

Raadsvoorstel en besluitnota

Onderwerp

Verblijfsaccommodatievisie

Gevraagd besluit

De Verblijfsaccommodatievisie vast te stellen, inhoudende:

- a) Het hoofddoel is een duurzame groei van de economisch-toeristische sector in Zaanstad, die zowel de leefbaarheid als de levendigheid in de stad ten goede komt.
 - b) Het bereiken van dit doel na te streven door de marktruimte die er is voor hotelontwikkeling en andere vormen van verblijfsaccommodatie optimaal te benutten (kwantiteit) en tegelijkertijd focus aan te brengen in doelgroepen en concepten, passend bij het karakter van de stad (kwaliteit).
 - c) Invulling te geven aan een regisserende rol van de gemeente door te werken met het MRA ontwikkelkader Verblijfsaccommodatie bij het beoordelen van individuele initiatieven.
-

Geheimhouding op grond van de Gemeentewet

Openbaar

Kernverhaal

De Verblijfsaccommodatievisie is een ruimtelijk-economische visie, die aangeeft in welk tempo hotels tot 2030 kunnen groeien en hoe deze marktruimte is aan te grijpen is om het aanbod te verbreden en te spreiden. Zaanstad zet in op een beheerste groei van de hotelmarkt om overcapaciteit te voorkomen. De komende jaren houdt de gemeente vanwege corona rekening met een verstoring van de markt. Naar verwachting komen er 430 kamers bij (alle vergunde hotelplannen, te weten drie grote hotels en zes kleinere accommodaties), terwijl de markt op zijn vroegst pas in 2024/2025 is hersteld van de coronacrisis. Wanneer de vraag zich voorspoedig herstelt ontstaat er rond 2027/2028 weer marktruimte in de Zaanse hotelsector, dus boven op de vergunde plannen. Naar schatting zijn dit ca. 700 kamers tot 2030. Omdat er plannen zijn voor 1.400 kamers is het noodzakelijk om scherpe(re) keuzes te maken bij het verlenen van vergunningen. Zo kan tevens de gewenste kwalitatieve verruiming van het logiesaanbod gestalte krijgen, bijvoorbeeld met boetiekhotels, bij voorkeur in combinatie met het Zaanse erfgoed of water, en zakelijke hotels met short stay-faciliteiten. Bij nieuwe initiatieven wordt bekeken in hoeverre het meerwaarde heeft voor stad en regio, hoe het zich onderscheidt van andere accommodaties, wat de economische haalbaarheid is, of het draagvlak onder omwonenden kan genereren, hoe duurzaam het project is en of er ook op sociaal gebied een bijdrage wordt geleverd aan de gemeenschap. Ook wil Zaanstad samen met ondernemers een goede plek voor een camperplaats vinden. Om een gelijk speelveld te creëren is een nieuwe spreiding van toeristenbelasting ingevoerd over de verschillende aanbieders in de stad. Deze belasting geldt voor alle vormen van logies, inclusief toeristische verhuur van woningen.

Aanleiding

De hotelmarkt in Zaanstad is het afgelopen decennium snel gegroeid. De vijf jaar voor de corona-uitbraak steeg het aantal hotelovernachtingen met gemiddeld 14,6% per jaar. Op de Zaanse hotelmarkt zijn momenteel 15 hotels actief met 957 kamers, waarvan er 4 hotels met in totaal 161 kamers, net over de gemeentegrens van Zaanstad liggen. De groeicijfers onderstrepen dat Zaanstad de laatste jaren aantrekkelijker is geworden voor toeristen. Deze sterke groei wordt ook veroorzaakt door de 'schuivende panelen' binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Door de hotelstop in Amsterdam en de hoge hotelprijzen daar wijken investeerders en toeristen uit naar direct omliggende gemeenten zoals Zaanstad, waar het aanbod nog relatief klein is. Op dit moment neemt de Zaanstreek slechts 2,3% van het hotelaanbod en 1,4% van het kameraanbod in de MRA voor haar rekening.

Er zijn veel initiatieven voor nieuwe hotels. Voor 450 kamers is al een vergunning verleend. Daarnaast zijn er nog 1.400 kamers in voorbereiding of in het beginstadium van

planvorming (peildatum november 2020). Als alle plannen doorgang vinden, betekent het een verdrievoudiging van het aanbod. Dit roept de vraag op of er niet te veel hotels komen. Ook toeristische verhuur van woningen heeft een vlucht genomen. Hotels en andere vormen van verblijf zijn goed voor de economie van de stad en trekken toeristen aan, maar te veel aanbod kan leiden tot leegstand en faillissement, en ook tot een te grote druk op de leefbaarheid in woonwijken. Daarom is deze Verblijfsaccommodatievisie opgesteld. Het is een ruimtelijk economische visie, die vooralsnog de regisseursrol van de gemeente ondersteunt.

Beoogd resultaat

Samen met ondernemers uit de stad werken aan een gepast groeitempo, verscheidenheid en spreiding van het aanbod van verblijfsaccommodaties.

Kader

- MRA Ontwikkelkaders verblijfsaccommodaties (2019)
- Huisvestingsverordening Zaanstad 2021, tweede wijziging (2020/30236)
- Verordening op de heffing invordering van toeristenbelasting Zaanstad 2021

Argumenten en afwegingen

Hoofddoel is inzetten op duurzame toeristische-economische groei

Doel is om in te zetten op een duurzame toeristische-economische groei, die zowel de leefbaarheid als de levendigheid ten goede komt. Dit komt tot uiting door optimale benutting van de marktruimte die er is voor hotelontwikkeling en andere vormen van verblijfsaccommodatie (kwantiteit) en focus aan te brengen in doelgroepen en concepten, passend bij het karakter van de stad (kwaliteit).

Bijdrage Verblijfsaccommodatievisie aan de zes strategische opgaven

Verstedelijking: Hotels zijn een impuls voor gebiedsontwikkeling. We zetten daarom in op enkele toevoegingen in ontwikkelgebieden, zoals het Hembrugterrein. Te sterke druk op de woningmarkt en de leefbaarheid door particuliere vakantieverhuur wordt gereguleerd door toepassing van regels in de Huisvestingsverordening op het gebied van registratieplicht, deels meldplicht en maximum verblijfsduur.

Economie: Meer verblijfsaccommodatie zorgt – voor zover daar marktruimte voor is – voor meer directe werkgelegenheid en voor meer indirecte werkgelegenheid voor toeleveranciers en door toename van bestedingen van bezoekers aan horeca, detailhandel en cultuur.

Verduurzaming: Deze visie zet in op benutten van de marktruimte en het tegengaan van overcapaciteit – te sterke groei vergroot het risico op leegstand. Daarmee wordt ingezet op duurzaam ruimtegebruik. Toepassing van het MRA ontwikkelkader voor verblijfsaccommodatie voor alle nieuwe ontwikkelingen geeft sturing aan duurzame initiatieven. In het ontwikkelkader zijn onder andere eisen opgenomen over een duurzame bedrijfsvoering.

Gezondheid: Vanuit de Visie op gezondheid hecht Zaanstad waarde aan het uitlokken van gedrag dat leidt tot een goede gezondheid van mensen. Ondernemers in de hotelbranche kunnen hieraan een bijdrage leveren, bijvoorbeeld door de realisatie van sportfaciliteiten in hun pand of het aanbieden van een gezonde voeding. Door regulering van particuliere vakantieverhuur neemt de leefbaarheid in de wijk toe en kunnen bewoners zonder stress wonen.

Kansengelijkheid: Maatschappelijk verantwoord ondernemen is onderdeel van MRA ontwikkelkader voor verblijfsaccommodaties, wat de kans op werk voor iedereen vergroot. Daarnaast zetten we in op het verbinden van ondernemers met instanties als UWV en het Werkgeversservicepunt.

Veiligheid: de branche van verblijfsaccommodatie is soms verweven met criminele activiteiten als mensenhandel. Zaanstad maakt een sterke vuist in de aanpak van ondermijning. Bij de aanvraag van een vergunning wordt een Bibob-toets uitgevoerd om

witwassen tegen te gaan. Op basis van meldingen worden controles gedaan op zaken als illegaal verblijf en prostitutie. Zo nodig worden gebouwen, waaronder hotels, gesloten. Hiervoor is een handhavingsstrategie opgesteld.

Beheerste groei voorkomt overcapaciteit op hotelmarkt

Verblijfsaccommodaties zoals hotels dragen bij aan werkgelegenheid en economische groei van de stad, zowel direct als indirect via bestedingen van mensen die er overnachten. Door te sturen op tempo van groei, locatie en concept worden leefbaarheid en een duurzame ontwikkeling gewaarborgd.

De komende jaren houdt Zaanstad rekening met een verstoring van de markt. Naar verwachting komen er 430 kamers bij op de markt (alle vergunde hotelplannen), terwijl de hotelmarkt op zijn vroegst pas in 2024/2025 is hersteld van de coronacrisis en pas vanaf die tijd de vraag weer groter dan het aanbod zal zijn. De gemeente streeft dan ook naar een beheerste groei van de sector, waarbij we allereerst uitgaan van een gefaseerde realisatie van de plannen die reeds zijn vergund of al in behandeling zijn. Daarna ontstaat er ruimte voor nieuwe initiatieven.

Wanneer de vraag zich voorspoedig herstelt ontstaat rond 2027-2028 marktruimte in de Zaanse hotelsector (dus boven op de vergunde plannen). Naar schatting zijn dit ca. 700 kamers.

De resterende planvoorraad, bestaande uit plannen in voorbereiding (1.250 kamers) en zachte plannen (minimaal 150 kamers) overstijgt echter de marktruimte tot 2030. Dit maakt het noodzakelijk om scherpe(re) keuzes te maken bij het verlenen van vergunningen. Zo kan tevens de gewenste kwalitatieve verruiming van het logiesaanbod gestalte krijgen en zijn keuzes in ruimtelijke spreiding mogelijk. Omdat in de meeste gevallen een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is, liggen er sturingsmogelijkheden. Op dit moment domineren de ketenhotels in het middensegment de markt. In kwalitatieve zin is verbreding wenselijk, bijvoorbeeld met boetiekhotels (bij voorkeur in combinatie met het Zaaans erfgoed of water) en zakelijke hotels met short stay-faciliteiten. Door initiatieven hierop te beoordelen weet Zaanstad zich met verrassende verblijfsconcepten, passend bij lokale kernwaarden, te onderscheiden en meer bezoekers aan zich te binden.

Het palet aan verblijfsaccommodaties in Zaanstad wordt breder

Toeristen kunnen tegenwoordig kiezen uit diverse typen accommodaties, waarvan sommige zich richten op specifieke doelgroepen. Behalve in hotels is overnachten in Zaanstad ook mogelijk bij:

- **Verhuur van woningen via Airbnb.** Het aantal verhuringen via Airbnb in Zaanstad is de laatste jaren hard gegroeid, met name rondom het centrum (station Zaandam). Met 62.000 overnachtingen per jaar is geen sprake meer van een klein aanbod: Airbnb is vandaag de dag goed voor ongeveer 15% van alle overnachtingen in de stad en dat is aanzienlijk te noemen.
- **Bed & Breakfast.** De gemeente Zaanstad telt 42 B&B-accommodaties met in totaal 77 kamers, een aantal daarvan is ook te boeken via Airbnb. Veel B&B's zijn gevestigd in Zaaans erfgoed en dragen bij aan de beleving van de bezoekers.
- **Short stay,** tijdelijk verblijf voor zakelijke bezoekers van minimaal twee weken en maximaal zes maanden. De vraag naar short stay is langzaam aan het groeien. Een geclusterd short stay-concept van 50-80 eenheden (apart hotel of combinatie met regulier hotel) ontbreekt in Zaanstad en kan een goede aanvulling zijn op het huidige aanbod.
- **Overnachten op het water.** Op dit moment wordt er weinig overnacht aan boord van een schip of aan het water, terwijl dat wel kansen biedt voor Zaanstad. Bijvoorbeeld door jachthavens de mogelijkheid te geven hun aanbod op en aan het water te verbreden (camperplaatsen, houseboats, ecolodges).
- **Campings en Camperplaatsen.** Het aanbod aan campings en camperplaatsen is zeer beperkt. Er liggen twee campings in de Zaanstreek, buiten de gemeentegrens. Er bestaat momenteel slechts één Zaanse locatie met camperplaatsen (Wormerveer) die niet goed functioneert. Er is behoefte aan permanente, modern geoutilleerde camperplaats(en), bijvoorbeeld in combinatie met een jachthaven.

Kleinschalige accommodatieverblijven aan het water en/of bij het erfgoed vormen een verrijking van het aanbod en vergroten de exploitatiemogelijkheden. Zaanstad is

voornemens dergelijke bijzondere vormen van kleinschalige accommodaties te gaan faciliteren, mits goed en veilig geregeld, er een gelijk speelveld blijft bestaan tussen verschillende typen accommodaties en er voldoende draagvlak bij omwonenden is. Vooral nog kan de gemeente dit alleen doen via een regisseursrol. Uiteindelijk is vastlegging in beleid en nieuwe bestemmingsplannen beoogd, waarna dit ook afgedwongen kan worden.

Regulering toeristische verhuur van woonruimte door nieuwe Huisvestingsverordening
Toeristisch verhuur van woningen is sinds 1 april 2021 gereguleerd door een nieuwe Huisvestingsverordening. Hierin is een eenmalige registratieplicht vastgelegd voor particuliere vakantieverhuur (verhuur van hele woning bij afwezigheid aanbieder) en Bed & Breakfast (gedeeltelijke verhuur van woning). Bovendien geldt een meldplicht per verblijf voor particuliere vakantieverhuur, waarbij een maximum is ingevoerd van 30 verhuurde dagen per kalenderjaar. De gemeente kan door de verplichte registratie en meldingen van aanbieders ook beter toeristenbelasting heffen, wat bijdraagt aan een gelijk speelveld met andere typen accommodaties.

Differentiatie in de toeristenbelasting

Zaanstad streeft naar een betere spreiding van toeristenbelasting over de verschillende aanbieders van verblijf, zowel op het land als het water. De toeristenbelasting op het land geldt voor alle vormen van logies, inclusief (toeristische) verhuur van woningen, zodat er een gelijk speelveld voor alle aanbieders geldt. Daarbij is begin 2021 een differentiatie ingevoerd. Het hoogste tarief geldt in het centrumgebied (in een straal van 500 meter rond de NS-stations binnen de Zaanstreek), waar vanwege de centrale ligging hogere logiesprijzen kunnen worden gevraagd. Daarbuiten geldt een lager tarief (€ 5 per nacht in plaats van € 7), met nog lagere tarieven voor het overnachten op campings / camperplaatsen en vaartuigen. Ook de riviercruisevaart draagt bij aan de toeristenbelasting, door een verhoging van het reserveringsgeld / havengeld.

Gemeente als regisseur

Met deze Verblijfsaccommodatievisie formuleert de gemeente een heldere koers, die zij wil uitdragen om ontwikkelingen in de toeristische sector uit te lokken en ongewenste ontwikkelingen te voorkomen: beheerste groei om economische kansen te benutten en tegelijk overaanbod te voorkomen, meer verscheidenheid en spreiding van hotelaanbod en een breed palet aan type overnachtingen, die duurzaam zijn, sociale meerwaarde hebben en het Zaanstad als toeristische stad versterken.

De gemeente draagt deze visie uit via accounthouderschap en communicatie, en beoordeelt en begeleidt initiatieven. Voor de realisatie van een camperplaats zet Zaanstad een projectleider in die samen met ondernemers zoekt naar een geschikte locatie.

Als regisseur van de ruimtelijke ordening wil de gemeente Zaanstad via verankering in bestemmingsplannen (op termijn omgevingsplan) invloed uitoefenen op de locatie van nieuwe (hotel)ontwikkelingen en op het aantal kamers dat daar wordt gerealiseerd, zodat er in de stad een goede combinatie ontstaat tussen wonen, maatschappelijke instellingen, werken, winkelen en verblijven. Daarbij hanteert Zaanstad het MRA ontwikkelkader verblijfsaccommodaties, inclusief de Ladder duurzame verstedelijking, om nieuwe initiatieven te beoordelen op hun merites. Het ontwikkelkader geldt voor alle ontwikkelingen van verblijfsaccommodaties met meer dan 50 slaapplaatsen die niet in het bestemmingsplan passen, maar Zaanstad wil de uitgangspunten ook voor kleinere initiatieven hanteren. Het ontwikkelkader is een kwalitatief instrument dat gemeente helpt om te bepalen of een initiatief waarde toevoegt aan de omgeving en de bestaande markt. Daarbij wordt onder andere bekeken in hoeverre een nieuwe initiatief meerwaarde heeft voor stad en regio, hoe het zich onderscheidt van andere accommodaties, wat de economische haalbaarheid is, of het draagvlak onder omwonenden kan genereren, hoe duurzaam het project is en of er ook op sociaal gebied een bijdrage wordt geleverd aan de gemeenschap.

Dit beleid voor verblijfsaccommodaties voert Zaanstad uit in overleg met ondernemers in deze branche. Naast het hoteloverleg zet de gemeente in op een beter en structureel contact met B&B-eigenaren. Op deze manier kunnen ondernemers hun ideeën over toerisme laten landen en kunnen zij op hun beurt de stad beter promoten bij bezoekers.

Vanwege de sterk fluctuerende markt op dit moment en het feit dat de planvoorraad van hotels de marktruimte overstijgt, is het belangrijk de ontwikkelingen goed te blijven monitoren en het onderzoek naar marktruimte na enige tijd te actualiseren, zodat de hotelmarkt in Zaanstad levensvatbaar blijft en zich duurzaam kan ontwikkelen. De ingevoerde registratie- en deels meldplicht voor toeristische verhuur van woningen geeft de mogelijkheid meer zicht dit deel van de markt voor verblijf te krijgen.

Draagvlak

Als input voor de visie zijn gesprekken gevoerd met een aantal hoteliers en B&B-eigenaren. Daarnaast is er een workshop georganiseerd voor de ondernemers van jachthavens. De uitkomsten van het marktruimteonderzoek en een conceptversie van de visie zijn besproken in het hoteloverleg. In dit overleg was draagvlak voor de voorgestelde koers.

Aansluiting externe ontwikkelingen

Het toerisme is een belangrijkst sector en zit al enige jaren in de lift. Het NBTC voorspelt dat het totale aantal binnenlandse en buitenlandse toeristen van 42 miljoen in 2017 zal doorgroeien naar circa 60 miljoen in 2030. Met name het aantal inkomende (buitenlandse) toeristen zal sterk toenemen.

De impact van het coronavirus op de economische ontwikkeling van Nederland is naar verwachting fors, maar er is nog veel onzeker. Wel weten we dat de vrijetijdssector onevenredig hard wordt geraakt door de coronacrisis, het (internationale) toerisme ligt grotendeels stil, wat leidt tot omzetverlies en mogelijk faillissementen van hotels. Hoe dit op de korte, middellange en lange termijn uitpakt kunnen we niet voorspellen. Overigens verwachten de experts dat de reis- en toerismesector zich snel zal herstellen, dit op basis van lessen uit het verleden. De verwachting is dat in ieder geval vanaf 2024 de toeristische markt weer redelijk hersteld is. De zakelijke markt, waaronder internationaal reisverkeer, is naar de verwachting van experts wel structureel veranderd door het digitaal werken. De hotelstop in Amsterdam heeft effect op de kansen voor ontwikkeling van nieuwe verblijfsaccommodatie en de spreiding van toeristen naar omliggende gemeenten als Zaanstad.

Financiële consequenties

Aan het vaststellen van de Verblijfsaccommodatievisie zitten voor de gemeente geen (directe) financiële consequenties. De uitvoering vindt plaats binnen bestaande capaciteit en middelen.

Ter informatie:

In het huidige investeringsfonds is nog € 150.000 voor camperplaatsen beschikbaar (onderdeel uitvoeringsagenda Toerisme 2016-2019). D.m.v. een kredietbesluit aan de raad kunnen deze middelen beschikbaar worden gesteld.

Juridische consequenties

Een vastgestelde visie geeft richting voor toekomstige ruimtelijke ontwikkeling. Het vormt geen juridisch afdwingbaar (ruimtelijk) toetsingskader bij vergunningprocedures. Dat juridisch afdwingbare (ruimtelijke) toetsingskader wordt gevormd door geldende bestemmingsplannen en bestaand, vastgesteld beleid. Om deel uit te (gaan) maken van het toetsingskader moet een visie nog worden vertaald in concreet beleid/beleidsregels en worden vastgelegd in bestemmingsplannen.

Beleid

Op het moment dat bestaand beleid niet in overeenstemming is / wordt gebracht met de visie en er geen nieuwe beleidsregels worden opgesteld dan zal er bij concrete aanvragen

(voor een omgevingsvergunning) altijd worden getoetst aan het bestaande vastgestelde beleid (dat zijn namelijk de regels die je als overheid in acht moet nemen). Bij concrete vergunningaanvragen die niet in lijn zijn met bestaand beleid dan wel de visie moet met maatwerk beargumenteerd worden waarom wordt afgeweken van beleid of visie. Hoewel dus soms technisch mogelijk, laat deze werkwijze te wensen over qua kenbaarheid van de geldende regels (beginsel van behoorlijk bestuur) en dus heeft dit invloed op het vertrouwen dat de samenleving kan hebben in de gemeente.

Bestemmingsplannen

Op het moment dat een visie en beleid niet zijn verwerkt in bestemmingsplannen moeten aanvragen die passen binnen de kaders van het bestemmingsplan worden vergund (dan zijn daar geen weigeringsgronden aanwezig, ook niet de visie dus). Bij aanvragen voor een omgevingsvergunning om af te wijken van een bestemmingsplan kan de visie wel worden meegenomen in de belangenafweging die plaatsvindt bij besluitvorming op een dergelijke aanvraag. Het vaststellen van de visie, vooruitlopend op het wijzigen/vaststellen van omgevingsplannen heeft wel tot gevolg dat de wijzigingen van omgevingsplannen voor derden 'voorzienbaar' zijn.

Communicatie/ vervolgtraject

De uitvoering van de visie vindt plaats door:

- Actief uitdragen via accounthouderschap en communicatie (bv website, promotiemateriaal/folder)
- Beoordelen en begeleiden van initiatieven om verblijfsaccommodatie te realiseren aan de hand van deze visie en het MRA-ontwikkelkader
- Kredietbesluit aan de raad voorleggen om middelen uit het investeringsfonds beschikbaar te stellen voor het realiseren van een camperplaats
- Uitvoering registratie- en meldplicht voor toeristische verhuur, inclusief waar nodig beboeten
- Voortzetten van het hoteloverleg en opzetten van een structureel overleg met B&B-eigenaren
- Heffen van toeristenbelasting volgens de nieuwe tariefsdifferentiatie
- Monitoren van ontwikkelingen en na enige tijd actualiseren van marktruimte voor hotels

Raadsbesluit

De gemeenteraad van Zaanstad,

Besluit:

De Verblijfsaccommodatievisie vast te stellen, inhoudende:

- a) Het hoofddoel is een duurzame groei van de economisch-toeristische sector in Zaanstad, die zowel de leefbaarheid als de levendigheid in de stad ten goede komt.
- b) Het bereiken van dit doel na te streven door de marktruimte die er is voor hotelontwikkeling en andere vormen van verblijfsaccommodatie optimaal te benutten (kwantiteit) en tegelijkertijd focus aan te brengen in doelgroepen en concepten, passend bij het karakter van de stad (kwaliteit).
- c) Invulling te geven aan een regisserende rol van de gemeente door te werken met het MRA ontwikkelkader Verblijfsaccommodatie bij het beoordelen van individuele initiatieven.

In de vergadering van-.....- 2021

De griffier,

De voorzitter,