HOTELBELEID NEDERLAND

VKZ Hotel & Leisure

Introductie

De Nederlandse economie bevindt zich nu al meerdere jaren op grote hoogte. Aangezien omstandigheden in de hotelmarkt sterk zijn gekoppeld aan de economie, beleeft ook de hotellerie in Nederland hoogtijdagen. De verschillende (social) media platforms staan bol van berichten over ontwikkelingen van en investeringen in hotels. Zo bleek het investeringsvolume in Nederlandse hotels in 2017 een record van €1,8 miljard te hebben bereikt, maar liefst 300% van het volume in het voorgaande jaar. Hoewel het recordvolume van 2017 naar verwachting niet werd geëvenaard, was de Nederlandse hotelmarkt ook in 2018 flink in beweging.

In de periode 2007-2017 nam het aantal bedden in Nederlandse hotels gemiddeld per jaar met 2,7% toe. Dit is hoog in vergelijking met de gemiddelde economische jaargroei van 1,1% en de gemiddelde bevolkingsgroei per jaar van 0,4%. De gemiddelde groei in het aantal hotelovernachtingen in dezelfde periode was nog groter: gemiddeld 3,4%.

Vanwege de interesse van investeerders en de nu nog grotere groei in vraag dan in aanbod, plukken eigenaren en exploitanten van bestaande hotels nu nog de vruchten van deze marktomstandigheden. Als het ze lukt om een voet tussen de deur te krijgen, zijn de omstandigheden ook lucratief voor marktpartijen die betrokken zijn bij nieuwe hotels.

Een ruim en divers aanbod aan kwaliteitshotels is nodig voor economische en maatschappelijke dragers zoals luchthavens, congrescentra en beurshallen. Daarnaast vormt het een grote bron van werkgelegenheid en levert het economische spin-off op voor een scala aan andere dienstverleners, zoals leisure bedrijven, winkels, cafés, restaurants en vervoerders. Ook kunnen bepaalde hotels op bepaalde locaties zorgen voor opwaardering van het hele omliggende gebied.

Echter, als het aanbod niet meer in verhouding staat tot de vraag en bestaande hoteliers onvoldoende financiële resultaten behalen om te investeren in behoud en verbetering van kwaliteit kan er een negatieve spiraal ontstaan, waarbij hotels failliet gaan, hotelgebouwen leeg komen te staan en de ruimtelijke omgeving verslechtert. Ook kan een groot aanbod ten koste gaan van leefbaarheid, door neerwaartse druk op beschikbaarheid en opwaartse druk op kosten van woonruimte en door overlast van bezoekers.

Niet voor niets verschijnen ook steeds meer nieuwsberichten over het aan banden leggen van en richting geven aan ontwikkelingen van nieuwe hotels en aanverwante logies-accommodaties zoals extended stay en particuliere verhuur. Onder Nederlandse gemeenten was Maastricht wat dat betreft jarenlang koploper. Daar werd al in 2009 een restrictief en sturend hotelbeleid ingevoerd en door de jaren heen is de mate van restrictie verder toegenomen. Toch lijkt Maastricht nu te zijn ingehaald door Amsterdam en Utrecht. Voor maar liefst 80% van het Amsterdamse grondgebied worden géén nieuwe hotelkamers meer toegestaan. Om in aanmerking te komen voor gemeentelijke medewerking aan hotelinitiatieven in de resterende 20% moet een uitgebreid stappenplan worden doorlopen, met in het huidige politieke klimaat een minimale kans van slagen. Daarmee zit de Amsterdamse hotelmarkt nu vrijwel volledig op slot. De gemeente Utrecht heeft zeer recentelijk besloten voorlopig alleen bij hoge uitzondering mee te werken aan nieuwe initiatieven.

Hoewel op nationaal niveau sprake is van ruimtelijke beleidskaders in de vorm van de ladder duurzame verstedelijking en sommige provinciale ruimtelijke verordeningen ook hotelbeleidsrichtlijnen bevatten, zijn Nederlandse gemeenten grotendeels vrij om hun eigen hotelbeleid te vormen, zeker voor bestaand stedelijk gebied. Met uitzondering van inpassingsplannen, geldt dat voor bestemmingsplannen, al dan niet met hotelbestemmingen of wijzigingsbevoegdheden, ook.

VKZ merkte het voorgaande op en vroeg zich af welke ontwikkeling in hotelbeleid zichtbaar wordt als verder wordt gekeken dan alleen opvallende hotelgemeenten als Maastricht, Amsterdam en Utrecht. Met behulp van een inventarisatie onder de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten heeft VKZ dat in kaart gebracht, samen met informatie over de belangrijkste aanleidingen om bepaalde keuzes te maken, gekozen richtlijnen en instrumentaria en uitwerkingen op marktpartijen zoals investeerders, ontwikkelaars en exploitanten.

- **Driekwart van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten heeft hotelbeleid.**
- **De helft van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten met hotelbeleid heeft het beleid in de afgelopen drie jaar ontwikkeld of geactualiseerd.**
- **In de 20% van het Amsterdamse grondgebied waarvoor ‘nee, tenzij’ beleid geldt komt in het huidige politieke klimaat vrijwel geen enkel hotelinitiatief meer door de toets.**
- **De binnenstad is in Amsterdam ‘off limits’ en in Rotterdam en Den Haag juist voorkeursgebied.**
- **Het unieke hotelbeleid van Valkenburg zet in op kwaliteitsverbetering en wil daarvoor bestaande hotels sluiten.**
- **In Maastricht moeten nieuwe hotels met een uniek concept - aantoonbaar - minimaal 15% eigen vraag genereren.**
- **Met het invoeren van hotelbeleid viel 60% van de planvoorraad in de Rotterdamse hotelmarkt weg.**
- **Het hotelbeleid van Haarlem en Noordwijk besteedt nadrukkelijk aandacht aan het stimuleren van vraag.**
- **Eindhoven, tegenwoordig de zesde grootste Nederlandse hotelgemeente, heeft geen hotelbeleid.**
- **Hotelbeleidsmedewerkers kennen weinig ontwikkelingen waarvoor de ladder duurzame verstedelijking is doorlopen.**

Hotelbeleid G50

Grootste hotelgemeenten

Het zal weinig mensen verbazen dat Amsterdam als hoofdstad van Nederland en Haarlemmermeer als thuisbasis voor Schiphol de eerste en tweede plaats innemen op de ranglijst van Nederlandse gemeenten met het grootste aantal hotelbedden in 2018. Het is waarschijnlijk minder algemeen bekend dat Maastricht en Eindhoven hoger op die ranglijst staan dan Utrecht. Nog minder bekend is naar verwachting dat dit laatste ook van toepassing is op het Zuid-Limburgse Valkenburg aan de Geul, dat maar liefst 4.100 hotelbedden en slechts 16.400 inwoners heeft. Ook het feit dat de kleine gemeenten Bergen en Noordwijk in absolute zin tot de tien grootste Nederlandse hotelgemeenten behoren zal voor menigeen verrassend zijn.

Het is wel de vraag of deze drie kleine gemeenten hun top 10 positie kunnen vasthouden, aangezien zij in de periode 2007-2017 stuk voor stuk een beduidend kleinere gemiddelde jaargroei in aantal hotelbedden hadden dan het Nederlandse gemiddelde. In Noordwijk en Valkenburg aan de Geul was zelfs sprake van negatieve aanbodgroei. Van de zeven middelgrote en grote gemeenten op de ranglijst is Maastricht de enige met een aanbodgroei onder het Nederlandse gemiddelde. In Rotterdam was juist sprake van een buitengewoon grote aanbodgroei, groter nog dan in Amsterdam.

'In Vlieland is het aantal hotelbedden bijna gelijk aan het aantal inwoners.'

Als het aantal hotelbedden per gemeente wordt afgezet tegen het aantal inwoners ontstaat een andere top 10, hoofdzakelijk bestaande uit kustgemeenten. Ook hier is Valkenburg aan de Geul met haar landelijke ligging een vreemde eend in de bijt. Dit geldt ook voor het, eveneens Zuid-Limburgse, Gulpen-Wittem. De gemeenten met het grootste relatieve hotelaanbod in Nederland hebben ieder meer dan 1.000 hotelbedden per 10.000 inwoners, terwijl heel Nederland (inclusief Amsterdam) per 10.000 inwoners 162 hotelbedden heeft.

Van deze tien gemeenten neemt Vlieland de meest bijzondere positie in: hier is het aantal hotelbedden bijna gelijk aan het aantal inwoners. Ook opvallend is dat het relatieve hotelaanbod in Utrecht, dat de achtste plaats inneemt in de absolute top 10 van Nederlandse hotelgemeenten, beduidend onder het Nederlandse gemiddelde ligt, met slechts 118 hotelbedden per 10.000 inwoners.

In de bijlage zijn de vijftig Nederlandse gemeenten met het grootste absolute aantal hotelbedden weergegeven, met aantallen inwoners en hotelbedden in 2018. Recentelijk heeft VKZ onderzoek gedaan naar de aanwezigheid en vorm van hotelbeleid in al die vijftig gemeenten. De focus lag daarbij vooral op beleid over het stimuleren, sturen of beperken van de realisatie van nieuwe hotelkamers. Voor meer gedetailleerde informatie over het beleid in de allergrootste Nederlandse hotelgemeenten zijn bij een aantal gemeenten persoonlijke interviews afgenomen. Voor informatie over het beleid in de andere gemeenten is in een beknoptere inventarisatie telefonisch en per e-mail contact gezocht. De informatie uit de persoonlijke interviews en inventarisatie per telefoon en e-mail is aangevuld met internetonderzoek.

Rang	Gemeente	Hotel-bedden
1.	Amsterdam	69.289
2.	Haarlemmermeer	14.563
3.	Rotterdam	11.877
4.	Den Haag	9.740
5.	Maastricht	5.614
6.	Eindhoven	4.482
7.	Valkenburg aan de Geul	4.125
8.	Utrecht	4.085
9.	Bergen (Noord-Holland)	3.220
10.	Noordwijk	2.899
Gemiddeld Nederland		***733***
- exclusief Amsterdam		***552***

Rang	Gemeente	Groei hotelbedden
1.	Rotterdam	6,1%
2.	Amsterdam	4,9%
3/4.	Eindhoven/Utrecht	4,7%
3/4.	Eindhoven/Utrecht	4,7%
5.	Haarlemmermeer	4,5%
6.	Den Haag	3,0%
7.	Maastricht	2,0%
8.	Bergen (Noord-Holland)	0,6%
9.	Valkenburg aan de Geul	-1,1%
10.	Noordwijk	-2,6%
Gemiddeld Nederland		***2,7%***
- exclusief Amsterdam		***2,2%***

Rang	Gemeente	Inwoners	Hotelbedden	Hotelbedden/ 10.000 inwoners
1.	Vlieland	1.132	1.022	9.028
2.	Schiermonnikoog	932	417	4.474
3.	Ameland	3.654	1.550	4.242
4.	Terschelling	4.906	1.474	3.004
5.	Valkenburg aan de Geul	16.431	4.125	2.510
6.	Texel	13.584	2.748	2.023
7.	Veere	21.867	2.872	1.313
8.	Gulpen-Wittem	14.196	1.802	1.269
9.	Noordwijk	26.056	2.899	1.113
10.	Bergen (NH.)	29.941	3.220	1.075
Gemiddeld Nederland				***162***
- exclusief Amsterdam				***128***

Hotelbeleid 50 grootste hotelgemeenten

Uit het onderzoek blijkt dat steeds meer Nederlandse gemeenten de ruimtelijke, economische en/of maatschappelijke waarde dan wel noodzaak van hotelbeleid inzien en daarnaar handelen. Bij grofweg driekwart van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten is nu sprake van hotelbeleid, ofwel vastgesteld ofwel in ontwikkeling.

'Tegenwoordig heeft driekwart van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten hotelbeleid.'

Omdat dit onderzoek nog nooit was uitgevoerd, is een percentage uit het verleden niet beschikbaar. Onze ervaring in de Nederlandse hotelmarkt deed vermoeden dat gemeenten hier nu veel actiever mee zijn dan in het verleden. Dit wordt bevestigd door de observatie dat van de gemeenten met hotelbeleid de helft het beleid in de afgelopen drie jaar heeft ontwikkeld of geactualiseerd.

'De helft van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten met hotelbeleid heeft het beleid in de afgelopen drie jaar ontwikkeld of geactualiseerd.'

Voor het overgrote deel van de gemeenten met hotelbeleid is het betreffende beleid verwoord in een eigen nota of visie-document. In een aanzienlijk aantal andere gemeenten is het opgenomen in een bredere horecanota of –visie. In weer een paar andere gemeenten maakt het deel uit van een nog bredere toeristische nota/visie of omgevingsvisie.

Soort document	Aandeel
Eigen hotelnota/visie	67%
Onderdeel van horecanota/visie	21%
Onderdeel van toeristische nota/visie	9%
Onderdeel van omgevingsvisie	3%
Totaal	***100%***

De resultaten van het onderzoek bevestigen dat hotelbeleid in Nederland zich beweegt richting een meer sturende of restrictieve vorm. Op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 staat voor zeer stimulerend, 5 staat voor vrije marktwerking en 10 staat voor zeer sturend, ligt het gemiddelde op 7 en de modus tussen 7 en 8. Dit laatste betekent dat het (nieuwe) beleid het vaakst op een 7 of 8 werd ingeschaald.

'Hotelbeleid in Nederland beweegt zich richting een meer sturende of restrictieve vorm.'

Om tot deze statistieken te komen is eerst aan de betreffende beleidsmedewerkers gevraagd een inschatting te doen voor hun eigen hotelbeleid. Omdat zij vaak aangaven dat moeilijk te vinden, in sommige gevallen ook omdat het beleid zich in een transitiefase bevond, heeft VKZ met behulp van ruimere achtergrond- en vergelijkingsinformatie soms een inschatting bijgesteld of toegevoegd.

Behalve uit voorgaande statistieken blijkt uit uitspraken van beleidsmedewerkers en de inhoud van beleidsstukken dat steeds meer gemeenten scherpere keuzes maken met betrekking tot nieuwe hotel-initiatieven. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat men ruimtelijke kwaliteiten zowel binnen als buiten het bestaande stedelijke gebied wil behouden en negatieve uitwerkingen op de leefbaarheid wil voorkomen of verminderen door de grenzen van marktruimte te respecteren. Het onderzoek toont aan dat diverse gemeenten, waaronder Utrecht, Rotterdam, Bergen en Haarlem de voorbeelden van Maastricht en Amsterdam volgen. Zo heeft Haarlem bijvoorbeeld in oktober 2018 het hotelbeleid geactualiseerd en gaat daarmee naar eigen inschatting van een 7 naar een 8 op de schaal van restrictief beleid. Nieuwe hotel-initiatieven worden meer verspreid over de stad en kwalitatief beoordeeld (onder meer op bijdrage aan en verbinding met de stad en op duurzaamheid en sociaal ondernemerschap). Ook zijn maatregelen voor particuliere verhuur genomen. Tegelijkertijd investeert de gemeente in ontwikkelingen die ervoor zorgen dat kwaliteitsbezoekers langer blijven en meer besteden.
Men is zich daar ook bewust van het belang van regionale afstemming en heeft daarom het actuele beleid zo goed als mogelijk afgestemd op de in ontwikkeling zijnde nieuwe strategie voor verblijfs-accommodaties in de Metropool Regio Amsterdam.

De meest voorkomende maatregel in een sturend of restrictief beleid is het begrenzen van het totaal aantal nieuwe kamers in een bepaalde periode. Dit wordt hoofdzakelijk voor een gemeente als geheel gedaan.

Er worden niet vaak per gebied maxima voor nieuwe hotelkamers gesteld, maar het komt wel steeds vaker voor dat gebieden een aparte status krijgen als 'nee, tenzij' gebied of 'nee' gebied. In 'nee, tenzij' gebieden wordt alleen meegewerkt als de betreffende hotelinitiatieven aantoonbaar aan een aantal criteria voldoen. In 'nee' gebieden wordt helemaal niet meer meegewerkt. Een positieve benadering voor het richting geven aan waar nieuwe hotelkamers binnen de gemeentegrenzen landen, door te werken met voorkeursgebieden, komt ook relatief vaak voor.

Daarnaast bestaat hotelbeleid in Nederland vaak uit conceptuele criteria. De betreffende gemeenten schrijven meestal niet voor aan welke conceptuele karakteristieken hotelinitiatieven moeten voldoen, maar geven voorkeur aan bepaalde marktsegmenten en/of vragen aan initiatiefnemers om aan te tonen dat het beoogde hotelconcept past bij de omgeving, onderscheidend is ten opzichte van het bestaande aanbod of eigen vraag kan genereren.

Om meer zekerheid te hebben dat de in het ontwikkeltraject geschetste concepten ook na realisatie en eventuele uitponding gehandhaafd blijven vragen sommige gemeenten de laatste jaren ook commitment van exploitanten.

Een andere ontwikkeling van de laatste jaren is dat gemeenten steeds meer selecteren op basis van economische, maatschappelijke en ruimtelijke spin-off voor de omgeving.

Een enkele gemeente gaat tegen de tendens in en neemt op het gebied van hotelontwikkelingen een stimulerende houding aan, hoewel VKZ op dit moment met geen enkele gemeente bekend is die nog een hotelacquisiteur in dienst heeft.

Ongeveer een kwart van de vijftig grootste hotelgemeenten heeft nog geen hotelbeleid. Een reden die daarvoor werd genoemd is dat er geen behoefte is aan ingrijpen, bijvoorbeeld omdat niet wenselijke verdere uitbreiding van het hotelaanbod toch al niet mogelijk is vanuit bestemmings-plannen. Een goed voorbeeld hiervan is Vlieland, dat nu al het grootste relatieve hotelaanbod in heel Nederland heeft. Een andere reden die werd genoemd is dat het niet lukt om binnen de regio tot overeenstemming te komen, terwijl dit wel nodig is om tot een zinvol beleid te komen.

	Ladder duurzame verstedelijking
	Sommige hotelbeleidsmedewerkers gaven aan dat, omdat dit al in het hotelbeleid is ondervangen door middel van marktruimte- of behoefte-bepalingen, de ladder duurzame verstedelijking in de betreffende gemeente voor individuele hotelontwikkelingen geen aparte regionale behoeftebepalingen vereist.
	Een verrassende observatie is dat, met slechts enkele uitzonderingen, hotelbeleidsmedewerkers niet op de hoogte zijn van situaties waarin de ladder duurzame verstedelijking moest worden doorlopen. Een verklaring die daarvoor werd gegeven is dat veel van de ontwikkelingen in de afgelopen jaren transformaties binnen bestaand stedelijk gebied betroffen, waarvoor de ladder niet hoeft te worden doorlopen. Een andere verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat dit soort trajecten onder de verantwoordelijkheid vallen van de afdeling ruimtelijke ordening, terwijl werkzaamheden rondom hotelbeleid vaak worden uitgevoerd vanuit de afdeling economische zaken. Toch zou het logisch zijn als de hotelbeleidsmedewerkers, met hun expertise, bij dat soort trajecten zouden worden betrokken en er dus van op de hoogte zijn.
	Hotelbeleidsmedewerkers die aangaven bekend te zijn met hotelinitiatieven binnen de eigen gemeente waarvoor de ladder moest worden doorlopen kennen vooralsnog geen enkel geval waarin het betreffende hotelinitiatief werd tegengehouden.

Hotelbeleid 10 grootste hotelgemeenten

Als in de plaats van naar alle vijftig grootste hotelgemeenten in Nederland alleen wordt gekeken naar de tien grootste daarvan is het aandeel van gemeenten met hotelbeleid nog groter: bij acht van de tien betreffende gemeenten is hotelbeleid op dit moment al geïnstitutionaliseerd en bij een negende is het ver in ontwikkeling.

In zes van de tien gemeenten is in het hotelbeleid sprake van gebiedsbeperkingen. Na Maastricht heeft nu ook Utrecht, in ieder geval voorlopig, de hele stad aangemerkt als 'nee, tenzij' gebied. Amsterdam spant de kroon met betrekking tot de omvang van 'nee, gebied'. Daar mogen op maar liefst 80% van het grondgebied geen nieuwe hotelkamers worden ontwikkeld. Vijf van de tien gemeenten werken in de plaats van met gebiedsbeperkingen, of in aanvulling daarop, met voorkeursgebieden. Als wordt gekeken naar zowel gebiedsbeperkingen als voorkeursgebieden, voeren acht van de tien grootste Nederlandse hotelgemeenten locatiebeleid. Een andere vorm van locatiebeleid is het stellen van eisen met betrekking tot afstand van en naar openbaar vervoersknooppunten, met het oog op het belang van bereikbaarheid voor hotelexploitaties en het minimaliseren van de verkeersaantrekkende werking.

'Acht van de tien grootste hotelgemeenten in Nederland voeren hotelbeleid op basis van zowel locatie als concept.'

De zeven gemeenten met één of meerdere vormen van locatiebeleid hebben aanvullend daarop ook conceptuele beleidsregels, soms alleen voor 'nee, tenzij' gebieden en soms voor de hele gemeente.

Bij zes van de tien grootste Nederlandse hotelgemeenten dient het een en ander te worden aangetoond in de vorm van haalbaarheidsstudies en aanverwante documenten.

Op de volgende pagina's wordt het hotelbeleid in de tien grootste Nederlandse hotelgemeenten in meer detail besproken. Interessante observaties daaruit zijn:

- In de 20% van het Amsterdamse grondgebied waarvoor 'nee, tenzij' beleid geldt komt in het huidige politieke klimaat vrijwel geen enkel hotelinitiatief door de toets.
- De binnenstad is in Amsterdam 'off limits' en in Rotterdam en Den Haag juist voorkeursgebied.
- Het unieke (voorgenomen) hotelbeleid van Valkenburg zet sterk in op kwaliteitsverbetering, onder andere door sluiting van bestaande hotels.
- In Maastricht moeten nieuwe hotels minimaal 15% eigen vraag genereren.
- Met het invoeren van hotelbeleid viel 60% van de planvoorraad in de Rotterdamse hotelmarkt weg.
- Het hotelbeleid van Noordwijk besteedt nadrukkelijk aandacht aan het stimuleren van vraag.
- Eindhoven heeft geen hotelbeleid, omdat regionale afstemming noodzakelijk is voor een zinvol beleid en die afstemming tot nu toe nog niet is gelukt.

Gemeente	Hotelbeleid?	Gebiedsbeperkingen?	Voorkeursgebieden?	Conceptuele criteria?	Haalbaarheidsstudie?
Amsterdam	ja	ja	nee	ja	ja
Haarlemmermeer	ja	ja	ja	ja	ja
Rotterdam	ja	nee	ja	ja	ja
Den Haag	ja	ja	ja	ja	ja/nee
Maastricht	ja	ja	nee	ja	ja
Eindhoven	nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Valkenburg aan de Geul	ja (in ontwikkeling)	nee	nee	nee	nee
Utrecht	ja	ja	nee	ja	ja
Bergen	ja	ja	ja	ja	ja
Noordwijk	ja	nee	ja	ja	nee
Aandeel ja	**90%**	**60%**	**50%**	**80%**	**60%**

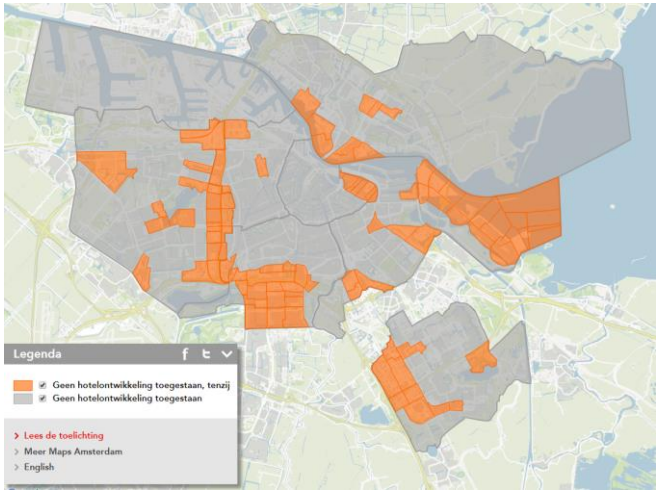
Hotelbeleid G10

Amsterdam

In Amsterdam is het hotelbeleid in tien jaar geëvolueerd van zeer stimulerend naar streng restrictief.

In 2008 stelde de gemeente Amsterdam een hotelloods aan, die het doel kreeg om binnen de gemeentegrenzen ruimte te vinden voor 9.000 nieuwe hotelkamers. In samenwerking met stadsdelen, gemeentediensten en hoteleigenaren en –exploitanten ging hij actief op zoek naar geschikte gebouwen en locaties voor nieuwe hotels.

Nog geen zeven jaar later, in 2013, werd met het aansluiten op een nieuwe hotelstrategie voor de hele Metropoolregio Amsterdam (MRA) een andere koers ingezet. De aandacht verschoof van kwantiteit naar kwaliteit en het realiseren van het juiste hotel op de juiste plek. Waar dat planologisch en ruimtelijk mogelijk was werd nog steeds medewerking verleend aan de ontwikkeling van nieuwe hotelkamers, met als voorwaarden dat het initiatief iets zou toevoegen aan het bestaande hotelaanbod en de hotelomgeving en dat het een locatie in een kansgebied en/of een transformatie van een bestaand pand betrof. In beginsel was op grond van de hotelstrategie nog steeds overal in de stad hotelontwikkeling mogelijk.



Hier kwam op 1 januari 2017 definitief verandering in, met de invoering van nieuw beleid gericht op beter evenwicht tussen bewoners, bezoekers en bedrijven. Initiatieven voor nog circa 60 hotels met in totaal ongeveer 10.000 kamers waren toen al goedgekeurd en mochten en mogen nog gerealiseerd worden. Echter, vanaf dat moment waren en zijn er geen mogelijkheden meer voor het bouwen van nieuwe hotelgebouwen, het transformeren van bestaande gebouwen naar hotels en uitbreiding van bestaande hotels in een groot deel van de stad. 'Nee, tenzij' gebieden, waar wel nog mogelijkheden zijn, vormen in totaal slechts 20% van het Amsterdamse grondgebied. Bovendien wordt hier alleen medewerking verleend wanneer het te ontwikkelen of uit te breiden hotel een aantoonbaar exceptionele bijdrage levert aan zowel het innovatieve hotelaanbod van Amsterdam als aan een bijzonder aspect van het maatschappelijke, culturele of economische klimaat. Met gebruik van een zeer uitvoerig stappenplan wordt dit getoetst aan markttechnische, maatschappelijke, planologische én economische criteria. Initiatiefnemers moeten zich committeren aan vergaande inspanningen op het gebied van buurtbetrokkenheid, duurzaamheid en sociaal ondernemerschap met betrekking tot gebouw en exploitatie. Om afspraken over duurzaamheid en sociaal ondernemerschap op het moment van vergunningverlening te borgen en zeker te zijn dat de afspraken tijdens de exploitatiefase worden nageleefd, worden deze zoveel als mogelijk en past binnen de gemeentelijke beleidskaders, samen met sancties, vastgelegd in de bijzondere bepalingen van het erfpachtcontract, in een anterieure of privaatrechtelijke overeenkomst.

'In de 20% van het Amsterdamse grondgebied waarvoor 'nee, tenzij' beleid geldt komt in het huidige politieke klimaat vrijwel geen enkel hotelinitiatief door de toets.'

Stap	
1	Vaststellen dat het 'nee, tenzij' gebied betreft.
2	Presenteren van detailinformatie over concept (een vergelijkbaar concept binnen een straal van duizend meter wordt niet toegestaan) en locatie (het initiatief moet zich bevinden in een straal van zevenhonderd meter van een metrostation en/of ongeveer vierhonderd meter van een tram- of bushalte).
3	Betrekken van buurt bij planontwikkeling (verslag).
4	Presenteren van visie op duurzaamheid in gebouw en exploitatie.
5	Presenteren van plan voor sociaal ondernemerschap in exploitatie.
6	Vaststellen dat het initiatief past binnen het ruimtelijk planologisch kader.
7	Presenteren van informatie over financiële haalbaarheid en partijen (financier, eindbelegger, exploitant).
8	Aanvragen van positief advies van het team overnachtingsbeleid.
9	Opstellen van conceptaanvraag.
10	Vastleggen van voorwaarden bij stappen 2-6 6.
11	Aanvragen van advies op voorwaarden en overeenkomst.
12	Starten van aanvraagprocedure.

Het hoofd van het team overnachtingsbeleid schaalt het hiervoor omschreven hotelbeleid zoals het was bedoeld in op een 7 à 8 en zoals het nu in de praktijk wordt toegepast op een 9 à 10. Het was de intentie dat, met de juiste conceptuele en bedrijfsmatige kwaliteit en op de juiste plekken, wel nog kwantiteit zou kunnen worden toegevoegd. Dit zou een positieve uitwerking hebben op de kwaliteit van hotels en gebieden, op de levensvatbaarheid van aanverwante sectoren zoals de internationale congresmarkt en op werkgelegenheid. Zolang er net buiten de grenzen van Amsterdam nog voldoende mogelijkheden zijn voor nieuwe hotels zonder eigen vraaggeneratie zou het volledig afsluiten van Amsterdam de groei in het aantal bezoekers toch niet tot een halt roepen. Echter, van de 40 à 50 initiatieven waarvoor sinds invoering van het beleid het stappenplan is doorlopen kregen er slechts 2 goedkeuring. Nieuwe initiatiefnemers worden nu zelfs afgeraden het traject in te zetten. In het huidige politieke klimaat komt vrijwel geen enkel initiatief meer door de toets.

Haarlemmermeer

Samen met Amsterdam heeft Haarlemmermeer een grote rol gespeeld in de totstandkoming van de regionale hotelstrategie MRA. Het huidige Haarlemmermeerse hotelbeleid is daar één op één aan gekoppeld. Het bestaat uit een kaart met kansrijke gebieden en ruimtelijke en kwalitatief/economische criteria in een ladder die voor iedere ontwikkeling moet worden doorlopen. Onderdeel daarvan is het aantonen van de haalbaarheid van het initiatief. In uitzonderingsgevallen zijn buiten de kansrijke gebieden nieuwe hotelontwikkelingen mogelijk. De beleidsadviseur verantwoordelijk voor recreatie en toerisme en daarmee voor hotels beschouwt het huidige hotelbeleid in Haarlemmermeer als hoofdzakelijk stimulerend en schaalt het in op een 2 à 3. Hij is de mening toegedaan dat hotelaanbod, op selectieve wijze, moet mee groeien met vraag.

Echter, het hotelaanbod in Haarlemmermeer was al buitengewoon groot, is nog groter geworden door de recente fusie met Haarlemmerliede en Spaarnwoude en er zijn plannen voor aanzienlijke verdere uitbreiding. Daarnaast heeft de afgelopen jaren veel transformatie plaatsgevonden van kantoren naar hotels, waardoor in sommige gebieden scheefgroei dreigt te ontstaan. Daarom is besloten om opnieuw af te stemmen wat wenselijk is en wat wel en niet kan in Haarlemmermeer en het eigen hotelbeleid te actualiseren, na vaststelling van de regionale verblijfsaccommodatiestrategie MRA. Deze laatste is op dit moment in ontwikkeling, als vervolg op en vervanging van de regionale hotelstrategie MRA. Het is de intentie om het nieuwe regionale beleid punt voor punt over te nemen en, waar nodig of wenselijk, aanscherpingen te maken.

Het nieuwe beleid is erop gericht dat, doordat nieuwe verblijfsaccommodaties zich oriënteren op de lokale omstandigheden en daarmee de lokale potentie beter benutten, meerdaagse bezoekers zich niet meer alleen richten op Amsterdam. Er zal sprake zijn van een kwantitatieve begrenzing voor de hele regio, afgestemd op de berekende marktruimte, en worden gewerkt met een ontwikkelkader waarin kritisch wordt gekeken naar het concept en in hoeverre daarmee de lokale potentie wordt benut.

Bij het opstellen van het nieuwe regionale beleid zijn de beleidskaders voor verblijfsaccommodaties vanuit de provinciale verordening als uitgangspunt genomen: voor initiatieven moet eerst worden gekeken naar mogelijkheden binnen het bestaande stedelijke gebied, moet aannemelijk worden gemaakt dat er vraag naar is en moet regionale afstemming plaatsvinden. Volgens de huidige planning wordt de regionale verblijfs-accommodatiestrategie MRA in maart 2019 door de regionale bestuurders vastgesteld, waarna het aan de individuele regiogemeenten is om te besluiten om het voor zichzelf één op één, aangepast of niet over te nemen.

Aanscherpingen op het regionale beleid specifiek voor Haarlemmermeer kunnen betrekking hebben op een kwantitatieve begrenzing binnen de eigen gemeente of het aanduiden van een voorkeursgebied zoals Hoofddorp. Daarnaast wil de gemeente Haarlemmermeer nauwkeurig kunnen bijhouden wat de ontwikkeling van de vraag is, om eventueel het beleid daar periodiek op aan te passen. Nu al vraagt de gemeente aan hoteliers om informatie over aantallen overnachtingen in hun hotels te delen via een extern digitaal systeem. Mogelijk wordt dit, in navolging van Amsterdam, een verplichting.

De hotelbeleidsadviseur schaalt het voorgenomen nieuwe hotelbeleid in op een restrictievere 6: er zijn zeker nog ontwikkelkansen, maar er moet nauwkeurig worden omgegaan met beschikbare kwantitatieve en kwalitatieve ruimte en spreiding is belangrijk. Dit laatste geldt niet alleen op lokale, maar ook op regionale, provinciale en nationale schaal. Wat dat betreft sluit het (voorgenomen) nieuwe regionale en lokale beleid goed aan op het nationale beleid, dat onder andere door middel van diverse marketingcampagnes inzet op meer spreiding van toerisme in heel Nederland, wat al is terug te zien in steden als Rotterdam en Den Haag.

'Voor ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid is spreiding binnen en buiten de eigen gemeentegrenzen in ieders belang.'

Rotterdam

Het hotelbeleid in Rotterdam, de derde grootste hotelgemeente van Nederland, is nog relatief jong. Om beter richting te kunnen geven aan stadsontwikkeling begon de gemeente in 2014 met het opstellen van hotelbeleid. Het beleid werd toen wel al toegepast op specifieke hotelinitiatieven, maar werd pas in 2016 formeel vastgesteld.

De beleidsadviseur verantwoordelijk voor retail & hotels in Rotterdam schaalt het hotelbeleid in op een 4. Daarmee beschouwt hij het als hoofdzakelijk stimulerend. Hotelinitiatieven hebben in principe vrij baan. Dit geldt des te meer in de binnenstad, waar veel locaties een gemengde bestemming hebben, waarbinnen een logiesfunctie al is toegestaan. Zowel binnen als buiten de binnenstad geldt dat hotelinitiatieven niet hoeven te passen binnen een bepaalde marktruimte. In de tienjarige periode 2007-2017 was de gemiddelde jaargroei in overnachtingen 5,2% in Rotterdam en 3,4% in heel Nederland (inclusief Amsterdam). Mede op basis van zulke vraaggroei en relevante toekomstige ontwikkelingen lijkt er nog relatief grote marktruimte te zijn. De gemeente Rotterdam geeft nadrukkelijk aan dat er binnen de gemeentegrenzen kansen zijn voor nieuwe hotels en stimuleert kwalitatief goede initiatieven voor locaties in kansrijke gebieden.

Dit alles betekent niet dat er geen regels zijn. De gemeente gaat namelijk alleen met initiatiefnemers in gesprek als ze een plan hebben ontwikkeld, het plan op financiële haalbaarheid hebben getoetst en er al een exploitant in zicht is. Die laatste twee zijn knock-out criteria. Daarnaast moeten hotelinitiatieven een bepaalde kwaliteit hebben. Hoe zwaar daarop wordt getoetst is afhankelijk van het gebied waarin de locaties vallen. In tegenstelling tot Amsterdam, biedt Rotterdam de meeste ontwikkelmogelijkheden in de binnenstad, vanwege de grootste aantrekkingskracht daarvan op verschillende soorten gasten. Initiatieven voor locaties in deelgebied Centrum, waar nog geen logiesfunctie is toegestaan, hoeven maar 25 van de 105 mogelijke punten in het hoteltoetsingskader te scoren. Voor deelgebieden Hart van Zuid, Kop van Zuid en Hoek van Holland geldt een minimale score van 50 punten. In de rest van het Rotterdamse grondgebied, waaronder snelweglocaties, is de minimale score 75. De punten hebben vooral betrekking op locatie, wel of geen transformatie, sociaal ondernemerschap en spin-off voor de lokale economie.

Met het invoeren van de hiervoor omschreven regels en de werkzaamheden die daarmee gepaard gingen, viel rond 2014/2015 grofweg 60% van de planvoorraad in Rotterdam weg. Tegenwoordig worden alleen aanvragen gedaan door partijen met concrete interesse. Mede hierdoor, en door proactief meedenken van de gemeente bij kansrijke initiatieven, is het nog nooit gebeurd dat initiatieven na aanvraag geen medewerking kregen.

Echter, in de periode 2007-2017 was de gemiddelde jaargroei in aanbod (6,1%) nog groter dan die in vraag (5,2%) en er zijn nu buitengewoon veel initiatieven. Begin 2018 bestond de planvoorraad uit 23 initiatieven met in totaal circa 2.400 kamers. Sindsdien is de voorraad alleen maar groter geworden. Vanwege dit animo en om te voorkomen dat hotelontwikkelingen ten koste gaan van het leefklimaat, denkt de hotelbeleidsadviseur voor de toekomst aan een restrictiever beleid (met een score van 7 à 8). Bij voorkeur komt de restrictie tot uiting in zowel kwantitatieve als kwalitatieve maatregelen. Bij het eerste kan worden gedacht aan het vaststellen van maxima per gebied, bij het tweede aan het vaststellen van minima voor parkeeroplossingen en het stellen van eisen met betrekking tot duurzaamheid en sociaal ondernemerschap. Hij verwacht dat er ook meer conceptuele criteria zullen komen, gekoppeld aan specifieke toeristische doelgroepen die de gemeente het meeste te bieden hebben. Op dit moment werkt de gemeente aan een toeristisch beleidskader. Na vaststelling daarvan zal het hotelbeleid worden geactualiseerd.

‘Met het invoeren van hotelbeleid viel 60% van de planvoorraad in de Rotterdamse hotelmarkt weg.’

Den Haag

Waar Rotterdam zich qua hotelbeleid ontwikkelt van licht stimulerend naar licht restrictief, naar voorbeeld van Amsterdam, heeft Den Haag nog geen plannen om meer restricties in te voeren. In de periode 2007-2017 liep de ontwikkeling van aanbod (gemiddelde jaargroei van 3,0%) ook mooi in lijn met de ontwikkeling van vraag (gemiddelde jaargroei van 3,4%).

De economische beleidsadviseur verantwoordelijk voor hotels in Den Haag schaalt het hotelbeleid in op een 3 en beschouwt het zelf als stimulerend. Het stimulerende karakter komt vooral tot uiting in aanmoediging en facilitering van nieuwe hotelinitiatieven met kansrijke concepten. Het blijkt ook uit het feit dat, voor zover mogelijk, medewerking wordt verleend aan alle hotelinitiatieven in twee vastgestelde toeristische kerngebieden: de binnenstad en Scheveningen. In tegenstelling tot in Amsterdam en net als in Rotterdam, worden in Den Haag nieuwe hotelkamers in de binnenstad dus juist mogelijk gemaakt.

Hoewel hier geen beleidsmatige restricties gelden, is in de twee toeristische kerngebieden wel sprake van ruimtelijke beperkingen. Voor nieuwbouw is nauwelijks nog grond beschikbaar en het aantal voor transformatie geschikte kantoorpanden wordt schaars.

Buiten de twee toeristische kerngebieden is wel sprake van beleidsmatige restricties voor nieuwe hotels. Hier geldt het principe ‘nee, tenzij’. Alleen als het een hotelconcept betreft dat Den Haag nog niet heeft kan een uitzondering worden gemaakt. De initiatiefnemer moet aantonen waarom het initiatief alleen op die plek gerealiseerd kan worden en het initiatief wordt getoetst op zowel het hotel- als het toeristische beleid. In de praktijk zijn tot nu toe alleen nog maar uitzonderingen gemaakt voor extended stay initiatieven, die ook onder het hotelbeleid vallen.

Zowel binnen als buiten de toeristische kerngebieden moet in geval van nieuwbouw de haalbaarheid van hotelinitiatieven worden aangetoond.

Kijkend naar aanmoediging en facilitering aan de ene kant en beperkingen en regels aan de andere kant, lijkt het beleid neutraler te zijn dan de zelf ingeschaalde stimulerende 3.

Maastricht

Maastricht is de eerste Nederlandse gemeente die door middel van hotelbeleid strakke restricties en kwalitatieve eisen durfde te stellen. Eind 2008 stonden aanbod en vraag daar op zeer gespannen voet en was het aantal kamers in de planvoorraad minstens even groot als het aantal op dat moment bestaande kamers. Om aan de ene kant over-aanbod in de markt met als gevolg verloedering en leegstand van hotelgebouwen te voorkomen en aan de andere kant vernieuwing in de hotelmarkt te stimuleren, werd besloten om een nieuw hotelinitiatief alleen nog maar te faciliteren indien een studie aantoonde dat het initiatief haalbaar was én de potentie had tot het genereren van nieuwe, eigen vraag. Dit laatste wil zeggen dat het beoogde hotel meerdaagse bezoekers zou kunnen aantrekken, die zonder de aanwezigheid van dat hotel geen gebruik zouden maken van het Maastrichtse hotelaanbod. Om de studies te kunnen toetsen op zaken als objectiviteit, realiteit, volledigheid, accuratesse en actualiteit werd een checklist opgesteld. De toetsen worden uitgevoerd door een externe adviseur.

Door de jaren heen is de mate van sturing verder toegenomen. Zo is er een minimum gekoppeld aan de hoeveelheid eigen vraag: 15% tot 20% van de gemiddelde jaarbezetting van het beoogde hotel. Daarnaast worden de analyses van eigen vraag aan een strakker kader getoetst; door de realisatie van verschillende nieuwe concepten wordt het creëren en aantonen van uniciteit steeds lastiger. Een volgende stap in de evolutie van het hotelbeleid is dat per plan de uniciteit van het hotelconcept, niet alleen tijdens de ontwikkelingsfase, maar ook tijdens de exploitatie, moet worden geborgd. Afspraken worden gemaakt over het unieke concept en de manier waarop realisatie en handhaving van dat unieke concept tijdens de exploitatie kan worden getoetst.

‘In Maastricht moeten nieuwe hotels minimaal 15% eigen vraag genereren.’

Uitzonderingen op het toetsingskader	
1	de gemeente heeft al voor ingang van het hotelbeleid in 2009 principe-medewerking afgegeven voor de locatie
2	het plan betreft een uitbreiding met maximaal 7 kamers van een bestaand hotel met minder dan 140 kamers
3	het plan betreft een uitbreiding met maximaal 5% van een bestaand hotel met meer dan 140 kamers
4	het plan betreft een nieuw initiatief met maximaal 7 kamers, met maximaal 21 bedden, waarbij geen onttrekking van de woonfunctie plaatsvindt

Het beleid is recentelijk geëvalueerd en de gemeente is voornemens om het, op een aantal kleine aanpassingspunten na, te actualiseren.

De hotelbeleidsadviseur in Maastricht schaalt het hotelbeleid in op een 8. De score lijkt hier, net als in Amsterdam, hoger als wordt gekeken naar de praktische gevolgen van het beleid. Initiatiefnemers moeten een lange adem hebben en bereid zijn te investeren in de uitwerking en uitvoering van een innovatief plan. Met 2,0% ten opzichte van 2,7% lag de gemiddelde aanbodgroei in 2007-2017 dan ook duidelijk onder het Nederlandse gemiddelde (inclusief Amsterdam). De gemiddelde aanbodgroei was ook beduidend kleiner dan de gemiddelde vraaggroei in dezelfde periode (4,4%). Dat geduld oefenen en investeren het waard kan zijn voor initiatiefnemers van hotels in Maastricht, onder andere vanwege kansen op relatief hoge opbrengsten per beschikbare kamer, blijkt uit het landen van meerdere bijzondere hotelconcepten in Maastricht in de afgelopen jaren, waarvan er in ieder geval één alweer in de verkoop staat.

Eindhoven

In Eindhoven is hotelbeleid een weerbarstig onderwerp. Concepthotelnota's uit 2001 en 2009 werden vanwege externe omstandigheden, zoals terrorisme, SARS en de meest recente economische crisis, niet ingevoerd. Eind 2014 had de gemeente uitgebreid overleg met lokale hoteliers over het al dan niet alsnog invoeren van hotelbeleid. Ook werden over dit onderwerp gesprekken gevoerd met regiogemeenten. Opties ter overweging waren het op slot zetten van de markt, het verlenen van medewerking op geselecteerde locaties en het koppelen van medewerking aan conceptuele criteria. Inmiddels is er wel een beleidsplan voor restaurants en cafés en is er een visie op hoofdlijnen qua locatiebeleid voor hotels, maar een vastgestelde hotelnota blijft uit. Wel hebben publieke en private partijen – met succes – samen flink geïnvesteerd in het versterken van de toeristische identiteit en imago van Eindhoven, met als resultaat een buitengewoon grote gemiddelde groei van het aantal hotelovernachtingen (in 2007-2017 8,7% in vergelijking met 3,4% in heel Nederland inclusief Amsterdam).

'Hotelbeleid Eindhoven is alleen zinvol als het in regionaal verband wordt vastgesteld.'

De gemeente draagt als voornaamste reden hiervoor aan dat wat de markt ziet als Eindhoven ook bestaat uit locaties in aangrenzende gemeenten als Best en Waalre en dus hotelbeleid alleen zinvol is als het in regionaal verband wordt vastgesteld en uitgevoerd, iets dat nog niet is gelukt. Er wordt wel nog steeds gesproken over samen optrekken. Zo wordt vanuit het Stedelijk Gebied Eindhoven binnenkort zeer waarschijnlijk gestart met een studie.

Valkenburg aan de Geul

Net als in Eindhoven, zijn er in Valkenburg inspanningen verricht, maar is het er nog niet van gekomen om hotelbeleid vast te stellen. In reactie op een dringend verzoek van de Koninklijke Horeca Nederland in 2016 tot het invoeren van hotelbeleid publiceerde de gemeente in 2017 dat dit niet zou gebeuren. De gemeente kon op dat moment geen ambtenaar vrij maken en had geen geld beschikbaar voor onderzoek. Later in 2017 heeft de provincie onderzoek laten uitvoeren naar de hotelmarkt in heel Limburg en in deelgebieden. Daaruit bleek voor de hotelmarkt van Valkenburg dat het soort aanbod niet meer aansluit op de vraag en dat 20% van de hotels door ondermaatse kwaliteit in de problemen dreigt te komen.

Deze uitkomsten hebben ertoe geleid dat de gemeente in 2018 alsnog middelen vrij maakte voor het ontwikkelen van hotelbeleid, gericht op kwaliteitsverbetering. De gemeente is begonnen met een inventarisatie, waarbij ook wordt gekeken naar wat bestaande hoteliers zelf willen en hoe zij hun eigen toekomst zien. Aansluitend komt de gemeente met voorstellen om eigenaren en exploitanten te helpen bij het verbeteren van hun hotels. In geval van ondermaatse hotels kunnen er drie dingen gebeuren: kwaliteitsverbetering, herbestemming of sloop. Geen van de drie alternatieven is waarschijnlijk zonder slag of stoot te realiseren. Voor een kwaliteitsverbetering zijn fondsen nodig, die het leeuwendeel van de bestaande hoteliers niet heeft en die de gemeente zelf niet mag aandragen. Voor herbestemming moeten provinciale regels worden aangepast. Dit zal één van de onderwerpen tijdens de onderhandelingen voor een nieuwe coalitie zijn. Voor sloop moeten bestaande hoteliers worden gecompenseerd voor kapitaalsverlies. Als de gemeente al middelen beschikbaar zou hebben, is het niet mogelijk om die te gebruiken voor kwaliteitsverbetering van en kapitaalsverlies bij individuele hotels, om niet te worden beticht van staatssteun. In de plaats daarvan heeft de gemeente de wens uitgesproken dat lokale hoteliers samen een waarborgfonds inrichten waarmee hoteliers in situaties van kwaliteitsverbetering of sloop financieel geholpen kunnen worden.

‘Het voor Valkenburg voorgenomen hotelbeleid is uniek in Nederland. Het zet sterk in op kwaliteitsverbetering, onder andere door sluiting van bestaande hotels.’

Kwalitatieve afwegingen en maatregelen voeren in het voorgenomen hotelbeleid voor Valkenburg dus de boventoon. Daarmee wijkt Valkenburg af van de tendens bij andere Nederlandse gemeenten, waar steeds vaker wordt gewerkt met begrenzing van het aantal nieuwe hotelkamers. Gezien de lokale marktomstandigheden is dat ook logisch. Als het beleid in Valkenburg stimulerend zou worden gericht op realisatie van een minimum aantal nieuwe kamers kan de hotelmarkt door overaanbod nog lager in de neerwaartse kwaliteitsspiraal terecht komen, nog los van de effecten op de leefbaarheid van de kleine gemeente. Als zou worden gekozen voor een volledige hotelstop, wat zonder twijfel het advies zou zijn naar aanleiding van alleen een kwantitatieve analyse, blijft iedere stimulans voor verbetering van kwaliteit uit. Ook hierdoor kan de hotelmarkt nog lager in de neerwaartse kwaliteitsspiraal belanden.

Utrecht

Eerder stelden we dat kleinere plaatsen zoals Eindhoven, Maastricht en zelfs Valkenburg aan de Geul een groter aantal hotelbedden hebben dan Utrecht en dat het relatieve hotelaanbod in Utrecht nu nog steeds beduidend onder het Nederlandse gemiddelde ligt. Daar komt naar verwachting op korte termijn verandering in. Er bestonden al geruime tijd plannen voor meerdere, relatief grote, nieuwe zakenhotels, met een concentratie in het stationsgebied. Inmiddels hebben die plannen zich doorontwikkeld. Sommige van de nieuwe zakenhotels zijn al geopend. Het merendeel van de rest bevindt zich in verschillende bouwstadia. Daarnaast zijn er concrete plannen voor diverse, kleinschaligere hotels. Alleen al met de toegezegde hotelontwikkelingen neemt het hotelaanbod in Utrecht een relatief korte periode van drie jaar met maar liefst 80%-90% toe. Daarmee wordt de laatst berekende marktruimte ver overschreden.

Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van het hotelbeleid in Utrecht van een kleine tien jaar geleden tot en met nu, ziet het ernaar uit dat de gemeente Utrecht keuzes daarin nauw laat aansluiten op marktontwikkelingen. Toen er nog sprake was een relatief klein aanbod met een relatief kleine planvoorraad werd ingezet op vergroting van het aanbod. Later, toen de plannen voor de hiervoor genoemde zakenhotels concreter werden, werd meer selectief ingezet op vergroting van het aanbod door vooral bijzondere concepten. Toen er ook daarvoor concrete plannen ontstonden kreeg het beleid een licht restrictief en sturend karakter. In dat beleid wordt periodiek een marktruimte-richtlijn vastgesteld, zijn er duidelijke voorkeuren voor transformatie of herbestemming van erfgoed en voor unieke concepten en worden nieuwe plannen getoetst op haalbaarheid. Er zijn nog geen harde restricties en ook geen instrumentaria om criteria voor locatie en concept aan te toetsen. Die komen er echter wel aan. Met het oog op de verwachte buitengewoon grote uitbreiding op de korte tot middellange termijn, is de afgelopen maanden hard gewerkt aan een bijstelling van het Utrechtse hotelbeleid, waarin de volgende stap van stimulerend naar restrictief wordt gezet.

De gemeente Utrecht ziet de toegezegde ontwikkelingen als welkome aanvulling, niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief. Verwacht wordt dat ze zorgen voor differentiatie in concept, met behalve de genoemde zakenhotels, ook budgethotels en bijzondere concepten. Daarnaast blijkt uit statistieken dat in 2007-2017 ook het aantal hotel-overnachtingen bijzonder sterk groeide (gemiddeld 6,1% per jaar ten opzichte van 3,4% in heel Nederland). Echter, gezien de relatief korte tijdsspanne waarin een buitengewoon grote toevoeging plaatsvindt, wil de gemeente Utrecht tijdelijk een pas op de plaats maken wat betreft nieuwe initiatieven en eerst bezien wat de effecten zijn van de reeds toegezegde toevoeging op het functioneren van het huidige hotelaanbod.

Concreet betekent dit dat het hele gemeentelijke grondgebied wordt aangemerkt als ‘nee, tenzij’ gebied en er in principe geen medewerking meer wordt verleend aan nieuwe initiatieven met verwachte realisatie in 2019, 2020 en 2021. Voor de uitzonderingsgevallen wordt een stappenplan naar voorbeeld van de gemeente Amsterdam ingesteld, met criteria voor onder andere duurzaamheid en sociaal ondernemerschap. Tegelijkertijd worden nieuwe regels toegevoegd voor het begrensd faciliteren van extended stay. De ambitie is om het nieuwe beleid nog in het begin van 2019 vast te stellen.

Bergen

De kleine Noord-Hollandse gemeente Bergen is zich relatief lang bewust van de waarde en zelfs noodzaak van hotel-beleid. Met de 'Ruimtelijke visie op hotels en pensions Gemeente Bergen' werd al in 2008/2009 een kader geschept voor nieuwe ontwikkelingen van hotels en aanverwante logiesaccommodaties om het aantal overnachtingen per jaar minimaal gelijk te houden.

Men hechte grote waarde aan een voldoende groot en divers hotelaanbod ten bate van de lokale economie, maar wilde alleen meewerken aan de realisatie van nieuwe hotels als de locaties in karakter geschikt waren voor de beoogde hotelfunctie en de beoogde hotelgebouwen en -concepten de specifieke identiteit van de omgeving ondersteunen. Daarnaast moesten de beoogde hotelconcepten bij voorkeur over onderscheidend vermogen beschikken.

Er werden voorkeursgebieden aangewezen, en ook gebieden waar niet of nauwelijks nieuwe hotels mochten komen. Bij het eerste kan worden gedacht aan gemengde bebouwingskernen zoals het centrumgebied van Bergen en de boulevard in Egmond aan Zee. Het tweede heeft vooral betrekking op woongebieden en het gebied buiten de verschillende gemeentelijke kernen.

In het vigerende beleidsstuk 'Economische Visie Gemeente Bergen 2016 – 2030' wordt nog steeds verwezen naar de hiervoor omschreven uitgangspunten in de ruimtelijke hotelvisie. Meer recentelijk heeft de gemeente Bergen zich ook gecommitteerd aan het ontwikkelkader in de 'Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord'. Hierin staat als aanvullend criterium dat er voldoende marktruimte moet zijn voor een hotelinitiatief. De initiatiefnemer controleert dat zelf, specifiek voor het eigen initiatief. Er worden geen marktruimtegetallen genoemd voor de hele regio of deelgebieden binnen de regio. Hardere aanvullende criteria hebben betrekking op het aantonen van de financiële haalbaarheid en langjarig commitment van een ervaren exploitant.

Criteria regionaal ontwikkelkader verblijfsrecreatie	
1	Het hotelinitiatief ligt in een uitstekende verblijfsomgeving en versterkt de kenmerken van de regio waarop zij is georiënteerd (inclusief ruimtelijke kwaliteit).
2	Er is marktruimte voor het onderscheidende marktgerichte concept.
3	Het hotelinitiatief is economisch haalbaar en heeft een langjarige focus op een toeristisch-recreatieve exploitatie met voldoende ondernemersprikkels (indien van toepassing kwaliteitsborging door bepalingen in anterieure overeenkomst). Er is commitment van een exploitant met relevante ervaring.

Daarnaast heeft de gemeente Bergen bij beslissingen over medewerking aan de ontwikkeling van nieuwe hotels te maken met provinciale beleidsstukken als het landelijke Kustpact voor Noord-Holland en de Provinciale Ruimtelijke Verordening. Deze voorkomen hotelontwikkelingen in waardevol natuurrijk gebied.

De beleidsmedewerker Recreatie & Toerisme van de gemeente Bergen schaalt het lokale hotelbeleid in op een 3 en beschouwt het dus als hoofdzakelijk stimulerend: hoewel er geen actieve acquisitie wordt gepleegd, is de gemeente in principe altijd bereid om mee te werken aan hotel-ontwikkelingen. Echter, zoals hiervoor is gebleken, zijn er diverse lokale, regionale en provinciale criteria op het gebied van locatie en concept en zal een initiatiefnemer behoorlijk wat huiswerk moeten doen om te voldoen aan de eisen van het regionale ontwikkelkader. Daarmee is het beleid in de praktijk beduidend meer sturend dan in eerste instantie ingeschat.

Noordwijk

Zeker voor een kleine gemeente lijkt ook Noordwijk, al sinds 2010, behoorlijk actief op het gebied van beleid. Het hotel-beleid werd hier recentelijk herijkt met het opstellen van de overkoepelende 'Omgevingsvisie Noordwijk 2030'. Hoewel pas eind 2017 sprake was van de inwerkingtreding van de omgevingsvisie, is deze medio 2018 al geactualiseerd.

Uit de omgevingsvisie blijkt dat Noordwijk verder wil groeien als 'energieke 7-sterren kustgemeente'. Het hotelbeleid is gericht op stimulering van selectieve groei en daardoor verbetering van diversiteit, kwaliteit en beleving van het toeristische product. Ook wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan het stimuleren van groei in vraag en daardoor verhoging van bezettingsgraden. Ontwikkeling van nieuwe hotels is mogelijk in de kustzone, waar een aantal voorkeurslocaties is aangewezen.

'Het hotelbeleid van Noordwijk besteedt nadrukkelijk aandacht aan het stimuleren van vraag.'

Wel werd in de omgevingsvisie ook vastgesteld dat criteria voor toetsing van een hotelinitiatief dienen te worden aangescherpt, met betrekking tot het karakter van het beoogde hotel, gebruik van de plint en beeldkwaliteit. Hierbij gaat het erom dat een nieuw hotel een waardevolle toevoeging is aan het bestaande hotelaanbod en voor de locatie waar het wordt gevestigd. Het moet passen bij de identiteit van de locatie.

Ondanks deze ogenschijnlijke activiteit op het gebied van hotelbeleid, is er geen medewerker verantwoordelijk voor de integrale (door)ontwikkeling en uitvoering van het hotel-beleid. Specifieke initiatieven lijken terecht te komen bij gebiedsmanagers.

Conclusie

Het onderzoek van VKZ naar hotelbeleid in de vijftig grootste Nederlandse gemeenten toont aan dat steeds meer Nederlandse gemeenten de ruimtelijke, economische en/of maatschappelijke waarde dan wel noodzaak van hotelbeleid inzien en daarnaar handelen. Bij maar liefst driekwart van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten is sprake van hotelbeleid, ofwel vastgesteld ofwel in ontwikkeling. Als alleen wordt gekeken naar de tien grootste hotelgemeenten stijgt het aandeel verder van 74% naar 90%. Voor het merendeel van de gemeenten met hotelbeleid is het betreffende beleid verwoord in een nota specifiek voor hotels (67%).

In sommige gevallen wordt bij het opstellen van de hotelnota samengewerkt met andere gemeenten in de betreffende regio of voorbeeld genomen aan een bestaand regionaal visiedocument. Regionale afstemming over hotelbeleid en hotelbestemmingen blijkt steeds vaker zinvol en zelfs raadzaam te zijn. In Eindhoven is het niet kunnen komen tot regionale afstemming zelfs oorzaak voor het nog niet hebben van een vastgestelde nota.

Gemeenten zijn op het gebied van hotelbeleid nog actiever geworden dan in het verleden: de helft van de vijftig grootste Nederlandse hotelgemeenten met hotelbeleid heeft het beleid in de afgelopen drie jaar ontwikkeld of geactualiseerd.

De resultaten van het onderzoek bevestigen dat hotelbeleid in Nederland, ook buiten opvallende hotelgemeenten als Maastricht, Amsterdam en Utrecht, zich beweegt richting een meer sturende of restrictieve vorm. Op een schaal van 1 tot 10, waarbij 1 staat voor zeer stimulerend, 5 staat voor vrije marktwerking en 10 staat voor zeer sturend, ligt het gemiddelde op 7.

Het vaakst werd het beleid ingeschaald op 7 of 8. De voornaamste redenen hiervoor zijn dat men ruimtelijke kwaliteiten zowel binnen als buiten het bestaande stedelijke gebied wil behouden en negatieve uitwerkingen op de leefbaarheid wil voorkomen of verminderen door de grenzen van marktruimte te respecteren.

De meest voorkomende maatregelen in een sturend of restrictief beleid zijn het begrenzen van het totaal aantal nieuwe kamers in een bepaalde periode voor de hele gemeente, richting geven aan waar binnen de gemeente-grenzen nieuwe hotelkamers landen en toetsen op conceptuele criteria.

Wat betreft dit laatste geven gemeenten voorkeur aan bepaalde marktsegmenten en/of vragen gemeenten aan initiatiefnemers om aan te tonen dat het beoogde hotel-concept past bij de omgeving, onderscheidend is ten opzichte van het bestaande aanbod of eigen vraag kan genereren.

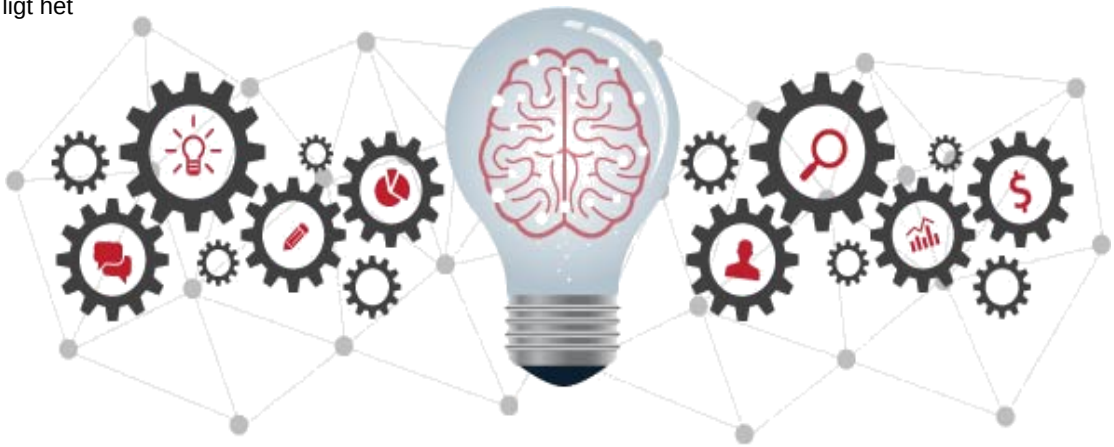
Om meer zekerheid te hebben dat de in het ontwikkeltraject geschetste concepten ook na realisatie en eventuele uitponding blijven gehandhaafd vragen sommige gemeenten ook commitment van exploitanten.

Een andere stap in de ontwikkeling van de laatste jaren is dat gemeenten steeds meer selecteren op basis van aantoonbare ruimtelijke, economische en/of maatschappelijke spin-off.

Als dit soort criteria van toepassing zijn wordt vaak ook gevraagd het een en ander uit te werken, door te rekenen en zwart op wit te zetten. Op dit moment moeten initiatief-nemers in zes van de tien grootste Nederlandse hotel-gemeenten voor de betreffende hotelontwikkelingen haalbaarheidsstudies indienen.

In steeds meer Nederlandse gemeenten moeten initiatiefnemers voor hotelontwikkelingen dus een toenemende hoeveelheid huiswerk doen. Gezien de vooralsnog niet aflatende stroom aan nieuwsberichten over hotelontwikkelingen lijkt dit initiatiefnemers nog niet te weerhouden. Ze zijn toegewijd en creatief. Waar dat nodig is of betere financiële resultaten oplevert, wijken ze uit naar andere gemeenten. Als dat gemeenten betreft met een directe begrenzing aan de oorspronkelijke gemeente, kan het zo zijn dat die oorspronkelijke gemeente toch te maken krijgt met toenemende bezoekersstromen, tenzij criteria met betrekking tot het benutten van de lokale potentie zoals beoogd in de nieuwe hotelstrategie MRA aanslaan.

Hoe dan ook is het duidelijk dat zowel overheden als marktpartijen gebaat zijn bij actuele en relevante kennis over aanleidingen, mogelijkheden en uitwerkingen van beleids-kaders en over regionale en lokale marktomstandigheden. Daarnaast wordt voor marktpartijen ook deskundig project-management steeds lonender, zeker als de initiatieven betrekking hebben op de meer restrictieve gemeenten. Met deze publicatie, en de gesprekken die in de aanloop ernaartoe zijn gevoerd, heeft VKZ een voorzet gedaan in de beschikbaarheid van die kennis. Voor specifieke vraagstukken kan daar vervolg aan worden gegeven door middel van maatwerkrapporten over bijvoorbeeld beleidskaders, marktstudies, marktruimtebepalingen, behoeftebepalingen, conceptanalyses en/of haalbaarheids-studies inclusief kostenramingen. In algemenere zin lijkt het ons interessant, en vooral ook relevant, om beter zicht te krijgen op hoe beleid voor aanverwante logies-accommodaties zoals extended stay en particuliere verhuur zich tegenwoordig verhoudt tot hotelbeleid, op het gebied van bijvoorbeeld beleidsstukken, definiëring, afkadering, maatregelen en handhaving.



Bijlage G50

Gemeente	Aantal inwoners (2018, Bron: CBS)	Bedden / 10.000 inwoners	Aantal hotelbedden (2018, Bron: HorecaDNA)
Amsterdam	854.047	811	69.289
Haarlemmermeer	147.282	989	14.563
Rotterdam	638.712	186	11.877
Den Haag	532.561	183	9.740
Maastricht	122.723	457	5.614
Eindhoven	229.126	196	4.482
Valkenburg aan de Geul	16.431	2.510	4.125
Utrecht	347.483	118	4.085
Bergen (Noord-Holland)	29.941	1.075	3.220
Noordwijk	26.056	1.113	2.899
Veere	21.867	1.313	2.872
Texel	13.584	2.023	2.748
Groningen	202.810	134	2.711
Apeldoorn	161.156	154	2.474
Schouwen-Duiveland	33.687	673	2.267
Haarlem	159.709	138	2.208
Breda	183.448	105	1.923
Leiden	124.306	153	1.899
Arnhem	157.223	119	1.877
Amstelveen	89.870	203	1.827
Gulpen-Wittem	14.196	1.269	1.802
Enschede	158.261	107	1.699
Midden-Drenthe	33.172	509	1.687
Súdwest-Fryslân	89.594	184	1.653
Leeuwarden	122.415	132	1.621
Zandvoort	16.970	932	1.582
Sluis	23.526	664	1.561
Ameland	3.654	4.242	1.550
Amersfoort	155.226	100	1.548
Nunspeet	27.114	558	1.512
Ede	114.682	132	1.510
Delft	102.253	147	1.506
Terschelling	4.906	3.004	1.474
Venlo	101.192	145	1.465
Almelo	72.629	196	1.420
Loon op Zand	23.120	614	1.419
Nijmegen	175.948	78	1.368
Den Bosch	153.434	85	1.301
Zwolle	126.116	103	1.298
Zaanstad	154.865	84	1.295
Tilburg	215.521	59	1.269
Assen	67.708	179	1.213
Alkmaar	108.470	107	1.161
Berg en Dal	34.748	330	1.145
De Fryske Marren	51.742	209	1.081
Noordwijkerhout	16.605	638	1.059
Lochem	33.574	309	1.038
Vlieland	1.132	9.028	1.022
Dinkelland	26.291	387	1.018
Dordrecht	118.426	85	1.007

Verantwoording

Bronnen

Bronnen voor feiten en cijfers:

- Feiten en cijfers – HorecaDNA.
- Statline – Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Gemeentelijke websites.
- Diverse nieuwsplatforms.
- Gemeentelijke beleidsadviseurs.

Bronnen voor afbeeldingen:

- Pagina 1: Archief Amrâth Hôtels (Kurhaus)
- Pagina 6: Website Gemeente Amsterdam
- Pagina 8: Archief VKZ BV (Hotel New York)
- Pagina 9: Archief Inntel Hotels (Inntel Eindhoven)
- Pagina 10: Archief VKZ BV (Inntel Utrecht)
- Pagina 12: Dmitriy Domino / Shutterstock.com

Bronnen voor iconen:

- Pagina 2: www.flaticon.com (auteur onbekend)
- Pagina 3, 1: The Noun Project (auteur onbekend)
- Pagina 3, 2: Dumitriu Robert / The Noun Project
- Pagina 3, 3: Michael Finney / The Noun Project

Dank

Deze publicatie heeft niet tot stand kunnen komen zonder de bereidheid van een groot aantal beleidsmedewerkers in Nederland om kennis te delen. Wij bedanken in het bijzonder: Daniëlle Janssen (Alkmaar), Frank Tax (Almelo), Henny Groenland (Amersfoort), Martijn Kooijman (Amsterdam), Marvin Verbeek (Apeldoorn), Barbara Brandtner (Assen), Viviènne Sanders (Bergen), Erik Willemsen (Breda), Pierke Boersma (De Fryske Marren), Herman Wensveen (Delft), Stefan Los (Den Haag), Ilse Nijmeijer (Dinkelland), Marco Karssemakers (Eindhoven), Laura Tuller van de Pol (Enschede), Alex Jansen (Haarlem), Martin Sulman (Haarlemmermeer), Charlotte de Lucht (Loon op Zand), Sven Cimmermans (Maastricht), Jeffrey Leeuwenhaag (Nijmegen), Evert Jan Kleine (Rotterdam), Ronald van Velzen ('s-Hertogenbosch), Jildou Oosterhof (Súdwest-Fryslân), Edwin Zijlstra (Terschelling), Kim Hendrikx (Tilburg), Arno Ruis (Utrecht), Joop Lichtenberg (Vlieland) en Maria Willems (Zwolle).

Over VKZ

VKZ is een breed georiënteerd adviesbureau op het gebied van management en economie van vastgoed- en gebiedsontwikkeling. VKZ onderscheidt zich door de combinatie van enerzijds procesmatige en projectmatige kennis en expertise en anderzijds financieel economische kennis en expertise.

Onze enthousiaste en gedreven adviseurs hebben ervaring op zowel het bestuurlijke als het operationele niveau. Deze organisatiesensitiviteit draagt bij aan een doelmatige procesgang en aan daadwerkelijk resultaat op operationeel vlak. Interne uitwisseling van kennis en kunde en een diversiteit aan opdrachten staan garant voor een brede ervaring van onze adviseurs.

Thema's waarbinnen VKZ actief is zijn:

- Hotel & Leisure.
- Cultureel erfgoed.
- Landschap.
- Retail.
- Utiliteit.
- Zorg.
- Woningbouw.
- Onderwijs en educatie.

Over Hotel & Leisure bij VKZ

Hotel en leisure is een competitieve markt met een snel groeiend niveau van investeringen. Het "spel" van de verwerving en ontwikkeling wordt dan ook harder, sneller en complexer. De consument bepaalt het succes. Niet alleen het gebouw, dat moet met goede architectuur en vormgeving in het oog springen, maar juist het concept, de functionaliteit en de beleving moet doordacht en compleet zijn.

Bij VKZ begrijpen wij het subtiele evenwicht tussen deze factoren. Onze adviseurs hebben een brede ervaring met dergelijke projecten en processen.

Wij hebben de vaardigheden om aan de verwachtingen van onze klanten te voldoen, van de ontwikkeling en het beheer van grote nieuwe recreatieve ontwikkelingen, roll-out en renovatieprogramma's en de fijne kneepjes van het onderhoud van de bestaande gebouwen en faciliteiten.

Opdrachtgevers hebben aan VKZ één adres voor management en het hele scala aan financieel economische dienstverlening variërend van investeringsbegrotingen tot waardebepalingen.

Onze dienstverlening binnen het thema van Hotel & Leisure omvat onder andere:

- Projectmanagement.
- Procesmanagement.
- Investeringsbegrotingen en kostencalculaties.
- Waarderingen en taxaties van grond, vastgoed en exploitatie.
- Haalbaarheidsstudies van ontwikkelingen en uitbreidingen.
- Behoeftebepalingen volgens de ladder duurzame verstedelijking.
- Marktruimtebepalingen.
- Schadebepalingen.
- Informatiememoranda voor transacties.
- Conceptueel, strategisch en beleidsadvies.

Onze expertise in het scala van Hotel & Leisure omvat onder meer:

- Hotels.
- Pubs/Bars/Restaurants/Clubs.
- Musea/Kunstgalerieën.
- Gezondheids- en fitnessfaciliteiten.
- Zwembaden.
- Theaters/Bioscopen.
- Kerken.

Wij doen dit voor eigenaren, exploitanten, ontwikkelaars, gemeenten, provincies, banken en investeerders.

Neem voor meer informatie contact op met Rachèl Lardenoye via r.lardenoye@vkzbv.nl of 06-30330142.