

Het hotelbeleid in de vier grote steden



Werd er jarenlang gevochten om de gunst van de toerist, inmiddels lijken de grote steden in de randstad ook een keerzijde te zien. Door middel van beleid proberen de gemeenten de groei van de hotelsector in goede banen te leiden, en in het geval van Amsterdam zelfs ook af te remmen. In dit artikel kijken we naar het afzonderlijke stedelijke hotelbeleid van de vier grote steden in Nederland, te weten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht.

Amsterdam

Tussen 2007 en 2016 is het aantal hotels in Amsterdam toegenomen met 31%. Het aantal hotelgasten is sinds 2005 zelfs gestegen met 61%.^[1] Hiermee heeft Amsterdam steden als Barcelona en Parijs ver achter zich gelaten qua groei van het aantal hotelbedden. Maar de groei heeft ook nadelen. Overlast, drukte en afval maken dat Amsterdam van oordeel is dat de leefbaarheid in de stad onder druk is komen te staan. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat er per 2017 een hotelstop is afgekondigd. Kortom, in principe zijn nieuwe hotels niet meer welkom in Amsterdam. Niettemin komen er tot in 2020 nog hotels bij in Amsterdam omdat aanvragen hiervoor al geaccordeerd waren vóór de invoering van de hotelstop. Daarnaast is het college bevoegd een uitzondering op het beleid te maken vanwege zeer zwaarwegende ruimtelijk-juridische of economische gronden.^[2]

Toetsingskader

Ten eerste worden deze hotels alleen maar in specifieke gebieden toegestaan. Dit zijn veelal gebieden buiten de ring van Amsterdam met uitzondering van Amsterdam Noord waar vooralsnog genoeg mogelijkheden liggen.^[3] Maar behalve de locatie dient ook sprake te zijn van een uniek concept dat daadwerkelijk iets toevoegt aan het reeds bestaande hotelaanbod in Amsterdam. Het initiatief dient dan ook aan de volgende omschrijving te voldoen:

‘Het hotel levert een aantoonbaar exceptionele bijdrage aan zowel het innovatieve aanbod van verblijfsaccomodaties in Amsterdam als aan een bijzonder aspect van het maatschappelijke, culturele of economische klimaat. Alleen als het écht iets toevoegt aan de hotelmarkt in Amsterdam en de directe omgeving, wordt een uitzondering gemaakt.’

Opvallend is verder dat de initiatiefnemer niet alleen de gemeente moet overtuigen van het feit dat zijn hotel een aanwinst voor de buurt zal zijn maar ook de buurtbewoners spelen hierin een rol. De initiatiefnemer zal namelijk zichtbaar en met een gedegen rapportage moeten aantonen dat er voldoende draagvlak voor het project bestaat in de buurt en dat er een positieve verbinding zal ontstaan met die buurt. Bij de uiteindelijke beoordeling wordt de impact op de omgeving vervolgens meegewogen.

Daarnaast zal het nieuwe hotel ook worden onderworpen aan een duurzaamheidstoets. De gemeente Amsterdam heeft namelijk in 2015 de Agenda Duurzaamheid vastgesteld. Hieruit komt voort dat de gemeente ondernemers aanspoort om meer duurzaamheidsmaatregelen te nemen dan wettelijk minimaal vereist is. Wil een initiatiefnemer van een nieuw hotel groen licht krijgen dan wordt van hem verwacht dat hij voor het hoogst haalbare niveau gaat en daarbij continue naar verbetering streeft.

Ten slotte wordt van de initiatiefnemer verlangd dat hij een uitgewerkt plan indient waaruit blijkt dat er sprake is van sociaal ondernemerschap. Dit sociaal ondernemerschap wordt getoetst aan de normen van de PSO (Prestatie Sociale Ondernemen) Handleiding. In het kort komt het er op neer dat de activering en werkgelegenheid van bepaalde doelgroepen met een zekere afstand tot de arbeidsmarkt hiermee dient te worden bevorderd.

Indien wordt besloten tot het verlenen van een vergunning worden alle afspraken die zijn gemaakt om te voldoen aan het toetsingskader zoveel mogelijk vastgelegd in de bijzondere bepalingen van het erfpachtcontract of privaatrechtelijke overeenkomst. Hierbij kunnen tevens sanctieafspraken worden gemaakt.

Voorbeelden van nieuwe hotels

Gelet op het uitgebreide toetsingskader is het niet vreemd dat hiermee de groei van het hotelaanbod in Amsterdam aanmerkelijk wordt afgeremd. Niettemin zijn er de afgelopen periode toch enkele nieuwe hotels bijgekomen in Amsterdam onder dit toetsingskader. Zo is er bijvoorbeeld een hotel bijgekomen dat zich voornamelijk richt op de zogenaamde generatie Z (geboren tussen 1995 en 2010) waarbij alles draait om technologie en digitaal comfort. Een ander hotel werd gevestigd in een gebouw dat al 12 jaar leegstond. Het hotel is geïnspireerd op de zeventiger jaren en zoekt nadrukkelijk de relatie met de stad en niet-hotel gasten. Ten slotte is er een nieuw hotel dat geïnspireerd lijkt door *Tiny Houses* en daarbij gelegenheid creëert om wonen en werken te kunnen combineren in een huiselijke setting.

Rotterdam

Tussen 2012 en 2016 steeg het aantal hotelovernachtingen in Rotterdam met 37%. De groei is

vooral te danken aan binnenlandse bezoekers, maar ook het aantal buitenlandse hotelgasten steeg aanzienlijk.^[4] Alleen al in 2017 kreeg Rotterdam er 600 hotelkamers bij, terwijl de bouw van het Ahoy-hotel in 2020 ook nog eens 250 extra hotelkamers op gaat leveren. Niet alleen groeit het aantal hotelkamers, maar ook de bezettingsgraad neemt toe in Rotterdam. Was deze in 2016 nog 69,4%, in 2017 was dit al toegenomen tot 74,2% met een nog hogere bezettingsgraad als verwachting voor 2018.

Toetsingskader

Ondanks de groei die Rotterdam heeft doorgemaakt qua hotels staat het nog steeds open voor nieuwe hotelinitiatieven. Nieuwe hotelinitiatieven worden volgens het toetsingskader op twee zaken beoordeeld. Ten eerste het ruimtelijke kader waarbij de gemeente plekken heeft aangewezen waarvan zij meent dat deze zich het beste lenen voor hotelontwikkelingen. Naast de binnenstad worden ook Kop van Zuid, Ahoy en Hoek van Holland kansrijke (doch minder dan de binnenstad) locaties geacht. Ten tweede wordt er gekeken naar de kwaliteiten van het hotel. Deze worden beoordeeld aan de hand van een puntensysteem waarbij per zone een minimum puntenaantal geldt. Op deze manier maakt Rotterdam het dus makkelijker voor ondernemers om hotels te ontwikkelen op plekken in de stad waar zij dat wenselijk acht. Rotterdam wil daarbij ondernemers juist bewegen om zich op de binnenstad te richten.

Den Haag

Ook in Den Haag is er sprake van een flinke toename van het aantal hotelgasten. Alleen al in 2018 is Den Haag acht hotels rijker geworden die gezamenlijk goed zijn voor 1000 extra hotelbedden. In 2013 werd door Den Haag in haar beleid^[5] nog aangestuurd op minder ruimte voor kwantitatieve groei van hotellocaties, maar daar is het inmiddels (deels) op teruggekomen.

Beleid

Den Haag staat in beginsel positief tegenover initiatieven van private partijen in de toeristische kerngebieden Binnenstad en Scheveningen en zal initiatieven in deze gebieden indien mogelijk faciliteren. Hierbij valt te denken aan het creëren van ruimte in bestemmingsplannen, functiewijzigingen mogelijk maken, passende grondprijzen vragen en gedifferentieerde parkeerprijzen.^[6] Den Haag is daarentegen terughoudend bij het faciliteren van initiatieven buiten de toeristische kerngebieden. Hierbij geldt dan ook het 'nee, tenzij principe'. Het zal hierbij geen medewerking verlenen aan noodzakelijke bestemmingswijzigingen tenzij het initiatief aantoonbaar een toegevoegde waarde voor de economie van de stad heeft. Alleen als het een uniek en bijzonder concept betreft dat Den Haag nog niet heeft is het bereid een uitzondering te maken.

Utrecht

In 2010 was er in Utrecht nog sprake van een tekort aan hotelkamers. Destijds is toen de ambitie uitgesproken om vóór 2020 duizend nieuwe hotelkamers te realiseren in de stad. Dat aantal bleek reeds in 2017 ruimschoots behaald. Daarbij zijn er ook nog flink wat initiatieven in

behandeling waardoor Utrecht inmiddels de groei enigszins wil afremmen.

Beleid

Wilde Utrecht in 2015 nog inzetten op de realisatie van vooral hotels in het centrum^[7], inmiddels is de druk op de binnenstad dusdanig toegenomen dat de gemeente nu de wens heeft om de hotels meer te spreiden over de stad. Vermoedelijk worden hiervoor de voorkeurlocaties in de gebiedsontwikkelingsplannen aangepast. Utrecht telt nog altijd relatief veel 3- en 4-sterrenhotels die vooral gericht zijn op de zakelijke markt. Het is om deze reden dat Utrecht naast deze sterrenhotels ruimte wil creëren voor vernieuwende (en veelal kleinschalige) concepten waarbij met name ook plaats is ook voor het budgetsegment. Daar waar bestemmingsplannen niet direct voorzien in de bouw van hotels kan in sommige gevallen wel gebruik worden gemaakt van een wijzigingsbevoegdheid. In dat geval kunnen er wel voorwaarden worden gesteld die betrekking hebben op planologische eisen, omgevingskwaliteit en economie. Initiatieven die in strijd zijn met het bestemmingsplan kunnen, door middel van een bestemmingsplanwijziging, vergund worden als ze passen binnen het beleid.

Conclusie

Het aantal hotelovernachtingen in de grote steden is de afgelopen jaren aanzienlijk gegroeid. Uitschieter is Amsterdam dat inmiddels reden ziet om de groei te willen indammen en een streng toetsingskader heeft aangelegd voor nieuwe hotelinitiatieven. Vooralsnog zijn in de andere grote gemeenten nieuwe hotelinitiatieven nog altijd bijzonder welkom, waarbij wel wordt aangestuurd op bepaalde locaties en in sommige gevallen wordt beoordeeld op de uniciteit van het concept. Waarschijnlijk is dat door de snelheid van de hedendaagse ontwikkelingen in de toeristische sector gemeenten vaker geneigd zullen zijn om hun hotelbeleid tussentijds aan te passen dan wel bij te sturen. Een uitgebreider toetsingskader zoals in Amsterdam is hierbij een mogelijkheid. Snel veranderlijk gemeentebestuur kan ook voor hotelondernemers voor de nodige uitdagingen zorgen bij planontwikkeling. Een plan dat bij wijze van vandaag doorgang kan vinden kan morgen op weerstand stuiten of omgekeerd. Daarnaast zal waarschijnlijk ook steeds meer een beroep worden gedaan op ondernemers om vernieuwende (en duurzame) concepten te ontwikkelen om zo alsnog een plekje te kunnen veroveren in de hotelsector van de vier grote steden.

Wilt u een hotel vestigen maar twijfelt u bijvoorbeeld of dit onder het gemeentelijke beleid mogelijk is, of heeft u hulp nodig met een bezwaarschrift indien een aanvraag onterecht is afgewezen neemt u dan contact op met M2 Advocaten.

Jurist Arjan Ang (ang@m2advocaten.nl)

Advocaat Ginio Beij (beij@m2advocaten.nl)

[1] 'De impact van de bezoekerseconomie op Amsterdam', SEO economisch onderzoek, oktober 2017.

[2] Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 en verder, oktober 2017.

[3] Zie bijlage 1 Gebiedskaart, Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2017 en verder, oktober 2017

[4] <https://evr010.nl/verkenning-2018/aantrekkelijk-voor-bezoekers-bewoners-ondernemers/rotterdam-aantrekkelijke-stad/>

[5] *'Check in The Hague: Roomservice 2.0'*, Hotelstrategie Den Haag 16 juli 2013

[6] *'Check in The Hague: Roomservice 2.0'*, Hotelstrategie Den Haag 16 juli 2013

[7] Actualisatie marktruimte hotelnota *'Room With A View'* Utrecht februari 2015