

projectnaam
**Bergen, Onderbouwing
Dienstenrichtlijn en Ladder**

datum
12 december 2023

projectnummer
P06906

opdrachtgever
Gemeente Bergen

BRO
projectleider
RvL

projectteam
RKo

Boscheweg 107
5282 WV Boxtel
+31 (0)411 850 400
info@bro.nl
www.bro.nl



Inleiding

Context

Bij besluit van 28 juli 2020 heeft de raad van de gemeente Bergen het bestemmingsplan "Parapluherziening nachtverblijf binnen horeca en gemengd" vastgesteld. Het bestemmingsplan ziet op verschillende locaties in de gemeente Bergen die gelegen zijn aan de N271. De raad wil het nachtverblijf op acht locaties beperken tot hoofdzakelijk recreatief nachtverblijf voor een korte periode, namelijk niet langer dan drie aaneengesloten weken binnen een periode van zes maanden. In de uitspraak van 1 februari 2023 van de ABRvS (ECLI:NL:RVS:2023:419) heeft de Afdeling geconcludeerd dat de uitsluiting van arbeidsmigranten een beperking betreft in het kader van de Dienstenrichtlijn. Dit was door de gemeente Bergen niet nader onderbouwd aan de eisen van de Dienstenrichtlijn, waardoor het bestemmingsplan is vernietigd. In deze context benadrukken wij dat de beperking in het bestemmingsplan niet specifiek van toepassing is op arbeidsmigranten. De beperking ziet immers op het uitsluiten van verblijf voor een lange periode, ten gunste van toerisme.

BRO is gevraagd een onderbouwing aan te leveren met 'specifieke gegevens' die de hierboven genoemde beperking motiveert. We gaan daarbij in op alle drie de eisen vanuit de Dienstenrichtlijn, namelijk het discriminatieverbod, de noodzakelijk en evenredigheid. De onderbouwing van de noodzakelijkheid is vooral een uiteenzetting van (ruimtelijk relevante) beleidsdoelen, oftewel dwingende redenen van algemeen belang. Belangrijkste vraag is: Waarom is de beperking opgenomen? En welk doel of welke doelen dienen deze beperkingen? De evenredigheid wordt uitgesplitst in de volgende aspecten:

- Handelt de gemeente coherent en systematisch om het nagestreefde doel te bereiken?
- Is het 'brede pakket aan maatregelen' effectief om het nagestreefde doelen te bereiken?

- Bestaat er voldoende verband tussen het 'brede pakket' en de specifieke maatregel?
- Gaat de maatregel niet verder dan nodig om het nagestreefde doel te bereiken?
- Zijn er (aantoonbaar) geen andere, minder beperkende maatregelen mogelijk?

Doel

Dit rapport bevat de 'specifieke gegevens' die nodig zijn bij de onderbouwing Dienstenrichtlijn. De cijfers en analyses staan uitwerkt in de bijlagen van dit rapport.

Onderbouwing

Inleiding

Dit memo bevat een Dienstenrichtlijntoets voor de beperking tot hoofdzakelijk recreatief nachtverblijf voor een korte periode, namelijk niet langer dan drie aaneengesloten weken binnen een periode van zes maanden. Met een ‘Dienstenrichtlijntoets’ wordt bedoeld: een onderbouwing die aantoont dat de uitsluiting in het bestemmingsplan voldoet aan de voorwaarden die artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn stelt. Die voorwaarden zijn:

- **het discriminatieverbod:** de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;
- **noodzakelijkheid:** de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang; en
- **evenredigheid:** de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Discriminatieverbod

Het bestemmingsplan is niet in strijd met het discriminatieverbod van de Dienstenrichtlijn, omdat de planregels geen direct of indirect onderscheid maken tussen dienstverrichters. De planregels hebben namelijk geen discriminerende werking voor pension- of hoteleigenaren. Er worden geen eisen gesteld aan de nationaliteit of vestigingsplaats van pension- of hoteleigenaren. In dit kader heeft de Afdeling eerder het volgende overwogen (ECLI:NL:RVS:2023:419).

“Gelet op de omstandigheid dat in de plantoelichting is opgenomen dat de mogelijkheid om internationale werknemers te huisvesten op de gronden die bestemd zijn voor "Horeca" en "Gemengd" met dit para-

plubestemmingsplan juridisch-planologisch wordt uitgesloten, kan de Afdeling het niet anders begrijpen dan dat er sprake is van indirecte discriminatie.”

Benadrukt moet worden dat de planregels geen onderscheid maakt in verschillende groepen niet-toeristen, ofwel mensen die langer verblijven dan drie aaneengesloten weken binnen een periode van zes maanden. Het is dus niet zo dat internationale werknemers, arbeidsmigranten of andere groepen specifiek worden uitgesloten. Er is dus geen sprake van discriminatie van specifieke groepen. Wel is sprake van onderscheidt tussen lang en kort verblijf. Deze redenatie is door De Afdeling ook geaccepteerd in de casus Heeze-Leende (ECLI:NL:RVS:2023:2834), met dezelfde redenatie. Het bestemmingsplan sluit alle personen waaraan anders dan toeristisch logies wordt aangeboden uit.

Noodzakelijkheid

In het kader van de Dienstenrichtlijn dient sprake te zijn van een beperking die gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang. De beperking voor het uitsluiten van niet-toeristen, ofwel mensen die langer verblijven dan drie aaneengesloten weken binnen een periode van zes maanden, komt voort uit een dwingende reden van algemeen belang. Samengevat komt de beperking op min of meer hetzelfde neer als de situatie in Heeze-Leende, waar de Afdeling een uitspraak over heeft gedaan (ECLI:NL:RVS:2023:2834).

“Het stimuleren van de recreatie en het toerisme in de stads- en dorpskernen van Heeze-Leende en het bevorderen van een goed woon- en leefklimaat daar, strekken tot de bescherming van het stedelijk milieu.”

Het algemeen belang van de gemeente Bergen blijkt uit verschillende beleidskaders. Hierna vatten we de belangrijkste doelen samen.

Programma vrijetijdseconomie Gemeente Bergen (2021)

- In het economische programma 2030 wordt toerisme als belangrijke groeisector benoemd. Op nationaal niveau groeit toerisme sterk, door een toename van zowel buitenlandse als binnenlandse toeristen. De gemeente Bergen wil hier passend op in spelen met haar toeristisch beleid en ook met het aanbod hotels/logies.
- De gemeente Bergen is gelegen in een uniek natuur landschap dat aantrekkelijk is voor toeristen en specifiekere doelgroepen zoals vogelaars, mountainbikers, wandelaars, fietsers, ruiters, menners etc. Hiervoor zijn de afgelopen jaren verschillende investeringen gedaan. De gemeente wil deze specifieke doelgroepen graag blijven aantrekken en daarvoor zijn ook hotels/logies noodzakelijk.
- De gemeente Bergen zet zich in voor een evenwichtig palet aan toeristisch recreatief aanbod, wat zorgt voor levendigheid en welvaart in de gemeente. De gemeente wil nadrukkelijk een kwaliteitsverbetering organiseren van het horeca en verblijfsrecreatie aanbod en verloedering op specifieke plekken voorkomen en tegengaan. De gemeente streeft geen kwantitatieve doelen na, zoals bijvoorbeeld het ontwikkelen van meer verblijfsmogelijkheden.
- Specifiek wordt ingezet op twee specifieke toeristische doelgroepen:
 - Geïnteresseerde streek liefhebbers van natuur en cultuur: verbindings- en inzichtzoekers.
 - Liefhebbers van eigentijds vermaak, winkelen en gezelligheid: harmoniezoekers.Beide doelgroepen passen goed bij de kwaliteiten van Bergen: natuur, authentiek landschap, kleinschalige kernen en een buitenlandbeleving.
- Er wordt ingezet op een duidelijk toeristisch profiel. De in te zetten ontwikkelrichting en positionering wordt als volgt beschreven: *‘De gemeente Bergen ontwikkelt zich tot een kwalitatieve dag- en verblijfsbestemming. Bergen doet dit door zich te positioneren als ‘het hart van de Maasduinen’.*
- Bestemmingsverkeer naar de kernen toe ziet de gemeente als gewenst omdat het levendigheid brengt. Onnodig doorrijverkeer door

kernen, zoals Bergen en Aijen, kan beter naar de N271 worden geleid, met het oog op de leefbaarheid van inwoners.

Omgevingsvisie Bergen 2030 (2019)

- De omgevingsvisie benadrukt de prachtige natuurlijke rijkdommen en afwisselend landschap, de bijzondere geografische ligging en het rijke verleden.
- De basis van de Bergense economie wordt gevormd door landbouw en recreatie, maar daarnaast moet gezocht worden naar nieuwe dragers voor de toekomst.
- Recreatie is een belangrijk onderdeel van de gemeente Bergen, inwoners van de gemeente pleiten echter wel voor een kwaliteitsslag. Het gaat dan om de uitstraling van met name de grotere recreatievoorzieningen en om de toegevoegde waarde voor de gemeente Bergen. Mensen ervaren een toenemende recreatiedruk en pleiten voor een goede zonering en het verbeteren van de aanwezige infrastructuur.
- Recreëren in Bergen moet een unieke belevenis zijn en moet tegelijkertijd ook zo veel mogelijk toevoegen aan de Bergense economie en het in stand houden van de natuur. Het vinden van de juiste balans tussen recreatie en ondernemen, natuur en rust vormt daarom een belangrijk aandachtspunt.
- De recreatieve aantrekkingskracht is een van de bijzondere kenmerken waarmee de gemeente Bergen zich verder wil profileren.

Evenredigheid

De evenredigheid van de beperkingen toetsen we op basis van criteria die voortkomen uit de jurisprudentie. Bijlage 1 bevat specifieke gegevens van algemene aard, en bijlage 2 bevat specifieke gegevens die betrekking hebben op de situatie in de gemeente Bergen.

- **Coherent en systematisch.** Zijn de beleidsdoelen en vestigingsbeperkingen gemeentebreed én specifiek voor de locatie gemotiveerd

binnen het brede pakket van uniforme vestigingsmaatregelen in bestemmingsplannen? Worden er voor gelijke gevallen gelijke maatregelen getroffen?

- Kan de **effectiviteit** van de vestigingsbeperkingen in algemene zin worden onderbouwd op basis van voorbeelden elders? Kan worden aangetoond met specifieke gegevens dat het brede pakket aan maatregelen binnen de gemeente effectief is om de doelen te halen? Kan met specifieke gegevens en aanvullende analyses aangetoond worden dat de situatie in Bergen niet bijzonder of afwijkend is van deze algemene conclusies?
- De zwaartelast van de onderbouwing ligt bij het brede pakket, maar in hoeverre houdt de specifieke beperking op het perceel **vol-doende verband** met het brede pakket? Anders gezegd, levert de desbetreffende beperking op het perceel een **zinvolle bijdrage** aan het brede pakket?
- **Gaan de maatregelen niet verder dan nodig?** Zijn geen minder beperkende maatregelen mogelijk die hetzelfde doel bereiken?

Casus Heeze-Leende en Bergen vergeleken

Voordat we hierna de stappen van de evenredigheid doorlopen wijzen wij er op dat het onderscheid tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf op basis van jurisprudentie voldoet aan de evenredigheidseis. Dit blijkt uit de casus Heeze-Leende (ECLI:NL:RVS:2023:2834, onder 10.2 en 10.3). Deze redenering geldt ook voor de situatie in de gemeente Bergen.

“Over het eerste deel [beperking voor uitsluitend toeristisch en veelal kortdurend verblijf] heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het onderscheid tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf evenredig is. Dit onderscheid dient een goede ruimtelijke ordening en gaat ook niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken. [appellant] heeft niet aangetoond dat de nadelige gevolgen van de eis voor hem als dienstverrichter onevenredig zijn in verhouding tot dit te dienen doel. Dat hij onder het plan alleen nog toeristisch verblijf mag aanbieden betekent

niet dat het voor hem onmogelijk wordt om zijn hotel in overeenstemming met de planregels te exploiteren. In de meeste gevallen zal uit de omstandigheden duidelijk blijken dat verblijf van niet-toeristische aard is. In het bijzondere geval dat dit onderscheid volgens [appellant] niet duidelijk is en het college een handhavingprocedure start, zal in dat specifieke geval de evenredigheid van de bestuurlijke sanctie moeten worden beoordeeld. Dit betekent niet dat de raad in het bestemmingsplan geen onderscheid mag maken tussen toeristisch en niet-toeristisch verblijf.

“ [appellant] betoogt daarnaast ten onrechte dat de ruimtelijke effecten van toeristisch verblijf en niet-toeristisch verblijf op de omgeving hetzelfde zijn. Zo worden bij het aanbieden van verblijf aan niet-toeristen de betrokken kamers anders gebruikt dan in geval het toeristen betreft, en zijn dan ook andere voorzieningen in de omgeving nodig.”

De hotel- en logieseigenaren in de gemeente Bergen worden, net als in Heeze-Leende, niet onevenredig geraakt in de exploitatie van hun bedrijf. Dat ze conform het bestemmingsplan alleen nog toeristisch nachtverblijf mogen aanbieden betekent niet dat het voor hen onmogelijk wordt om de hotels/logies in overeenstemming met de planregels te exploiteren. Het gaat in de meeste gevallen immers om toeristisch nachtverblijf. Zoals blijkt uit toeristische cijfers in bijlage 1 en 2 overstijgt de vraag het aanbod. Er is daardoor ruimvoldoende marktpotentie voor deze eigenaren om een rendabele exploitatie te voeren. Bovendien geldt in de gemeente Bergen, vergelijkbaar met Heeze-Leende, dat de ruimtelijke effecten van toeristisch verblijf en niet-toeristisch verblijf op de omgeving anders zijn. Zo worden bij het aanbieden van verblijf aan niet-toeristen de betrokken kamers anders gebruikt dan in geval het toeristen betreft, en zijn dan ook andere voorzieningen in de omgeving nodig.

De planregel in Heeze-Leende ging verder dan nodig, omdat er naast het onderscheid tussen toeristen en niet-toeristen aanvullend specifieke

groepen niet-toeristen werden uitgesloten. De planregel van de gemeente Heeze-Leende, zie hierna, wijkt daarmee af van die van de gemeente Bergen waar deze specifieke uitsluitingen niet zijn opgenomen.

“een bedrijf dat is gericht op het toeristisch en veelal kortdurend verstrekken van nachtverblijf, logies, ter plaatse of elders te nuttigen etenswaren en dranken en/of zaalverhuur in verband daarmee, uitgezonderd een discotheek, bar, nachtclub, dancing of logies ten behoeve van seizoensarbeiders of arbeidsmigranten;”

Ten aanzien van deze specifieke beperkingen binnen niet-toeristen oordeelde de Afdeling, onder rechtsoverweging 10.4, als volgt.

“Het tweede deel van de planregel gaat wel verder dan nodig is om het beoogde doel te bereiken. Los van de omstandigheid dat een (indirect) discriminerende bepaling op zichzelf nooit evenredig kan zijn, kan de bescherming van de diverse ruimtelijke ordeningsbelangen ook worden bereikt zonder onderscheid te maken tussen enerzijds seizoenarbeiders en arbeidsmigranten en anderzijds andere personen die logies voor niet-toeristisch of kortdurend verblijf ook willen afnemen. De raad gaat daarmee verder dan nodig is om toeristisch van niet-toeristisch verblijf te onderscheiden.”

Zoals hiervoor aangegeven maakt de gemeente Bergen geen nader onderscheid binnen de groep niet-toeristen, of anders gezegd mensen die langer dan drie aaneengesloten weken binnen een periode van zes maanden verblijven. De beperking die de gemeente Bergen treft gaat daarmee niet specifiek in op het uitsluiten van arbeidsmigranten of andere specifieke groepen, maar op alle mogelijke doelgroepen die niet worden aangemerkt onder de definitie van recreatief nachtverblijf. Daarmee volgt in essentie op basis van jurisprudentie dat de planregel in de gemeente Bergen niet verder gaat dan nodig en daarmee voldoet aan de evenredigheidseis.

Volledigheidshalve zijn de stappen binnen de evenredigheidseis voor de situatie in de gemeente Bergen echter toch doorlopen en onderbouwd met specifieke gegevens (zie bijlage 1 en 2).

Coherent en systematisch

De gemeente Bergen streeft naar consistent beleid, dat helder, uitvoerbaar en handhaafbaar is. Deze consistentie blijkt uit de algemene beleidsdoelen, zoals geformuleerd onder noodzakelijkheid. Deze doelen worden door de gemeente Bergen al enkele jaren gehanteerd. Deze doelen zijn bovendien coherent met de algemene doelen van de provincie Limburg. Ook binnen bestemmingsplannen bestaat een coherent en systematische aanpak.

- De opgelegde beperking geldt niet specifiek voor één onderneming maar geldt voor alle ondernemers in het plangebied. Het feit dat de beperking expliciet is opgelegd via een paraplubestemmingsplan toont aan dat de gemeente niet als doel heeft om één ondernemer te beperken, maar juist een breed pakket aan maatregelen wenst te treffen generiek over vergelijkbare gebieden met potentieel vergelijkbare effecten. Het achterliggende doel is enerzijds het voorkomen van onaanvaardbare effecten op de omgeving en leefbaarheid in het kader van het algemeen belang van de inwoners in de gemeente Bergen. Anderzijds het kunnen blijven stimuleren en faciliteren van toerisme in de gemeente, met alle bijbehorende positieve effecten, zoals op de economie.
- In de provinciale beleidsnotitie stelt de provincie kaders die door gemeenten niet kunnen worden verruimd, maar wel kunnen worden ingeperkt. In het Huisvestingsbeleid buitenlandse werknemers gemeente Bergen (L.) (2009), wat één van de vormen is dat niet behoort tot kort nachtverblijf, wordt onder andere het volgende gesteld:
 - De huisvesting van buitenlandse werknemers gaat (bij voorkeur) uit naar huisvesting in reguliere woningen verspreid over de woonkernen van de gemeente. Huisvesting in bestaande vrijko-

mende (agrarische en niet-agrarische) bedrijfsbebouwing en bouwingscomplexen wordt onder voorwaarden op kleine schaal verspreid over de gemeente toegestaan;

- De huisvesting van buitenlandse werknemers op kampeerterrein wordt niet worden toegestaan. In de gemeente Bergen is er expliciet voor gekozen deze gebruiksvorm niet toe te laten ter bescherming van het toeristisch-recreatief product en imago van de gemeente.
- De oprichting van grootschalige nieuwbouwcomplexen waar buitenlandse werknemers massaal geconcentreerd worden wordt niet toegestaan.

Effectiviteit

De effectiviteit van het brede pakket aan maatregelen in de gemeente Bergen draagt in algemene zin effectief bij aan de algemene doelen. In bijlage 1 en 2 zijn analyse gemaakt waaruit de effectiviteit van maatregelen in verblijfsaccommodaties kan worden afgeleid. Er zijn in Nederland geen voorbeelden bekend waaruit de effectiviteit van exact dezelfde maatregelen kan worden aangetoond. Wel kan de effectiviteit van een dergelijke maatregel op basis van analyse en voorbeelden aannemelijk worden gemaakt.

- Analyses tonen aan dat de toeristische impact in de gemeente Bergen fors zal stijgen. Het huidige aanbod aan verblijfsmogelijkheden is onvoldoende om in de behoefte te voorzien. Er is in feite sprake van een aanbodtekort om toerisme voldoende te kunnen bedienen. Zoals aangegeven is het gemeentelijk beleid niet gericht op het toevoegen van meer aanbod, maar wel op het behoud van het bestaande aanbod voor toeristen om de kwaliteit te kunnen borgen.
- De vraag is dan welk belang een beperking van niet-recreatief nachtverblijf, bij hotels dient en hoe dit gewogen dient te worden naar effectiviteit. Op basis van het gemeentelijk en provinciaal beleid zijn hotels bedoeld om toeristen te laten verblijven. Niet-toeristen (niet-recreatief nachtverblijf) moeten ook ergens verblijven, maar dienen verspreid te worden binnen woongebieden. Concentratie van

niet-toeristen, en zeker in een hotel dat hier niet voor bedoeld is, is niet gewenst.

- De huisvestingsopgave voor niet-recreatief nachtverblijf kan niet worden opgelost door niet-toeristen te huisvesten in hotels. Hierdoor wordt het aanbodtekort voor toeristische verblijfsmogelijkheden alleen maar groter en worden de doelen ten aanzien van toerisme én niet-recreatief nachtverblijf niet gehaald. Toestaan van niet-recreatief nachtverblijf in hotels is daardoor niet effectief om de algemene doelen te behalen.
- Door beperkingen op te leggen voor niet-recreatief nachtverblijf, kan in elk geval effectief worden ingespeeld op de toeristisch-recreatieve doelen. Door generieke maatregelen te treffen is de impact groot. Indien de beperking zou gelden voor bijvoorbeeld één hotel, is de effectiviteit beperkt en is er mogelijk geen sprake van een zinvolle bijdrage. Aangezien het een generieke regeling betreft is de zinvolle bijdrage zeer groot. Het gaat immers om substantieel veel kamers en daarmee overnachtingsmogelijkheden.
- Als de gemeente de maatregel niet zou treffen, zullen de toeristische doelen niet gehaald worden. De groei van verblijfstoerisme kan dan niet tot uiting komen, aangezien verblijfsmogelijkheden in toenemende mate zullen worden gebruikt door een toenemend aantal niet-recreatief nachtverblijf. Het is waarschijnlijk dat het recreatief verblijfstoerisme, bij gelijk blijvend aanbod, terugloopt. Dit heeft, mede in het licht van flankerend beleid, ook negatieve neveneffecten op bijvoorbeeld de bestedingen in winkels, horeca, etc. Dit is beleidsmatig ongewenst.

Niet verder dan nodig

- De betreffende maatregel gaan niet verder dan nodig, omdat de gemeente Bergen uitgaat van een én-én systematiek. Dit betekent effectieve juridische instrumenten (hard) én effectieve niet-juridische maatregelen (zacht). De gemeente Bergen zet ook via samenwerking, marketing en andere instrumenten in op het stimuleren van de toeristische sector.

- Het uitsluitend inzetten op zachte maatregelen is onvoldoende om uiteindelijk het gewenste effect te bereiken. Als de gemeente niet juridisch ingrijpt, neemt het aantal verblijfsmogelijkheden voor toeristen alleen maar verder af. In de uitspraak inzake Apeldoorn wordt deze stelling ook bevestigd en kan een parallel gevonden met de functie detailhandel.

“Zoals onder 13.3 al werd vermeld, moet volgens de rapporten van BRO in het noorden van Apeldoorn voorzichtig met uitbreiding van reguliere detailhandel worden omgegaan, aangezien de effecten op omliggende supermarkten hierbij van groot belang zijn gezien de kwetsbare structuur van het winkelaanbod. In paragraaf 1.3.4 van het rapport van BRO van 24 juni 2019 is toegelicht dat met het oog op het behoud van de beoogde structuur louter ‘zachte maatregelen’, zoals investeren in bestaande winkelcentra, niet volstaan. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling het aannemelijk dat maatregelen die uitbreidingsmogelijkheden voor supermarkten en het vestigen van reguliere detailhandel niet beperken, onvoldoende zijn om te voorkomen dat leegstand in de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn ontstaat en de leefbaarheid en vitaliteit ervan onder druk komen te staan. In het licht hiervan is de in het plan opgenomen brancheringsregeling als ‘harde’ maatregel noodzakelijk te achten om negatieve effecten op de winkelcentra in het noorden van Apeldoorn te voorkomen. Gelet hierop heeft de raad redelijkerwijs kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken, terwijl dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt”. (ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3506)

Geen minder beperkende maatregelen mogelijk

- Er zijn geen andere minder beperkende maatregelen geschikt. Het opleggen van een beperking in een bestemmingsplan is als enige juridisch bindend en daardoor een noodzakelijke en effectieve maatregel. Het is juist de inzet van zowel het brede pakket aan juridisch ‘harde’ als meer organisatorisch ‘zachte’ maatregelen, die samen

het hele pakket aan maatregelen vormen om de algemene doelen te bereiken.

Eindconclusie

De opgenomen beperking voldoet aan de eisen van de Dienstenrichtlijn.

Bijlage 1 - Algemene analyses

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele algemene analyses uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Uit jurisprudentie blijkt dat er diverse algemene analyses zijn aangeleverd in diverse casussen. Dit heeft er toe geleid dat in algemene zin de effectiviteit van brancheringsmaatregelen onderbouwd is. In deze bijlage zijn de belangrijkste conclusies van deze analyses opgenomen.

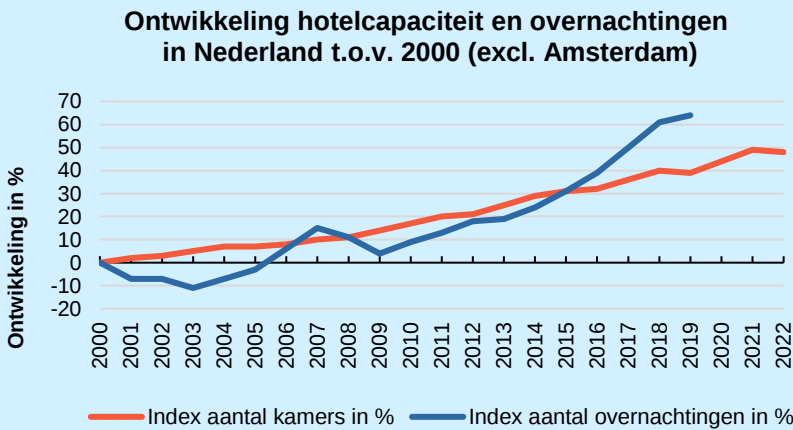
De hotelmarkt in Nederland

Er zijn in Nederland momenteel 3.945 hotels en pensions, met samen circa 149.200 kamers. Per hotel/pension dus 38 kamers. Noord-Holland (Amsterdam) domineert sterk in deze sector, gevolgd door Zuid-Holland en Noord-Brabant. Ongeveer een kwart van het landelijke aanbod betreft pensions, met veelal een wat kleinere omvang en lager kwaliteitsniveau.

Stijging aantal hotelkamers

Landelijk zijn er de laatste jaren veel hotelkamers bijgekomen. Onderstaande figuur laat zien dat ook het aantal overnachtingen fors is toegenomen en sinds 2015 is de ontwikkeling van het aantal overnachtingen zelfs het aanbod aan kamers voorbijgestreefd. Vanwege de enorme effecten van de Coronapandemie (verminderde vraag door o.a. lockdowns) presenteren we alleen de vraagcijfers t/m 2019.

- De markt absorbeerde tot 2019 het groeiende aanbod op landelijk niveau en de gemiddelde kamerbezetting steeg zelfs nog verder, ondanks de opkomst van particuliere verhuur via digitale platforms



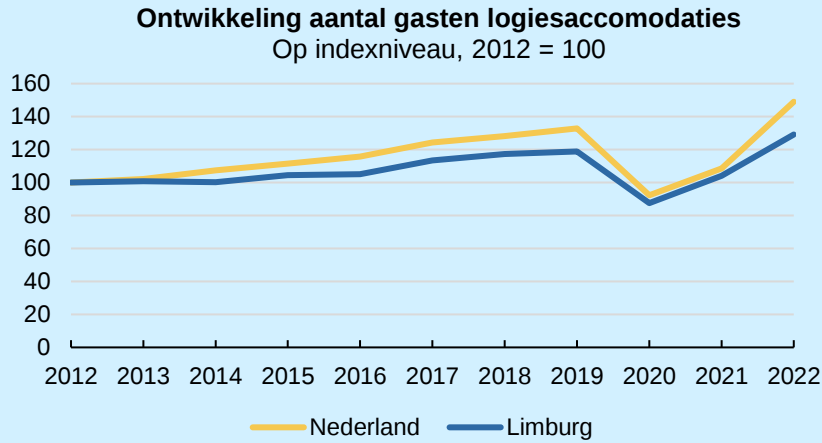
¹ Nederlandse vakantiemarkt 2030, Trends & Tourism

en andere verblijfsvormen. Vanwege de bijzondere dynamiek is Amsterdam hier buiten beschouwing gelaten.

Toekomstperspectief postcorona

De hotelsector is in het algemeen gevoelig voor mondiale economische (conjuncturele) en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit was bijvoorbeeld zichtbaar na 9/11 (2001), tijdens de economische recessie tussen 2008-2012 en zeker tijdens de recente coronapandemie. Momenteel (3,5 jaar na begin van de pandemie) signaleren we in de Nederlandse hotelmarkt een breed herstel en zelfs weer groei, uit binnen- in buitenland. Geleidelijk trekt ook de internationale zakelijke markt weer aan. Fysieke ontmoeting tussen mensen blijft essentieel in het bedrijfsleven. Veel Nederlanders hebben de afgelopen jaren hun eigen land ‘herontdekt’ en ook milieuaspecten tellen steeds zwaarder mee bij de vakantiekeuze (dichter bij huis).

- Het aantal gasten en overnachtingen in de logiesaccommodaties daalde sterk tussen 2019 en de coronajaren 2020 en 2021. Deze daling is zowel landelijk als in de provincie Limburg zichtbaar. De daling van het aantal gasten en overnachtingen in de logiesaccommodaties als gevolg van corona was in de provincie Limburg minder fors dan elders in Nederland. Het inkomend (buitenlands) toerisme zakte in, maar het binnenlands toerisme compenseerde dit grotendeels.
- Het NBTC prognosticeert tussen 2017 en 2030 een groei van het aantal overnachtingen van inkomend toerisme (vooral uit Europa) van 50%. Met name het aantal Duitse gasten zal groeien, met 100%. Zij verwachten dat binnenlands toerisme groeit met 27%. Onder invloed van Covid-19 is de vraag naar watersportactiviteiten flink gegroeid, zijn korte vakanties in eigen land populair, wordt een meer authentieke/lokale beleving gezocht en is duurzaamheid een thema dat van consumenten meer aandacht krijgt dan voorheen. De verwachting is dat deze trends deels blijvend zijn¹.

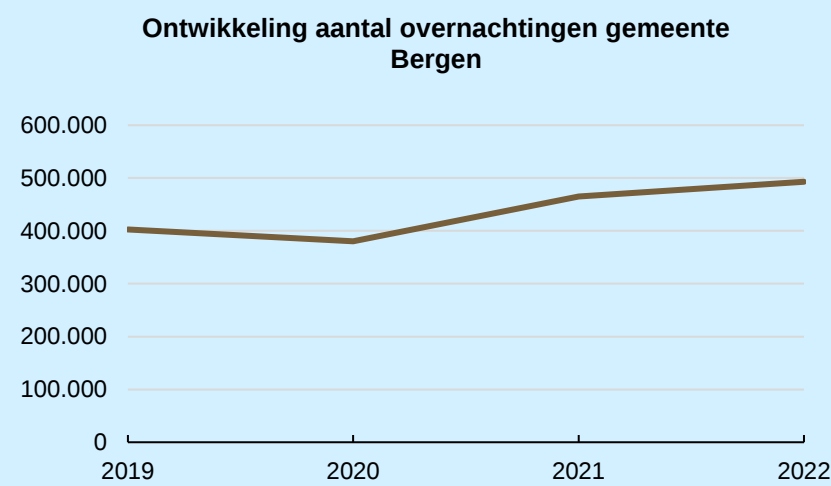


Herstel na corona

Het recente, toonaangevende landelijke onderzoek Hosta 2023 stelt dat de Nederlandse hotelmarkt grotendeels is hersteld van de coronapandemie. De gemiddelde kamerprijs is zelfs tot recordhoogte gestegen, ook vergeleken met 2019. De bezettingsgraden zijn nog niet volledig op dat niveau, maar verbeteren snel, zeker buiten de Randstad. Hierdoor is de opbrengst per beschikbare kamer per nacht (RevPAR) landelijk inmiddels weer bijna als in 2019. Wel staan de marges van hotels sterk onder druk als gevolg van kostenstijgingen. De onderstaande tabel beschrijft de nieuwste cijfers over het functioneren van de Nederlandse hotelmarkt, inclusief de prognoses (Forecast) voor 2023. Vanwege de enorme (tijdelijke) impact van corona zijn de jaren 2020 en 2021 in deze tabel niet vermeld. De prognoses tonen een verdere groei van de bezettingsgraad; buiten Amsterdam/Schiphol (‘Overig NL’) is 2023 ongeveer weer gelijk aan 2019.

Overnachtingen in Bergen

De figuur hieronder toont het aantal overnachtingen in de gemeente Bergen. In 2020 is, als gevolg van de coronacrisis, een kleine dip te zien in het aantal overnachtingen. In de jaren daarna zit het aantal overnachtingen weer in de lift.



	2019	2022	2023 (FORECAST)
Gemiddelde bezettingsgraad			
Nederland totaal	78,2	65,8	72,1
Amsterdam/Schiphol	85,3	62,3	71,8
Overig NL	73,5	68,5	73,2
Gemiddelde kamerprijs			
Nederland totaal	120	134	146
Amsterdam/Schiphol	151	170	189
Overig NL	96	109	116
RevPAR (opbrengst per kamer)			
Nederland totaal	94	88	105
Amsterdam/Schiphol	129	106	136
Overig NL	71	75	85

Bron: Hosta 2023 (Horwath HTL)

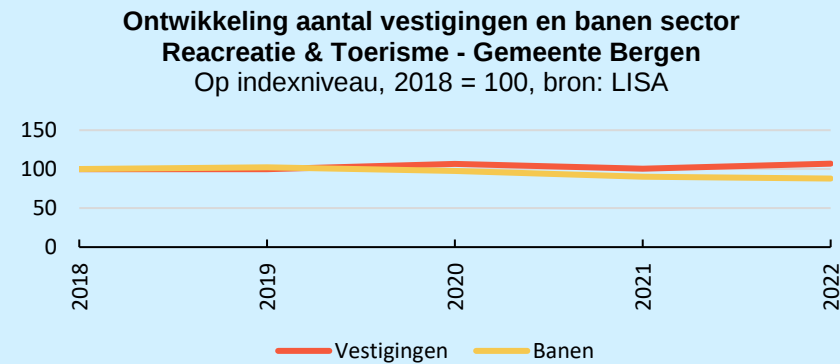
Bijlage 2 - Specifieke analyses

In deze bijlage zijn in aanvulling op de hoofdtekst enkele specifieke analyses voor de gemeente Bergen uitgevoerd in het kader van de noodzakelijkheid en evenredigheid. Deze analyses hebben betrekking op de situatie in de gemeente Bergen.

Aantal vestigingen binnen de sector Recreatie & Toerisme neemt toe, aantal banen daalt

Op basis van de LISA gegevens is gekeken naar het aantal banen en vestigingen in de COROP regio Noord-Limburg en landelijk binnen de sector logiesverstrekking. Daarnaast is specifiek voor de gemeente Bergen gekeken naar de ontwikkeling van het totaal aantal banen en vestigingen binnen de sector Recreatie & Toerisme. Dit is inclusief de sectoren horeca, detailhandel/groothandel, cultuur, recreatie en amusement.

- Het aantal vestigingen in de gemeente Bergen binnen de sector Recreatie & Toerisme ligt de afgelopen jaren tussen de 150 en 160. Het aantal banen in de sector is gedaald. Ook hier speelt de coronacrisis hoogstwaarschijnlijk een belangrijke rol. Veel werknemers hebben gedurende de coronacrisis (noodgedwongen) ander werk in andere sectoren moeten zoeken.
- Wanneer gekeken wordt naar de ontwikkeling van het aantal banen en vestigingen binnen de logiesverstrekkers in de COROP regio Limburg-Noord en Nederland is een vergelijkbare ontwikkeling zichtbaar. Het aantal vestigingen neemt toe, het aantal banen neemt af.
- Seizoensarbeid zit niet in de LISA cijfers verwerkt. Om deze reden is de werkgelegenheid in werkelijkheid groter dan zichtbaar in de LISA cijfers.



² Programma vrijetijdseconomie Gemeente Bergen.
³ De Locatus database bevat niet alleen informatie over winkels, ook alle publieksfuncties, inclusief horeca zitten in de database.

- In Bergen is de toeristisch-recreatieve sector van bovengemiddeld belang als gekeken wordt naar de werkgelegenheid. De toeristisch-recreatieve sector is goed voor 9% van de totale werkgelegenheid in Bergen (landelijk 7,5%)². Dit impliceert de bovengemiddelde toeristische impact op de gemeente en onderstreept het belang van voldoende overnachtingscapaciteit in hotels/logies.

Ontwikkeling aanbod logies in de gemeente Bergen

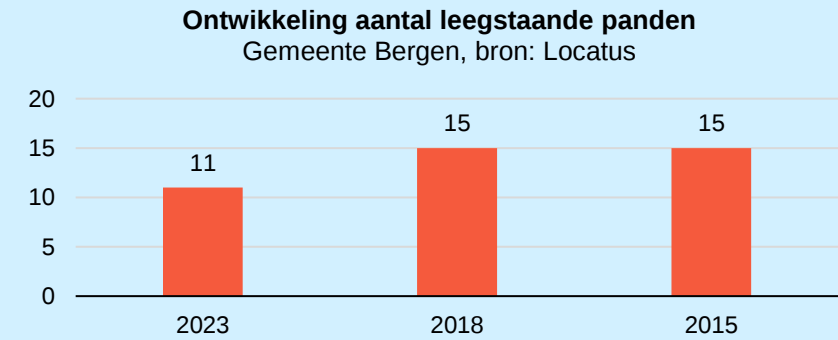
- Op basis van een gemeentelijke inventarisatie blijkt dat de gemeente Bergen 24 vakantieparken telt. De omvang van deze parken verschilt. Zeker 9 parken hebben minder dan 25 jaarplaatsen.
- Naast de vakantieparken telt de gemeente Bergen ca. 30 B&B's. Dit zijn overwegend kleinschalige logiesaccommodaties. Op basis van de gemeentelijke inventarisatie blijkt dat slechts vier van de 30 B&B's meer dan 15 kamers hebben.
- In de gemeente Bergen is slechts één hotel gevestigd: De Papenberg in Afferden.

Overig recreatief/toeristisch aanbod

- De gemeente Bergen telt 29 horecazaken, twee jachthavens met 678 ligplaatsen, en 13 dagrecreatieve voorzieningen². Hiermee heeft de gemeente een goede basis voor een toeristisch bezoek. Ook zijn er in de omgeving veel dagrecreatieve voorzieningen, zoals attracties, het winkel- en museale aanbod in Venlo etc. Ook dit onderstreept het belang van voldoende capaciteit aan verblijfsmogelijkheden in hotels/logies.
- De bezoekersintensiteit in de gemeente Bergen is hoog² (27 overnachtingen per inwoner). Dit cijfer is vergelijkbaar met de drukste plekken op de Veluwe (Brummen en Montferland). Voor toeristische hotspots zoals de gemeente Veere (284) of Texel (199) ligt de bezoekersintensiteit nog veel hoger.

Leegstand: afname aantal leegstaande panden

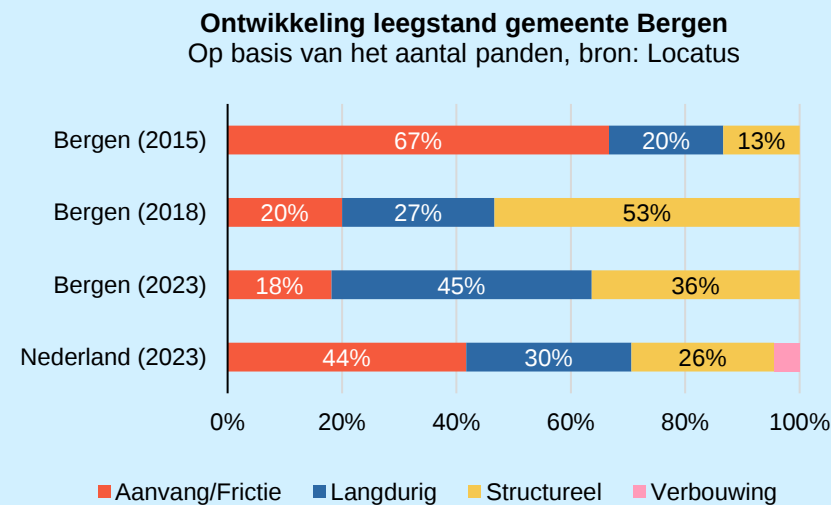
- Op basis van de meest recente Locatus³ data (oktober 2023) staan er in de gemeente Bergen 11 panden leeg. Deze panden hebben een totale omvang van ca. 2.220 m² wvo.
- Door de jaren heen is er sprake van een afname van het aantal leegstaande panden.
- Het merendeel van de panden (5) valt binnen de categorie langdurige leegstand. Deze panden staan reeds tussen de 1 en 3 jaar leeg. Verder behoren er vier panden tot de structurele leegstand. Deze panden staan langer dan 3 jaar leeg. De overige twee panden behoren tot de frictieleegstand. Deze panden staan maximaal één jaar leeg. Zes leegstaande panden bevinden zich in het centrum van Bergen.
- Het leegstandspercentage in de gemeente Bergen op basis van het winkelvloeroppervlak (wvo) bedraagt 7,3%. Het leegstandspercentage op basis van het aantal verkooppunten bedraagt 8%. De leegstand in de gemeente Bergen hiermee iets hoger dan landelijk. Landelijk bedraagt het leegstandspercentage op basis van het wvo



- 5,3% en op basis van het aantal verkooppunten 6,0%.
- Het grootste leegstaande pand in de gemeente heeft een omvang van ca. 585 m² wvo en is gelegen aan de Kasteellaan. Daarnaast is

er vooral sprake van relatief kleinschalige leegstand (< 200 m² wvo). In totaal acht panden hebben een omvang die kleiner is dan 200 m² wvo.

- In onderstaande figuur is de ontwikkeling van de leegstandsduur in de gemeente Bergen zichtbaar. Hieruit blijkt dat er door de jaren heen een verschuiving heeft plaatsgevonden. Vergeleken met 2015 is er sprake van een afname van de aanvang/frictie leegstand en een toename van de langdurige/structurele leegstand. Vandaag de dag staan de panden een stuk langer leeg.
- Vergeleken met 2018 is de structurele leegstand (panden die langer



dan drie jaar leeg staan) fors afgenomen. Verreweg de meeste leegstaande panden (5) staan nu tussen de 1 en 3 jaar leeg.

- Op basis van de landelijke monitor leegstand van het CBS⁴ is gekeken naar de woningleegstand. De woningleegstand in de gemeente

Bergen bedroeg in 2022 slechts 3%. In de kaart hierna is de woningleegstand per gemeente zichtbaar op basis van het CBS. Landelijk bedraagt de woningleegstand 2% en op provinciaal niveau (Limburg) bedraagt de leegstand 3%. De gemeente Bergen wijkt qua woningleegstand niet opvallend af van zowel het landelijk, provinciaal of gemiddelde van de omliggende gemeenten.

Behoefteraming hotels gemeente Bergen

In deze paragraaf verkennen we kort en globaal de marktruimte voor hotels in de regio Noord-Limburg, waaronder de gemeente Bergen valt. De behoefte aan hotels is anders dan die voor andere verblijfsaccommodaties (bungalowparken, campings, etc.), vanwege de bijzondere eisen van hotelgasten aan bijvoorbeeld comfort, privacy en faciliteiten. Mensen willen daar tegenwoordig een faire prijs voor betalen, die vaak hoger ligt dan bij andere verblijfsvormen. Vandaar dat de hotelmarkt hier als uitgangspunt wordt genomen.

We baseren ons op de meest betrouwbare, actuele aanbodcijfers. Het laagste gebiedsniveau waarvoor deze beschikbaar zijn is de Corop-regio Noord-Limburg. Deze regio kan overigens ook worden beschouwd als een logische 'zoekregio' voor (potentiele) hotelgasten die een hotel zoeken in of rond Bergen. Recreanten houden immers geen rekening met gemeentegrenzen. Het gebied oostelijk van de Maas is toeristisch-recreatief een samenhangend gebied met Nationaal Park Maasduinen en de Maas als beeldbepalend elementen en vele dagrecreatieve bestemmingen, waaronder de stad Venlo en vele aantrekkelijke wandel- en fietsroutes. Zo profileert deze regio zich ook op de toeristische (en zakelijke) markt.

Aanbod hotels in Noord-Limburg algemeen

De afgebakende regio biedt totaal 79 reguliere hotels, met samen 1.638 kamers.⁵ Vooral Venlo en Arcen hebben veel hotelcapaciteit. In het noordelijk deel van de regio (waaronder Bergen) is het aanbod beperkter. Met gemiddeld 21 kamers zijn de hotels in de regio opvallend kleinschalig. Landelijk bieden hotels gemiddeld 38 kamers en in geheel Limburg 25 kamers per hotel.⁶

Het hotelaanbod in de regio is qua omvang, kwaliteit en uitstraling zeer gevarieerd. Zo zijn er bijvoorbeeld nog opvallend veel kleinere 'familie-hotels' en pensions in het lagere en middensegment gevestigd. Soms is de inrichting en uitstraling gedateerd. Diverse onderzoeken concluderen dat het toekomstperspectief van met name kleinere hotels landelijk en ook in Noord-Limburg zeer onzeker is.⁷

⁴ Landelijke monitor leegstand, CBS, 2022.

⁵ Excl. Bed & Breakfast, die veelal slechts enige kamers bieden en dus aanmerkelijk kleiner zijn dan reguliere hotels.

⁶ CBS Statline; situatie augustus 2023.

⁷ ZKA; Hotelmarktonderzoek provincie Limburg (2018)

De hotelmarkt herstelt snel van de coronapandemie

De provincie Limburg ontving in 2019 in totaal ca. 2,2 mln. hotelgasten, 26% meer dan in 2012.⁸ De hotelmarkt was in 2022 (voorlopige cijfers) in Limburg alweer vrijwel hersteld, met totaal 2,1 mln. hotelgasten, samen goed voor 3,5 mln. overnachtingen. 2022 werd overigens nog beïnvloed door de coronapandemie (gedeeltelijke lockdown in Q1, meer vakanties in eigen land, minder zakelijke en intercontinentale gasten). Er is kortom ‘postcorona’ sprake van een opmerkelijk herstel van de provinciale hotelmarkt.

Uitgangspunten marktruimte hotels

Landelijk zijn er sinds 2000 veel hotelkamers bij gekomen, maar het aantal overnachtingen groeide nog veel sneller. De gemiddelde bezettingsgraad van de hotelkamers in geheel Limburg (3-5 sterren, afbakening regio cf. Hosta 2020) bedroeg in 2019 (prec corona, dus het meest representatief) gemiddeld 72%.⁹ Dit is iets lager dan gemiddeld in Nederland exclusief Amsterdam/Schiphol (73,5%). De Hosta-cijfers betreffen echter alleen de geclassificeerde hotels met minimaal 3 sterren. Luxere hotels hebben vaak een relatief hoge bezetting, maar hotels en pensions in het lagere segment vaak juist een lagere bezetting, waarmee zij soms toch rendabel kunnen functioneren. We hanteren voor de raming van de hotelbehoefte in onderhavige regio (Noord-Limburg) een huidige gemiddelde kamerbezetting van 68% als uitgangspunt.

De gemiddelde kamerprijs was in Limburg in 2019 € 102,- (landelijk € 96,-). De gemiddeld gerealiseerde prijs voor alle beschikbare kamers (de RevPAR) bedroeg € 74,- in de regio. Deze laatste is feitelijk de belangrijkste graadmeter voor het rendement in de hotelsector en ligt regionaal eveneens boven het landelijke cijfer (€ 71,-). De Noord-Limburgse hotels functioneerden in 2019 gemiddeld dus goed. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit postcorona wezenlijk anders zal zijn.

Tabel 2: Raming marktruimte hotels in Noord-Limburg (Corop) tot 2033

	Variant:		
	Mini-mum	Maxi-mum	
Aantal kamers nu in regio	1.638	1.638	zie tekst (CBS)
Kamerbezetting gemiddeld 3-5 sterren Limburg (Hosta 2020)	72%	72%	zie tekst
Correctie kamerbezetting regio	68%	68%	zie tekst
Verhuurde kamers per jaar nu	406.552	406.552	kamernachten
Prognose groei vraagpotentieel tot 2033	20%	25%	+2% per jaar
Totaal vraagpotentieel in 2033	487.862	508.190	kamernachten
Totale behoefte over 10 jaar	2.056	2.321	kamers (norm kamerbezetting gemidd. 65% resp. 60%)
Verwachte opheffing bestaand aanbod	164	164	Kamers (10% bestaand aanbod)
Marktruimte Noord-Limburg over 10 jaar (2033)	582	846	kamers

De hotelvraag zal naar verwachting de komende tien jaar landelijk en regionaal verder toenemen. Tussen 2000 en 2019 groeide het aantal hotelovernachtingen landelijk (exclusief Amsterdam) en ondanks twee recessies (9/11 en recessie 2008-2012) met totaal +64%; op jaarbasis derhalve gemiddeld +3,4% (Bron: CBS). Deze groei oversteeg de capaciteitsgroei in die periode in aantal kamers aanzienlijk. In de provincie Limburg groeide tussen 2012 (oudere cijfers niet beschikbaar) en 2019 het aantal hotelnachten met gemiddeld +3% per jaar.

We gaan in dit kader uit van een toename van de ‘autonome’ hotelvraag tot 2033 in een bandbreedte met +2% a +2,5% per jaar; totaal dus resp. +20% en +25%; gezien de historische cijfers een behoudende groei-prognose.

Voor het totale hotelaanbod in de regio (groot en klein) hanteren we richting 2033 voor de kamerbezetting een kritische norm (de minimale benodigde kamerbezetting voor een verantwoorde bedrijfsexploitatie) van gemiddeld 60% a 65%, mede omdat de regio relatief veel kleinere hotels en familiebedrijven heeft (met veelal een lagere bezettingsnorm).

Tevens wordt in de behoefte-raming een correctie toegepast vanwege de zogenaamde ‘vervangingsvraag’. Hotelvastgoed heeft een (technische, fiscale) levensduur van maximaal 50 jaar, waarna vaak nieuwbouw plaatsvindt. Gemiddeld wordt per jaar dus minimaal 2% van de capaciteit vervangen. Veel bedrijven stoppen dan echter, bijvoorbeeld door gebrek aan opvolging, investeringsbudget of transformatie van het vastgoed naar bijv. wonen. In praktijk is deze verhouding ruwweg 50/50.

⁸ Voor lagere gebiedsniveaus zijn geen actuele cijfers beschikbaar.

⁹ Horwath HTC; Hosta 2020. Cijfers betreffen alleen hotels met 3-5 sterren in 2019. Deze jaarlijks geactualiseerde cijfers zijn alleen beschikbaar voor Nederland, provincies en enige stadsregio's.

Jaarlijks is de vervangingsvraag dus 1% van het aantal gevestigde kamers. Totaal ontstaat vanuit deze aanname tot 2033 regionaal derhalve extra marktruimte van circa 164 kamers, bovenop de vermelde marktruimte.

In de tabel zijn de vermelde uitgangspunten vertaald in een raming van de behoefte/marktruimte voor de hotelmarkt in een bandbreedte. Conclusie is dat over 10 jaar in Noord-Limburg een marktruimte bestaat tussen 582 en 846 hotelkamers.

Een belangrijke reden, naast de sterk groeiende hotelmarkt in algemene zin, is het goede functioneren van de huidige hotels in de regio. Dit duidt op een (groeiende) schaarste aan hotelcapaciteit in de regio. Er bestaat dus een onmiskenbare behoefte aan extra hotels in de regio.

Ook de gemeente Bergen zal deze extra behoefte aan hotelcapaciteit geleidelijk ondervinden en kan haar toeristisch-recreatieve profiel en ambities hiermee invullen. Nieuw hotelaanbod versterkt de toeristisch-recreatieve, economische (inkomen, werkgelegenheid) en maatschappelijke structuur (ontmoeting, zalenverhuur, etc.) van de gemeente.

Belangrijk daarbij is dat (nieuwe) hotels een duidelijke ‘toeristische’ en ongedwongen uitstraling hebben en de bijbehorende gastvrijheid en service bieden aan hun (kritische) gasten. Toeristen mixen in praktijk lastig met andere niet-toeristische doelgroepen vanwege hun eigen verblijfs-motieven, behoeften en gedrag. De meeste gasten vragen om een spannende, ongedwongen sfeer en beleving, even ‘los van de dagelijkse realiteit’. Indien dat niet wordt geboden, zullen ze kiezen voor een ander hotel, al dan niet beïnvloed door online reviews. Alleen zakelijke hotelgasten blijken in praktijk goed te mixen met toeristen.

Kwalitatieve behoefte hotel

We benadrukken dat de gepresenteerde kwantitatieve raming van de marktruimte zeer globaal is en in praktijk hoger of lager kan uitvallen. De hotelmarkt is sterk aanbodgestuurd: voor de wervingskracht zijn de eigen kwaliteiten, het locatieprofiel, bereikbaarheid per auto en (proactieve) marktwerking in praktijk enorm bepalend. De gemeente Bergen biedt in onze optiek veel perspectief voor een extra hotel, primair gericht op de toeristische markt.