



Onderwerp Vaststellen Hotelbeleid	
Nummer	2019/827903
Portefeuillehouder	Berkhout, R.A.H.
Programma/beleidsveld	4.2 Economie, toerisme en cultuur
Afdeling	ECDW
Auteur	Gansewinkel, I. van
Telefoonnummer	023-5114824
Email	ivangansewinkel@haarlem.nl
Kernboodschap	Het hotelbeleid is aangepast naar aanleiding van de zienswijzen en kan nu definitief worden vastgesteld. In de afgelopen jaren is het aanbod aan hotelkamers en particuliere vakantieverhuur in Haarlem flink gegroeid. Daarnaast neemt het aantal hotelaanvragen toe. De bezettingsgraad van het huidige hotelaanbod ligt onder de 70% en er is beschikbare plancapaciteit voor nieuwe hotels. Dit is voldoende om de verwachte groei van het aantal verblijfstoeristen te ondervangen. Omdat we in Haarlem te maken hebben met schaarse ruimte, was er aanleiding om het hotelbeleid uit 2012 opnieuw te bezien. Met het voorliggende hotelbeleid zet de gemeente in op kwaliteit en beperkte groei. Er wordt een 'hotelaanvraagpauze' ingevoerd. Dit betekent dat de gemeente een pas op de plaats maakt en tot 1 januari 2022 geen nieuwe hotelinitiatieven faciliteert. (Uitbreidings)aanvragen die voor 10 december 2019 zijn ingediend en lopende hotelontwikkelingen neemt de gemeente nog in behandeling en worden getoetst aan de hand van het ontwikkelkader dat ook in lijn is met het ontwikkelkader van de MRA. Daarbij wordt gekeken naar de kwaliteit van de plannen en de maatregelen die worden genomen om overlast tegen te gaan.
Behandelveorstel voor commissie	Op 6 december 2018 heeft de Commissie Ontwikkeling het concept hotelbeleid vrijgegeven voor inspraak. Naar aanleiding van de zienswijzen is het concept hotelbeleid aangepast op een aantal punten, waaronder het standpunt ten aanzien van nieuwe hotelinitiatieven. Het college stuurt dit besluit naar de Commissie Ontwikkeling van 9 januari 2020. De Commissie Ontwikkeling wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college in paragraaf 2 en over de wijze van agendering van het raadsstuk in de raadsvergadering.
Relevante eerdere besluiten	Op 6 december 2018 is het concept hotelbeleid Haarlem (<u>2018/544320</u>) vrijgegeven voor inspraak door de Commissie Ontwikkeling.

Besluit College d.d. 10 december 2019	1. Het college stelt het voorstel aan de raad vast. de secretaris, de burgemeester,
Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)	De raad der gemeente Haarlem, Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders, Besluit: 1. Per 10 december 2019 een hotelaanvraagpauze in te voeren, wat betekent dat de gemeente tot 1 januari 2022 niet aan nieuwe hotelinitiatieven meewerkt. 2. Om de mogelijkheden te onderzoeken hoe de onbenutte hotel- en/of short stay capaciteit van panden in het centrum kan worden geschrapt. 3. Het Hotelbeleid Haarlem 2019 vast te stellen. 4. De reactie op de zienswijzen vast te stellen. de griffier, de voorzitter,

1. Inleiding

Het huidige hotelbeleid (uit 2012 en geëvalueerd in 2016) is in hoofdzaak gericht op het faciliteren van hotelinitiatieven en het stimuleren van 'bijzondere logiesvormen'. Sinds 2016 is het aantal hotelkamers in Haarlem met 28% gestegen. En het aantal actieve advertenties op Airbnb groeide in twee jaar tijd met 33%. Kortom, het beleid heeft zijn werk gedaan. De verwachting is dat het aantal toeristen in Haarlem en in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) de komende jaren verder zal groeien. Omdat Amsterdam sinds kort geen nieuwe hotels meer toestaat, zullen hotelontwikkelaars uitwijken naar de regio, waaronder Haarlem. Gezien de huidige bezettingsgraden van de hotels en de lopende hotelplannen, kunnen we de verwachte groei van het toerisme al faciliteren.

Met het voorliggende nieuwe hotelbeleid gaan we een volgende fase in waarbij we inzetten op beheerste groei en kwaliteit. Het concept hotelbeleid is in de inspraak geweest en is verder aangescherpt op basis van de zienswijzen (zie bijlage 2). Haarlem hecht belang aan een sterke toeristische sector uit overwegingen van werkgelegenheid en de bijdrage aan een vitale economie. Aan de andere kant willen we een kwalitatief hoogwaardig hotelaanbod, zo min mogelijk overlast



voor de buurt en een juiste keuze voor de invulling van de schaarse ruimte. Dit wordt ook onderschreven door de inspraakreacties die we hebben ontvangen. Om die reden:

- Is in de Huisvestingsverordening een grens gesteld aan de particuliere vakantieverhuur (maximaal 30 dagen, meldplicht en extra handhaving).
- Wordt in het nieuwe hotelbeleid een 'hotelaanvraagpauze' voor nieuwe hotelinitiatieven ingevoerd die van kracht is tot 1 januari 2022 en wordt middels het ontwikkelkader hogere kwalitatieve eisen gesteld aan (uitbreidings)aanvragen die voor 10 december 2019 zijn ingediend en lopende hotelontwikkelingen. Zo levert het hotelbeleid een bijdrage aan de doelstellingen van het Coalitieakkoord, zoals die onder andere rond duurzaamheid, sociaal ondernemerschap en 'balans in groei' van de stad. Het hotelbeleid wordt meegenomen in de Omgevingsvisie.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. Per 10 december 2019 een hotelaanvraagpauze in te voeren, wat betekent dat de gemeente tot 1 januari 2022 niet aan nieuwe hotelinitiatieven meewerkt.
2. Om de mogelijkheden te onderzoeken hoe de onbenutte hotel en/of short stay capaciteit van panden in het centrum kan worden geschraapt.
3. Het Hotelbeleid Haarlem 2019 vast te stellen.
4. De reactie op de zienswijzen vast te stellen.

3. Beoogd resultaat

De gemeente Haarlem heeft met het nieuwe hotelbeleid (zie bijlage 1) grip op de groei van de omvang van het aantal hotelkamers. Daarnaast kan beter worden gestuurd op kwaliteit van hotelaccommodaties.

Met het nieuwe beleid kan bij nieuw hotelaanbod worden gestuurd op aspecten als duurzaam en sociaal ondernemen, balans in groei van de stad en draagvlak in de buurt. Als Haarlem willen we een aanbod dat zoveel mogelijk aansluit op de merkwwaarden van Haarlem (menselijke maat, genieten, ontdekken en oorspronkelijkheid) en op bijvoorbeeld de zakelijke- en congresbezoeker.

4. Argumenten

1. Het nieuwe hotelbeleid biedt nog steeds ruimte voor het groeiende aantal verblijfstoeristen
Enerzijds kent Haarlem een bescheiden kamerbezetting van onder de 70%. Anderzijds is de verwachting dat het aantal kamers gaat toenemen gezien de lopende hotelontwikkelingen (o.a. Egelantier, Prins Hendrikstraat, Zijlstraat) en de ruime plancapaciteit (o.a. Haarlemmer Stroom, Koepel, Oostpoort en diverse locaties in het centrum). Er zijn daarnaast geen nieuwe

hotelinitiatieven nodig om te voorzien in de toenemende vraag naar logies. Een 'hotelaanvraagpauze' is gerechtvaardigd. Na twee jaar wordt de 'hotelaanvraagpauze' geëvalueerd zodat we kunnen bijstellen indien gewenst. Er is gekozen voor een periode van twee jaar zodat duidelijk is waar de stad heen wil qua toerisme en andere beleidsvelden.

2. Met het nieuwe hotelbeleid wordt recht gedaan aan de schaarse ruimte

Er liggen in Haarlem veel opgaven met elk een eigen ruimtevraag. Zoals bijvoorbeeld de enorme opgave om meer woningen en de daarbij behorende voorzieningen te realiseren en om meer werkgelegenheid te creëren. Hotelcapaciteit neemt ruimte in en bezoekers maken daarnaast gebruik van de openbare ruimte, winkels, restaurants en evenementen. Bij de uitgifte of toewijzing van de schaarse ruimte moet Haarlem een afweging maken op basis van de meerwaarde voor de stad. Gezien het feit dat er voldoende hotelcapaciteit is en er nog steeds nieuwe hotels bijkomen binnen de bestaande plancapaciteit, is ruimte voor extra hotels op dit moment niet nodig.

3. Met het nieuwe hotelbeleid kan Haarlem sturen op kwaliteit en meerwaarde

Haarlem heeft geen behoefte aan losstaande hotels die geen verbinding hebben met de stad of meer van hetzelfde toevoegen. Hotels die te weinig meerwaarde opleveren voor de stad en niet iets bijdragen aan de omgeving horen niet thuis in Haarlem en kunnen geen beroep doen op de schaarse ruimte. Nieuwe hotels op bestaande ontwikkellocaties dienen een kwaliteitsimpuls aan Haarlem geven.

4. Het nieuwe hotelbeleid biedt een ontwikkelkader voor transparante afweging

De criteria zijn transparant en neergelegd in een ontwikkelkader dat ook in lijn is met het MRA ontwikkelkader, waarmee hotelontwikkelingen kunnen worden beoordeeld op hun kwalitatieve (meer)waarde. In het ontwikkelkader zijn gemeentelijke doelstellingen vertaald zoals: sociaal ondernemerschap, noodzaak tot duurzaamheid en duurzaam ondernemen en functiemenging.

5. Met het nieuwe hotelbeleid kan overlast worden tegengegaan en draagvlak worden vergroot

We streven ernaar dat bewoners en bedrijven in Haarlem zo min mogelijk overlast ervaren. Dat kan door in de toekomst nieuwe hotelkamers te verspreiden over de stad, bij voorkeur buiten het toch al drukke centrum en niet in typische woonbuurten. Daarnaast is in het nieuwe hotelbeleid opgenomen dat er aandacht moet zijn voor 'buurtbetrokkenheid'. Hotels die voldoende draagvlak/acceptatie hebben in de directe omgeving leveren minder overlast op voor de omgeving. Bij draagvlak ontstaat een positieve verbinding met de buurt en kunnen afspraken worden gemaakt hoe overlast - in toekomstige situaties - kan worden voorkomen.

6. Het nieuwe hotelbeleid voorziet in regionale afstemming bij grotere initiatieven

Grotere initiatieven bedienen niet alleen de gemeente waarin ze zijn gevestigd, maar de hele regio. Vanuit de regio (MRA) wordt bovendien actief gestuurd op spreiding van bezoekers over de regio. Expertise vanuit de regio, bijvoorbeeld van de regionale hotelexpert, kan worden ingezet bij de



verdere uitwerking van (lopende) hotelconcepten en in de gesprekken met ontwikkelaars. Het voorliggende hotelbeleid is in lijn met het ontwikkelkader van de MRA (zie bijlage 3).

7. Actuele inzichten uit het digitaal nachtregister kunnen worden gebruikt voor de evaluatie van het hotelbeleid en de 'hotelaanvraagpauze'

Het digitaal nachtregister van Visitordata is een platform dat geautomatiseerd niet-privacy gevoelige data verzamelt van logiesverstrekkers. Vanuit de MRA wordt de invoering van een digitaal nachtregister gestimuleerd en deels gefinancierd. De invoering van het digitale nachtregister van Visitordata zorgt voor actueel inzicht in regionale ontwikkelingen (o.a. aantal gasten, kamerbezetting, verblijfsduur en herkomst) en biedt de mogelijkheid om effecten van evenementen en acties te meten. Het nachtregister kan ook worden ingezet bij de evaluatie van de 'hotelaanvraagpauze' en het hotelbeleid.

8. Er is draagvlak voor het nieuwe hotelbeleid

Wijkraden in het centrum, een delegatie van hoteliers en Haarlem Marketing zijn betrokken geweest bij het opstellen van het nieuwe beleid. Voor de bewoners speelt het tegengaan van overlast van mogelijk al te veel nieuwe initiatieven en particuliere vakantieverhuur een belangrijke rol. Daarom wordt in deze nieuwe hotelnota aandacht besteed aan de particuliere vakantieverhuur en de maatregelen die vanuit de Huisvestingsverordening en in de handhaving, worden getroffen. Voor Haarlem Marketing is het aantrekken van de meest passende doelgroepen en het stimuleren van de zakelijke en congresmarkt van belang.

9. Het concept hotelbeleid is aangepast op basis van de zienswijzen en ambtelijke consultatie

In de periode 15 januari 2019 t/m 28 februari 2019 is eenieder in de gelegenheid gesteld om een zienswijze op het concept hotelbeleid in te dienen. Daarnaast is bij aanvang van de inspraakperiode een inspraakavond georganiseerd. In totaal zijn 18 zienswijzen ingediend. De zienswijzen, de reactie hierop en gevolgen voor het beleid - wel/geen aanpassing - zijn als bijlage opgenomen. Een aantal zienswijzen gaf aanleiding om het hotelbeleid aan te passen. Op zes punten wordt het beleid aangepast, te weten:

- **Hotelaanvraagpauze** (wijziging n.a.v. zienswijzen): in het concept hotelbeleid werd ingezet op een strengere kwalitatieve toets dan in het oude beleid. Daardoor wordt minder snel een positief advies afgegeven voor een nieuw hotelinitiatief. Uit de zienswijzen kwam naar voren dat er behoefte is aan nog meer sturing op kwantiteit omdat de ruimte schaars is. Daarom is gekozen om (uitbreidings)aanvragen die zijn ingediend voor 10 december 2019 en lopende hotelontwikkelingen nog te behandelen, maar nieuwe aanvragen niet meer te honoreren tot 1 januari 2022. Daarnaast zijn we voornemens om de nog onbenutte capaciteit aan kleinschalige hotels/-appartementen (horeca-4) te schrappen. In paragraaf 2.1 (sturen op kwantiteit), paragraaf 2.3 (g. tegengaan woningonttrekking centrum) en hoofdstuk 3 (A. Kwantiteit | marktruimte) is dit gewijzigd. Daarnaast is besloten om de inspiratiekaart (bijlage 5) te verwijderen omdat dit impliceert dat we nog nieuwe hotelinitiatieven willen aantrekken.

- Evaluatie (wijziging n.a.v. zienswijzen): de ‘hotelaanvraagpauze’ wordt na twee jaar geëvalueerd en het volledige beleid na vier jaar. In het concept hotelbeleid zouden we na vier tot uiterlijk vijf jaar evalueren en was er geen tussentijdse evaluatie opgenomen. Dit is aangepast in de inleiding van hoofdstuk 2 (Grip op groei) en in hoofdstuk 3 (A. Kwantiteit | marktruimte).
- Capaciteit verblijfsaccommodaties en MRA ontwikkelkader (actualisatie n.a.v. nieuw beschikbare informatie): inmiddels is het aantal hotelkamers en actieve Airbnb advertenties bekend over 2019 en is het MRA ontwikkelkader verblijfsaccommodaties vastgesteld. Deze informatie is geactualiseerd zodat het hotelbeleid meer up-to-date is.
- Buurtbetrokkenheid (nuancering n.a.v. zienswijzen en ambtelijke consultatie): de termen buurtbetrokkenheid en draagvlak riepen in de zienswijzen vragen op. Deze hebben we anders gedefinieerd in paragraaf 2.3 (g. Buurtbetrokkenheid) en hoofdstuk 3 (C. Buurtbetrokkenheid).
- Persoonlijke aandacht (toevoeging n.a.v. ambtelijke consultatie): in 2019 zijn er vele hotelinitiatieven voorbij gekomen die werken met een sleutelkastje en zonder receptie. Omdat Haarlem een gastvrije stad wil zijn en persoonlijke aandacht daarbij van belang is, hebben we deze wens toegevoegd aan de kwalitatieve criteria in hoofdstuk 3 (F. Kwaliteitsimpuls bestaande aanbod).
- Short stay (wijziging n.a.v. ambtelijke consultatie): in het definitieve hotelbeleid is aangegeven dat de bestemming short stay niet wordt uitgebreid m.u.v. reeds gemaakte privaatrechtelijke afspraken omdat er voldoende mogelijkheden zijn voor tijdelijke huurcontracten (wonen) en extended stay (logies). Daarnaast is de doelgroep voor tijdelijke verblijfsruimte ruimer gedefinieerd. Dit is aangepast in bijlage 2.

10. De financiële consequenties zijn beperkt

Het nieuwe beleid vraagt van ontwikkelaars op een aantal aspecten een grotere inspanning en dus meer kosten, bijvoorbeeld als het gaat om duurzaamheid en buurtbetrokkenheid. De kosten voor de gemeente zijn zeer beperkt en betreffen de invoering/verdere uitrol van het digitale nachtregister. Het kan worden betaald vanuit het Economisch programmabudget.

Qua inkomsten uit toeristenbelasting zal het nieuwe hotelbeleid naar verwachting geen effect hebben. Gezien de huidige bezettingsgraad en de lopende hotelplannen vormt de ‘hotelaanvraagpauze’ geen belemmering in de groei van het aantal verblijfstoeristen en dus daarmee de toeristenbelasting.

5. Risico's en kanttekeningen

1. De Toeristische Koers van Haarlem is nog niet bepaald

In het najaar van 2019 gaat de gemeente starten met de participatie voor de Toeristische Koers. Een goede balans tussen wonen, werken en recreëren staat hierin centraal. Uit de Toeristische Koers moet volgen hoe we willen omgaan met toerisme in Haarlem. De huidige hotelcapaciteit biedt nog ruimte voor groei van het aantal verblijfstoeristen, maar deze is niet onbeperkt. Het nieuwe beleid



biedt de mogelijkheid om over twee jaar bij de evaluatie van de 'hotelaanvraagpauze' de koers bij te stellen en opnieuw te bezien hoe de ruimtebehoefte van de verschillende beleidsvelden is.

2. Mogelijk weerstand nieuwe initiatiefnemers en mislopen mooie hotelinitiatieven

Door de 'hotelaanvraagpauze' werkt de gemeente niet mee aan nieuwe hotelinitiatieven. Het kan zijn dat een interessante partij een hotel wil ontwikkelen in Haarlem en dat we nee moeten verkopen. Mogelijk gaat een ontwikkelaar tegen de weigering van de aanvraag in bezwaar en in beroep. Van de andere kant zijn er nog diverse locaties waar hotelontwikkeling vanuit het bestemmingsplan mogelijk is. Daarnaast is het niet wenselijk dat we bouwen voor leegstaand terwijl de ruimte voor andere functies zoals wonen en werken schaars is.

3. Er kan een waterbedeffect ontstaan richting bestaande horeca-4 bestemmingen

Op het moment dat we geen nieuwe hotelaanvragen meer in behandeling nemen, zullen ontwikkelaars mogelijk meer interesse krijgen in locaties waar al een horeca-4 bestemming op zit. Alhoewel dit voornamelijk panden zijn waar alleen maar kleinschalige hotelontwikkelingen van 3 of 4 kamers passen, zullen sommige ontwikkelaars wellicht toch in dit gat springen.

4. Het ontwikkelkader kent geen 'zwaarte' toe aan de afzonderlijke criteria

Het ontwikkelkader omvat 11 criteria waarmee een nieuw initiatief beoordeeld wordt. De criteria hebben elk een gelijke zwaarte in de beoordeling en zijn kwalitatief van karakter. De opvatting is dat daarmee niet of minder gewenste initiatieven kunnen worden geduid. In de praktijk zal moeten blijken of dat voldoende onderscheidend is.

5. Het criterium bereikbaarheid wordt volledig bij de (hotel)initiatiefnemers gelegd

Bereikbaarheid is een begrip op meerdere schaalniveaus. De eisen aan bereikbaarheid worden nu volledig bij de hoteliers gelegd. Vanuit de hoteliers wordt aangegeven dat zij daar op het niveau van hun locatie slechts beperkte invloed hebben en graag inbreng zouden zien op dit thema vanuit een stedelijk perspectief.

6. Het nieuwe hotelbeleid heeft geen einddatum

In de komende jaren wordt bekeken hoe de markt zich ontwikkelt en of het ontwikkelkader voldoet aan de behoefte van de gemeente en voldoet als het gaat om afstemming in de regio. Na een periode van vier tot vijf jaar is een evaluatie voorzien, op basis waarvan het bestuur kan besluiten dat er aanleiding is tot aanpassing of bijstelling. Voor de 'hotelaanvraagpauze' geldt dat we al na twee jaar herijken of we deze willen verlengen of beëindigen.

7. Invoeren van het digitale nachtregister vraagt medewerking van de hoteliers

Het digitaal nachtregister vereist dat hoteliers medewerking verlenen bij het aanleveren van gegevens. Mocht er geen sprake zijn van medewerking, dan wordt per 2020 het digitale nachtregister van Visitordata verplicht gesteld in de APV.

6. Uitvoering

Na vaststelling in de raad is het hotelbeleid van kracht. Na twee jaar wordt de 'hotelaanvraagpauze' geëvalueerd en het gehele hotelbeleid na vier jaar. De hoteliers worden via het Hoteloverleg geïnformeerd over het nieuwe hotelbeleid. Dit geldt ook voor initiatiefnemers van bestaande hotelontwikkelingen. Nieuwe initiatiefnemers die een aanvraag indienen worden ook door de gemeente gewezen op het nieuwe hotelbeleid. Daarnaast publiceren we het hotelbeleid op de gemeentelijke website.

Een belangrijk uitgangspunt van het beleid is dat hotels meer worden verspreid over de stad zodat de drukke binnenstad wordt ontzien. Echter, de meeste nieuwe hotels in Haarlem worden geopend in het centrum. Vaak gaat het om kleinschalige accommodaties zonder receptie en gezamenlijke hotelfaciliteiten. Dit draagt niet bij aan de kwaliteit van het hotelaanbod en bovendien is de kans op overlast groter. Daarom wordt met ingang van dit nieuwe beleid in het centrum niet meer meegewerkt aan omzetting van de woonbestemming in een horeca-4 bestemming. Daarnaast gaan we in 2020 de mogelijkheden onderzoeken hoe de onbenutte capaciteit voor kleinschalige hotelkamers/-appartementen (horeca 4) en zo mogelijk ook short stay in de Oude Stad, Bakenes en Nieuwstad kan worden geschrapt. Dergelijk onderzoek brengt kosten met zich mee. Nadere besluitvorming omtrent het schrappen van horeca-4 bestemmingen wordt voorbereid en mede afhankelijk van de (financiële)haalbaarheid, verder in procedure gebracht.

7. Bijlagen

1. Hotelbeleid Haarlem 2019
2. Reactie op de zienswijzen hotelbeleid