

Voordracht voor de vergadering van 16 april 2024

Portefeuille Economische Zaken

Agendapunt <automatisch>

Tekst van openbare
besluiten
wordt gepubliceerd**Onderwerp****Maatregelen Nota Overnachtingen: Hotelbeleid 2024 en Transformatie**

Het college van burgemeester en wethouders besluit

1. **Kennis te nemen** van het overzicht met lopende hotelinitiatieven (peildatum

1 september 2023) , bijlage 1.

2. **In te stemmen met** het intrekken van de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 e.v., bestaande uit Deel I: Uitwerking van de herziening van het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid en Deel II: Ruimtelijk planologisch toetsingskader (collegebesluit 26 oktober 2021), waarbij de initiatieven Buikslotermeerplein Art hotel (bijlage 2) en Hotel Jansen Schinkel onder het overgangsrecht vallen, waarbij de notitie zoals die gold voor de intrekking nog blijft gelden voor het initiatief Buikslotermeer Art Hotel en Hotel Jansen Schinkel. Beslispunt 2 en beslispunt 4 worden gebundeld gepubliceerd in bijlage 9.

3. **In te stemmen met** bijgaande concept-raadsvoordracht (bijlage 3) waarin de raad wordt gevraagd: het Overnachtingsbeleid 'Herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid' in te trekken (raadsbesluit d.d. 14 juli 2016)¹. Bijlage 9 kan gepubliceerd worden op het moment dat beslispunt 3 gepubliceerd wordt.

4. **In te stemmen met** het Hotelbeleid 2024 vast te stellen (bijlage 4), waarvan de belangrijkste punten zijn:

- i. Het onderscheid tussen *nee* en *nee, tenzij*-gebieden wordt losgelaten en de hele gemeente Amsterdam wordt *nee*-gebied. Voor nieuwe hotelinitiatieven kan geen uitzondering meer worden gemaakt op het uitgangspunt dat de gemeente niet meewerkt aan planologische procedures voor nieuwe hotels en uitbreidingen van bestaande hotels.
- ii. Als uitzondering op bovenstaande hoofdregel wordt de nieuw-voor-oud regeling behouden en aangepast. Er wordt alleen nog meegewerkt aan de toevoeging van nieuwe hotels als elders in de stad hetzelfde aantal hotelkamers/slaapplaatsen uit de markt

¹ Vaststellen van de herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid (2016, nr.252/868)

wordt gehaald. Uitgangspunt hierbij is dat de overnachtingscapaciteit per saldo niet toeneemt. De kwalitatieve randvoorwaarden voor een hotelconcept zijn aangepast met als doel de nieuw-voor-oud regeling haalbaarder te maken.

- iii. Hotelaanpassingen die afwijken van het omgevingsplan - maar die niet voorzien in een uitbreiding van het aantal slaapplekken - zijn niet in strijd met het hotelbeleid.

5. In te stemmen met de raadsinformatiebrief (bijlage 5) ter afhandeling van motie 549.22 (bijlage 6).

6. Kennis te nemen van de voorgenomen beleidsvorming voor het landelijk gebied van Weesp. Er is behoefte aan een uitzondering op het hotelbeleid voor kleinschalige verblijfsrecreatie bij agrariërs om een deel van de landbouwtransitie te kunnen faciliteren.

7. In te stemmen met het wijzigingsbesluit van de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied 2022, waarbij aan het bevoegdhedenregister een mandaatinstructie wordt toegevoegd voor de bevoegdheid te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan voor een hotelinitiatief (B.15). Hiertoe moet bijlage 3 van de verordening gewijzigd worden door middel van het wijzigingsbesluit (Bijlage 7).

8. Kennis te nemen van de Notitie transformatie hotels (bijlage 8), waarvan de belangrijkste conclusies zijn:
Transformatie van hotel naar een andere functie is kostbaar, omdat hotelvastgoed een van de hoogste waardes vertegenwoordigt. Transformatie levert geen significante bijdrage aan het verminderen van het aantal slaapplekken en is daarmee geen oplossing voor het terugdringen van overtoerisme. De kosten die dit met zich zou meebrengen zijn disproportioneel.
Door gericht maatwerk kan kleinschalige transformatie van kwalitatief matige hotels in de binnenstad een positief effect hebben op het verbeteren van de directe leefomgeving en leiden tot minder overlast.

Reden spoed

n.v.t.

Kernboodschap

Het college zet al een aantal jaren in op het afremmen van de groei van nieuwe hotels. Met de 20 mln. overnachtingen als bovengrens uit de Verordening op toerisme in balans Amsterdam en de prognoses voor de jaren 2024 en 2025 zet het college extra maatregelen in om het aantal toeristenovernachtingen niet nog verder te laten toenemen. Het Hotelbeleid 2024 richt zich op het herstel van de balans tussen bewoners en bezoekers door geen medewerking meer te verlenen aan nieuwe hotelinitiatieven, tenzij er sprake is van een uitruil tussen een oud hotel en een nieuw hotel. De overnachtingscapaciteit mag in dat geval niet toenemen en het nieuwe hotel is van hoge kwaliteit.

Bestuurlijke achtergrond

Overnachtingsbeleid 2016 en 2021

De gemeenteraad heeft in 2016 de herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale hotelstrategie 2016-2022 vastgesteld: 'Van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid'².

Het overnachtingsbeleid is vervolgens door het college uitgewerkt in de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 en verder Deel I (randvoorwaarden voor het hotelconcept) en Deel II (ruimtelijk toetsingskader)³ en geactualiseerd in 2021⁴.

In 2021 is het overnachtingsbeleid geactualiseerd en is het erfpachtinstrument⁵ ingezet als extra instrument.

Het motto van het beleid was 'rem op groei' en 'focus op kwaliteit' en de gemeente werkte slechts bij uitzondering mee aan nieuwe hotelinitiatieven. Het overnachtingsbeleid was van toepassing op initiatieven voor verblijfsaccommodaties die strijdig waren met het bestemmingsplan en die verblijf aanboden van 1 nacht t/m 12 maanden. Het beleid was alleen inzetbaar in situaties waar de gemeente planologische medewerking kon weigeren. Dan was er sprake van afwegingsruimte, die met het overnachtingsbeleid werd ingevuld. Als de hotelfunctie al in het bestemmingsplan was opgenomen, was het overnachtingsbeleid niet van toepassing.

Verordening op toerisme in balans Amsterdam, 2021

Met het volksinitiatief '*Amsterdam heeft een keuze*'⁶ hebben ruim 30.000 Amsterdammers het gemeentebestuur opgeroepen om de balans te herstellen tussen wonen, werken en recreëren. Het doel van het volksinitiatief is een binnenstad met een diverse wijk economie, waarbij bewoners centraal staan en waar toeristen een levendige stad kunnen bezoeken. De initiatiefnemers zijn van mening dat hiervoor meer nodig is dan de inzet op het verminderen van overlast. De balans moet worden hersteld door sturing op het aantal bezoekers en overnachtingen. Het volksinitiatief heeft in 2021 geleid tot de, door de gemeenteraad vastgestelde, Verordening op toerisme in balans Amsterdam⁷. Met de verordening wordt getracht het stedelijk milieu of de leefbaarheid te beschermen door te sturen op aantallen toeristenovernachtingen. Zo is vastgelegd dat het college binnen zes maanden een visie op extra maatregelen moet leveren, als uit de bezoekersprognose van Onderzoek & Statistiek blijkt dat het aantal toeristenovernachtingen uitkomt boven de signaalwaarde van 18 miljoen per jaar. Om de balans tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers niet verder uit evenwicht te brengen moet het aantal overnachtingen uiteindelijk onder de 20 mln. per jaar blijven.

Visie bezoekerseconomie en Nota Overnachtingen, 2022

Met de vaststelling van de Visie bezoekerseconomie 2035, de Nota toeristenovernachtingen en de Nota overlast en overtoerisme⁸ is de

² Van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid, raadsbesluit 14 juli 2016, Gemeenteblad 24 augustus 2016, nr. 117015

³ Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 en verder Deel I, collegebesluit 13 december 2018 en Deel II, collegebesluit 28 maart 2017)

⁴ Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 e.v., bestaande uit Deel I *Uitwerking van de herziening van het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid* en Deel II, collegebesluit 26 oktober 2021

⁵ Notitie 'Afremsen hotelgroei door inzet erfpachtinstrument, collegebesluit 26 oktober 2021

⁶ Volksinitiatief 'Amsterdam heeft een keuze', d.d. 9 juni 2020

⁷ Verordening op toerisme in balans Amsterdam, raadsbesluit 23 juli 2021

eerste stap gezet richting de inzet van extra maatregelen voor het afremmen van het aantal overnachtingen. In de Nota toeristenovernachtingen worden voorstellen gedaan voor capaciteitssturing op de ruimte voor nieuw te ontwikkelen hotels en uitbreidingen van bestaande hotels. Aanvullend wordt voorgesteld om de toeristenbelasting te verhogen en worden de regels voor bed-and-breakfast en vakantieverhuur verder aangescherpt.

Motie 549.22

De gemeenteraad heeft op 22 december 2022 het college met motie 549.22 verzocht te onderzoeken of als beheermaatregel voor het beperken van de groei van het aantal overnachtingen tevens voor de nee, tenzij-gebieden een 'nieuw-voor-oud-regeling' kan worden opgenomen. Opdat alleen wordt meegewerkt aan de toevoeging van nieuwe hotelkamers als elders in de stad hetzelfde aantal hotelkamers/bedden uit de markt wordt gehaald. Het onderscheid tussen *nee-* en *nee, tenzij* gebieden wordt daarmee opgeheven.

Aanpak Binnenstad 2023⁹

Met het Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad en de Visie bezoekerseconomie in Amsterdam 2035 werkt de gemeente aan een duurzame en toekomstbestendige bezoekerseconomie.

Prognoses toeristenovernachtingen 2023¹⁰

De gemeente gebruikt als indicatoren voor het aantal toeristenovernachtingen, het jaarlijks onderzoek van Onderzoek & Statistiek naar de bezoekersaantallen en het rapport Toerisme in de MRA 2022-2023¹¹. Uit deze voorspelling bleek dat de signaalwaarde van 18 miljoen in 2023 in alle scenario's wordt overschreden. Inmiddels is duidelijk dat het aantal hotelovernachtingen in 2023 in Amsterdam uit is gekomen op 20.665.000. Dit is exclusief vakantieverhuur, Bed-and-Breakfast en cruiseovernachtingen.

Bestuurlijke prioriteit

Ambitie uit het **coalitieakkoord 2022**: "Het toerisme in Amsterdam is een bron van inkomsten maar zorgt helaas ook voor overlast. Toeristen en bezoekers die naar Amsterdam komen om te genieten van onze historische stad, ons rijke cultuuraanbod, de culinaire verscheidenheid en voor evenementen en congressen zijn welkom, maar we proberen overlastgevend sprinkhaantoeerisme zoveel mogelijk te weren."

De nog steeds toenemende hotelcapaciteit leidt zowel bij de raadsleden als bij de Amsterdammers tot onbegrip. Neveneffect van het strenge beleid is dat er een schaarste aan ontwikkelingsmogelijkheden voor hotels ontstaat waardoor hotelvastgoed steeds interessanter wordt voor vastgoedeigenaren. De druk om nieuwe hotels of hoteluitbreidingen te realiseren blijft daardoor groot.

Wettelijke grondslag

Artikel 160, eerste lid, onder a Gemeentewet; het college is bevoegd om het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren.

⁸ Visie bezoekerseconomie 2035 en Nota Overnachtingen, raadsbesluit 22 december 2022

⁹ Uitvoeringsprogramma Aanpak Binnenstad 2023, collegebesluit 31 januari 2023

¹⁰ Bezoekersprognose 2023-2025, Onderzoek en Statistiek, april 2023

¹¹ Toerisme MRA 2022-2023, mei 2023

Artikel 108 van de Gemeentewet.
Artikel 169 van de Gemeentewet .
Artikel 80 Reglement van orde gemeenteraad en raadscommissies
Amsterdam.
Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied 2022, Artikel 9.

Ad 1. Kennis te nemen van het overzicht met lopende hotelinitiatieven (peildatum 1 september 2023) dat inzicht geeft in het aantal hotelinitiatieven in de pijplijn. Deze initiatieven zijn nog niet gerealiseerd of in aanbouw (bijlage 1).

Sinds 2017 wordt het aantal hotels dat nog wordt ontwikkeld of uitgebreid bijgehouden en gedeeld met de raad. Het overzicht van lopende hotelinitiatieven is een dynamisch werkdocument en informeert over het aantal hotel(kamers) dat nog 'in de pijplijn zit'. Hotels die zijn gerealiseerd of in aanbouw zijn niet meer opgenomen in het overzicht. Hotelinitiatieven, die in 2021 nog niet waren voorzien, zijn aan de pijplijn toegevoegd. Het overzicht is slechts een inventarisatie waaraan geen rechten kunnen worden ontleend.

Bij de vaststelling van het overnachtingsbeleid in 2017 zijn destijds 58 lopende initiatieven geïnventariseerd: goed voor 8.000 hotelkamers. Hiervan resteren nog 2 initiatieven.

- tussen 2017 en 2019: 11 initiatieven toegevoegd
- tussen 2019 en 1 juni 2021: + 16 initiatieven toegevoegd
- tussen 2021 en 1 september 2023: + 14 initiatieven toegevoegd (457 hotelkamers)

Tussen 2021 en 2023 zijn er 25 initiatieven van de lijst gehaald, omdat ze ofwel zijn gerealiseerd, in aanbouw zijn of zijn gestopt.

Nieuwe initiatieven komen voornamelijk voort uit directe rechten in bestemmingsplannen waarop het overnachtingsbeleid geen invloed heeft. Om die reden heeft het college in 2021 besloten om het erfpachtinstrument aanvullend in te zetten. Sinds 2021 wordt bij elk nieuw hotelinitiatief onderzocht of de gemeente privaatrechtelijke medewerking kan weigeren, door - in nee-gebieden - niet mee te werken aan het wijzigen van het erfpachtcontract. Hierbij moet altijd rekening worden gehouden met het overgangsrecht. De inzet van het erfpachtinstrument is bedoeld als maatregel voor de korte termijn. Daarnaast is er sprake van een nieuw fenomeen: inbreiding. Hotels gaan over tot het creëren van kleinere kamers of meer slaapplekken binnen hetzelfde oppervlakte. Een capsulehotel is hiervan een goed voorbeeld. Ook worden aanvullende (hotel) voorzieningen, zoals een restaurant of sportzaal, regelmatig omgezet naar hotelkamers, zodat er meer overnachtingscapaciteit ontstaat. Omdat hiervoor meestal geen omgevingsvergunning nodig is en er geen formeel advies hoeft te worden aangevraagd, zijn er waarschijnlijk (veel) meer gevallen dan die wij kennen.

Ad 2. In te stemmen met het intrekken van de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 e.v., bestaande uit Deel I:

Uitwerking van de herziening van het Amsterdamse deel van de regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid en Deel II: Ruimtelijk planologisch toetsingskader (collegebesluit 26 oktober 2021), met uitzondering voor de initiatieven Buikslotermeerplein Art hotel (bijlage 2) en Hotel Jansen Schinkel, waardoor de mogelijkheid om nog een hotel te realiseren in een nee, tenzij-gebied alleen voor deze gevallen nog mogelijk is en voor overige gevallen komt te vervallen.

Overgangsrecht

Bij de dagelijks besturen van de stadsdelen en stadsgebied Weesp is geïnventariseerd welke initiatieven onder het overgangsrecht zouden moeten vallen.

Buikslotermeerplein Art Hotel

Het DB van stadsdeel Noord heeft het beoogde Art hotel op het Buikslotermeerplein voorgedragen als overgangsgeval. Het Buikslotermeerplein verandert de komende jaren van een monofunctioneel winkelgebied naar een centrumgebied waar je naast winkelen ook kan wonen, werken en uitgaan. Conform Omgevingsvisie 2050 is dit een van de nieuwe kernen van de stad waar de gemeente inzet op een grootstedelijk centrum met een breed aanbod van voorzieningen. Het culturele aanbod speelt hierbij een belangrijke rol, dit conform het kunst- en cultuurbeleid. Het Art hotel is een hotel in ontwikkeling met een mogelijk bijzonder (uniek, onderscheidend, innovatief) concept dat verbindt met de culturele ambities voor het stadsdeel. 5.1, 1, c

De museumfunctie draagt volgens het DB bij aan de culturele ambities van het stadsdeel en aan de gewenste functiemix in het ontwikkelingsgebied Buikslotermeerplein. De gesprekken met de ontwikkelaar van het hotel, die langjarig betrokken is bij de ontwikkeling van het gebied, zijn in 2022 opgestart en hebben geresulteerd in het indienen van een conceptaanvraag omgevingsvergunning. Op basis van het stappenplan is het initiatief kansrijk. Er zijn voldoende aanknopingspunten dat er kan worden voldaan aan de strenge eisen uit het huidige overnachtingsbeleid. 5.1, 2, f

Het opnemen van dit initiatief als overgangsgeval betekent dat dit plan verder kan worden ontwikkeld tot uiteindelijk een definitieve aanvraag omgevingsvergunning, waarbij voldaan moet worden aan de randvoorwaarden uit het overnachtingsbeleid 2021.

Hotel Jansen Schinkel

5.1, 2, f

5.1, 2, f
[Redacted text block]

5.1, 2, f
[Redacted text block]

5.1, 2, f
[Redacted text block]

Ad 3. In te stemmen met bijgaande concept-raadsvoordracht (bijlage 3) waarin de raad wordt gevraagd: het Overnachtingsbeleid 'Herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale hotelstrategie 2016-2022: van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid' in te trekken (raadsbesluit d.d. 14 juli 2016).
Zie bijlage 3.

Ad 4. In te stemmen met het Hotelbeleid 2024 vast te stellen (bijlage 4), waarvan de belangrijkste punten zijn:

- i. Het onderscheid tussen *nee* en *nee, tenzij*-gebieden wordt losgelaten en de hele gemeente Amsterdam wordt *nee*-gebied. Voor nieuwe hotelinitiatieven kan geen uitzondering meer worden gemaakt op het uitgangspunt dat de gemeente niet meewerkt aan planologische procedures voor nieuwe hotels en uitbreidingen van bestaande hotels.**
- ii. Als uitzondering op bovenstaande hoofdregel wordt de nieuw-voor-oud regeling behouden en aangepast. Er wordt alleen nog meegewerkt aan de toevoeging van nieuwe hotels als elders in de stad hetzelfde aantal hotelkamers/slaapplaatsen uit de markt wordt gehaald. Uitgangspunt hierbij is dat de overnachtingscapaciteit per saldo niet toeneemt. De kwalitatieve randvoorwaarden voor een hotelconcept zijn aangepast met als doel de nieuw-voor-oud regeling haalbaarder te maken.**
- iii. Hotelaanpassingen die afwijken van het omgevingsplan - maar die niet voorzien in een uitbreiding van het aantal slaapplaatsen - zijn niet in strijd met het hotelbeleid.**

Een 100% *nee*-beleid werd - in 2019 en in 2021 - door het college nog onwenselijk geacht, omdat hotelontwikkeling positief kan bijdragen aan de functiediversiteit en aan het voorzieningenniveau in nog te ontwikkelen gebieden.

Sturen op overnachtingscapaciteit is met de vaststelling van de Verordening Toerisme in balans Amsterdam nog belangrijker geworden. Het overnachtingsbeleid was al restrictief, omdat slechts bij uitzondering en alleen in *nee, tenzij*-gebieden werd meegewerkt aan een planologische procedure voor een hotel. Door de hoge kwaliteitseisen die aan nieuwe hotelinitiatieven werden gesteld, hebben sinds 2017 slechts drie initiatieven kunnen voldoen aan de strenge eisen uit het beleid. Een van de eisen was dat sprake moet zijn van een dusdanig uniek concept dat het van meerwaarde is voor de omgeving en dat het echt iets toevoegt aan de Amsterdamse hotelmarkt. Onder uniek wordt verstaan dat een hotelconcept nog niet of nauwelijks in Amsterdam is vertegenwoordigd. Dit is zelden het geval gebleken.

De gemeenteraad heeft met motie 549.22 'Nieuw voor oud in *nee, tenzij*-gebieden' het college opgedragen de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van het opheffen van het onderscheid tussen *nee* en *nee, tenzij*-gebieden op de gebiedskaart behorende bij het overnachtingsbeleid 2021 te onderzoeken.

Uit het onderzoek kan het volgende worden geconcludeerd:

Tot op heden is de nieuw-voor-oud regeling niet populair gebleken. Sinds 2017 is er slechts één keer gebruikgemaakt van deze mogelijkheid. De hoge eisen die worden gesteld aan het 'nieuw' vormen een te groot risico voor een initiatiefnemer aan het begin van het proces. Op het moment dat een initiatiefnemer een investeringsbesluit dient te nemen, is de onzekerheid of het 'nieuw' wel gaat lukken te groot. Met name de eis ten aanzien van het bijzondere hotelconcept, dat uniek, innovatief en onderscheidend moet zijn, en de aanwezigheid van een hotelexploitant in de initiatieffase zijn de bottlenecks. Om de haalbaarheid van de nieuw-voor-oud regeling te vergroten, wordt de uniciteitseis losgelaten,

maar een nieuw hotel moet nog steeds innovatief en onderscheidend zijn.

Daarnaast laten we los dat bij de start van een nieuw-voor-oud initiatief al een toekomstige exploitant betrokken moet zijn. De initiatiefnemer is meestal een vastgoedeigenaar en/of een ontwikkelaar. Op het investeringsmoment (de aankoop van een oud hotel) is er in de meeste gevallen nog geen exploitant aan het hotelproject verbonden.

Het slechts toestaan van een nieuw hotel in ruil voor het wegnemen van een hotel met evenveel of minder slaappleatsen draagt bij aan het afremmen van de groei van de overnachtingscapaciteit, terwijl er door de eisen die aan het nieuwe hotel worden gesteld wel sprake is van een kwaliteitsslag.

Met de aanwijzing van de hele gemeente Amsterdam als 100% *nee*-gebied ontstaat er meer duidelijkheid over de kansen voor nieuwe hotelontwikkelingen. Zowel naar de markt als binnen de gemeentelijke organisatie.

Motie 549.22 spreekt over onderzoeken. Het nieuwe Hotelbeleid gaat een stap verder en voert het te onderzoeken vraagstuk uit. De keuze om van de hele gemeente Amsterdam *nee*-gebied te maken is een logisch sluitstuk van eerder genomen stappen waarmee het college stuurt op het beperken van de toename van hotels. Met het Hotelbeleid wordt recht gedaan aan de motie. Hiermee wordt motie 549.22 afgedaan.

Nieuw-voor-oud regeling

Voor de hele gemeente gaat gelden dat alleen met toepassing van de nieuw-voor-oud regeling een nieuw hotel kan worden ontwikkeld.

Oftewel: een nieuw hotel is alleen mogelijk als er op een andere locatie een hotel sluit / slaappleatsen uit de markt worden genomen en er per saldo geen slaappleatsen worden toegevoegd.

Hiervan is het effect dat:

- de overnachtingscapaciteit per saldo niet toeneemt, omdat wordt uitgegaan van het feitelijk aanwezig aantal slaappleatsen;
- kwaliteitsverbetering van hotels mogelijk blijft doordat een kwalitatief matig hotel wordt vervangen door een kwalitatief hoogwaardig hotel;
- de werking van het erfpachtinstrument wordt vergroot, omdat Amsterdam in zijn geheel wordt aangeduid als *nee*-gebied.

Om de haalbaarheid van de nieuw-voor-oud regeling te vergroten, wordt voorgesteld om de eisen voor het bijzondere hotelconcept te versoepelen. De voorwaarden met betrekking tot duurzaamheid, buurtbetrokkenheid en sociaal ondernemerschap worden gehandhaafd. Daarnaast vervalt de eis dat er aan het begin van het proces een exploitant aan boord moet zijn. Door deze eisen los te laten kan de initiatiefnemer, op het moment dat hij een of meerdere oude hotels wil aankopen, beter inschatten of zijn plan kans van slagen heeft en zijn risico beheersbaar houden.

Kanttekeningen

Sturen op slaappleatsen

Een verdere aanscherping van het overnachtingsbeleid leidt niet direct tot een afname van het aantal overnachtingen per jaar. Om echt grip te

krijgen op het aantal overnachtingen is het nodig om te gaan sturen op slaappleaatsen door middel van het Omgevingsplan. In de basisregeling, waarin de ruimtelijke bestemmingen van het Omgevingsplan worden gedefinieerd, is dit uitgangspunt reeds verwerkt.

Overnachtingsbeleid werkte al goed

Het is sinds 2017 slechts bij 3 hotelplannen gelukt om aan de strenge eisen van het overnachtingsbeleid te voldoen. Het aantal *nee, tenzij* gebieden was sinds 2021 ook al drastisch afgenomen. Aanscherping van het beleid had bovendien niet het verschil gemaakt voor het merendeel van de initiatieven die sinds 2017 aan de pijplijn zijn toegevoegd, omdat deze plannen konden worden gerealiseerd op basis van directe rechten of overgangsrecht.

Noch het overnachtingsbeleid, noch het hotelbeleid heeft effect op uitbreidingen en/of inbreidingen van bestaande hotels die planologisch reeds zijn toegestaan.

Ontwikkelingsgebieden

Een keerzijde van het opheffen van de *nee, tenzij*-gebieden is, dat het geen mogelijkheid meer biedt om de gewenste functiediversiteit in de ontwikkelingsgebieden met hotels te bereiken. Hier staat tegenover dat er inmiddels in de ontwikkelingsgebieden nog een aanzienlijk aantal hotelkamers is gerealiseerd of nog in de zogenaamde pijplijn zit. De ambities voor een meerkernige stad waren in 2021 de reden om nog enkele *nee, tenzij*-gebieden te behouden.

Grondopbrengsten

Hotels vertegenwoordigden in de gebiedsontwikkeling een van de hoogste waardes en zorgden in het verleden voor relatief hoge grondopbrengsten voor de gemeente.

Neveneffect van het strenge hotelbeleid is dat er een schaarste aan ontwikkelingsmogelijkheden voor hotels ontstaat. Hotelvastgoed wordt steeds interessanter voor vastgoedeigenaren en ontwikkelaars. De druk om nieuwe hotels of hoteluitbreidingen te realiseren blijft daardoor groot.

Dure hotelkamers

De prijs van een Amsterdamse hotelkamer is inmiddels een van de hoogste van Europa.

Eigen grond

Het schrappen van de laatste *nee, tenzij*-gebieden heeft geen invloed op de ontwikkeling van hotels op basis van directe rechten in het omgevingsplan op niet in erfpacht uitgegeven grond (vol eigendom).

Waterbedeffect

Het strenge Amsterdamse hotelbeleid zal zorgen voor een waterbedeffect naar de regio. Hotelontwikkelaars richten hun pijlen op omliggende gemeentes, met name Ouderamstel. Amsterdam kan niet sturen op hotelontwikkelingen in de regio, maar met het MRA

Ontwikkelkader voor verblijfsaccommodaties vindt afstemming plaats over nieuwe hotelontwikkelingen binnen de MRA en wordt er wel gestuurd op kwaliteit.

Positieve neveneffecten

Erfpacht breder inzetbaar

Het opheffen van de categorie *nee, tenzij* zorgt er voor dat het erfpachtinstrument breder kan worden ingezet. Omdat dit is gekoppeld aan de *nee*-gebieden, mits er uiteraard sprake is van locaties waarvan de grond in erfpacht is uitgegeven.

Helderheid naar markt en gemeentelijke organisatie

Door de strenge eisen uit het overnachtingsbeleid is er, zowel bij de marktpartijen als bij de gemeente, veel capaciteit verloren gegaan aan het beoordelen van plannen die het uiteindelijk niet hebben gered. De nieuw-voor-oud regeling is helder en de eisen aan het hotelconcept zijn concreter gemaakt.

Hotelaanpassingen die afwijken van het omgevingsplan zijn niet in strijd met het hotelbeleid, mits niet wordt voorzien in een uitbreiding van het aantal slaapplekken.

Het hotelbeleid heeft betrekking op alle hotelinitiatieven die voorzien in nieuwbouw, transformatie of uitbreiding, die niet passen in het omgevingsplan

en is van toepassing op zowel de binnenplannen als de buitenplannen afwijkingsbevoegdheid. Het doel hiervan is dat er geen overnachtingscapaciteit bijkomt. In de praktijk komen regelmatig aanvragen binnen die betrekking hebben op aanpassingen in een hotel, die op zichzelf niet leiden tot een uitbreiding van de overnachtingscapaciteit, maar die wel bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van het hotel. Hierbij kan worden gedacht aan het aanbrengen van een lift, een uitbreiding van het restaurantgedeelte of installaties voor duurzaamheidsmaatregelen. Als dergelijke aanpassingen in overeenstemming zijn met alle andere wet- en regelgeving, is er geen goede reden om daar niet aan mee te werken. In de meeste gevallen zal een ondernemer willen investeren om kwaliteit toe te voegen, dus is daarmee sprake van een positieve ontwikkeling in de vorm van kwaliteitsverbetering zonder uitbreiding van de overnachtingscapaciteit. Afwijken van het omgevingsplan voor hoteluitbreidingen, waarbij het aantal slaapplekken niet toeneemt, past binnen het hotelbeleid. Ter illustratie dient het volgende. Een hotel vraagt een uitbouw aan om daarin een extra kantooruimte voor het hotel toe te voegen, het hotel-restaurant te vergroten of een installatie te plaatsen die duurzaamheid dient. De uitbreiding is in strijd met het omgevingsplan maar leidt niet tot extra slaapplekken. Wanneer de vergunning eenmaal is verleend en uitgevoerd bestaat het risico dat de

extra bebouwing niet wordt aangewend voor het doel als vermeld in de aanvraag, maar voor extra overnachtingsmogelijkheden. Door middel van het opnemen van een voorschrift in de vergunning wordt duidelijk dat hier geen toestemming voor is. Op deze manier kunnen hotels blijven investeren in verbeteringen.

Relatie met erfpacht en omgevingsplan

Sinds oktober 2021 wordt het erfpachtinstrument ingezet om langs privaatrechtelijke weg niet te hoeven meewerken aan uitbreidingen van bestaande hotels in *nee*-gebieden. Deze maatregel was bedoeld voor de korte termijn.

Voor de lange termijn moet worden gekozen voor publiekrechtelijke instrumenten, zoals het Omgevingsplan. Bij de actualisatie van het overnachtingsbeleid in 2021 heeft het college aangekondigd dat met de invoering van de Omgevingswet en de uitrol van het Omgevingsplan over de stad per 1 januari 2024 per gebied zal worden beoordeeld waar onbenutte hotelrechten kunnen worden weggenomen.

Deze exercitie is tijdrovend. Het is mogelijk om vooruit op een aanpassing van het Omgevingsplan te lopen door middel van een voorbereidingsbesluit. Met een voorbereidingsbesluit is mogelijk om het aantal slaapplekken (de reële overnachtingscapaciteit) binnen bestaande hotels te bevriezen. De inzet van deze publiekrechtelijke instrumenten vergt nog meer onderzoek en is alleen te rechtvaardigen als de laatste mogelijkheid voor uitbreiding van overnachtingscapaciteit op grond van het overnachtingsbeleid wordt beëindigd. Het zou niet geloofwaardig zijn om deze zware middelen in te zetten, als de gemeente tegelijkertijd nog ruimte biedt om extra slaapplekken toe te voegen in *nee, tenzij* gebieden.

5. In te stemmen met de raadsinformatiebrief (bijlage 5) ter afhandeling van motie 549.22 (bijlage 6).

Zie bijlage 5. Met de inwerkingtreding van het Hotelbeleid 2024 wordt motie 549.22 afgehandeld.

Ad 6. Kennis te nemen van de voorgenomen beleidsvorming voor het landelijk gebied van Weesp. Er is behoefte aan een uitzondering op het hotelbeleid voor kleinschalige verblijfsrecreatie bij agrariërs om een deel van de landbouwtransitie zo te kunnen faciliteren.

Voor Weesp wordt door Ruimte en Duurzaamheid gewerkt aan beleid voor het landelijk gebied. Vanwege diverse opgaven is behoefte aan een beleidskader voor nieuwe ontwikkelingen in het landelijk gebied. Het gaat om opgaven als de landbouwtransitie, stikstofreductie, tegengaan bodemdaling, verbeteren van natuurwaarden, waterkwaliteit en biodiversiteit en het versterken van de recreatieve sector in het landelijk gebied. Dit zijn opgaven die in zowel de Amsterdamse als Weesper Omgevingsvisie zijn benoemd. De landbouwtransitie is met name een middel om de andere genoemde opgaven te kunnen realiseren. Om de landbouwtransitie te faciliteren zijn andere verdienmodellen voor agrariërs nodig. Voor zowel het stoppen van een agrarisch bedrijf als het verkleinen van de bedrijfsvoering zijn andere inkomstenbronnen nodig. Een van de potentiële inkomstenbronnen is het toevoegen van (kleinschalige) verblijfsrecreatie als nevenactiviteit of als vervangende functie voor het stoppende bedrijf. Op dit moment is het toevoegen van kleinschalige verblijfsrecreatie om deze reden al toegestaan met een binnenplanse afwijking in het nu geldende omgevingsplan voor het landelijk gebied van Weesp. Omdat sprake is van een binnenplanse afwijking moeten initiatieven wel worden getoetst aan het hotelbeleid. Dit leidt ertoe dat in de praktijk geen gebruik meer kan worden gemaakt van deze afwijkingmogelijkheid om kleinschalige hotels toe te staan.

Het toevoegen van kleinschalige verblijfsrecreatie is een van de uitgangspunten voor het nieuw op te stellen beleid voor het landelijk gebied. In het proces van beleidsvorming voor het landelijk gebied wordt onderzocht en uitgewerkt welke omvang aan en kwaliteit van verblijfsrecreatie wenselijk is en op welke locaties in het landelijk gebied. Dit wordt samen met de betrokken agrariërs, provincie, rijk en andere stakeholders in het landelijk gebied in kaart gebracht. Van belang is dat de aard en schaal van de verblijfsrecreatie passend is binnen het landelijk gebied. Het is echter ook noodzakelijk dat het

hotelbeleid geen belemmering vormt voor het toevoegen van de gewenste verblijfsrecreatie. Daarom zal in het beleid voor het landelijk gebied worden voorgesteld om een uitzondering op het hotelbeleid te maken voor kleinschalige verblijfsrecreatie in het landelijk gebied van Weesp.

Ad 7. In te stemmen met het wijzigingsbesluit van de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied 2022, waarbij aan het bevoegdhedenregister een mandaatinstructie wordt toegevoegd voor de bevoegdheid te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan voor een hotelinitiatief (B.15) (bijlage 7).

Het college heeft in de Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied 2022 de bevoegdheid om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan gemandateerd aan het dagelijks bestuur (zie Bijlage 3 Bevoegdhedenregister, B.15 van de Verordening). In het MRA Ontwikkelkader verblijfsaccommodaties en de Werkwijze MRA expertteam verblijfsaccommodaties is een adviesprocedure bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning in afwijking van het omgevingsplan voor een hotelinitiatief in het leven geroepen, waarbij de directeur Economische Zaken en Cultuur (EZC) een advies uitbrengt op basis van het Hotelbeleid 2024.

Indien een dagelijks bestuur van een stadsdeel of stadsgebied voornemens is om te handelen in afwijking van het advies van de directeur EZC, wordt dit voornemen gemotiveerd aan het college voorgelegd. Het college besluit of een uitzondering op het hotelbeleid kan worden gerechtvaardigd vanwege zwaarwegende gronden en houdt daarbij rekening met de specifieke omstandigheden die betrekking hebben op het hotelplan en de omgeving. Om deze werkwijze formeel vast te leggen is aanpassing van het Bevoegdhedenregister van de Verordening nodig in de vorm van een mandaatinstructie.

Hiertoe moet bijlage 3 van de verordening gewijzigd worden door middel van het wijzigingsbesluit. Het college is op grond van artikel 9 van de verordening bevoegd om de bijlage te wijzigen.

Ad 8. Kennis te nemen van de Notitie transformatie hotels (bijlage 8), waarvan de belangrijkste conclusies zijn: Transformatie van hotel naar een andere functie is kostbaar, omdat hotelvastgoed een van de hoogste waardes vertegenwoordigt.

Transformatie levert geen significante bijdrage aan het verminderen van het aantal slaappleaatsen en is geen oplossing voor het terugdringen van overtoerisme. De kosten die dit met zich mee zou brengen zijn disproportioneel.

Door gericht maatwerk kan kleinschalige transformatie een positief effect hebben op het verbeteren van de directe leefomgeving en leiden tot minder overlast.

De Notitie transformatie hotels is het resultaat van een onderzoek naar de haalbaarheid van transformatie van hotels naar andere functies. In

de Visie Bezoekerseconomie is het onderzoek naar de (on)mogelijkheden van transformatie van hotel naar kantoor of wonen aangekondigd, waarmee feitelijk werd bedoeld:

1. Het opkopen van hotels door de gemeente en herbestemmen naar een functie met meerwaarde voor de bewoners.
2. Het financieren van een onrendabele top bij transformatie naar wonen of kantoor door particulieren.

Een van de basisbeginselen bij transformatie is dat een vastgoedeigenaar pas overgaat tot een bestemmingswijziging als zijn businesscase positief is en de nieuwe bestemming een hoger rendement oplevert dan de oude bestemming. Een conclusie uit het onderzoek is dat het opkopen en transformeren van hotels naar andere functies zeer kostbaar is. Transformatie heeft daarnaast alleen effect op het terugdringen van het aantal overnachtingen indien het om grote aantallen gaat. Financiële middelen zijn hiervoor niet beschikbaar.

Hier staat tegenover dat sluiting van een klein overlast gevend hotel mogelijk wel een positief effect heeft op de directe leefomgeving. Transformatie is weliswaar niet de oplossing voor het terugbrengen van het aantal overnachtingen, maar kan wel zorgen voor het terugdringen van overlast. Het Transformatieteam van de Aanpak Binnenstad blijft hier – met de nieuw-voor-oud regeling – op inzetten om zodoende positief bij te dragen aan de bescherming van de leefbaarheid in de binnenstad.

Participatie

MT Ruimte en Economie 6 maart 2024

Resultaat: Geen opmerkingen

Overzicht lopende hotelinitiatieven

Stadsdelen en Projectteams: input geleverd en verwerkt

Hotelbeleid 2024

RenD: akkoord

JB: Advies ingewonnen en toegepast.

DJZ: Tekstuele voorstellen overgenomen in het stuk.

Dagelijks besturen van de stadsdelen en stadsgebied: akkoord in PHO

Economie d.d. 23 november 2023

Afgezien van stadsdeel Noord zijn er geen overgangsgevallen gemeld.

Stadsgebied Weesp heeft aangegeven behoefte te hebben aan het toestaan van kleinschalige verblijfsaccommodaties in het landelijk gebied. Dit wordt meegenomen bij de besluitvorming voor het landelijk gebied.

MRA: geïnformeerd

DMC: geïnformeerd

KHN: geïnformeerd, vragen beantwoord en kritische kanttekeningen voor kennisgeving aangenomen.

Notitie transformatie hotels

Grond en Ontwikkeling: input verwerkt en akkoord

Aanpak Binnenstad/Transformatieteam: input verwerkt en akkoord

Financiële onderbouwing

De genoemde beslispunten in de voordracht hebben geen financiële consequenties.

Communicatie

Binnen de gemeente

Publicatie Gemeentebblad: Hotelbeleid 2024 (bijlage 9)
 Publicatie Gemeentebblad: Intrekken raadsverordening (bijlage 10)
 Publicatie Gemeentebblad: Wijziging Verordening op de stadsdelen (bijlage 7)

Buiten de gemeente

Actieve communicatie: met woordvoering besproken

Documenten

Registratienr.	Naam
<automatisch>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Overzicht met lopende initiatieven (pijplijn) 2. DB besluit Noord inzake overgangsgeval 3. Raadsvoordracht 4. Hotelbeleid 2024 5. Raadsinformatiebrief 6. Motie 549.22 7. Publicatie Gemeentebblad: Bekendmaking wijzigingsbesluit Verordening op de stadsdelen en het stadsgebied Weesp inzake mandaatinstructie 8. Notitie transformatie hotels 9. Publicatie Gemeentebblad: Hotelbeleid 2024 10. Publicatie Gemeentebblad: Intrekken raadsverordening

Behandelend ambtenaar (naam, telefoonnummer en e-mailadres)

5.1, 2, e [redacted], Economische Zaken & Cultuur, 5.1, 2, e [redacted]
 5.1, 2, e [\[redacted\]@amsterdam.nl](mailto:[redacted]@amsterdam.nl)

Besluit college van burgemeester en wethouders

<automatisch, na afloop vergadering>
