



### Samenvatting

Het College heeft ingestemd met de tussentijdse evaluatie van het hotelbeleid. Het betrof hier geen evaluatie van het gehele beleid; doel was te bezien waar verdere praktische aandachtspunten lagen en om uitvoering te geven aan concrete vragen van de Raad. In de haalbaarheidsstudie voor hotelinitiatieven wordt meer aandacht gegeven aan het concreet aantonen van de extra vraag die het hotelinitiatief nieuw creëert voor de stad (verblijfgasten die anders niet zouden komen).

Om te kijken wat de actuele marktruimte is voor hotelkamers van nieuwe concepten, wordt de marktruimte opnieuw bepaald en wordt deze eens per 2 jaar geactualiseerd.

Uit een onderzoek naar de ontwikkeling van de kleinschalige logies in Maastricht blijkt dat Bed & Breakfast aanbieders zich gestaag ontwikkelen en 7-8% van het totale kameraanbod vertegenwoordigen. Het in 2015 niet meer verplicht stellen van een haalbaarheidsstudie voor deze kleinere initiatieven heeft niet geleid tot een sterke toename. Het aantal airbnb's is wel sterk gestegen. Hiervoor wil de gemeente beleid ontwikkelen. In 2018 wordt het hotelbeleid als totaal geëvalueerd.

### Beslispunten

1. De tussentijdse evaluatie vast te stellen;
2. In te stemmen met het aangepaste toetsingskader voor de haalbaarheidsstudie;
3. Kennis te nemen van het onderzoek naar de kleinschalige logies, inclusief airbnb;
4. Het hotelbeleid en kleinschalige logiesverstrekking in 2018 te evalueren en dan af te wegen of het beleid moet worden aangepast;
5. De marktruimte periodiek (iedere 2 jaar) te laten bepalen;
6. De Raad te informeren over de tussentijdse evaluatie via bijgevoegde Raadsinformatie brief.

### Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 10 maart 2017:

Conform.



## 1. Inleiding

In januari 2015 heeft de Raad het herijkte hotelbeleid vastgesteld. De raad heeft hierbij besloten de in 2009 ingestelde haalbaarheidsstudie pas verplicht te stellen bij nieuwe initiatieven en uitbreidingen vanaf 8 kamers. Het College heeft verder de opdracht gekregen:

1. De checklist van de haalbaarheidsstudie bij te stellen (de nadruk te leggen op de onderbouwing van de additionele vraag en minder de nadruk te leggen op de onderbouwing van de financiële haalbaarheid);
2. De planvoorraad daar waar mogelijk te reduceren;
3. De effecten van de beleidswijziging te evalueren, met name de ontwikkeling van de kleinschalige logiesverstrekkers in de stad ( inclusief airbnb) en de capaciteitsinzet en prioriteit van handhaving.

Daarnaast heeft het College in oktober 2016 aanvullende vragen gesteld. Deze worden daarna toegelicht.

Het betreft hier dus geen evaluatie van het gehele beleid; doel is te bezien waar verdere praktische aandachtspunten liggen en om uitvoering te geven aan concrete vragen van de Raad.

Onder het hoofdstuk 'participatie tot heden' treft u aan de positieve uitkomst van de afstemming met de Samenwerkende Hotels Maastricht en Koninklijk Horeca Nederland.

## 2. Context

### 2.1 Het begripskader

In dit beleid staan 2 begrippen centraal: additionele vraag en marktruimte.

Additionele vraag: Een initiatief zorgt dat het nieuwe verblijfsbezoekers naar de stad trekt die anders niet waren gekomen. Het concurreert dan niet met de bestaande hotels; het creëert zijn eigen vraag voor een deel (een groot deel van de extra kamers/bezetting is regulier en gaat af van de reguliere marktruimte).

Marktruimte: Dit geeft een indicatie van de potentie van de stad om regulier te kunnen groeien met haar kameraanbod, zonder dat het (onevenredig) ten koste gaat van verblijf in de bestaande hotels.



Het biedt inzicht in de opnamecapaciteit van nieuwe hotelinitiatieven en –uitbreidingen. Dit kan veranderen door trends en ontwikkelingen in ‘ de wereld’ maar ook in de stad zelf. Daarom is de marktruimte tot en met 2020 in 2009 en in 2013 berekend in 3 scenario’s: pessimistisch, realistisch en optimistisch. Op het moment dat een initiatief na het verkrijgen van de vergunning operationeel wordt, wordt het reguliere deel van de vraag afgetrokken van de marktruimte (bij initiatieven vanaf 8 kamers).

Planvoorraad: in 2009 is een planvoorraad opgesteld. Hierin zijn de initiatieven opgenomen waaraan in principe medewerking is verleend, zonder deadline voor realisatie van het initiatief, maar waarvan deels nog niet helder was of het zou leiden tot een concrete uitwerking. Het hotelbeleid (verplichte haalbaarheidsstudie) is hierop niet van toepassing omdat het toezeggingen zijn van vóór het vaststellen van het hotelbeleid.

## **2.2 De procedure bij indiening van een initiatief**

Een initiatiefnemer dient – na een optioneel intake gesprek – een verzoek in voor medewerking. Het initiatief wordt breed getoetst op wenselijkheid en haalbaarheid vanuit ruimtelijke ordening, verkeer, welstand, wonen etc. (=locatietoets).

Wordt de toets met een positief resultaat doorlopen, dan dient de initiatiefnemer een haalbaarheidsstudie voor te leggen. Op basis hiervan wordt getoetst of sprake is van een concept dat duurzaam leidt tot een additionele vraag en of het reguliere deel van het initiatief vanuit de marktruimte gefaciliteerd kan worden. Ook moet de financiële haalbaarheid aangetoond worden. Indien deze haalbaarheidsstudie positief is, kan de omgevingsvergunning aangevraagd worden. Een negatief beoordeelde haalbaarheidsstudie is namelijk grondslag om een vergunning te weigeren.

Na instemming met de haalbaarheid moet binnen 1 jaar de omgevingsvergunning zijn aangevraagd. De conceptuele voorschriften/voorwaarden worden zo concreet mogelijk vastgelegd in de vergunning. Hiermee wordt de duurzaamheid van het concept bevorderd. De ondernemer heeft daarbij een proactieve informatieplicht naar de gemeente, om aan te tonen dat het concept ook in de praktijk uitgevoerd wordt.

Conform de WABO moet men binnen 6 maanden na het verkrijgen van de vergunning starten met de realisatie. Op verzoek is een uitstel mogelijk van 6 maanden. Bij geen aanvang, en geen acceptabele onderbouwing van een vertraging, kan de vergunning ingetrokken worden.

Is het initiatief operationeel, dan dient de exploitant het concept zoals vermeld in de vergunning te exploiteren. Het concept moet structureel geborgd zijn en bij wijziging van het concept is een nieuwe



vergunning nodig.

Bij afwijking van de vergunning wordt de initiatiefnemer aangeschreven en de mogelijkheid geboden tot herstel. Indien hier geen gehoor aan wordt gegeven, kan een dwangsom worden opgelegd (of last onder bestuurlijke dwang) om te bevorderen dat de afspraken worden nagekomen.

### **3. Gewenste situatie**

#### **3.1 Vragen van de Raad**

##### **3.1.1 Aanpassing toetsingskader behorende bij de haalbaarheidsstudie**

Als bijlage 1 treft u aan de gewijzigde checklist van de haalbaarheidsstudie. Ten opzichte van de studie in 2009 is deze nu ingekort, doelgerichter en overzichtelijker. Het legt een grotere nadruk op de concrete onderbouwing van de additionele vraag, via een bijzonder concept en/of een onderscheidende specifieke voorziening die een twee-eenheid vormt met de hotelkamers. In lijn met de ervaren praktijk wordt voor deze additionele vraag nu een ondergrens gehanteerd van in principe 15 á 20%. Dat is in lijn met de realisaties vanaf 2009. De uitgangspunten van het initiatief/concept en de wijze waarop de initiatiefnemer kan aantonen dat deze wordt gerealiseerd, worden opgenomen in de vergunning. Dit vergroot ook het bewustzijn dat een concept doordacht moet zijn en afwijking consequenties kan hebben. Met de SAHOT en KHN besproken lijn is dat na 5 jaar een initiatiefnemer niet meer strikt gehouden is aan het concept.

Het aantonen van de economische/financiële haalbaarheid is voorts vereenvoudigd. Bepaalde kengetallen zijn nodig als onderbouwing van positief exploitatieresultaat (gedurende 5 jaar), maar de ondernemer kan dit op verschillende manieren doen, als de kerncriteria maar aan bod komen.

##### **3.1.2 Reduceren planvoorraad**

De Raad is in april 2016 al geïnformeerd over de ontwikkeling hiervan (artikel 48 PVM). Toen resteerden ca. 175 kamers aan principe medewerkingen van voor 2010. Van de oorspronkelijke 790 kamers planvoorraad zijn 145 kamers gerealiseerd, 370 kamers zijn ingetrokken of vervallen en van 100 kamers wordt een aanvraag tot functiewijziging verwacht (geen hotelfunctie meer). Er resteren dan nog 2 initiatieven. Beperkte veranderingen in het aantal kamers kunnen voor deze 2 initiatieven nog plaatsvinden. Nu spreken we over 184 kamers als resterende planvoorraad. Met indieners wordt regelmatig contact gezocht om te informeren naar de stand van zaken. Realisatie van deze resterende planvoorraad is voorzien voor 2020.

##### **3.1.3 Effecten van de beleidswijziging**



Nu de aangepaste checklist van de haalbaarheidsstudie wordt vastgesteld, kunnen de effecten op de hotelinitiatieven vanaf nu ook gevolgd gaan worden. Bij de evaluatie in 2018 wordt hierop terug gekomen.

Als bijlage 2 treft u aan de studie die is verricht door het bureau ZKA naar de aard en omvang kleinschalige logies in Maastricht. Dit betreft Bed & Breakfast (B&B) en verhuur via airbenb en soortgelijke formules. In Maastricht zijn 89 B&B accommodaties met 182 kamers. Daarnaast zijn er (meting juli 2016) ca 300 airbenb (of soortgelijke) accommodaties, met in totaal 438 kamers. Qua kameraantal maakt B&B ca. 7-8% uit van het aanbod aan hotelkamers. Voor airbenb is dat ca. 18%. Echter het aantal kamers is niet alles bepalend, het gaat ook om de bezetting. Die wordt voor B&B 's gesteld op gemiddeld 20% per jaar en voor airbenb 4%.

Over het loslaten van de verplichte haalbaarheidsstudie voor de kleinere hotelinitiatieven concludeert ZKA dat hierdoor geen afwijkende ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in het aanbod van B&B's. Dit neemt geleidelijke toe per jaar en 2015 en 2016 wijken niet af van dat patroon.

De ontwikkeling van verhuring via airbenb laat wel een ander beeld zien. In 2015 en 2016 is sprake van een sterke groei van het aantal aanbieders. De ontwikkeling geeft aan dat hiervoor beleid ontwikkeld dient te worden. Aandachtspunten zijn het ten onrechte onttrekken van woonfuncties, gerelateerd aan leefbaarheid in de wijken, wettelijke eisen ten aanzien veiligheid en toeristenbelasting.

#### **3.1.4 Capaciteitsinzet en prioriteit van handhaving**

Hotelinitiatieven (geen woonfunctie) worden bij de vergunningverlening (oplevering), en daarna periodiek, gecontroleerd op zaken als veiligheid en toeristenbelasting. Bij kleinschalige verhuur in woningen (vaak via formules zoals airbenb) wordt opgetreden op basis van meldingen/klachten; deze zijn in aantal zeer beperkt.

In het vigerende raadsbeleid is over de B&B's en de formules zoals airbenb opgenomen "onze insteek is dan ook niet deze mondiale ontwikkelingen tegen te gaan, maar om juist te kunnen profiteren van de kansen die dit biedt voor extra meerdaags bezoek aan Maastricht. Dit zal echter wel onder de juiste voorwaarden moeten gebeuren".

De effecten op de leefbaarheid, (brand)veiligheid (eisen Bouwbesluit) en het niet betalen van toeristenbelasting zijn hierbij van belang. Daarom wordt onderzocht wat de geconstateerde groei



betekent voor de inzet van capaciteit en prioritering van handhaving (en BsGW). Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringen van andere steden en wordt afstemming gezocht met steden zoals Amsterdam en Utrecht. Beoogd is de uitkomsten/voorstellen mee te nemen in de overall evaluatie van het hotelbeleid in 2018.

### 3.2 De marktruimte

Onderstaande tabel geeft de ontwikkeling van de marktruimte, kijkend naar gerealiseerde initiatieven en naar initiatieven die over een positieve haalbaarheidsstudie beschikken. In de tabel is de marktruimte aangegeven volgens twee in de Raadsnota van 2015 opgenomen scenario's: realistisch en optimistisch.

*Tabel marktruimte (uitgedrukt in reguliere kamers) per januari 2017*

|  | <b>Realistisch scenario</b> | <b>Optimistisch scenario</b> |
|--|-----------------------------|------------------------------|
| <b>Berekende marktruimte t/m 2020 ZKA (rapport 2013)</b> | <b>321</b>                  | <b>510</b>                   |
| Gerealiseerd 2014 – nu                                   | 84                          | 84                           |
| <b>Feitelijke marktruimte</b>                            | <b>237</b>                  | <b>426</b>                   |
| Positieve haalbaarheidsstudies                           | 235                         | 235                          |
| <b>Prognose marktruimte A</b>                            | <b>2</b>                    | <b>191</b>                   |
| Planvoorraad van principe medewerkingen                  | 184                         | 184                          |
| <b>Prognose marktruimte B</b>                            | <b>-182</b>                 | <b>7</b>                     |
| Huidige principe verzoeken en/of haalbaarheidsstudie     | 61                          | 61                           |
| <b>Prognose marktruimte C</b>                            | <b>-243</b>                 | <b>-54</b>                   |

Overwegingen:

1. Van de positieve haalbaarheidsstudies is niet zeker of deze daadwerkelijk allen gerealiseerd worden;
2. De marktruimte wordt in 2017 nu opnieuw berekend. Dit omdat ten opzichte van 2013 sprake is een positievere economische ontwikkeling. Verder is in Maastricht sprake van meer zakelijk toerisme, groei van de Brightlands Campussen en een vernieuwing en uitbreiding van het MECC. Ook zijn er extra prikkels om (langer) te verblijven, zoals de toevoeging van het



Sphinxkwartier en nieuwe evenementen. Daarbij blijft Maastricht onverminderd hoog scoren als toeristische bestemming.

Daarom zal de marktruimte opnieuw bepaald worden. Beoogd is dit periodiek iedere 2 jaar te doen.

### **3.2.2 Toevoeging van nieuwe concepten (2014-2016)**

Gerealiseerd/operationeel zijn de volgende concepten:

- actieve acquisitie van nieuwe theaterbezoekers (combi theater/hotel),
- doelgroep grote families en groepen (grote kamers),
- een kleinschalig/hoogwaardig concept gebaseerd op Luxueus++ bezoekers

Van een positieve haalbaarheidsstudie voorzien (vergunningaanvraag loopt) zijn:

- low budget reizigers,
- doelgroep LHBT,
- een grootschaliger concept gebaseerd op luxueus++ bezoekers
- een hotel met veel extra faciliteiten 'in huis',
- een fiets- en wandelconcept

### **3.2.3 Afwijzingen van initiatieven (vanaf 2014)**

In de intakefase kan het voorkomen dat initiatiefnemers na de intake besluiten het initiatief niet door te zetten, gehoord hebbende de eisen vanuit ruimte en het hotelbeleid. Hotelinitiatieven kunnen voorts worden afgewezen omdat het ruimtelijk niet inpasbaar is dan wel niet akkoord of vanwege een niet positief doorlopen haalbaarheidstoets (niet onderscheidend, financieel niet haalbaar).

Sinds 2014 hebben 5 initiatieven na de intake gesprekken en eerste verkenningen geen follow up gekregen. Van 3 hotelinitiatieven is bekend dat zij de locatietoets niet positief afgerond hebben. In één geval (groter hotelinitiatief) werd de haalbaarheidsstudie niet positief doorlopen.

Via de monitor zal dit verder gevolgd worden.

### **3.2.4 Wat zijn de trends in het verblijfstoerisme en wat betekent dit voor Maastricht**

Voorstel is dit mee te nemen in de nieuwe bepaling van de marktruimte (voorjaar 2017), mede als input voor de evaluatie die beoogd is voor de tweede helft van 2018.

### **3.2.5 Effect versterking van het congresterisme op het aantal overnachtingen**

Op basis van de jaarlijkse rapportage van het Maastricht Convention Bureau (MCB) over de grotere congressen en beurzen kan worden afgeleid dat op gemeentelijk niveau ca. 10% van het totaal



aantal overnachtingen in de stad (totaal ca. 1 miljoen) hieraan te relateren is. Daarbij wordt aangetekend:

- dat de zakelijk - toeristische bestedingen met gemiddeld ca. € 365 per persoon per nacht aanzienlijk hoger liggen dan de bestedingen van de toeristische verblijfsgast, die gemiddeld ca. € 200 pppn zijn (bron: Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen respectievelijk het onderzoek 'de economische betekenis van toerisme', OWP 2008).
- dat zij vooral door de week de stad bezoeken, als de hotels voldoende ruimte hebben (niet concurrerend met de toerist),
- deze congressen ook leiden tot kennisontwikkeling, - deling en –valorisatie,
- het MECC zich voorspoedig ontwikkelt, en ook de internationale bedrijvigheid en de Brightlands Health Campus in omvang groeien (zakelijke meetings).

### **3.2.6 Mogelijke gevolgen van het geheel loslaten van het restrictief beleid**

Dat is op voorhand lastig te bepalen. [Bijlage 3](#) geeft wel een beeld van de ontwikkeling in gemeenten die geen restrictief beleid hebben gevoerd. Maastricht is significant achtergebleven als het gaat om de groei van het aantal hotelkamers. Vanuit die redenering zou loslaten betekenen dat het aanbod sterk zou gaan toenemen, in concurrentie met de bestaande markt.

#### **4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid**

Niet van toepassing.

#### **5. Effect op de openbare ruimte**

Niet van toepassing.

#### **6. Personeel en organisatie**

Niet van toepassing.

#### **7. Informatiemanagement en automatisering**

Niet van toepassing.

#### **8. Financiën**

Niet van toepassing.

#### **9. Aanbestedingen**

Bij verdere studies worden de gemeentelijke aanbestedingsregels gevolgd.





## 10. Participatie tot heden

De Samenwerkende Hotels Maastricht (SAHOT) hebben input geleverd voor het aanpassen van de checklist. De tussentijdse evaluatie is vervolgens bestuurlijk besproken met de SAHOT en Koninklijk Horeca Nederland (KHN). Hieruit bleek dat de gevoerde discussie en verdieping van vragen hebben geleid tot een goede verheldering en concretisering van het beleid. SAHOT en KHN hebben dit als positief ervaren. Men is tevreden over de wijze waarop het door de Raad vastgestelde beleid is uitgevoerd. Men ziet dan ook geen noodzaak dit beleid te veranderen en de tussenevaluatie geeft geen aanleiding de gangbare praktijk niet te continueren. De noodzaak om periodiek de marktruimte te bepalen wordt wel gezien. Afgesproken is dat meteen op te pakken om te zorgen voor een nieuw uitgangspunt voor de marktruimte. Daarbij is gelet op het aandeel van de additionele vraag (tussen 15% en 41 %, gemiddeld ca. 20%) en het grotere aandeel dat regulier is en al van de marktruimte af gaat, er in de praktijk geen reden een initiatiefnemer langer dan 5 jaar aan een concept te binden. Omdat er eerder geen minimumgrens is gehanteerd, en de tussentijdse evaluatie niet tot aanpassing noopt, zal hierbij worden aangesloten. Om te voorkomen dat een additionele vraag van enkele procenten genoeg is, zal een minimum van 15 á 20% gehanteerd worden. Dat is strenger dan nu maar sluit wel aan bij de gangbare praktijk. De airbenb's worden als een moeilijke problematiek ervaren. Bekeken zal worden of Maastricht zich landelijk kan aansluiten bij steden die op dit punt al actief zijn en tot welke verdere stappen dit kan leiden (toeristenbelasting, wettelijk eisen).

## 11. Voorstel

1. De tussentijdse evaluatie vast te stellen;
1. In te stemmen met het aangepaste toetsingskader voor de haalbaarheidsstudie;
2. Kennis te nemen van het onderzoek naar de kleinschalige logies, inclusief airbenb;
3. Het hotelbeleid en kleinschalige logiesverstrekking in 2018 te evalueren en dan af te wegen of het beleid moet worden aangepast;
4. De marktruimte periodiek (iedere 2 jaar) te laten bepalen;
5. De Raad te informeren over de tussentijdse evaluatie via bijgevoegde Raadsinformatie brief.

## 12. Uitvoering, evaluatie en vervolg

Na besluitvorming door uw College zal:

- starten met de verkenning naar het beleid en handhaving voor de kleinschalige logies,
- de aangepaste checklist wordt gecommuniceerd en toegepast voor nieuwe initiatieven die nog geen verzoek tot principemedewerking hebben ingediend.
- tweede helft 2018 een overall evaluatie plaatsvinden van het hotelbeleid 2015-2018.