

VOLGNUM  
146-2014

DATUM  
18 november 2014

ORGANISATIEONDERDEEL  
Economie en Cultuur

CORRESPONDENTIENUMMER  
2014-44835

BIJLAGEN

RAADSCOMMISSIE  
Economische en Sociale Zaken

ONDERWERP RAADSVORSTEL  
Hotelbeleid 2015-2018

STELLER  
Costongs/350 4788  
ard.costongs@maastricht.nl

## AAN DE GEMEENTERAAD,

### 1. Samenvatting

#### Waarom een vernieuwd hotelbeleid?

Het huidige hotelbeleid is geëvalueerd door onderzoeksbureau ZKA. Conclusie daarvan was dat het hotelbeleid heeft gewerkt en op hoofdlijnen in stand moet blijven om de markt in Maastricht enerzijds te kunnen voorzien van nieuwe impulsen en anderzijds de investeringsruimte van de bestaande hotels niet te veel te beperken door al te veel concurrentie.

#### Wat is onze ambitie?

Wij willen het bestaande hotelbeleid voor nieuwvestiging qua systematiek – toets op mate van vernieuwing van het concept en haalbaarheid - overeind houden, om bovenvermelde redenen. Tegelijkertijd willen wij het makkelijker maken om ruimte te geven aan vernieuwende concepten en om de marktruimte in het budgetsegment en in het luxesegment beter te benutten. Dat betekent deels reguleren en deels liberaliseren.

#### Wat gaan we doen?

Ten eerste gaan we in de haalbaarheidstoets uit het oude beleid meer accent leggen op vernieuwing. Met vernieuwing wordt bedoeld het binnenhalen van nog niet in Maastricht voorkomende hotelconcepten die nieuwe doelgroepen naar de stad halen en daarmee voor extra overnachtingen zorg dragen.

Ten tweede gaan we de haalbaarheidsstudie afschaffen voor kleinschalige logiesaccommodaties tot en met 7 kamers. Dit mag alleen als geen woningen verdwijnen. Wel wordt voor elke locatie afgewogen of deze functie daar geschikt is (planologische afweging). Hiermee wordt de toenemende markt voor kleinschalige logies beter bediend, terwijl de woonfunctie blijft en alle overige vereisten voor kleine hotels gelden.

Ten derde gaan we de haalbaarheidstoets ook afschaffen voor bestaande hotels die met maximaal 7 kamers uitbreiden en voor de bestaande hotels vanaf 140 kamers die met maximaal 5% uitbreiden. Voor grotere uitbreidingen wordt de haalbaarheidsstudie bovendien versoepeld op het punt van vernieuwende concepten.

### 2. Beslispunten

- Het huidige beleid voortzetten met de volgende nuanceringen:



- Checklist voor de haalbaarheidsstudie aanpassen: minder nadruk op financiële haalbaarheid en meer op de inhoudelijke aspecten (de zogenoemde aanvullende vraag: nieuwe concepten die extra toeristen naar Maastricht trekken)
- Haalbaarheidsstudie vereisen voor initiatieven vanaf 8 kamers (of vergelijkbare verblijfseenheden) waarbij geen onttrekking aan de woonfunctie plaatsvindt
- Voor bestaande hotels een haalbaarheidsstudie vereisen voor uitbreidingen vanaf 8 kamers en voor bestaande hotels groter dan 140 kamers voor uitbreidingen van 5% van het aantal bestaande kamers (peildatum 1-1-2015)
- Voor uitbreidingen van bestaande hotels groter dan 5% (in hetzelfde of het naastgelegen pand) de checklist versoepelen op het punt van aanvullende vraag (waarbij het ontbreken van een nieuw concept niet leidt tot een lagere score, maar het aanpassen/vernieuwen van het concept wel leidt tot een hogere score)
- Waar mogelijk te komen tot een reductie van de planvoorraad
- De effecten van deze beleidsaanpassingen en de aard en omvang van m.n. kleinschalige logiesaccommodaties te monitoren en te beoordelen of de uitkomsten consequenties moeten hebben voor het instrumentarium en gemeentelijke handhavingsprioriteiten.

### 3. Aanleiding

In 2009 heeft de gemeente een nieuw, op innovatie sturend, hotelbeleid vastgesteld. Dat is gebeurd op grond van de conclusie dat destijds geen ruimte was voor nieuwe kamers. Bovendien waren er enkele tientallen plannen bekend met een aantal hotelkamers dat veel groter is dan de marktruimte. Bij een ongereguleerde vestiging was er voor de Maastrichtse hotellerie geen tot weinig ruimte voor het verbeteren van de resultaten. Dit mogelijk met een groot risico dat de kwaliteit van het gehele stedelijke hotelproduct zou verminderen. Destijds was het dus niet zeker dat met een ongereguleerde vestiging een goed kwantitatief én kwalitatief aanbod bereikt kon worden en daarbij het positief imago van de stad behouden kon worden. Gekozen is voor sturing via hotelbeleid (zoals in zekere zin ook op het gebied van kantoren en wonen gebeurt).

Het Hotelbeleid 2009-2013 houdt in dat de gemeente Maastricht alleen ontheffing verleent van bestemmingsplannen c.q. een projectbesluit neemt, indien sprake is van een vernieuwend concept waardoor de marktruimte vergroot en de kwaliteit van de omgeving behouden en/of verbeterd wordt. Dit moet worden aangetoond door middel van een haalbaarheidsstudie die moet voldoen aan de vastgestelde checklist.

### 4. Relatie met bestaand beleid

#### Evaluatie Hotelbeleid

ZKA heeft een evaluatie gedaan van het hotelbeleid dat in 2009 is vastgesteld (zie bijlage). Belangrijke conclusies hieruit zijn:

- Het hotelaanbod in de gemeente Maastricht is de afgelopen jaren gestegen van 2216 naar 2362 kamers; dit is minder hard dan landelijk en in de grote steden.
- De tendens van steeds meer aanbod in het luxe segment is tot staan gekomen en er is meer budgetaanbod gekomen. Hiermee wordt in kwantitatief opzicht (deels) aan de doelstelling van een meer gevarieerd hotelaanbod voldaan. Echter: budgetaanbod is nog ondervertegenwoordigd en er is geen 5\*-hotel.



- Er zijn enkele nieuwe hotels bijgekomen die aansluiten bij de trend van bijzondere hotelconcepten en -formules, waardoor ook in kwalitatief opzicht het aanbod meer divers is geworden.
- De hotelplannen waaraan reeds principemedewerking is verleend (400 kamers van de in totaal minimaal 880), hebben al meer kamers dan de geraamde marktruimte (ca. 325 kamers in het realistische scenario).

Ofschoon de ontwikkeling van de marktverhoudingen in Maastricht minder fors verslechterd is dan landelijk, bestaat de komende jaren nog steeds geen of nauwelijks marktruimte voor extra hotelkamers. Bovendien is er nog steeds sprake van enkele tientallen hotelplannen, waarvan alleen al de plannen/kamers met een principetoezegging groter is dan de marktruimte.

ZKA adviseert dan ook:

- handhaven van het huidige restrictieve, naar meer diversiteit en innovatie strevende hotelbeleid;
- sterk blijven toetsen op de haalbaarheid, onderscheidend vermogen en toegevoegde waarde van potentiële nieuwe hotels;
- komen tot een nadere ordening en reductie van de planvoorraad.

#### Haalbaarheidsstudie

Naast de inhoudelijke aspecten zoals door ZKA geëvalueerd zijn er ook procedurele aspecten en vereisten. De haalbaarheidsstudie die voor elk initiatief moet worden ingevuld (m.u.v. 1 of 2 kamers guesthouse) noodzaakt zeer specifieke kennis en wordt als zeer complex ervaren, zelfs door de gespecialiseerde bureaus die hiermee de meeste ervaring hebben.

Hierdoor leidt ieder initiatief tot hoge kosten voor initiatiefnemer én gemeente en tot een lange doorlooptijd:

- de initiatiefnemer huurt een gespecialiseerd bureau in om een haalbaarheidsstudie op te stellen
- de gemeente huurt een ander gespecialiseerd bureau in om de haalbaarheidsstudie te toetsen
- het bureau van de initiatiefnemer past de haalbaarheidsstudie aan
- het door de gemeente ingehuurd bureau toetst de aangepaste haalbaarheidsstudie

Vooraf voor kleinere initiatieven is dit een kostenpost die men niet snel uit de exploitatie gedekt krijgt en voor de gemeente betekent dit een kostenpost van enkele duizenden euro's per initiatief.

Omdat de complexiteit van de haalbaarheidsstudie als een probleem ervaren wordt, is vereenvoudiging geboden.

#### Short stay

In december 2013 is het short-staybeleid duidelijker geformuleerd. Op grond hiervan gelden voor short stay de volgende eisen:

- het gaat om zelfstandige woonruimte(n) met eigen voordeur en eigen voorzieningen.
- deze woonruimte alleen gestoffeerd en gemeubileerd wordt verhuurd.
- verhuur alleen met tijdelijke huurcontracten/gebruiksovereenkomsten plaatsvindt. Daarbij geldt een minimale termijn van 4 weken en een maximale termijn van één jaar.
- er geen recreatieve verhuur plaatsvindt.



Vrij vertaald betekent dit dat tijdelijke bewoning tot 4 weken niet mogelijk is op grond van een woonbestemming (met short stay), maar dat hiervoor een hotelbestemming nodig is. Met andere woorden: het hotelbeleid heeft betrekking op tijdelijk verblijf c.q. overnachtingsmogelijkheden tot 4 weken.

De laatste tijd komen er steeds meer plannen met een mengvorm van hotel en short stay, zoals bijvoorbeeld hotelappartementen en studenthotels. Hierop zijn zowel het hotelbeleid (voor het verblijfsdeel korter dan 4 weken) als het short-staybeleid (voor het verblijfsdeel vanaf 4 weken) naar rato van toepassing.

### Guesthouses/B&B

Op dit moment worden guesthouses uitgezonderd van het hotelbeleid. In de Hotelnota 2009-2013 Maastricht staat guesthouse gedefinieerd als: "Een kleinschalig logiesverstrekkend bedrijf, gericht op het bieden van een toeristisch en kortdurend verblijf waarbij het aanbod zich beperkt tot maximaal twee kamers. Deze overnachtingsaccommodatie is gevestigd in een woning, wordt gerund door de eigenaren, tevens hoofdbewoner(s) van de betreffende woning." Een guesthouse is rechtstreeks toegestaan binnen de woonbestemming zoals vastgelegd in het bestemmingsplan.

Het principe van een guesthouse komt min of meer overeen met wat men landelijk aanduidt als Bed and Breakfast. De Stichting Bed & Breakfast heeft samen met het Platform Bed & Breakfast, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Kamer van Koophandel, Antwoord voor Bedrijven, Infomil en Belastingdienst een handreiking voor gemeenten opgesteld: de Beleidsnotitie Bed & Breakfast (die overigens niet door KHN onderschreven wordt). In deze beleidsnotitie staat Bed & Breakfast als volgt omschreven: "Een bed & breakfast is een overnachtingsaccommodatie gericht op het bieden van de mogelijkheid tot een toeristisch en veelal kortdurend verblijf met het serveren van ontbijt. Een bed & breakfast is gevestigd in een woonhuis of bijhuis, wordt gerund door de eigenaren van het betreffende huis en heeft maximaal zeven kamers".

Uit deze landelijke Beleidsnotitie blijkt dat het omslagpunt van een kleinschalige naar een commerciële Bed and Breakfast (B&B) bij zeven kamers ligt. Een B&B met meer dan zeven kamers boet in aan kleinschaligheid en persoonlijke aandacht voor de gast. De eigenaar moet in veel gevallen personeel inschakelen, wat afbreuk doet aan het persoonlijke karakter van de B&B. De accommodatie gaat dan te veel op een pension of hotel lijken. Ook in andere Europese landen is een grens van zeven kamers heel gebruikelijk. Met deze begrenzing van de activiteit van een B&B kan een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen bed & breakfast en de reguliere pensions of hotels.

### Economische visie Made in Maastricht

In 2013 is de Economische visie Made in Maastricht door de Raad vastgesteld. Werk staat hierin centraal, als bron van welvaart en welzijn voor de burgers van Maastricht. De Visie kent drie pijlers: internationale kenniseconomie, cultuur & economie (creatieve economie) en bezoek-, werk-, en ontmoetingsstad.

Binnen de laatstgenoemde pijler is het belang van de vrijetijdseconomie en het zakelijk toerisme voor de stad opgenomen. Het hotelaanbod moet kwantitatief en kwalitatief (blijven) aansluiten bij hetgeen de bezoeker nu en in de toekomst vraagt. Made in Maastricht beoogt ook deregulering en het bieden van experimenteerruimte om ondernemerschap te faciliteren.



## Visie op de Binnenstad

De interactief tot stand gekomen Visie op de Binnenstad gaat hierin verder. Er moet ruimte geboden worden voor vernieuwende initiatieven en experimenten. Er is geen sprake van het van bovenaf ontwikkelen en sturen van ontwikkelen, maar van het geleiden van de dynamiek die er is. Niet alleen een diversiteit aan evenementen, maar ook verbreding en differentiatie van het huidige horeca-, cultuur- en hotelaanbod is belangrijk voor de aantrekkelijkheid van de binnenstad. Er kan een optimale wisselwerking plaatsvinden tussen nieuwe hotelconcepten en bezoekers die door bepaalde winkel/horecaconcepten of evenementen (kunnen) worden aangetrokken. Gestreefd wordt naar zones waar, in ieder geval tijdelijk, minder regels gelden voor het gebruik van gebouwen en/of openbare ruimte. Hierdoor krijgen creatieve en innovatieve ideeën de kans om te bewijzen dat ze levensvatbaar zijn. Bovendien kan dan een mentaliteit ontstaan waarbij het versoepelen van regels niet leidt tot angst voor chaos. Experimenteerruimte is echter breder dan alleen zones: overal in de binnenstad meer mogelijkheden creëren om te innoveren. Begin 2015 zullen wij u een voorstel voorleggen tot besluitvorming over de Visie op de Binnenstad. In het nu voorliggende raadsvoorstel zoeken we de versoepeling van de regels vooral op het gebied van kleinschalige initiatieven en vereenvoudiging van de procedure.

## Trends en ontwikkelingen

Dit alles moet gezien worden in het licht van hetgeen in het kader van de Visie op de Binnenstad al geconstateerd is: "The World is changing fast!" Niet alleen de technologische ontwikkelingen gaan steeds sneller, maar ook de deeleconomie groeit gestaag. "Het individu maakt een verbinding met gelijkgestemden en passeert eenvoudigweg voorgekookte systemen" (Trendrede). Dit gebeurt bijvoorbeeld door steeds meer gebruik te maken van boekingsites als booking.com en hotel.nl. Er ontstaan ook services voor het "delen" van gebruiksvoorwerpen, productiemiddelen, auto's, diensten, maar ook voor het delen van woningen. Zelf-organiserende online-diensten als Airbnb, Windu en Couchsurfing (incidentele vakantieverhuur van de eigen woning) zijn flink in opmars. Deze diensten spelen in op de ontwikkeling dat de toerist steeds individueler en veeleisender wordt en zich steeds meer richt op beleving. Dit heeft zijn weerslag op het functioneren van het meerdaags verblijfstoerisme.

Hier ligt een grote uitdaging voor Maastricht als internationale toeristenstad, en voor de Maastrichtse hotellerie in het bijzonder. Aan de ene kant zorgen deze diensten voor meer aanbod in de markt en betekenen ze zo in zekere zin concurrentie voor het gevestigd hotelaanbod in Maastricht. Aan de andere kant zorgen deze ontwikkelingen niet alleen voor een diverser aanbod, maar ook voor aansluiting op grote internationale netwerken die vaak wereldwijd toeristen bereiken die overnachtingen in Europa, Nederland of Limburg willen boeken. Dit zijn zaken die (mede) worden nagestreefd met de beleidsuitgangspunten van ons hotelbeleid.

Onze insteek is dan ook niet om tegen deze mondiale ontwikkelingen in 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 netwerken hebben zowel betrekking op vakantieverhuur als op normale hotel- en Bed&Breakfast-kamers (deze laatste twee categorieën komen later in dit raadsvoorstel aan de orde). Onder vakantieverhuur wordt incidentele verhuur van de eigen woning verstaan, bijvoorbeeld enkele weken als de hoofdbewoner op vakantie is (bv. via Airbnb, Wimdu, Couchsurfing).

Vakantieverhuur is een fenomeen van incidenteel gebruik waarop het planologisch systeem in Nederland eigenlijk niet is toegerust. Strikt genomen is dit niet toegestaan naar de letter van



een pure woonbestemming. Daar staat tegenover dat naar de geest de woonbestemming niet wezenlijk wordt aangetast indien er daadwerkelijk sprake is van slechts incidentele verhuur.

De ontwikkelingen op dit gebied gaan snel en we zullen deze goed blijven volgen.

In het verlengde van trends als zelf-organiserende online-diensten en vakantieverhuur ligt de algemene trend van een toenemende vraag naar en aanbod van kleinschalige logiesaccommodaties. Zo zal de vraag naar B&B's de komende jaren blijven groeien. Door de vergrijzing groeit de groep ouderen, die het meest een B&B bezoekt. Ook voor andere doelgroepen voorziet de B&B in de behoefte aan kleinschalige en goedkopere overnachtingsmogelijkheden.

#### Afschaffing sterrenclassificatie

Ook de KHN is zich bewust van de veranderingen in de dynamische wereld van het meerdaags toerisme. Per 1 januari 2015 zal het systeem van sterrenclassificatie afgeschaft worden. Momenteel beraadt men zich op een systeem dat beter aansluit bij deze tijd. Daarom zullen wij in het vervolg niet meer spreken van 2-sterren en 5-sterrenhotels, maar van resp. budgetsegment en luxe segment.

### **5. Gewenst beleid en mogelijke opties**

#### *Ambitie*

Voor de komende jaren streven we geen grote groei, maar wel een kwaliteitsslag van het hotelaanbod na. We willen ruimte geven aan concepten die de marktruimte in het budgetsegment en het luxesegment beter invullen, aan concepten die meer toeristen naar Maastricht trekken en aan kleinschalige logiesaccommodaties. Dit met behoud van de vitaliteit van het huidige hotelaanbod. Er moet zoveel mogelijk een gelijk speelveld zijn op het gebied van eisen van brandveiligheid, andere bouweisen en toeristenbelasting. Het is de bedoeling om de procedure te vereenvoudigen.

#### *Voortzetting huidig beleid*

Uit de evaluatie van het huidige hotelbeleid is gebleken dat de tempering van de groei van het aanbod een positieve werking gehad heeft op de ontwikkeling van de marktverhoudingen in Maastricht. Tegelijkertijd is de planvoorraad net als in 2009 aanzienlijk groter dan de marktruimte.

Wij stellen u dan ook voor om het huidige hotelbeleid voort te zetten en hierbij tevens de volgende knelpunten te verzachten dan wel op te heffen.

#### *Complexiteit haalbaarheidsstudie*

Omdat de complexiteit van de haalbaarheidsstudie als een probleem ervaren wordt, is vereenvoudiging geboden. Wij stellen u voor om deze regeldruk zowel voor nieuwe als voor uitbreiding van bestaande hotels te verminderen. Dit door de checklist voor de haalbaarheidsstudie dusdanig te vereenvoudigen dat er minder nadruk op de financiële haalbaarheid komt liggen en meer op de inhoudelijke aspecten (de zogenoemde aanvullende vraag: nieuwe concepten die extra toeristen naar Maastricht trekken). Hiermee kan nog beter ingespeeld worden op de steeds veranderende behoefte van de toerist.



Dit zou een versoepeling betekenen die enerzijds niet wezenlijk afdoet aan het huidige, door ZKA geëvalueerde beleid en anderzijds wel een verlichting van de regeldruk betekent.

#### *Haalbaarheidsstudie kleine ondernemingen*

Vooraf voor kleinere initiatieven is de haalbaarheidsstudie een kostenpost die men niet snel uit de exploitatie gedekt krijgt. Ook is er een doorlooptijd mee gemoeid die niet evenredig is aan de kleinschaligheid van dergelijke plannen. Dit staat bovendien op gespannen voet met het economische beleid van de afgelopen tijd om juist het (kleine) ondernemerschap te stimuleren en faciliteren. Wij stellen u dan ook voor om het minimaal aantal kamers waarvoor een haalbaarheidsstudie aangeleverd moet worden, te verhogen en hierbij aansluiting te zoeken bij de landelijke Beleidslijn Bed & Breakfast (grens van 7 kamers). Dit betekent er pas vanaf 8 kamers een haalbaarheidsstudie vereist is. Om op moderne en wellicht toekomstige trends te kunnen inspelen, kunnen met kamers vergelijkbare verblijfseenheden (bv. tentjes in de tuin of couchsurfing) hieraan gelijk gesteld worden.

Dit geldt voor alle initiatieven (niet alleen B&B). Bovendien wordt met het oog op het woonklimaat voorgesteld om deze regeling alleen toe te passen op plannen, waar de woonfunctie behouden blijft. (Dergelijke initiatieven wijken immers af van reguliere kamerverhuur, die zich richt op duurzaam woonverblijf.)

Voor alle initiatieven tot 8 kamers, ook die in andere panden dan woningen, zal een planologische afweging plaatsvinden of deze functie op deze plek geschikt is, waarbij o.a. getoetst wordt aan beleid(snota's) als Structuurvisie, Visie op de Binnenstad, Detailhandelsnota, bedrijventerreinenbeleid, woonbeleid en zaken als bereikbaarheid, parkeren e.d. Ook zijn toetsingscriteria als brandveiligheidseisen voor hotel/logiesgebouw van toepassing en moet voor elke overnachting, ongeacht accommodatie, toeristenbelasting betaald worden.

Als gevolg hiervan verwachten we niet dat dergelijke initiatieven op grote schaal gerealiseerd zullen worden.

#### *Wat betekent dit ten opzichte van de huidige situatie?*

- De regeling in bestemmingsplannen voor guesthouses (1 of 2 kamers bij de hoofdbewoner) hoeft niet te worden aangepast.
- Overige initiatieven tot 8 kamers waarbij geen woningen verdwijnen, worden getoetst aan de gebruikelijke planologische criteria, maar een haalbaarheidsstudie is niet nodig.
- Vanaf 8 kamers is naast de gebruikelijke toetsingscriteria een haalbaarheidsstudie vereist.

#### Ter illustratie enkele praktijkvoorbeelden aan de hand van 5 casussen

- Casus 1: hoofdbewoner wil 2 kamers B&B en blijft wonen in het pand. Conclusie op grond van dit raadsvoorstel: er verandert niets; blijft rechtstreeks toegestaan (geen haalbaarheidsstudie en geen planologisch toets).
- Casus 2: hoofdbewoner wil woning omzetten in 5 kamers B&B en blijft er niet wonen. Conclusie: woonfunctie verdwijnt, dus niet toegestaan.
- Casus 3: hoofdbewoner wil de schuur bij zijn boerderij omzetten in 6 kamers B&B en blijft wonen in zijn woning. Conclusie: geen haalbaarheidsstudie nodig; wel de planologische afweging of deze functie op deze plek geschikt is alsmede een toets op bouwtechnische zaken als brandveiligheid, parkeren e.d. De uitkomst van deze afweging en toets is bepalend of het plan toegestaan wordt.
- Casus 4: projectontwikkelaar wil een leegstaand pand (bv. kantoor) omzetten in 7 hotelkamers. Conclusie: geen haalbaarheidsstudie nodig; wel de planologische afweging of deze functie op deze plek geschikt is alsmede een toets op bouwtechnische zaken als brandveiligheid, parkeren e.d. De uitkomst van deze afweging en toets is bepalend of het plan toegestaan wordt.



- Casus 5: projectontwikkelaar wil een hotel van 8 kamers of meer realiseren in een leegstaand pand. Conclusie: planologische afweging nodig of deze functie op deze plek geschikt is alsmede een toets op bouwtechnische zaken als brandveiligheid, parkeren e.d.. Tevens is een haalbaarheidsstudie vereist. De uitkomst van deze afweging, toets en studie is bepalend of het plan toegestaan wordt.

#### *Gevolgen voor de woonfunctie*

De nieuwe regeling voor initiatieven tot 8 kamers geldt alleen als er geen woningen verdwijnen. Er hoeft daarom niet te worden gevreesd dat het woonklimaat wezenlijk achteruitgaat. Bovendien wordt bij de verplichte planologische afweging en de toets op bouwtechnische zaken als brandveiligheid, parkeren e.d. ondermeer de ruimtelijke inpassing mede bezien van dergelijke initiatieven.

#### *Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid*

Door de geformuleerde voorstellen over afschaffing van de haalbaarheidstoets voor kleinschalige logiesaccommodaties tot en met 7 kamers wordt de drempel om legaal te ondernemen in deze sector lager en kunnen bij aanmelding ook eisen worden opgelegd betreffende de brandveiligheid. Daarmee zal binnen de sector een beter level playing field ontstaan onder eerlijker concurrentie. Bovendien neemt de opbrengst toeristenbelasting naar verwachting toe.

Vanwege het feit dat de markt van het meerdaags verblijfstoerisme sterk in ontwikkeling is en er op dit gebied allerlei trends waarneembaar zijn, zullen wij het komende jaar de effecten van de voorgestelde beleidsaanpassingen gaan monitoren en daarnaast een onderzoek doen naar de aard en omvang van het totaalaanbod aan (met name kleinschalige) logiesaccommodaties; aan de hand van de resultaten van dit totaalonderzoek zal dan integraal, in combinatie met de actuele en toekomstige verblijfsbehoefte, worden bezien of het beschikbaar instrumentarium (beleidscriteria/bestemmingsplannen) verdere aanpassing behoeft; in het verlengde daarvan zal dan beoordeeld worden of een en ander nog consequenties kan/moet hebben voor de gemeentelijke handhavingsprioriteiten. De resultaten van deze evaluatie zijn voorzien begin 2016. Zoals toegezegd in de raadsronde van 13 januari 2015 zullen wij, indien noodzakelijk, eerder rapporteren, namelijk als uit tussentijdse gegevens zou blijken dat zich ongewenste ontwikkelingen voordoen.

#### *Bestaande hotels*

Ook de hotellerie heeft gewezen op het zeer strenge regime van de haalbaarheidsstudies en heeft verzocht om voor beperkte uitbreidingen van bestaande hotels geen haalbaarheidsstudie te hoeven aanleveren. De bestaande hotels die hun product willen aanpassen aan de behoefte van deze tijd, lopen bij uitbreiding namelijk ook aan tegen de kosten en vooral doorlooptijd van een haalbaarheidsstudie. De hotellerie heeft daarom verzocht om uitbreidingen van bestaande hotels te koppelen aan een uitbreidingspercentage, bv. 5% met een maximum van 10 kamers en dit vrij te stellen van de plicht tot haalbaarheidstoets.

Uit oogpunt van eenduidigheid stellen wij u voor om ook hierbij de grens van 7 kamers te hanteren, zodat pas een haalbaarheidsstudie vereist is voor uitbreidingen van bestaande hotels met 8 kamers of meer. Bestaande hotels zijn echter vaak ondernemingen die hun dienst voor de stad bewezen hebben en verdienen daarom meer krediet. Wij stellen u dan ook voor om bovendien voor de grotere hotels een uitbreidingspercentage van 5% van het aantal kamers aan te houden (peildatum 1-1-2015). Aangezien het grootste hotel 275 kamers telt, zou dit maximaal 14 kamers betekenen. Dit wijkt niet veel af van de door de hotellerie voorgestelde bovengrens van 10 kamers en we stellen dan ook voor om geen getalsmatige bovengrens te hanteren.





Een ander punt van aandacht is dat de checklist voor een haalbaarheidsstudie nadeliger is voor bestaande hotels vanwege het vereiste van een nieuw concept (aanvullende vraag). Een bestaand hotel heeft immers per definitie een concept dat al in de stad aanwezig is. Ook hier wordt voorgesteld de checklist op dit punt te versoepelen, waarbij het ontbreken van een nieuw concept niet leidt tot een lagere score, maar het aanpassen/vernieuwen van het concept wel leidt tot een hogere score.

#### *Reductie planvoorraad*

Momenteel zijn er plannen waarvoor al principemedewerking is toegezegd. Dit betreft 400 kamers. Deze principemedewerking gold echter ook al bij ten tijde van het vaststellen van het beleid in 2009. Deze plannen zijn dus nog steeds niet uitgewerkt en uitgevoerd, terwijl ze wel de marktruimte voor andere initiatieven beperken. Wij stellen u voor om deze planvoorraad voor zover mogelijk te reduceren. Om dergelijke claims voor de toekomst te voorkomen, worden nieuwe principemedewerkingen slechts voor beperkte tijd afgegeven.

#### *Draagvlak*

Er heeft overleg plaatsgevonden met de brancheorganisaties Sahot en KHN, met de VVV, het MCB en met het Centrummanagement. Deze kunnen zich vinden in de voorgestelde beleidslijn.

#### *Tot slot*

In de volksmond bestaat er nogal verwarring over het begrip Bed & Breakfast (B&B). Zo verstaat bijvoorbeeld KHN onder B&B 1 of 2 kamers bij een hoofdbewoner, terwijl er aan de andere kant ook accommodaties van bijvoorbeeld 14 kamers zijn die zichzelf B&B noemen. In dit raadsvoorstel wordt een aantal keren gesproken over B&B. Er is voor de grens tussen kleinschaligheid en grootschaligheid aansluiting gezocht bij de landelijke Beleidslijn Bed & Breakfast (namelijk 7 kamers). Dit betekent echter **niet** dat de daarin genoemde definitie voor B&B overgenomen wordt. Integendeel, in het gemeentelijk beleid bestaat er **geen** categorie B&B en vallen de diverse accommodaties die zich B&B plegen te noemen, onder één van de volgende categorieën:

1. guesthouses: 1 of 2 kamers bij hoofdbewoner;
2. overige kleine logiesaccommodaties tot en met 7 kamers: kleine hotels;
3. hotels vanaf 8 kamers.

Na vaststelling van de beslispunten van dit raadsvoorstel gelden hiervoor de volgende vereisten:

1. guesthouses: geen bijzondere vereisten;
2. kleine accommodaties: alle vereisten die voor een hotel gelden (ook bestemmingsplan/planologie, brandveiligheid etc.) met uitzondering van een haalbaarheidsstudie;
3. hotels vanaf 8 kamers: alle vereisten die voor een hotel gelden inclusief een haalbaarheidsstudie."

#### **6. Duurzaamheid en gezondheid**

N.v.t.



**7. Personeel**

N.v.t.

**8. Informatie en automatisering**

N.v.t.

**9. (Duurzame) aanbestedingen**

N.v.t.

**10. IBOR beheersparagraaf**

N.v.t.

**11. Financiën**

De aangegeven versoepeling betekent een verlichting van de regeldruk voor de kleinere ondernemer/initiatiefnemers. Deze hoeven immers niet meer de onevenredig zware (en dure) haalbaarheidsstudie aan te leveren. Dat betekent al gauw een kostenbesparing van in de orde van 15.000 euro. Ook voor de gemeente betekent dit een kostenvermindering. Naar verwachting zullen er minder haalbaarheidsstudies getoetst hoeven te worden. Die toets vindt plaats door een gespecialiseerd bureau en kost enkele duizenden euro's, afhankelijk van de complexiteit van de aanvraag.

**12. Voorstel**

- Het huidige beleid voortzetten met de volgende nuanceringen:
  - Checklist voor de haalbaarheidsstudie aanpassen: minder nadruk op financiële haalbaarheid en meer op de inhoudelijke aspecten (de zogenoemde aanvullende vraag: nieuwe concepten die extra toeristen naar Maastricht trekken)
  - Haalbaarheidsstudie vereisen voor initiatieven vanaf 8 kamers (of vergelijkbare verblijfseenheden) waarbij geen onttrekking aan de woonfunctie plaatsvindt
  - Voor bestaande hotels een haalbaarheidsstudie vereisen voor uitbreidingen vanaf 8 kamers en voor bestaande hotels groter dan 140 kamers voor uitbreidingen van 5% van het aantal bestaande kamers (peildatum 1-1-2015)
  - Voor uitbreidingen van bestaande hotels groter dan 5% (in hetzelfde of het naastgelegen pand) de checklist versoepelen op het punt van aanvullende vraag (waarbij het ontbreken van een nieuw concept niet leidt tot een lagere score, maar het aanpassen/vernieuwen van het concept wel leidt tot een hogere score)
  - Waar mogelijk te komen tot een reductie van de planvoorraad
  - De effecten van deze beleidsaanpassingen en de aard en omvang van m.n. kleinschalige logiesaccommodaties te monitoren en te beoordelen of de uitkomsten consequenties moeten hebben voor het instrumentarium en gemeentelijke handhavingsprioriteiten.



VOLGNUMMER  
146-2014

### 13. Vervolg / Planning

Na instemming van de gemeenteraad zullen de in deze nota aangegeven voorstellen worden gebundeld in de Hotelnota 2015-2018.

Burgemeester en Wethouders van Maastricht,

De Secretaris,

P.J. Buijtels.

De Burgemeester,

O. Hoes.

**Raadsvoorstel**

**DE RAAD DER GEMEENTE MAASTRICHT,**

gezien het voorstel van Burgemeester en Wethouders d.d. 18 november 2014 en gewijzigd n.a.v. de raadsronde d.d. 13 januari 2015, organisatieonderdeel BenO-Economie en Cultuur, no. 2014-44835;

gehoord de commissie Economische en Sociale Zaken

**BESLUIT:**

- Het huidige beleid voortzetten met de volgende nuanceringen:
- Checklist voor de haalbaarheidsstudie aanpassen: minder nadruk op financiële haalbaarheid en meer op de inhoudelijke aspecten (de zogenoemde aanvullende vraag: nieuwe concepten die extra toeristen naar Maastricht trekken)
- Haalbaarheidsstudie vereisen voor initiatieven vanaf 8 kamers (of vergelijkbare verblijfseenheden) waarbij geen onttrekking aan de woonfunctie plaatsvindt
- Voor bestaande hotels een haalbaarheidsstudie vereisen voor uitbreidingen vanaf 8 kamers en voor bestaande hotels groter dan 140 kamers voor uitbreidingen van 5% van het aantal bestaande kamers (peildatum 1-1-2015)
- Voor uitbreidingen van bestaande hotels groter dan 5% (in hetzelfde of het naastgelegen pand) de checklist versoepelen op het punt van aanvullende vraag (waarbij het ontbreken van een nieuw concept niet leidt tot een lagere score, maar het aanpassen/vernieuwen van het concept wel leidt tot een hogere score)
- Waar mogelijk te komen tot een reductie van de planvoorraad
- De effecten van deze beleidsaanpassingen en de aard en omvang van m.n. kleinschalige logiesaccommodaties te monitoren en te beoordelen of de uitkomsten consequenties moeten hebben voor het instrumentarium en gemeentelijke handhavingsprioriteiten (evaluatie begin 2016, of eerder indien noodzakelijk).

Aldus besloten door de raad der gemeente Maastricht in zijn openbare vergadering van 27 januari 2015.

De Griffier,

De Voorzitter,

Raadsbesluit

# Hotelnota 2009 – 2013



---

Datum: juni 2009

---



## INHOUDSOPGAVE

<b>1. Aanleiding.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Uitgangspunten van beleid.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Nieuw beleid.....</b>	<b>5</b>

PLANOLOGISCH REGIME  
AFWEGINGSCRITERIA VOOR LEEFBAARHEID EN RUIMTELIJKE ORDENING  
BENODIGDE INFORMATIE T.B.V. INTEGRALE AFWEGING

## BIJLAGEN

<b>Bijlage 1: Definities (guesthouse, logiesverstreckende bedrijven)...</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage 2: Vraag en aanbod (marktonderzoek Horwath HTL).....</b>	<b>13</b>
<b>Bijlage 3: Financiële haalbaarheidsstudie.....</b>	<b>17</b>





# 1. AANLEIDING

Maastricht telt circa 2000 hotelkamers, waarvan 80% in het viersterren segment. Daarmee is Maastricht qua aantal hotelkamers in één adem te noemen met de grotere steden zoals Den Haag, Rotterdam en Utrecht en is het verblijfstoerisme, zowel zakelijk als recreatief een sterke economische pijler. Een kwalitatief goede hotelmarkt is dan ook in het grootste belang voor de stad Maastricht.

In 2007 en 2008 kwamen er veel aanvragen binnen op het gebied van het starten of uitbreiden van een hotel. Het gaat daarbij in totaal om zo'n 1900 kamers, hetgeen bijna zo groot is als de huidige voorraad. De aanvragen zijn divers van aard:

het gaat om nieuwe hotels, uitbreidingen, kleine en grote hotels, gelegen in het stadscentrum c.q. voetgangersgebied maar ook aan de snelweg en in het buitengebied. Tegelijkertijd groeit bij de gemeente in die periode het vermoeden dat er op de hotelmarkt geen goede balans tussen vraag en aanbod aanwezig is.

Vandaar dat eind 2008 de gemeente Maastricht opdracht heeft gegeven tot een onderzoek naar de Maastrichtse hotelmarkt. Dit heeft geresulteerd in het rapport "Hotels in Maastricht" met informatie over het huidig hotelaanbod, de vraag van de markt, de marktpotentie en aanbevelingen voor een nadere invulling van het hotelbeleid. Zie bijlage twee met daarin opgenomen de samenvatting van het rapport. Voor het volledig rapport verwijzen we naar [www.maastricht.nl](http://www.maastricht.nl). In het rapport is onder meer geconcludeerd dat er de komende jaren nauwelijks marktruimte is voor nieuwe hotelkamers.

# 2. UITGANGSPUNTEN VAN BELEID

Maastricht heeft in haar stadsvisie naar 2030 gekozen voor een aantal speerpunten: woonstad, cultuurstad en kennisstad. Een aantrekkelijke en gezonde horeca met een goede ontvangst en serviceverlening is daarbij met name belangrijk voor de cultuur- en kennisstad.

In de nota economische speerpunten 2015 zijn vrijetijdseconomie (waar hotelbeleid een belangrijk onderdeel vanuit maakt) en kenniseconomie belangrijke speerpunten. Een toename van het toeristisch en zakelijk verblijf met als effect een hogere besteding, toename van investeringen en daaraan gekoppelde werkgelegenheid is één van de beleidsdoelen.

In het onderzoek naar de hotelmarkt heeft het adviesbureau Horwath HTL aanbevelingen voor de gemeente Maastricht geformuleerd:

"Het bevorderen van het zakelijk klimaat, een sturend en terughoudend beleid voeren met betrekking tot uitbreiding van de hotelmarkt en het verbeteren van de communicatie met de hotellerie".

# 3. NIEUW BELEID

In de stad streven we naar een goede leefbaarheid en duurzame ruimtelijke ordening. Dit is één van de publieke taken van de gemeente en dit komt nadrukkelijk aan de orde indien een initiatief strijdig is met het bestemmingsplan. Dan moet een integrale afweging plaatsvinden op basis van leefbaarheid en (duurzame) ruimtelijke ordening over het al dan niet verlenen van een ontheffing, het nemen van een projectbesluit of het partieel herzien van een bestemmingsplan

Belangrijke criteria bij de integrale afweging zijn bijvoorbeeld de parkeerbalans, het niet evenredig schaden van het woonmilieu, de geschiktheid van het gebouw en het behoud van de monumentale kwaliteit. Voor logiesverstreckende bedrijven, waar sprake is van het vestigen van nieuwe hotelkamers, is daar het criterium "de ruimte in de markt" aan toegevoegd.

Via dit criterium wordt een financiële haalbaarheidsstudie verplicht gesteld om zo te voorkomen dat meer van hetzelfde wordt toegevoegd aan de hotelmarkt. Met een haalbaarheidsstudie kan worden aangetoond dat sprake is van een duurzame ontwikkeling die in de bestaande markt overlevings- en groeikansen heeft. In deze studie is het van belang dat de initiatiefnemer aangeeft of door het specifieke hotelconcept gasten worden aangetrokken die normaliter niet zouden overnachten in Maastricht.

De gemeente Maastricht geeft daarmee mogelijkheden voor kwalitatieve, vernieuwende concepten waardoor zowel de marktruimte vergroot wordt én de kwaliteit van de omgeving behouden c.q. verbeterd wordt.

## **PLANOLOGISCH REGIME**

Met deze beleidsnotitie worden de criteria aangegeven, die gehanteerd worden bij de toetsing van zich aandienende hotelinitiatieven. De vermelde criteria zijn maatgevend voor het verkrijgen van toestemming. Het College van B&W kan dus een ontheffing verlenen van het geldende bestemmingsplan op basis van dit vastgestelde hotelbeleid.

Bestaande logiesverstreckende functies worden in bestemmingsplannen onder de planologische noemer logiesverstreckende horecadoeleinden gebracht: er wordt dus een specifieke bestemming aan gegeven.

In bijlage 1 staan de definities van een logiesverstreckend bedrijf en guesthouse zoals deze worden toegepast in Maastricht.

## **AFWEGINGSCRITERIA VOOR LEEFBAARHEID EN RUIMTELIJKE ORDENING**

Indien er sprake is van een strijdigheid met het bestemmingsplan vindt een integrale afweging plaats aan de hand van de volgende afwegingsfactoren:

- Belangen van derden mogen niet onevenredig worden geschaad;
- Het woon- en leefklimaat in de directe omgeving mag niet onevenredig worden geschaad; (bijv. door het voorkomen van een concentratie van overlast)
- De parkeerbalans in de directe omgeving mag niet onevenredig nadelig worden beïnvloed en er mag geen onevenredige verkeersaantrekkende werking ontstaan; (bijv. door het oplossen van parkeerbehoefte)
- Het stedenbouwkundig beeld en de ruimtelijke kwaliteit mogen niet verminderen (bijv. letten op het behoud van multifunctionaliteit in omgeving);
- De ruimte in de markt; (behoefte aantonen met een financiële haalbaarheidsstudie)
- Het bestaande gebruik van het gebouw:  
Is de voorziening minder overlastgevend t.o.v. het bestaande gebruik? (bijv. een café wordt vervangen door een hotel, wat mogelijk leidt tot verbetering van woon- en leefklimaat).

Niet alleen de omgevingskwaliteit speelt een rol in de afweging, ook de functionele kwaliteit speelt een rol. Belangrijke afwegingsfactoren daarbij zijn:

- De geschiktheid van het gebouw voor de gewenste of een andere functie;
- Het behoud van de monumentale kwaliteit van het gebouw.

Bij de afwegingscriteria “de belangen van derden niet onevenredig schaden” en “het woon- en leefklimaat in de directe omgeving niet onevenredig schaden” wordt onder meer rekening gehouden met het volgende:

- De winkelzone in Maastricht is het gebied in de binnenstad dat vooral gericht is op het winkelend publiek. Hier zijn op de begane grond de publieksfuncties het uitgangspunt en op de verdiepingen de woonfunctie. Dit ter behoud van een aantrekkelijke omgeving voor bezoekers en het streven naar leefkwaliteit en levendigheid van het stadscentrum ook 's avonds en in het weekend.
- In de winkelzone kan op de begane grond een horeca-exploitatie plaatsvinden met daarbij op de verdiepingen alleen mogelijkheden voor ondergeschikte (horeca)-activiteiten zoals een garderobe, toiletten, keuken, opslag of vergaderfaciliteiten (geen hotelfunctie zijnde).
- In de woonbuurten staat de woonfunctie op de eerste plaats. Hier zal een specifieke ligging ten opzichte van natuurgebieden of het centrumgebied, het behoud van monumentale panden, de aanwezigheid van bijzondere functies die de vestiging rechtvaardigen of het scheppen van voorzieningen die vanuit de woonbuurt wenselijk zijn, mede bepalend zijn bij de afweging voor een hotel.
- In het buitengebied moeten nieuwe functies de sfeer, het karakter en het gebruik van historische bebouwing versterken en hier de binding met de natuur- en landschapswaarden van de omgeving aangaan. Het uitgangspunt in het buitengebied is dat er geen toename van de bebouwing plaatsvindt.

## **BENODIGDE INFORMATIE BIJ STRIJD MET HET BESTEMMINGSPLAN**

Indien sprake is van strijd met het bestemmingsplan vindt er altijd een integrale afweging plaats over het al dan niet verlenen van een ontheffing, het nemen van een projectbesluit of wordt een bestemmingsplan partieel herzien. Deze afweging vindt plaats aan de hand van afwegingscriteria voor leefbaarheid en ruimtelijke ordening:

- Op basis van het criterium ‘ruimte in de markt’ moet altijd een “financiële haalbaarheidsstudie” worden ingediend (zie hieronder).
- Op basis van de overige criteria moet bij het nemen van een projectbesluit of het partieel herzien van een bestemmingsplan een financiële haalbaarheidsstudie én een goede “ruimtelijke onderbouwing” worden ingediend (zie hieronder).
- Indien sprake is van een ontheffing moet **wel** een financiële haalbaarheidsstudie worden ingediend maar hoeft men **geen** “ruimtelijke onderbouwing” in te dienen.

Er is sprake van een ontheffing als het een wijziging van het gebruik van een bouwwerk betreft, al dan niet in samenhang met inplanting van bouwactiviteiten, mits de gebruikswijziging plaatsvindt in de bebouwde kom, betrekking heeft op een bruto vloeroppervlak van niet meer dan 1500 m<sup>2</sup> en het aantal woningen gelijk blijft (art. 4.1.1 Besluit ruimtelijke ordening).

### Financiële haalbaarheidsstudie

De inhoud van een financiële haalbaarheidsstudie betreft doorgaans twee onderdelen:

1. De marktwaarde berekend aan de hand van factoren zoals locatie, marktverhouding, concept etc.
2. De begrote investeringskosten van het project op basis van aankoopkosten, bouwkosten, inrichtingskosten etc.

Als de marktwaarde groter is dan de investeringskosten lijkt het project te worden ondersteund door de markt en financieel haalbaar te zijn.

Bij het bepalen van de geprojecteerde marktwaarde van een toekomstig hotel wordt onder meer gekeken naar het te realiseren aandeel van de bestaande lokale hotelvraag en de groei hierin. Om te voorkomen dat meer van hetzelfde wordt toegevoegd aan de hotelmarkt moet ook worden gekeken naar de mogelijkheden om met het nieuwe hotelconcept een eigen doelgroep c.q. nieuwe gasten naar de stad te trekken. In de bijlage is nader aangegeven welke onderdelen belangrijk zijn bij de toetsing van een haalbaarheidsstudie.

### Ruimtelijke Onderbouwing:

Een ruimtelijke onderbouwing is een document waarin alle relevante aspecten met betrekking tot een project beschreven en afgewogen worden.

De ruimtelijke onderbouwing dient minimaal te bevatten:

1. Beschrijving van het project.
2. De geldende planologische situatie.
3. De visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het gebied.
4. De ruimtelijke effecten van het project op de omgeving.
5. Rapportage van een gehouden inspraak.
6. Verantwoording van de economische uitvoerbaarheid.
7. Toets aan rijks-, regionaal- en provinciaal beleid;
8. Toets aan de milieuwetgeving.
9. Afweging van betrokken cultuurhistorische belangen.

Wat in de ruimtelijke onderbouwing moet worden opgenomen, is afhankelijk van het betreffende project. Bijvoorbeeld bij een functiewijziging van een pand, waarbij de bodem niet geroerd wordt, zal het aspect archeologie waarschijnlijk niet relevant zijn.