 23-10-2013, ECLI:NL:RVS:2013:1633, r.o. 3.1.

[9] Volledigheidshalve merken wij op dat wij slechts één enkele uitspraak zijn tegengekomen waarin het woonkarakter van een logiesfuncties werd beoordeeld in de context van het LIB. In die uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 11 september 2019 kwam de relevante beroepsgrond echter niet inhoudelijk aan de orde in verband met toepassing van het relativiteitsvereiste (ex artikel 8:69a Awb). Zie: Rb. Amsterdam 11-10-2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:6777.

[10] ABRvS, 26-2-2020, ECLI:NL:RVS:2020:588, r.o. 3.1 en 3.2; Rb. Amsterdam, 17-12-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:8501, r.o. 8.5, 8.6

[11] ABRvS 2-4-2014, ECLI:NL:RVS:2014:1163, r.o. 23.2. [12]
ABRvS 16-3-2018, ECLI:NL:RVS:2018:884.

[12] ABRvS 09-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2206.

de overweging dat het Flowerhotel, anders dan bij de Leidse casus geen verblijfsduur van 12 maanden, maar van 6 maanden had.

10 Mede bezien in het licht van de overige jurisprudentie die de Afdeling heeft gewezen, doen de bovengenoemde uitspraken naar onze mening niet af aan het hiervoor geschetste uitgangspunt dat niet de lengte van het verblijf doorslaggevend moet worden geacht voor een kwalificatie als woning, maar met name de (tijdelijke) aard van dat verblijf.[13] In beide zaken lijken ons de overige relevante omstandigheden van het geval bepalend te zijn geweest voor het wellicht wat grotere gewicht dat de Afdeling in die zaken lijkt te hebben toegekend aan een verblijfsduur van 12 maanden. Hierbij kan bovendien nog worden geconstateerd dat de Afdeling in beide gevallen koos voor de zijde van het bestuursorgaan.

11 Dit laatste sterkt ons in de gedachte dat de Afdeling bij het maken van haar afweging ontvankelijk is voor (en – gegeven de terughoudendheid van de toetsing – in beginsel meer waarde hecht aan) argumenten die betrekking hebben op de specifieke aard van het verblijf (welke voorzieningen worden er aangeboden) en de wijze waarop het betrokken bestuursorgaan de tijdelijkheid van het verblijf is geborgd, dan dat de verblijfsduur in een gegeven situatie 6 of 12 maanden bedraagt. Indien dergelijke aspecten in de (de voorbereiding van) de besluitvorming over het Studentenhotel voldoende worden meegenomen c.q. geborgd in het planologische besluit, achten wij de kans daarom klein dat de bestuursrechter in de omstandigheid dat de verblijfsduur van 6 naar 12 maanden wordt verlengd aanleiding zou zien dat besluit niet in stand te laten.

- *Toepassing juridisch kader op het Studentenhotel*

12 Bezien in het licht van het voorgaande is van belang dat het tijdelijke karakter van de logies/hotelfunctie van het Studentenhotel door Student Experience in voldoende mate zal (kunnen) worden verzekerd om eventuele planologische risico's zoveel mogelijk te beperken.

13 De navolgende omstandigheden / uitgangspunten lijken ons in dat kader van belang:

(i) De indeling en inrichting van het Studentenhotel zal voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit voor logiesfuncties;

(ii) In de lay-out van de verdiepingen wordt specifiek voorzien in faciliteiten die het logies/hotelmatige gebruik mogelijk maken (denk onder meer aan extra ruimtes op de verdiepingen voor de opslag van schoonmaakspullen, lakens en witgoed);

(iii) Student Experience exploiteert momenteel een studentenhotel op de Minervahaven in Amsterdam (**Studentenhotel Minervahaven**), waarvoor een maximale verblijfsduur geldt van 12 maanden. Het tijdelijke karakter van de logiesruimtes en de specifieke aard van het beoogde gebruik staan voorop in alle correspondentie met

[13] Wij hebben een uitgebreid jurisprudentieonderzoek verricht, zodat wij de kans (zeer) beperkt achten dat toch jurisprudentie (van de Afdeling) beschikbaar zou zijn die wij nu niet zouden hebben getraceerd. Nu het begrip 'extended stay' pas in de afgelopen jaren meer algemeen in gebruik is geraakt, lijkt de kans ons bovendien zeer klein dat er (oude) jurisprudentie beschikbaar zou zijn die wij niet digitaal hebben kunnen traceren.

potentiële bewoners en dit gebruik wordt ook daadwerkelijk vastgelegd, zoals blijkt uit de volgende omstandigheden:

(a) bij de bevestiging van de boeking van een kamer in Studentenhotel Minervahaven deelt Student Experience de student het volgende mee (**Bijlage A**):

> *"Student Experience Amsterdam Minervahaven exclusively provides temporary accommodation. This complex is especially designed for students who visit Amsterdam for a short period of time. We kindly request you to confirm your booking only if you are visiting Amsterdam for a temporary educational purpose."*

(b) studenten dienen een zogenaamde 'Declaration of temporary stay' (**Bijlage B**) ondertekenen, waar onder andere het volgende in staat:

> *"Student Experience Amsterdam Minervahaven (Minervahaven) is exclusively available to visitors who are in Amsterdam on a temporary basis for an educational purpose, such as a student, PHD, trainee, lecturer or guest lecturer at an educational institution (…) Any letter or written communication will be addressed to the current (foreign) address stated in the Booking. (…) The undersigned is aware that the accommodation is exclusively available to eligible visitors who are in Amsterdam on a temporary basis for an educational purpose."*

(c) studenten van het Studentenhotel Minervahaven moeten een 'Accomodation Agreement' (de **Modelovereenkomst; Bijlage C**) ondertekenen, waarin wederom wordt bevestigd dat de accommodatie uitsluitend beschikbaar is voor bezoekers die tijdelijk in Amsterdam zijn met een educatief doel, zoals een student, PhD researcher, stagiair, docent of gastdocent aan een instelling voor hoger onderwijs. Uit de Modelovereenkomst volgt verder dat in het studentenhotel verschillende faciliteiten worden geboden, zoals een wasserette en gratis fietsen, e-bikes en e-auto's. Ook wordt de studio volledig ingericht met meubilair;

(d) uit de Modelovereenkomst volgt daarnaast dat een verblijf van langer dan 12 maanden expliciet niet is toegestaan, dat de student moet bevestigen dat hij

of zij van plan is slechts tijdelijk in Amsterdam te verblijven, zonder zijn of haar 'center of life' naar de studio te verplaatsen en dat het niet mogelijk is om na afloop van de Overeenkomst een nieuwe Overeenkomst te sluiten voor een andere studio;

(e) uit de bijlage 'Advertising' (**Bijlage D**) volgt dat de volgende tekst in alle advertenties van de studentenhotels van Student Experience staat opgenomen:

> *"The booking period for all studios is from November 1st 2020 until the end of August 2021. Extending your stay is not possible."*

(f) studenten in Studentenhotel Minervahaven moeten daarnaast documenten ondertekenen waaruit blijkt dat zij (i) hun hoofdverblijf in het buitenland hebben, (2) de officiële communicatie via hun thuisadres verloopt en (3) de borg pas wordt teruggestort als huurders een bewijs van uitschrijving bij de gemeente aan Student Experience overleggen.

(iv) Het Studentenhotel zal op dezelfde wijze en met gebruikmaking van dezelfde documentatie door Student Experience worden geëxploiteerd als het Studentenhotel Minervahaven.

14 De hiervoor geschetste uitgangspunten en de door ons beoordeelde documenten bieden naar onze mening ruim voldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat het tijdelijke karakter van de logies-/hotelfunctie van het Studentenhotel in voldoende mate kan worden geborgd, zodat de beoogde exploitatie van het Studentenhotel voldoet aan de daaraan in de jurisprudentie gestelde eisen.

15 In relatie tot de inschrijving van studenten in de gemeentelijke basisregistratie merken wij daarbij nog op dat dergelijke inschrijvingen naar onze mening niet aan het 'logies-karakter' van het Studentenhotel in de weg zouden staan.

16 Zie hierover bijvoorbeeld de hiervoor reeds aangehaalde uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 17 december 2014.[14] Die casus betrof een handhavingsgeschil in relatie tot de Amsterdamse Huisvestingsverordening en speelde dus in een iets andere context. Ter discussie stond in die zaak of appartementen tot de woonvoorraad waren gaan behoren doordat deze op enig moment duurzaam als woningen waren gebruikt c.q. verhuurd. Uit de desbetreffende uitspraak valt echter af te leiden dat inschrijvingen in de basisregistratie weliswaar een aanwijzing kunnen zijn dat sprake is voor permanente bewoning, maar dat voor die conclusie tevens is vereist dat 'de bewoner de intentie heeft om de woonruimte als hoofdverblijf te gebruiken'. Dat een dergelijke intentie ontbrak kon volgens de rechtbank – onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis bij de Huisvestingswet – worden afgeleid uit onder meer (foto's van) de door verhuurder geleverde huisraad die in de desbetreffende appartementen aanwezig was, uitdraaien van LinkedIn-pagina's van

voormalige bewoners en uit overgelegde schriftelijke verklaringen van die bewoners. De rechtbank achtte in dat geval bovendien niet relevant dat er geen huurovereenkomsten waren overgelegd waaruit de verblijfsduur van de desbetreffende huurders kon worden afgeleid. De door de rechtbank gehanteerde redenering is door de Afdeling in haar uitspraak van 30 december 2015 in stand gelaten.[15]

17 Gelet op dit laatste ondersteunt bovengenoemde jurisprudentie onzes inziens tevens de conclusie dat aan de verblijfsduur in de beoordeling door de Afdeling uiteindelijk geen doorslaggevende betekenis wordt toegekend c.q. moet worden toegekend. Indien de Afdeling zwaar zou tillen aan de lengte van de verblijfsduur dan had het onzes inziens voor de hand gelegen dat de niet-overgelegde huurovereenkomsten in die zaak een grotere rol zouden hebben gespeeld. In de beoordeling door de Afdeling van (de door de rechtbank gehanteerde verdeling) van de bewijslast komt dat niet naar voren. Dat lijkt ons een indicatie dat de Afdeling inderdaad minder zwaar tilt aan de specifieke duur van het verblijf, mits er

[14] Zie nogmaals Rb. Amsterdam, 17-12-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:8501, r.o. 8.5, 8.6

[15] ABRvS 30-12-2015, ECLI:NL:RVS:2015:4034. Deze uitspraak sluit ook aan bij eerdere jurisprudentie, zie ABRvS 05-092012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6487, rov. 3.2.

voldoende argumenten voor handen zijn om de intentie van de (voormalige) bewoners te kunnen onderbouwen.

18 In de praktijk treft Student Experience maatregelen om het risico te ondervangen dat uit een inschrijving in het basisregister zou moeten worden afgeleid dat sprake is van bewoning in plaats van logies.

19 Ten aanzien van het Studentenhotel Minervahaven is hier bijvoorbeeld over afgesproken dat Student Experience de gemeente Amsterdam aan de hand van boekingsbevestigingen actief informeert welke studenten zich zullen inschrijven. Daarbij verplichten studenten zich uitschrijving aan het einde van de looptijd van hun contract (van maximaal 12 maanden), waarbij een schriftelijk aantoonbare uitschrijving geldt als voorwaarde om de door de gebruiker gestorte borg terug te ontvangen. In combinatie met de andere omstandigheden die hiervoor zijn toegelicht, zoals het vastleggen van de bedoeling van partijen in de relevante overeenkomsten en communicatiemiddelen, inschrijving c.q. aanstelling bij een onderwijsinstelling als voorwaarde om te kunnen huren en de verklaringen die studenten afleggen over de intentie van hun gebruik, valt naar onze mening uit de enkele inschrijving in de basisregistratie niet af te leiden dat toch sprake zou zijn van gebruik dat moet worden gekwalificeerd als wonen.

20 Mede bezien in het licht van het wat casuïstische karakter van de jurisprudentie zijn procedurele (planologische) risico's op voorhand niet met 100 procent zekerheid uit te sluiten. Op voorwaarde dat bij (de voorbereiding van) de relevante planologische besluitvorming zorgvuldig aandacht is besteed aan (de borging van) dit aspect achten wij de kans echter klein dat de bestuursrechter een vastgesteld bestemmingsplan of verleende omgevingsvergunning voor het Studentenhotel met een verblijfsduur van 12 maanden niet in stand zou laten.

II BELEIDSMATIGE INPASBAARHEID LANGERE VERBLIJFSDUUR

21 Zoals hiervoor opgemerkt, is de maximale verblijfsduur van 6 maanden opgenomen in de Accommodatiestrategie. Voor de door Student Experience gewenste uitbreiding naar 12 maanden is daarom een wijziging van de Accommodatiestrategie vereist, dan wel een specifieke afwijking van het vigerende beleid.

22 Beide opties behoren naar onze mening tot de mogelijkheden. Wij lichten dat hieronder toe.

23 Wij stellen voorop dat de raad van de Gemeente een eventuele wijziging of afwijking van de Accommodatiestrategie meer belangen dient te betrekken dan het loutere belang van Student Experience bij de ((financiële) haalbaarheid van) realisatie van het Studentenhotel.

24 Met het voorgaande in het achterhoofd hebben wij op basis van de relevante beleidsstukken getracht te achterhalen met het oog op welke belangen de nu geldende termijn van maximaal 6 maanden in de Accommodatiestrategie is opgenomen. Op basis van de raadsstukken leek ons de voornaamste reden voor het hanteren van deze termijn te zijn ingegeven door de problematiek die de Gemeente heeft ervaren bij (de ontwikkeling van) Kronenburg-Uilenstede.

25 In reactie op een eerste versie van deze notitie vernamen wij dat de gemeente de termijn van 6 maanden in de Accommodatiestrategie mede heeft gebaseerd op de termijn zoals

deze door de gemeente Amsterdam wordt gehanteerd. Gegeven de grote invloed van de Amsterdamse situatie op de Amstelveense (logies)markt lijkt ons dat beleidsmatig een logische keuze.

26 Tegelijkertijd merken wij op dat het hotelbeleid van Amsterdam zich richt op alle vormen van verblijfsaccomodatie 'vanaf 1 nacht tot 12 maanden', waarbij voor de definitie van 'short stay' wordt uitgegaan van een maximale verblijfsduur van 6 maanden.[16] Als met het Amstelveense beleid is beoogd voor de invulling van het begrip extended stay aansluiting te zoeken bij het Amsterdamse beleid dan ligt het hanteren van een maximale verblijfsduur voor extended stay van 12 maanden in de reden. Dat is immers waar het accommodatiebeleid van Amsterdam in algemene zin de waterscheiding legt tussen logies en wonen. Nu wij in de onderliggende (raads)stukken verder geen (andere) aanknopingspunten zijn tegengekomen die maken dat een uitbreiding van de maximale verblijfsduur bij extended stay in Amstelveen vanuit beleidsmatig oogpunt om andere redenen onwenselijk is te achten achten, zou het voorgaande wellicht al een reden kunnen zijn om een herijking c.q. precisering van de Accomodatiestrategie te overwegen in die zin dat de maximale termijn voor extended stay wordt verruimd naar 12 maanden.

27 Wij gaan hierna in op enkele van de meer relevante aspecten die in deze beleidsafweging een rol zouden kunnen spelen.

- *MRA-ontwikkelkader verblijfsaccomodaties*

28 Op beleidsmatig vlak is relevant dat binnen de Metropoolregio Amsterdam (**MRA**) het MRAontwikkelkader verblijfsaccomodaties 'Grip op groei' (uit juli 2019) is ontwikkeld (het **Ontwikkelkader**).

29 Op grond van het Besluit Ruimtelijke Ordening (en de daarin vastgelegde ladder voor duurzame verstedelijking) dienen bestuursorganen zorgvuldig af te wegen of een nieuwe vastgoed ontwikkeling passend is. Het Ontwikkelkader is van deze ladder een invulling. Daarnaast knoopt het Ontwikkelkader aan bij de uit hoofde van de Noord-Hollandse Provinciale Ruimtelijke Verordening (**PRV**) geldende verplichting voor gemeenten om regionaal afspraken te maken over nieuwe 'overige stedelijke ontwikkelingen' (artikel 5a PRV). Het Ontwikkelkader geldt strikt genomen dus niet voor een wijziging van het gemeentelijke beleid, maar zal een rol spelen bij een voor het Studentenhotel te verlenen omgevingsvergunning / vast te stellen bestemmingsplan.

30 Volgens het Ontwikkelkader geldt dat kader 'voor alle ontwikkelingen (nieuwe vestiging, nieuwbouw, transformatie en uitbreiding) van verblijfsaccommodaties met meer dan 50 slaapplaatsen die niet in het bestemmingsplan passen'. Hierbij wordt op pagina 6 (in paragraaf 2.1) gesteld dat het verblijf 'kort (1 dag tot 6 maanden)' is.[17]

31 Een vraag die daarmee opkomt is of een langere verblijfsduur voor verblijfsaccommodaties wel strookt met het Ontwikkelkader. Dat is onzes inziens het geval. In dezelfde paragraaf 2.1 wordt namelijk benadrukt dat het streven met het Ontwikkelkader is (i) 'om in de

---

[16] Vergelijk pagina 7 en 9 van de door de raad van Amsterdam vastgestelde 'Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 zoals gepubliceerd op 27 juni 2017 (Gemeenteblad 2017, 108802).

[17] Zie de definitieve versie van het Ontwikkelkader zoals wij deze hebben geraadpleegd via: https://openresearch.amsterdam/image/2020/6/25/mra_ontwikkelkader_verblijfaccommodaties.pdf

afweging flexibiliteit en kansen mee te kunnen nemen' en (ii) dat 'kan meebewogen worden met de marktontwikkelingen' respectievelijk (iii) 'gewenste ontwikkelingen [kunnen worden] aangejaagd'.

32 Bovendien staat in het Ontwikkelkader expliciet (zie pagina 7 daarvan) dat het in Amsterdam vastgestelde toetsingskader 'strenger' is. Daarbij wordt geconcludeerd dat het huidige Amsterdamse beleid 'dus voorziet in de bestuurlijke ambities van de Metropoolregio Amsterdam' en dat het daarom 'geen wijziging' behoeft. Zoals hiervoor is vastgesteld, legt het Amsterdamse beleid (dat dateert van vóór vaststelling van het Ontwikkelkader) de grens tussen verblijfsaccomodaties en logies bij 12 maanden. Op pagina 14 van het Ontwikkelkader wordt opgemerkt – in aanvulling op de passages op pagina 7 – dat het Amsterdamse hotelbeleid 'volledig aan de uitgangspunten van het MRA ontwikkelkader' voldoet. Gelet hierop kan de conclusie naar onze mening geen andere zijn dan dat het Ontwikkelkader in ieder geval ruimte laat voor het verlengen van de maximale verblijfsduur voor verblijfsaccomodaties naar 12 maanden.

33 Wat voorts van belang is, is dat het Ontwikkelkader in zijn algemeenheid binnen de MRA een aanzienlijke extra marktruimte van 9.000 kamers ziet ontstaan vanaf 2020. Om die

---

vraag in goede banen te leiden bevat het Ontwikkelkader een aantal uitgangspunten voor nieuwe ontwikkelingen.

34 Heel beknopt samengevat, dient een ontwikkeling (i) bij te dragen aan spreiding van toerisme binnen de MRA (niet gericht op doelgroepen die alleen naar Amsterdam gaan), (ii) meerwaarde te hebben (bijvoorbeeld door bij te dragen aan variatie in het type aanbod), (iii) economisch haalbaar zijn, (iv) te beschikken over draagvlak en (v) het initiatief heeft aandacht voor duurzaam ondernemen.[18] Voor de goede orde: dit betreft geen harde eisen, maar aspecten waarop een plan kan worden beoordeeld.

35 In zijn algemeenheid lijkt ons goed te kunnen worden betoogd dat een verlenging van de maximale verblijfsduur voor verblijfsaccommodaties in Amstelveen naar 12 maanden binnen het Ontwikkelkader past c.q. kan passen. Zo zou een dergelijke verlenging (i) bijvoorbeeld kunnen bijdragen aan de meerwaarde van een initiatief (doordat andere doelgroepen worden aangetrokken c.q. dit leidt tot meer variatie in het aanbod), (ii) het draagvlak binnen de omgeving kunnen vergroten (omdat minder vluchtige gasten wellicht zorgen voor meer betrokkenheid en daardoor een lagere belasting van / betere dynamiek met de omgeving) en/of kunnen leiden tot (iii) een meer duurzame exploitatie van een accommodatie (bij een lagere frequentie van gastenwissels neemt bijvoorbeeld de totale milieubelasting als gevolg van het af-/aanreizen van gasten af). Gasten die langer in het hotel verblijven zullen bovendien minder gericht zijn op het bezoeken van Amsterdam (anders dan de gemiddelde 'weekendtoerist'), zodat een verlenging van de verblijfsduur een bijdrage levert aan de met het Ontwikkelkader beoogde spreiding binnen de MRA.

36 Zeker gelet op de specifieke doelgroep waar het Studentenhotel op mikt, lijk het ons dat deze argumenten niet alleen in algemene zin opgaan, maar (juist) ook in het specifieke geval van Student Experience. Kortom: het Ontwikkelkader staat er niet aan in de weg om bij de invulling van 'extended stay' te kiezen voor een maximale verblijfsduur van 12 maanden.

---

[18] Vergelijk pagina 11 tot en met 14 van het Ontwikkelkader.

- *Beleid / Initiatieven omringende gemeenten*

37 Hiervoor is reeds enkele malen benadrukt dat Amstelveen met een verlenging van de maximale verblijfduur zou aansluiten bij het geldende Amsterdamse beleid. Amsterdam heeft in de afgelopen jaren ook daadwerkelijk de nodige extended stay initiatieven voor een maximale verblijfsduur van 12 maanden toegestaan.[19] Dit uitgangspunt is met de vaststelling van het vigerende beleid in 2017 bestendigd.

38 Daarnaast constateren wij dat in verschillende van de dichterbij gelegen gemeenten binnen de MRA initiatieven met 'extended stay' voor de duur van maximaal 12 maanden worden c.q. zijn ontwikkeld. Het gaat het bestek van deze notitie te buiten om daarvan een uitputtend overzicht op te nemen, maar wij hebben hierna enkele relevante voorbeelden opgenomen ter illustratie:

(i) de gemeenteraad van Haarlem heeft in haar hotelbeleid een 'hotelaanvraagpauze' ingelast, maar is tegelijkertijd nadrukkelijk 'op zoek' naar 'nieuwe concepten die de tijdelijke verblijfsfunctie faciliteren' voor verschillende starters (genoemd worden: (her)starters, jongeren, (internationale) studenten, buitenlandse werknemers, statushouders en mensen in scheiding). Voor dat soort initiatieven kan 'op basis van vigerend beleid een uitzondering worden gemaakt'.[20] Voor extended-stay lijkt daarbij (ook) voor Haarlem de grens voor extended stay te liggen bij een verblijfsduur van 12 maanden, zoals blijkt uit de voor het extended-stay hotel NexT verleende omgevingsvergunning;[21]

(ii) in Badhoevedorp is het Amrath Hotel aan de Meidoornweg 2 gevestigd gericht op de zakelijke extended-stay markt, met een maximale verblijfsduur van 1 jaar;[22]

(iii) de Gemeente Ouder-Amstel heeft in het hotel en leisure beleid ambities neergelegd voor onder meer de zogenaamde 'de Nieuwe Kern' (het gebied in de omgeving van het Amstel Business Park), waarin voor dit deel van de gemeente wordt gekeken naar onder meer hotels in de (zakelijke) extended stay-markt;[23]

39 Gelet op het voorgaande lijkt ons op goede gronden te kunnen worden bepleit dat een maximale verblijfsduur voor extended stay van 12 maanden ook voor Amstelveen haalbaar / wenselijk is te achten.

---

[19] Zie bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor het Studentenhotel Minervahaven (https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0363.T1804PBGST-VG01/vb_NL.IMRO.0363.T1804PBGSTVG01.pdf).

[20] Zie pagina 18 van de Haarlemse hotelbeleid d.d. 4 december 2019, zoals te raadplegen via https://gemeentebestuur.haarlem.nl/Vergaderingen/Besluitenlijst-BenW/2019/10-december/10:00/VaststellenHotelbeleid/2019827900-2-Bijlage-1-Hotelbeleid-Haarlem-2019.pdf.

[21] Vergelijk bijvoorbeeld de voor het concept 'NexT' aan de Ruychaverstraat 3 verleende omgevingsvergunning die uitgaat van een verblijfsduur van '3 tot zes maanden met een mogelijke uitloop tot 12 maanden': https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0392.OV2120007-va01/d_NL.IMRO.0392.OV2120007-va01.pdf

[22] Zie de begripsbepaling in het bestemmingsplan die extended stay definieert als 'het bedrijfsmatig aanbieden van logies anders dan in een woning voor kortstondig verblijf van tenminste één week tot maximaal één jaar aan natuurlijke personen die buiten de gemeente hun woonverblijf dan wel vaste woon- of verblijfplaats hebben': https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0394.BPGbadlynoost00000-C001/r_NL.IMRO.0394.BPGbadlynoost00000-C001_0001Begrippen.html#d69346c6-369e-48c3-afb0-a380427f501c

[23] Zie paragraaf 4.3 van de Hotel en Leisure visie van Ouder-Amstel zoals vastgesteld op 3 juli 2019: https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Ouder-Amstel/CVDR626186.html

40 Aangezien andere, qua ligging ten opzichte van Amsterdam met Amstelveen vergelijkbare, MRA-gemeenten ook nog ruimte bieden aan hotelinitiatieven lijkt daarbij het risico op een 'waterbed-effect' van een beleidswijziging beperkt. Daarbij komt dan dat zowel de Accommodatiestrategie als het Ontwikkelkader onzes inziens voldoende aanknopingspunten bevatten om een overvloedige toestroom af te remmen op basis van de daarin opgenomen eisen. Daarnaast zou dat risico kunnen worden beperkt door middel van een 'gefaseerde uitrol' (waarbij in eerste instamtie bestaande verblijfsaccommodaties / ontwikkelplannen onder het nieuwe beleid vallen), of met een beleidsmatige beperking van het totaalaantal initiatieven dat voor de verlengde verblijfsduur in aanmerking kan komen, bijvoorbeeld door middel van een tijdelijke of gedeeltelijke pauze of stop voor nieuwe

---

initiatieven (een regeling naar het model zoals dat nu in Haarlem, of Amsterdam van toepassing is).

41 Een risico dat hotels zich gaan voordoen als extended stay in verband met de bestaande hotelstops/-pauzes in Amsterdam en Haarlem zien wij niet. Dat zouden deze partijen immers even goed kunnen zolang de maximale verblijfduur van 6 maanden (nog) geldt. Ook op dit punt lijkt het ons dat de Accommodatiestrategie en het Ontwikkelkader reeds voldoende handvatten bevatten om grip te houden op dergelijke manoeuvres. Los daarvan zou dat verder kunnen worden ondervangen door het opnemen van een hogere minimumverblijfsduur van bijvoorbeeld 2 weken. Daarnaast beschikt de gemeente uiteraard over mogelijkheden die risico's via het bestemmingsplan of omgevingsvergunning te mitigeren en/of door middel van afspraken (op straffe van een contractuele boete) in een anterieure overeenkomst.

- *Amstelveense Accommodatiestrategie*

42 Voorts lijkt ons relevant dat het verschil tussen extended stay voor de duur van maximaal 6 of 12 maanden niet maakt dat een verblijfsaccommodatie niet zou kunnen voldoen aan het in de Accommodatiestrategie opgenomen uitgangspunt dat verblijfsaccommodatie een 'toegevoegde waarde' moet hebben voor Amstelveen (volgens de in deze strategie bepaalde uitgangspunten). Bij een verblijfsduur van 12 maanden lijkt ons immers evenzeer dat een verblijfsaccommodatie kan bijdragen aan de in de Accommodatiestrategie opgenomen uitgangspunten, zoals dat een initiatief een bijdrage moet leveren aan aspecten zoals het Amstelveense vestigingsbeleid en de gewenste 'quality of life'.

- *Specifieke omstandigheden in relatie tot het Studentenhotel*

43 In aanvulling op het voorgaande wijzen er in dit verband op dat de Gemeente met de ontwikkeling van Kronenburg-Uilenstede – blijkens de Gebiedsvisie – heeft beoogd een bijdrage te leveren aan de regionale en lokale ambities van de Gemeente Amstelveen (en de Metropoolregio Amsterdam) ter versterking van het internationale woonmilieu in Amstelveen.

44 Al met al concluderen wij dat een meer algemene wijziging van de Accommodatiestrategie zou aldus aansluiten bij de ontwikkelingen in de haar omringende gemeente, maar zeker ook specifiek voor de beleidsdoelen die de Gemeente op Kronenburg-Uilenstede nastreeft.

45 Specifiek voor de doelgroep van Student Experience kan in dat kader worden opgemerkt dat deze uiteenvalt in (i) diplomastudenten: studenten die een masteropleiding volgen en

(ii) zogeheten ‘studiepunt mobiele studenten’ die een Erasmus- of soortgelijke opleiding volgen. Het bijzondere kenmerk van deze groep studenten is dat zij allemaal uitwonend zijn met, na aankomst in Nederland, een onmiddellijke woningvraag. Bij een nadere analyse van haar eigen portefeuille constateert Student Experience dat de studiepunt mobiele student gemiddeld 7 maanden gebruik maakt van haar accommodatie (dat hangt samen met de duur van veel internationale studiebeurzen, zoals de Erasmus-beurzen), terwijl de groep van diplomastudenten voor de duur van hun masteropleiding (i.e. 1 jaar) verblijven. 46 Het voorgaande wordt overigens nog versterkt door de effecten van de Covid-pandemie waarvan het zich laat aanzien dat deze een impact heeft op het reis- en studiegedrag van de doelgroep van het project. De populatie wordt minder mobiel en het aandeel kortdurende verblijven staat onder druk. Op de voorzienbare termijn lijkt daardoor een exploitatie van extended stay hotels die is gericht op korter durend verblijf met een hogere frequentie van gastenwisselingen niet langer realistisch.

47 Wij begrijpen van Student Experience overigens dat zowel nationale als internationale studenten gebruik maken van de door haar geëxploiteerde studentenhotels (zoals het Studentenhotel Minervahaven). Beide groepen studenten zijn even welkom, maar in de praktijk is wel gebleken dat een relatief beperkte verblijfsduur van 12 maanden in mindere mate Nederlandse studenten aantrekt. Expats zijn in de studentenhotels niet welkom, omdat Student Experience uitsluitend verhuurt aan studenten die een bewijs van inschrijving aan een Nederlandse (hoger) onderwijsinstelling kunnen overleggen.

- *Afrondend*

48 Het is uiteindelijk aan de bestuursorganen van de Gemeente om te bepalen welke route haar beleidsmatig het meest aangewezen c.q. wenselijk lijkt met betrekking tot wijzigingen en/of afwijken van de Accommodatiestrategie.

Gelet op hetgeen hiervoor is toegelicht, zien wij echter geen obstakels om de door Student Experience voorgestane uitbreiding van de maximale verblijfsduur van 6 naar 12 maanden te faciliteren. Integendeel, voor een duurzame behartiging van de beoogde beleidsdoelen lijkt een algemene herijking van de Accommodatiestrategie, dan wel een specifieke afwijking voor het Studentenhotel, wenselijk c.q. noodzakelijk te zijn.

BIJLAGE 2 Toetsingsadvies Stibbe

mr. C.N.J. Kortmann

Advocaat

Advocaten en notarissen
Beethovenplein 10
Postbus 75640
1070 AP Amsterdam
Nederland

T +31 20 546 04 12
M +31 6 515 532 78
F +31 20 546 07 10

tijn.kortmann@stibbe.com www.stibbe.com

Per e-mail

Aan het college van burgemeester en wethouders
van de gemeente Amstelveen

t.a.v. de heer J. Naftaniel
Laan Nieuwer-Amstel 1
1182 JR AMSTELVEEN

Onze ref.
CK/dk/1041386/23578351
Datum
13 november 2020

Toetsingsadvies memorandum Student Experience over extended stay Geacht

college, geachte heer Naftaniel,

U hebt ons gevraagd om het memorandum van mrs. R.J. de Heer en M. Hashemi van 14 oktober 2020 (ref. 42723877), gereviseerd op 6 november 2020 (hierna: het memo) aan een juridische toets te onderwerpen. Het memo strekt ter onderbouwing van de wens van Student Experience Beheer B.V. (hierna: SE) om een verruiming van de toegestane verblijfsduur in het studentenhotel dat SE wil realiseren in het gebied Uilenstede-Kronenburg te Amstelveen (hierna: het studentenhotel).

In de gemeentelijke visie op verblijfsaccommodaties, vastgesteld door de raad van uw gemeente op 19 juli 2019 als 'Accommodatiestrategie en toeristenbelasting', is 'extended stay' (de door SE beoogde accommodatievorm) gedefinieerd als een verblijf van gasten vanaf 7 nachten tot maximaal 6 maanden. SE zou in het studentenhotel verblijf tot maximaal 12 maanden willen toestaan.

Deze brief bevat het gevaagde toetsingsadvies. Het gaat in op de in het memo getrokken conclusies over de kwalificatie van het studentenhotel onder het LIB en de beleidsmatige inpassing van de maximale verblijfsduur van 12 maanden. Eerst volgt nu een samenvatting van onze bevindingen.

Samenvatting

- Het memo bevat de terechte constatering dat voor een uitbreiding van de maximale verblijfsduur naar 12 maanden een wijziging van de Accommodatiestrategie is vereist, dan wel een specifieke afwijking van het vigerende beleid. Volgens het memo is een dergelijke wijziging of afwijking goed verklaarbaar c.q. verdedigbaar. Daar kan nog het volgende aan worden toegevoegd.
- Voor het leggen van de grens tussen enerzijds logiesfuncties (horeca) en anderzijds woonfuncties op een maximum verblijfsduur van 12 maanden kan met name worden aangesloten bij het Amsterdamse overnachtingsbeleid. Voor de nieuwvestiging van logiesfuncties is het Amsterdamse beleid restrictief. Omdat Kronenburg grenst aan Buitenveldert, waar een "nee, tenzij"-beleid geldt, en het Ontwikkelkader van de MRA inzet op een regionale strategie voor verblijfsaccommodaties, zal de vestiging van een

studentenhotel in het gebied Kronenburg-Uilenstede beleidsmatig goed gemotiveerd moeten worden. Het Ontwikkelkader geeft daar handvatten voor.

- Voor het gebied Kronenburg-Uilenstede doet zich daarnaast de specifieke vraag voor of een maximum verblijfsduur van 12 maanden zich verdraagt met de beperkingen die gelden voor de realisatie van woningen in zone 4 van het LIB. Volgens het memo is de door SE gewenste uitbreiding van de [maximale] verblijfsduur voor extended stay van 6 naar 12 maanden juridisch haalbaar. De conclusie vraagt om drie nuanceringen.
- Ten eerste is op basis van de jurisprudentie niet geheel zeker dat extended stay met een maximale verblijfsduur van 6 maanden buiten de definitie van wonen als bedoeld in het LIB valt. Dat komt omdat er geen specifieke rechtspraak over het begrip woning onder het LIB voorhanden is en omdat volgens de bestuursrechter aan een verblijf korter dan zes maanden niet zonder meer een woonkarakter kan worden ontzegd.
- Ten tweede blijkt uit een recente uitspraak over het Flowerhotel in Aalsmeer dat de bestuursrechter op geluidbelaste locaties relatief veel gewicht lijkt toe te kennen aan de verblijfsduur. Dat strookt met de Nota van Toelichting op het LIB, waarin staat dat short-stay functies in zone 4 zijn toegelaten, omdat het tijdelijk verblijf betreft en gezondheidseffecten daarom minimaal zullen blijven.
- Ten derde wordt short stay in diverse bronnen gekoppeld aan een maximum verblijfsduur van zes maanden. Hoewel die termijn geen formeel juridische status heeft, lijken in de uitspraken over het Leidse studentenhotel en het Flowerhotel te Aalsmeer langere verblijfsduren dan zes maanden een indicatie te zijn voor een woonfunctie.
- Het voorgaande betekent niet dat oprekking van de maximale verblijfsduur van extended stay in zone 4 van het LIB juridisch onhaalbaar is. Wel kleven er juridische risico's aan en zal voor een maximum verblijfsduur van 12 maanden op zijn minst een zeer stevige motivering zijn vereist. In dit advies reiken wij bouwstenen voor die motivering aan.

Opzet memo

Het memo bevat drie onderdelen, de aanleiding voor het memo (I), de bevindingen (II) en een conclusie (III) met de strekking dat de door SE gewenste uitbreiding van de verblijfsduur voor extended stay van 6 naar 12 maanden zowel vanuit juridisch als beleidsmatig oogpunt haalbaar is.

In het memo is een bijlage geïntegreerd (p. 6-17) waarin de bevindingen (II) worden onderbouwd. In de bijlage worden twee vragen behandeld. De eerste is of het studentenhotel onder het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) als woning moet worden aangemerkt (I). Tot nu toe lijkt de gemeente ervan uit te gaan dat dat niet het geval is. De tweede is of een langere verblijfsduur voor extended stay 'beleidsmatig inpasbaar' is (II). In dit onderdeel komt aan de orde of en hoe de gemeenteraad zou kunnen besluiten tot een wijziging van de definitie van het begrip extended stay, beleidsmatig of specifiek ten behoeve van het gebied of het project.

Hierna zullen beide onderdelen van de bijlage worden getoetst. Het zwaartepunt ligt bij het eerste onderdeel.

Kwalificatie van het studentenhotel onder het LIB

In het memo wordt gesteld dat er voldoende aanknopingspunten zijn voor de conclusie dat het tijdelijke karakter van de logies-/hotelfunctie van het studentenhotel in voldoende mate kan worden geborgd. Wordt bij de planologische besluitvorming zorgvuldig aandacht besteed aan deze borging, dan is volgens het memo de kans klein dat de bestuursrechter een vastgesteld bestemmingsplan of verleende omgevingsvergunning voor het Studentenhotel met een verblijfsduur van 12 maanden niet in stand zou laten.[24]

Ten behoeve van de toetsing van dit onderdeel van het memo hebben wij geverifieerd of de in het memo genoemde rechtsbronnen correct zijn verwerkt en geïnterpreteerd. Verder hebben wij een aanvullend rechtsbronnenonderzoek gedaan om eventuele leemten in het memo bloot te leggen. Dat heeft het volgende opgeleverd.

Wetgeving

Terecht wordt in het memo gesteld dat noch het LIB, noch de nota van toelichting op de laatste wijziging daarvan, een definitie bevatten van het begrip woning. De Nota van Toelichting[25] maakt echter, zoals in het memo wordt opgemerkt, wel een duidelijk onderscheid tussen:

- Woningen enerzijds, zijnde alle bouwwerken met een woonfunctie[26] en
- Short-stay[27] en logiesfuncties[28] anderzijds.

De tweede categorie is volgens de Nota van Toelichting toegestaan in zone 4 (beperkingengebied geluid) van het LIB, omdat het tijdelijk verblijf betreft en gezondheidseffecten daarom minimaal zullen blijven.

Aanvullend op het memo merken wij het volgende op.

Voor logiesfuncties verwijst de Nota van Toelichting naar artikel 4 lid 9 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht. Deze bepaling verwijst op haar beurt naar artikel 1.1 lid 2 van het Bouwbesluit 2012, dat een definitie bevat van een logiesfunctie: een gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen. De Nota van Toelichting op het Bouwbesluit 2012 stelt hierover:[29]

"Een logiesfunctie is een gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen. Die personen hebben elders hun hoofdverblijf. Van een logiesfunctie is onder meer sprake bij een

[24] Memo nr. 9 en Bijlage nrs. 14 en 20.
[25] Stb. 2017, 402. De relevante passages zijn te vinden op de p. 11 en 16.
[26] De NvT noemt studentenwoningen, recreatiewoningen, drijvende woningen, woonboten, woonarken en woonwagens.
[27] De NvT noemt hotels, pensions, kazernes en gevangenissen.
[28] De NvT noemt logies voor werknemers en opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen.
[29] Stb. 2011, 416, artikelsgewijze toelichting.

zomerhuisje, een hotel, een motel en een pension. Elke hotelkamer of suite is een logiesverblijf in een logiesfunctie. Een groepsaccommodatiegebouw zoals een kampeerboerderij kan echter, net als een vakantiehuisje, in zijn geheel worden aangemerkt als een enkel logiesverblijf. Zie ook de bij het derde lid opgenomen toelichting op de begrippen «logiesgebouw» en «logiesverblijf». Opgemerkt wordt dat, wanneer mensen op een bepaald adres zijn ingeschreven in de Gemeentelijke basisadministratie, daaruit mag worden afgeleid dat zij hun hoofdwoonverblijf op dat adres hebben. In een dergelijk geval zal geen sprake zijn van een logiesfunctie maar van een woonfunctie. Ook een kleine «bed en breakfastgelegenheid», met bijvoorbeeld twee gastenkamers voor één of twee personen wordt niet als een logiesfunctie beschouwd maar als een woonfunctie."

Uit deze passages kan, zoals in het memo terecht wordt gesteld, worden afgeleid dat onder het LIB het onderscheid tussen woonfuncties enerzijds en tijdelijke verblijfsfuncties anderzijds niet louter door de verblijfsduur wordt bepaald. Andere aspecten, zoals de vraag of het een hoofdverblijf betreft en de inschrijving in de GBA (thans: BRP) kunnen een rol spelen. Dat uit een inschrijving in de BRP mag worden afgeleid dat sprake is van een hoofdwoonverblijf, zoals in deze passage staat, lijkt te kort door de bocht in het licht van de onderzochte (en deels hierna te bespreken) rechtspraak.

Rechtspraak - algemeen

De vraag is nu welke criteria het onderscheid bepalen tussen woonfuncties enerzijds en tijdelijke verblijfsfuncties anderzijds onder het LIB. Daarover lijkt geen rechtspraak beschikbaar. Wel is er rechtspraak over het onderscheid tussen deze begrippen buiten de werkingssfeer van het LIB. Deze wordt besproken in het memo, met de onzes inziens juiste conclusie dat 'wonen' een voldoende mate van duurzaamheid vereist. Weliswaar verwijst het memo niet specifiek naar rechtspraak over geluidgevoelige bestemmingen,[30] maar eigen onderzoek wijst uit dat ook daar het criterium van voldoende duurzaamheid bepalend is. Zo overwoog de Afdeling over de vraag of een beoogd jongerenhotel in Rotterdam geluidgevoelig was:[31]

2.3. Artikel 1.30 van de regels van het bestemmingsplan bevat een limitatieve lijst van geluidsgevoelige objecten, waaronder woningen. Nu het begrip "woningen", anders dan in de door de vereniging aangehaalde rechtspraak, in de planregels niet is gedefinieerd, dient bij de interpretatie daarvan aansluiting te worden gezocht bij het normale spraakgebruik. De rechtbank heeft hierbij terecht van belang geacht ***of het gebouw naar zijn aard voor bewoning wordt gebruikt*** *en in dat verband beoordeeld of sprake is van* ***zelfstandige bewoning*** *en* ***voldoende duurzaamheid*** *(vergelijk uitspraken van de Afdeling van 23 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1633[32] en 17 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG7184). Dat het, anders dan de vereniging betoogt, bij de vraag of sprake is van een woning in dit geval niet gaat om de bouwkundige indeling en verschijningsvorm van het gebouw, maar om het gebruik van het gebouw als woning, volgt mede uit de omstandigheid dat artikel 1.30 van de planregels betrekking heeft op geluidsgevoelige "functies" en in die*

[30] Welke rechtspraak ons het meest relevant lijkt, nu de strekking van het LIB in zone 4 dezelfde is: bescherming van de bevolking tegen te hoge geluidbelasting.

[31] ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2325. De Afdeling oordeelde dat het beoogde gebruik van het jongerenhotel het karakter van wonen had, omdat de jongeren er enkele maanden tot enkele jaren konden overnachten en er, ondanks hun jeugdige leeftijd (12 tot 18 jaar) geen permanente zorg of begeleiding noodzakelijk was.

[32] Naar deze uitspraak verwijst het memo wel. Zij lijkt voor de Afdeling het karakter van eens standaarduitspraak te hebben.

bepaling voorts wordt verwezen naar de Wet geluidhinder, waarin het begrip "woning" in artikel 1 is gedefinieerd als "een gebouw of gedeelte van een gebouw waar bewoning is toegestaan […]".

Van de drie vetgedrukte criteria is voor de onderhavige zaak met name dat van 'voldoende duurzaamheid' relevant. Zoals uit de uitspraak blijkt, is de bouwkundige indeling en verschijningsvorm van het gebouw voor de geluidgevoeligheid ervan niet relevant. Het criterium van zelfstandige bewoning dient met name voor het onderscheid met zorgfuncties. Dat speelt in deze zaak geen rol.

Een inventarisatie van de rechtspraak leert dat ter bepaling van de 'duurzaamheid' de volgende elementen een rol spelen:

a. De toegestane verblijfsduur
b. De intentie van het verblijf[33]
c. De feitelijke verblijfsduur
d. De vraag of de 'bewoner' elders een hoofdverblijf heeft
e. De levering van diensten die typisch zijn voor een logiesfunctie[34]
f. De contractuele relatie met de aanbieder van het verblijf[35]

De rechtspraak is vervolgens nogal casuïstisch. Dit komt mede omdat veel zaken betrekking hebben op de vraag of een bepaald gebruik in strijd is met het bestemmingsplan en de betrokken bestemmingsplannen steeds wisselende begripsbepalingen bevatten met betrekking tot het onderscheid tussen wonen en logies en tussenvormen zoals short stay en extended stay. De rechtspraak laat ruimte voor zowel gevallen waarin een accommodatie met een maximum verblijfsduur van 6 maanden als woning wordt aangemerkt als gevallen waarin een accommodatie met een maximum verblijfsduur van 12 maanden niet als woning wordt aangemerkt. Toch zijn er wel enige lijnen te trekken.

In casu gaat het om de definiëring van het begrip 'extended stay' in de regels van het bestemmingsplan. Zoals bekend heeft de gemeenteraad krachtens vaste rechtspraak beleidsruimte bij het geven van bestemmingen aan gronden en de omschrijving van die bestemmingen.[36] Specifiek voor het bestemmingsplan Kronenburg blijkt dat uit het Antwoord op Kamervragen over het bericht dat Amstelveen vasthoudt aan 2.500 nieuwe studentenwoningen.[37] Op de vraag of er geen verschil zou moeten zijn tussen het verhuren van studentenwoningen als sociale huurwoningen, of als «studentenhotel» waarvan de «kamers» feitelijk ook sociale huurwoningen zijn, antwoordde de minister: "Het is aan de gemeente om in het bestemmingsplan te bepalen of een gebouw een

[33] Is de intentie om de kamer als hoofdverblijf te gebruiken dan is dat een aanwijzing voor de woonfunctie.

[34] Zoals de verzorging van reiniging, maaltijden, beddengoed, handdoeken etc. in combinatie met het aanbieden van een volledig gemeubileerde en gestoffeerde kamer.

[35] Zo speelde in geciteerde uitspraak over het Rotterdamse jongerenhotel een rol dat maandelijkse betalingen werden overeengekomen, hetgeen duidde op logies voor onbepaalde tijd.

[36] Standaardoverweging in elke bestemmingsplanzaak: "Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen."

[37] Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 2613.

woonfunctie of een hotelfunctie heeft binnen de regels van het LIB." Dit antwoord, dat erop neerkomt dat het primaat bij de gemeente(raad) legt, is in overeenstemming met de genoemde vaste rechtspraak.

De vraag is vervolgens hoever deze beleidsruimte strekt, ofwel, wanneer de gemeente de grenzen van het LIB overschrijdt. Het ligt voor de hand aan te nemen dat de toegestane, beoogde en feitelijke verblijfsduur van de studenten daarin een relatief belangrijke rol speelt. Het LIB beoogt immers bescherming te bieden tegen geluidsoverlast, en blijkens de – al aangehaalde – Nota van Toelichting op het LIB is short stay toegestaan omdat het tijdelijk verblijf betreft en gezondheidseffecten daarom minimaal zullen blijven.[38]

Rechtspraak – enkele sprekende voorbeelden

Een goed voorbeeld van het primaat van de gemeenteraad biedt de – ook in het memo genoemde – uitspraak van 16 april 2014 inzake het Amrâth Apart-Hotel Schiphol Badhoevedorp.[39] Het daartoe vastgestelde bestemmingsplan gaf aan de locatie Meidoornweg 2 de bestemming "Horeca - Hotel" met de aanduiding "specifieke vorm van horeca - extended stay". Extended stay was gedefinieerd als "het bedrijfsmatig aanbieden van logies anders dan in een woning voor kortstondig verblijf van ten minste één week tot maximaal één jaar aan natuurlijke personen die buiten de gemeente hun woonverblijf dan wel vaste woon- of verblijfplaats hebben." Blijkens de plantoelichting was het beoogde hotel gericht op (een gemengd publiek van) expats en werknemers uit het binnenland, middenklasse toeristen en incidenteel luchtvaartpersoneel. De Afdeling oordeelde:

"23.2 (...) Nu reeds bij bewoning gedurende een week sprake is van extended stay, kan het gebruik als extended stay niet als voldoende duurzaam worden aangemerkt om een woonkarakter aanwezig te achten. Voorts heeft De Lelie Vastgoed B.V. toegelicht dat bewoners niet zelf voor de wisseling van handdoeken en beddengoed en het schoonmaken van hun kamer hoeven te zorgen en volgt uit de gegeven definitie van extended stay dat het in alle gevallen om tijdelijke bewoning zal gaan. De raad heeft ter zitting verklaard dat gehandhaafd zal worden indien ter plaatse langer dan één jaar zal worden verbleven."

De zojuist geciteerde overweging inzake het Amrâth Apart-Hotel Schiphol Badhoevedorp lijkt een goede basis voor opname van een vergelijkbare definitie van extended stay in het bestemmingsplan Kronenburg-Uilenstede, maar enkele kanttekeningen zijn op hun plaats. In deze zaak was weliswaar de maximaal toegestane verblijfsduur[40] ruim (één jaar), maar zou de feitelijke verblijfsduur[41] – gelet op de doelgroep – naar verwachting gevarieerd en gemiddeld (veel) korter zijn. Ook zou bij deze doelgroep de verblijfsintentie[42] duidelijk niet 'vestiging' zijn, welke intentie werd versterkt door de eis van een hoofdverblijf elders. Tot slot speelde in deze zaak bescherming van de 'bewoners' van het hotel tegen geluidsoverlast geen rol.

[38] Zie p. 4 van dit toetsingsadvies.
[39] ABRvS 2 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1163.
[40] Element a.
[41] Element c.
[42] Element b.

Die bescherming speelde wel een rol in een – ook in het memo genoemde – zaak uit 2018 over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een studentenhotel op een geluidgezoneerd bedrijventerrein in Leiden.[43] Het college van B en W weigerde die vergunning, omdat het van oordeel was dat het studentenhotel voorzag in een woonfunctie en dus geluidgevoelig zou zijn. De Afdeling overwoog:

"5.1. Om te bezien of het college in redelijkheid tot zijn besluit om omgevingsvergunning te weigeren heeft kunnen komen, zal, gelet op het betoog van [appellant], allereerst worden beoordeeld of het college het pand in redelijkheid als geluidgevoelig gebouw in planologische zin heeft kunnen aanmerken. Volgens de op 23 september 2015 ingediende ruimtelijke onderbouwing kunnen buitenlandse studenten maximaal één collegejaar in het pand verblijven en reguliere studenten maximaal zes maanden. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het beoogde gebruik van het pand voor overnachting en verblijf gedurende de periode van maximaal één collegejaar respectievelijk zes maanden is aan te merken als een zodanig duurzaam verblijf dat een woonkarakter aanwezig moet worden geacht. Een verblijf van een dergelijke duur, kan anders dan [appellant] betoogt, niet worden aangemerkt als logies of verblijf in een hotel."

Deze overweging lijkt op het eerste gezicht niet goed te rijmen met de uitspraak over het Amrâth Apart-Hotel te Badhoevedorp. Bij nader inzien zijn er toch wel relevante verschillen aan te wijzen. Waar in Badhoevedorp expliciet een verblijfsduur van minimaal een week tot maximaal een jaar werd toegestaan, en zodanig verschillende verblijfsduren ook verwacht mochten worden, is het te begrijpen dat de Afdeling het oordeel van de gemeente billijkte, dat per saldo geen sprake was van een woonfunctie. In Leiden lag het niet voor de hand dat de studenten er veel korter zouden blijven dan een half jaar.[44] Typische hotelservices, zoals linnengoed, werden niet verstrekt. Bovendien speelde in Leiden de bescherming van de bewoners tegen geluidhinder een prominente rol, nu sprake was van een geluidgezoneerd industrieterrein. Tot slot is relevant dat de Afdeling in beide zaken oordeelde dat het bestuursorgaan beoordelingsruimte had. Die ruimte maakt het mogelijk dat in min of meer vergelijkbare zaken het bestuur van de ene gemeente concludeert dat geen sprake is van een woonfunctie terwijl het bestuur van een andere gemeente het tegenovergestelde concludeert en de Afdeling beide conclusies rechtmatig acht (want vallend binnen de gegeven beleidsruimte).

Niettemin speelt de verblijfsduur op geluidbelaste locaties een belangrijke rol.[45] Illustratief in dit verband is een recente uitspraak over het Flowerhotel in Aalsmeer, gelegen binnen zone 4 van het LIB.[46] Voor dat hotel had het college van B en W een omgevingsvergunning[47] verleend met de omschrijving van logies als "een specifieke vorm van hotel, gericht op het verstrekken van nachtverblijf voor een verblijfsperiode van minimaal een week en maximaal zes maanden, aan personen die elders hun hoofdverblijf behouden". Een naastgelegen bedrijf, Duif's Florist Articles B.V., verzette zich tegen dit hotel met de stelling dat het een woonfunctie was. De Afdeling verwierp dat betoog:

---

[43] ABRvS 16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:884.

[44] Vergelijk alinea 14 van het memo, waar staat dat de 'studiepunt mobiele student gemiddeld 7 maanden gebruik maakt van haar accommodatie'.

[45] Dat was ook het geval in de hiervoor besproken uitspraak over het Jongerenhotel te Rotterdam.

[46] ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2206.

[47] Het betrof een zogenaamde A3-vergunning t.b.v. permanent afwijken van het bestemmingsplan.

"In dit geval heeft de vergunde vorm van verblijf naar het oordeel van de Afdeling geen woonkarakter. Het vergunde gebruik beperkt zich tot kortdurend verblijf van maximaal zes maanden, waarbij de arbeidsmigranten ook gedurende een periode van slechts één week in het Flowerhotel kunnen verblijven. Daarnaast is voorgeschreven dat de arbeidsmigranten elders hun hoofdverblijf houden. Dit maakt de vergunde vorm van verblijf onvoldoende duurzaam om een woonkarakter aanwezig te achten. Dat bepaalde voorzieningen wel of niet aanwezig zijn, zoals Duif stelt, betekent op zichzelf niet dat een woonfunctie vergund is. De gestelde woonfunctie volgt ook niet uit de Wet basisregistratie personen in samenhang met de maximale verblijfsduur. Indien een arbeidsmigrant hoofdverblijf in het Flowerhotel heeft, waarvoor inschrijving in het brp een aanwijzing kan zijn, kan daartegen handhavend worden opgetreden. Dat kan ook bij een korter verblijf dan zes maanden. Het vergunde gebruik is logies, zoals ook in de omgevingsvergunning staat, en niet wonen."

Duif betoogde dat haar stelling steun vond in de Afdelingsuitspraak over het Leidse studentenhotel. Maar daar dacht de Afdeling anders over:

"In de uitspraak van 16 maart 2018 heeft de Afdeling geoordeeld dat het beoogde gebruik van een pand voor studentenhuisvesting een zodanig duurzaam verblijf betreft dat een woonkarakter aanwezig moet worden geacht. Daarbij is van belang geacht dat studenten ook gedurende een langere periode, maximaal één collegejaar, in het pand kunnen verblijven. Aangezien de verleende omgevingsvergunning niet toelaat dat arbeidsmigranten langer dan zes maanden in het Flowerhotel verblijven, volgt uit die uitspraak niet dat ook in dit geval een woonkarakter aanwezig moet worden geacht."

Uit deze overwegingen blijkt dat de Afdeling het onderscheid tussen een maximum verblijfsduur van zes versus twaalf maanden relevant acht voor het onderscheid tussen wonen en horeca in een geluidbelaste situatie.

Conclusie

Met het voorgaande is niet gezegd dat het onmogelijk is om in het bestemmingsplan KronenburgUilenstede extended stay met een maximum verblijfsduur van 12 maanden onder horeca te scharen, maar die maximumduur zal een duidelijk zwaardere motivering vereisen dan een maximum verblijfsduur van 6 maanden. Temeer nu de minister in de Kamerbrief van 11 april 2018 stelde dat studentenkamers woningen zijn, omdat zij een gemiddelde verblijfsduur hebben van drie jaar i.t.t. short stay van maximaal 6 maanden.[48]

Bij die verzwaarde motivering zal – in het verlengde van de op p. 5 genoemde zes elementen – in elk geval aandacht besteed moeten worden aan de doelgroep, de eis van een hoofdverblijf elders en de (reële) mogelijkheid dat ter plaatse ook van een (veel) korter verblijf dan een half jaar tot een jaar sprake kan en zal zijn, zoals in het Amrâth Apart-Hotel te Badhoevedorp. In die zin bestaat ook bij een maximumduur van 6 maanden al het – naar het zich laat aanzien beperkte – risico dat de Afdeling de extended stay specifiek voor studenten als wonen aanmerkt, temeer nu studentenwoningen in de toelichting op het LIB specifiek onder het begrip woning worden geschaard. Verder kunnen mogelijk ook de beleidsmatige en maatschappelijke ontwikkelingen m.b.t. short stay functies in de regio behulpzaam zijn bij de onderbouwing dat inmiddels, anno 2020, ook hotelconcepten met verblijfsduren van meer dan zes maanden als tijdelijk verblijf beschouwd worden en moeten worden.

[48] Kamerstukken II, 29 665, nr. 286.

Tot slot zal in de motivering aandacht besteed moeten worden aan de handhaafbaarheid: de gemeente moet krachtens publiekrecht effectief tegen het studentenhotel kunnen optreden als de extended stay zou ontaarden in een woonfunctie.

Beleidsmatige aspecten

De inhoudelijke kant van de beleidsmatige inpassing van een maximum verblijfsduur van twaalf maanden is in de tweede versie van het memo adequaat uitgewerkt. Enkele aspecten verdienen nuancering.

In het memo staat dat het Ontwikkelkader verblijfsaccommodaties van de MRA ruimte laat voor het verlengen van de maximale verblijfsduur naar 12 maanden.[49] Die conclusie wordt getrokken door elementen uit het Ontwikkelkader te verbinden met elementen uit het Amsterdamse overnachtingsbeleid. De conclusie lijkt ons te kort door de bocht en wordt – zo begrepen wij van u – binnen het MRA ook niet gedeeld.

In het Ontwikkelkader staat in par. 3.2:[50]

"Het ontwikkelkader geldt voor alle ontwikkelingen (nieuwe vestiging, nieuwbouw, transformatie en uitbreiding) van verblijfsaccommodaties met meer dan 50 slaapplaatsen die niet in het bestemmingsplan passen. Het gaat om hotels, migrantenhotels, campings, bungalowparken, jachthavens en groepsaccommodaties. Het verblijf is kort (1 dag tot 6 maanden) en bedoeld voor mensen die elders een hoofdverblijf hebben. Het gaat om een btw belaste activiteit. In het bestemmingsplan wordt de activiteit veelal benoemd onder de titel "horeca-logies", "Logies", "Horeca-hotel", "Camping" of soortgelijk."

Met deze passage wordt aangegeven wat het toepassingsbereik is van het Ontwikkelkader. Er wordt geen uitspraak gedaan over de beleidsmatige (on)wenselijkheid van verblijfsaccommodaties met een verblijfsduur tot 12 maanden. Wel ligt het voor de hand dat verblijfsaccommodaties waarin zowel short stay (tot 6 maanden) als extended stay (tot 12 maanden) mogelijk is, binnen de reikwijdte van het Ontwikkelkader vallen, al was het maar omdat er anders een wel erg gemakkelijke 'ontsnappingsroute' zou zijn.[51]

Vervolgens wordt verduidelijkt hoe het Ontwikkelkader zich verhoudt tot het Amsterdamse overnachtingsbeleid uit 2017:

"Het toetsingskader van Amsterdam geldt alleen voor hotels en voor alle initiatieven vanaf 1 kamer. In de regel gaat het daar om alle logiesvormen die binnen bestemmingsplannen worden aangemerkt met Horeca V of Horeca VI. Als er in Amsterdam andersoortige ontwikkelingen zijn met meer dan 50 slaapplaatsen (zoals

[49] Memo nr. 32.

[50] P. 10. Onduidelijk is waarom in het memo wordt verwezen naar par. 2.1 op p. 6.

[51] Bijvoorbeeld door een project te realiseren met een maximum verblijfsduur van 27 weken (6 maanden + 1 week).

campings of jachthavens) dan worden die getoetst aan het MRA ontwikkelkader." In par. 3.5 van het Ontwikkelkader wordt dit verder verduidelijkt:

"Het overnachtingsbeleid van de gemeente Amsterdam is sinds 1 januari 2017 van kracht. Dit "Nee- Tenzij" beleid bevat een aantal criteria waaraan een initiatief moet voldoen te weten: uniek concept, buurtbetrokkenheid, duurzaamheid en sociaal ondernemerschap. Het Amsterdamse overnachtingsbeleid is strenger dan het MRA ontwikkelkader en voldoet daarmee volledig aan de uitgangspunten van het MRA ontwikkelkader. Vandaar dat het MRA expertteam bij initiatieven in Amsterdam het strengere toetsingskader van Amsterdam zal gebruiken bij haar advisering."

Met de zin dat het Amsterdamse overnachtingsbeleid 'strenger' is wordt gedoeld op het 'nee- tenzij' beleid. Uit de citaten kan onzes inziens niet 'a contrario' worden geconcludeerd dat het Ontwikkelkader (anders dan het Amsterdamse beleid) wél ruimte laat voor verblijfsaccommodaties met een maximum verblijfsduur van 12 maanden.

Het voorgaande neemt niet weg dat het restrictieve Amsterdamse overnachtingsbeleid van toepassing is op extended-stayvoorzieningen voor een verblijf van maximaal 12 maanden. De gemeente Amstelveen zou bij die afbakening ('scope') kunnen aansluiten. De volgende passages uit het Amsterdamse overnachtingsbeleid kunnen daarbij behulpzaam zijn:[52]

"De uitwerkingsnotitie heeft voorts betrekking op logies- en extended-stayvoorzieningen voor zover het appartementenhotels betreft. In de regel gaat het om alle logiesvormen die binnen bestemmingsplannen worden aangemerkt met Horeca V of Horeca VI."

"Deze uitwerkingsnotitie heeft geen betrekking op Bed & Breakfast en tijdelijke vakantieverhuur. Daarvoor is reeds beleid vastgesteld in de Huisvestingsverordening 2016 en het beleid Toeristische verhuur van woningen. Deze uitwerkingsnotitie heeft voorts geen betrekking op kamerverhuur voor studenten, anders dan in een hotel, logies- of extended stayverblijf."

Omdat het Amsterdamse beleid – zoals het memo terecht stelt – zich richt op alle vormen van verblijfsaccommodatie 'vanaf 1 nacht tot 12 maanden', biedt deze passage een duidelijk aanknopingspunt om het onderscheid tussen (studenten)woningen enerzijds en logies anderzijds qua maximale verblijfsduur te stellen op 12 maanden. Zou de gemeente Amstelveen met betrekking tot extended stay (tot maximaal 12 maanden) kiezen voor een minder restrictief beleid dan Amsterdam, dan lijkt dat te passen binnen het Ontwikkelkader van de MRA, dat immers is gericht op spreiding van verblijfsaccommodaties in de regio. Aantekening daarbij verdient wel, dat het gebied Kronenburg direct naast Buitenveldert is gelegen. In Buitenveldert geldt weliswaar geen hotelstop, maar wel het Amsterdamse 'nee, tenzij' beleid. Een stevige toetsing aan de criteria van par. 3.4 van het Ontwikkelkader is dus aangewezen.

Toetsingsadvies

De conclusie van het memo luidt dat de door SE gewenste uitbreiding van de verblijfsduur voor extended stay van 6 naar 12 maanden zowel vanuit juridisch als beleidsmatig oogpunt haalbaar is.

[52] Zie p. 9 van deel I van de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 en verder.

Wij onderschrijven die conclusie in zoverre, dat louter het onderscheid tussen een maximum verblijfsduur van 6 versus 12 maanden niet beslissend is voor de vraag of sprake is van een woonfunctie als bedoeld in het LIB. Niettemin lijkt in situaties waarin de bescherming tegen geluidsoverlast een rol speelt, de verblijfsduur wel een belangrijk criterium te zijn bij de kwalificatie van de accommodatie als (al dan niet) woning. Het toestaan van een maximum verblijfsduur van 12 maanden op een locatie met een hoge geluidbelasting waar – om die reden – beperkingen aan de nieuwbouw van woningen zijn gesteld, zal dan ook een stevige motivering vereisen. Dat geldt met name als besloten zou worden om voor het studentenhotel een uitzondering te maken op gemeentebreed beleid, dat momenteel voorziet in een maximum verblijfsduur van zes maanden.

Graag vertrouw ik erop hiermee aan uw verzoek om advies te hebben voldaan. Voor overleg en nader advies houden wij ons vanzelfsprekend beschikbaar.

Hoogachtend,

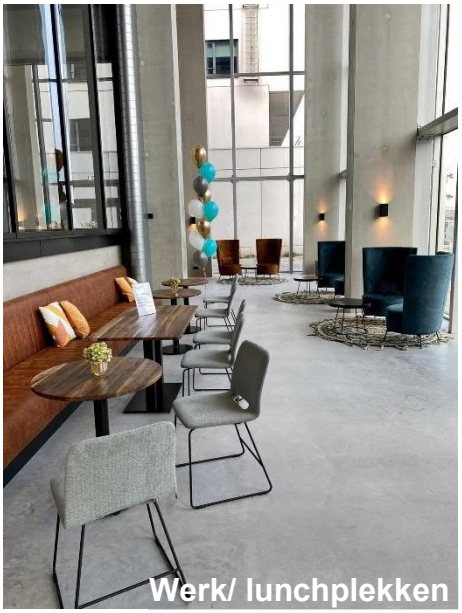
C.N.J. Kortmann

BIJLAGE 3 Impressies kwaliteitsniveau Student Experience

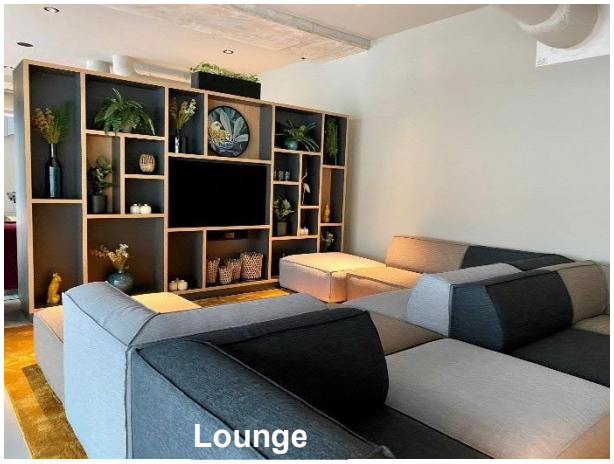


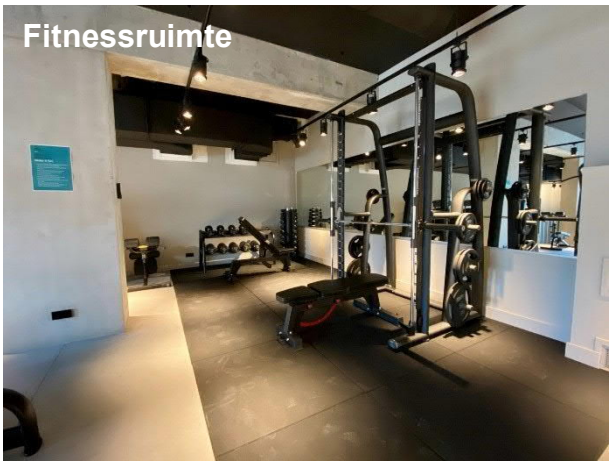


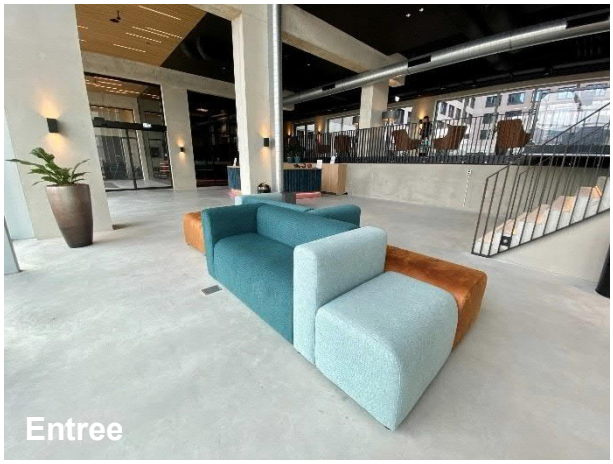

Werk/ lunchplekken

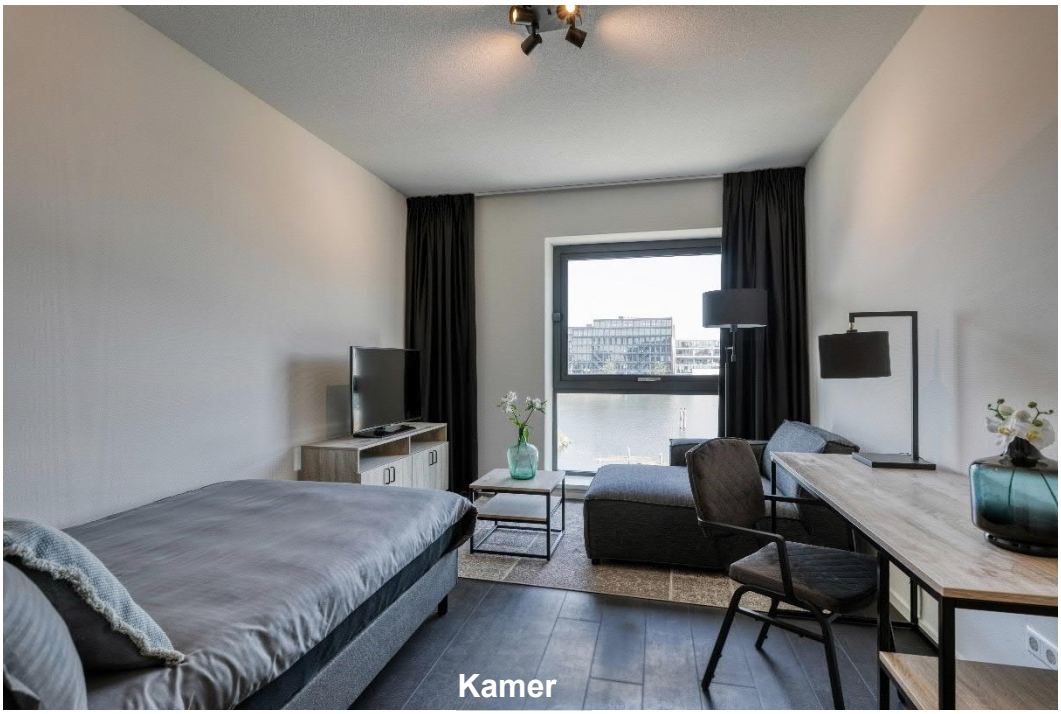

Werk/ lunchplekken


Lounge

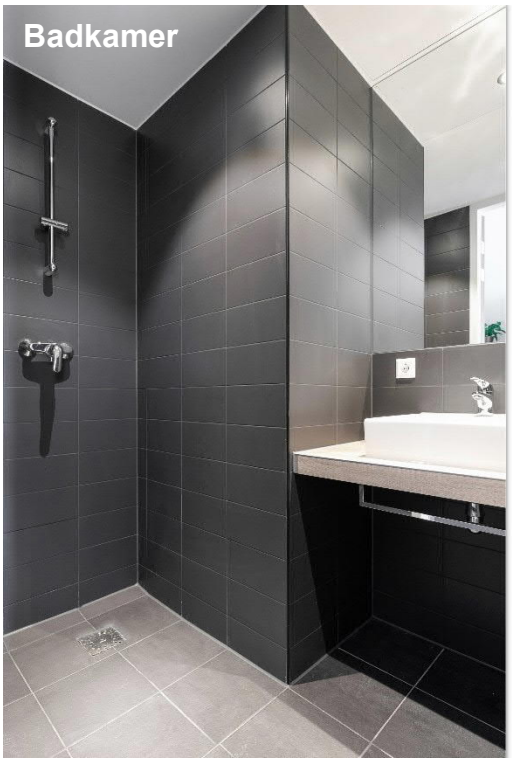

Lounge


Fitnessruimte

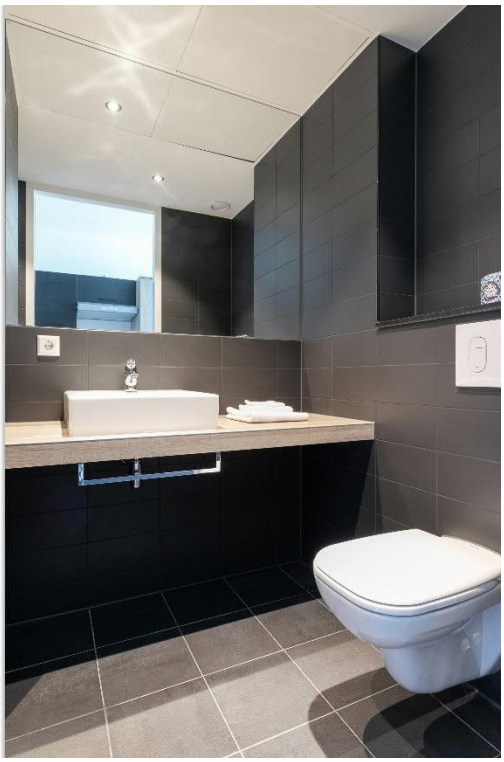

Entree

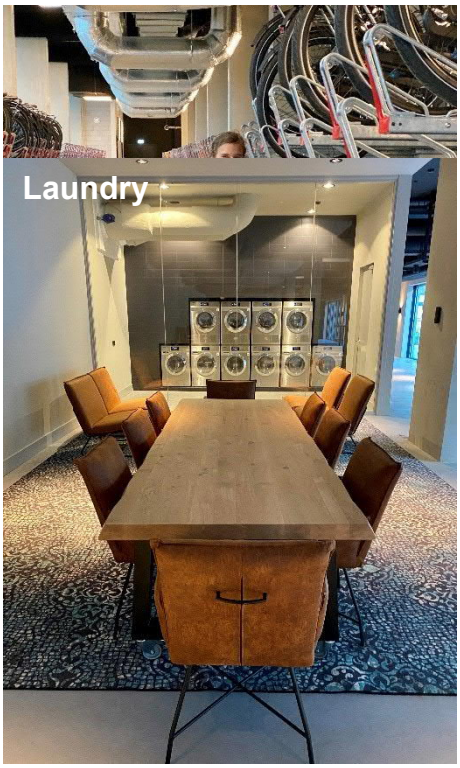


Kamer

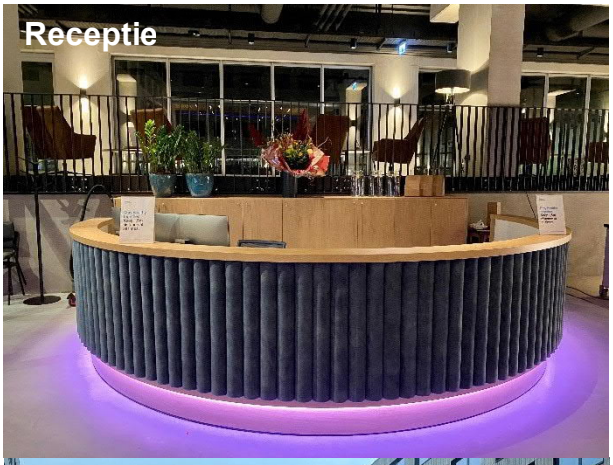


Badkamer




Laundry


Parkeergarage


Receptie


Binnentuin