

## Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 e.v., Deel II: Ruimtelijk Planologisch Toetsingskader ter verduidelijking van het overnachtingsbeleid

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

gelet op artikel 160, eerste lid, onder a van de Gemeentewet,

besluit:

### Artikel I

Vast te stellen de Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 e.v., Deel II: *Ruimtelijk Planologisch Toetsingskader* ter verduidelijking van het overnachtingsbeleid.

- a. Hotelaanpassingen die afwijken van het bestemmingsplan, maar die niet voorzien in een uitbreiding van het aantal slaapplekken passen binnen het overnachtingsbeleid (paragraaf 3.2)
- b. De Overgangsregeling uit paragraaf 4.1 van Deel II van de Notitie uitwerking overnachtingsbeleid 2017 e.v. vervalt.

Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid  
2021 en verder

Deel II: Ruimtelijk planologisch toetsingskader

Hoofdstuk 1 Inleiding

#### 1.1 Aanleiding

Op 27 november 2013 heeft de gemeenteraad de Regionale hotelstrategie 2016-2022 vastgesteld. Kern van het beleid is 'kwaliteit boven kwantiteit' en 'het juiste hotel op de juiste plaats'.

De gemeenteraad heeft op 14 juli 2016 de herziening van het Amsterdamse deel van de Regionale hotelstrategie 2016-2022 vastgesteld: 'Van hotelbeleid naar overnachtingsbeleid'. Aanleiding voor deze herziening is de groei van de vraag naar overnachtingen, die niet langer alleen in hotels wordt gefaciliteerd maar ook in andere vormen van logies. Om die reden is niet langer sprake van hotelbeleid maar van overnachtingsbeleid.

Voor hotels in Amsterdam is de strategie 'nee' en 'nee, tenzij'. Er wordt ingezet op kwaliteit, met als doel inhoud te geven aan de spreiding van toeristen naar nieuwe gebieden en het voorkomen van overlast voor bewoners. Voor nieuwe hotelinitiatieven, in de vorm van zowel een nieuwe vestiging als uitbreiding van een bestaand hotel, blijft beperkt ruimte. Aanpassingen die afwijken van het bestemmingsplan, maar die niet leiden tot een toename van de overnachtingscapaciteit, passen binnen het overnachtingsbeleid.

Tot slot zal na de inwerkingtreding van de Omgevingswet per gebied worden beoordeeld of het wenselijk is onbenutte hotelrechten in bestemmingsplannen weg te nemen.

#### 1.2. Opzet van de 'Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 en verder': deel I en deel II

De 'Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 en verder' bevat twee delen. In Deel I worden de onderdelen van het nieuwe stappenplan toegelicht en wordt uitgelegd aan welke voorwaarden een nieuw initiatief voor hotelontwikkeling of -uitbreiding dient te voldoen. Het betreft de voorwaarden bijzonder hotelinitiatief, buurtbetrokkenheid, duurzaamheidstoets en sociaal ondernemen. Ook is in dit deel een gebiedskaart opgenomen. Deel I is op 1 januari 2017 in werking getreden en in 2021 geactualiseerd.

Deel II bestaat uit het ruimtelijk planologisch toetsingskader. Hierin worden de ruimtelijk planologische onderdelen weergegeven waaraan het hotelinitiatief wordt getoetst. Dit deel is op 1 april 2017 in werking getreden en in 2021 geactualiseerd.

#### 1.3. Beleidsregels

Het ruimtelijk planologisch toetsingskader is uitgewerkt in beleidsregels die worden vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. Samen met de voorwaarden uit Deel I van de Notitie uitwerking overnachtingsbeleid 2021 en verder vormen deze beleidsregels het kader waaraan elk hotelinitiatief dat niet past in een rechtsgeldig bestemmingsplan wordt getoetst. Indien het hotelinitiatief past in de voorwaarden en beleidsregels kan, na toepassing van een procedure tot afwijking van het geldend planologisch regime, een omgevingsvergunning worden verleend.

## Hoofdstuk 2 Visie op hotelontwikkeling

Het overnachtingsbeleid formuleert een ruimtelijk planologisch toetsingskader voor hotelvestiging, met als doel om nieuwe hotels tegen te houden ('nee') of onder strikte voorwaarden zachte landingen in buurten te laten maken ('tenzij'). De criteria betreffen onder meer aard en schaal, ov-bereikbaarheid, functiemenging, straatgerichtheid, buurtbetrokkenheid, kwaliteit en innovatie. Deze criteria laten nog wat ruimte voor maatwerk, en dat past goed bij de Omgevingsvisie Amsterdam 2050.

De omgevingsvisie haalt ten opzichte van de voorgaande structuurvisie in enkele opzichten de teugels aan, onder meer wat betreft het overnachtingsbeleid. Hotelgroei behoort in de omgevingsvisie nog steeds tot de mogelijkheden, maar binnen strakke grenzen en alleen op plekken buiten het centrum en in de regio, waar hotels nog een welkome aanvulling kunnen zijn op een eenzijdige functiemix ter plekke. Nieuwe hotels kunnen op sommige plekken bijdragen aan de strategische keuze 'meerkernige ontwikkeling' en helpen om stedelijkheid op meer plekken buiten het centrum te laten ontstaan. Bewoners van bijvoorbeeld ontwikkelbuurten kunnen er dan juist van profiteren: hun buurt wordt diverser, hun draagvlak voor bus en bakker groeit. Ook daar stuurt de omgevingsvisie echter eerder op het beperken van groei van het aantal hotelkamers dan op het stimuleren ervan.

In binnenstedelijke gebieden zet de steeds dominanter wordende toeristische sector de karakteristieke functiemenging echter juist onder druk, wat niet alleen de (woon)aantrekkelijkheid, maar ook de economische kracht en stabiliteit ondermijnt. Het is daarom zinvol om hotelgroei in deze gebieden tegen te gaan. Een betere positie voor bewoners staat hier voorop.

Deze strategie sluit aan op de doelstellingen van Aanpak Binnenstad en de nieuwe bezoekerseconomie, waarin spreiding centraal blijft staan. Herstel van de huidige onbalans in het toerisme kan het beste plaatsvinden via de ontwikkeling van nieuwe stadsmilieus van het soort waar toeristen op af komen: hoogstedelijk, divers, gemengd. De ingrediënten van centrumbuurten die aan hun eigen succes ten onder dreigen te gaan, dienen te worden geëxporteerd naar buiten, zodat ook toeristen zich vaker exporteren naar buiten. Met de beleidsregels in dit toetsingskader wordt beoogd uitvoering te geven aan de sturing van deze spreiding richting meerkernigheid.

## Hoofdstuk 3 Beleidsregels

### 3.1. Reikwijdte

Het overnachtingsbeleid heeft betrekking op alle hotelinitiatieven die voorzien in nieuwbouw, transformatie of uitbreiding, die niet passen in het bestemmingsplan. Het beleid is van toepassing op zowel de binnenplanse als de buitenplanse afwijkingsbevoegdheid.

1. Elk hotelinitiatief dat niet past in een rechtsgeldig bestemmingsplan wordt aan onderstaande beleidsregels getoetst.
2. Onder passend binnen een rechtsgeldig bestemmingsplan wordt tevens verstaan passend binnen de uitwerkingsregels van een rechtsgeldig bestemmingsplan.
3. Onder passend binnen een rechtsgeldig bestemmingsplan wordt niet verstaan passend binnen de wijzigingsregels van een rechtsgeldig bestemmingsplan.
4. Een hotel is een serviceverlenend etablissement met een commercieel oogmerk waar iemand tegen betaling kan overnachten. Bij een hotel wordt gedacht aan een accommodatie met slaapplekken voor logiesverstrekking tegen boeking per nacht, waar aanvullend afzonderlijke maaltijden, kleine etenswaren en dranken kunnen worden verstrekt aan gasten en passanten. Onder hotel wordt tevens pension, (jeugd-)herberg of hostel verstaan alwaar meestal geen consumpties aan passanten worden verstrekt.  
De uitwerkingsnotitie heeft voorts betrekking op extended-stay verblijfsaccommodaties waar logies voor langer verblijf (t/m 12 maanden) wordt aangeboden (appartementenhôtels). In de regel gaat het om alle logiesvormen die binnen bestemmingsplannen worden aangemerkt met Horeca V of Horeca VI.

#### 'Nee, tenzij'

Binnen de buurten die op de kaartbijlage bij Deel I van de Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 en verder aangeduid zijn als 'Geen hotelontwikkeling toegestaan, tenzij', wordt uitsluitend medewerking verleend aan een juridisch-planologische procedure voor nieuwe hotelontwikkelingen, indien wordt voldaan aan de hierna gestelde regels. Binnen de overige buurten op de kaartbijlage wordt geen medewerking verleend (nee-gebied).

Ook kunnen eigenaren van hotels van matige kwaliteit op grond van de nieuw voor oud-regel uit paragraaf 3.1 uit Deel I hun hotel transformeren naar bijvoorbeeld wonen om in ruil daarvoor elders een nieuw kwalitatief hoogwaardig hotel te kunnen ontwikkelen. Deze regeling geldt uitdrukkelijk in 'nee-gebieden'.

### 3.2 Aanpassingen passend binnen het overnachtingsbeleid

Het doel van het overnachtingsbeleid is dat er, ter bescherming van de woon- en leefomgeving, in nee-gebieden géén en in nee, tenzij gebieden slechts tegen vergaande kwalitatieve randvoorwaarden overnachtingscapaciteit bij komt.

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 uitbreidingen 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.

Hotelaanpassingen die afwijken van het bestemmingsplan, maar die niet voorzien in een uitbreiding van het aantal slaapplekken passen daarmee binnen het overnachtingsbeleid. Ter zekerstelling hiervan zal aan de omgevingsvergunning het voorschrift worden verbonden dat gebruikmaking van de omgevingsvergunning niet mag leiden tot uitbreiding van het aantal slaapplekken.

Ter illustratie dient het volgende. Een hotel vraagt een uitbouw aan, om daarin een extra kantoorruimte voor het hotel toe te voegen, het hotelrestaurant te vergroten of een installatie te plaatsen die duurzaamheid dient. De uitbreiding is op zichzelf in strijd met het bestemmingsplan maar leidt niet tot extra slaapplekken. Wanneer de vergunning eenmaal is verleend en uitgevoerd is het eenvoudig om de extra bebouwing niet aan te wenden voor het doel als vermeld in de aanvraag, maar voor extra overnachtingsmogelijkheden. Door middel van het voorschrift wordt duidelijk dat hier geen toestemming voor is. Op deze manier kunnen hotels blijven investeren in verbeteringen bijvoorbeeld voor het verduurzamen van hun pand.

### 3.3 Kwaliteitstoevoeging bestaande hotelaanbod

Het hotelinitiatief dient een aantoonbare kwaliteitsimpuls te leveren aan een gevarieerd hotelaanbod in Amsterdam.

Het aanbod van hotels in Amsterdam is uitgebreid en zeer divers. In het overnachtingsbeleid is gekozen voor versterking van de kwaliteit van hotels, boven de kwantiteit van het aantal kamers. De inzet is meer innovatieve hotelconcepten zodat de variatie in het aanbod vergroot wordt.

- Bij de toets aan dit criterium wordt in ieder geval gekeken naar de gekozen doelgroep en de beoogde verblijfsduur van de gasten.
- Het hotel dient bovendien, naast het bieden van overnachtingen, in te springen op een andere behoefte, probleem of kans voor de omgeving, zodat het onderdeel wordt van een samenhangend netwerk dat de omgeving verbetert en verrijkt.
- Een hotelinitiatief met een vergelijkbaar concept als het bestaande aanbod aan concepten binnen een straal van 1.000 meter rond de beoogde locatie, wordt niet toegestaan.

### 3.4 Kwaliteitsimpuls voor de omgeving

Het hotelinitiatief dient een aantoonbare kwaliteitsimpuls te leveren aan de omgeving.

Een kwaliteitsimpuls betekent dat met het hotelinitiatief wordt bijgedragen aan een gevarieerd aanbod van functies in de omgeving en de mix in het aanbod aan functies versterkt. Een goede mix tussen functies maakt buurten aantrekkelijk, leefbaar, sociaal veilig en economisch krachtig. Wat een goede balans is, is sterk locatiegebonden. De mix is niet in concrete aantallen te benoemen en is niet voor elke straat gelijk. Deze is afhankelijk van het karakter van de straat en het bouwblok: in straten met doorgaand verkeer is een groter aandeel werken en recreëren mogelijk en wenselijk dan in rustige en smalle woonstraten. Juist de afwisseling tussen drukke straten en rustige zijstraten maakt buurten aantrekkelijk.

Bij de toets aan dit criterium wordt gekeken naar zowel de externe functiemenging als de interne functiemenging.

- Externe functiemenging ziet toe op de vraag hoe de verhouding tussen verschillende functies in een gebied is. Wat is het effect van de toevoeging van de hotelfunctie aan de overige al aanwezige functies in de directe omgeving, dat wil zeggen binnen een straal van ongeveer 250 meter rond de beoogde locatie? Met andere woorden, welke invloed heeft de toevoeging van een hotel op de balans tussen wonen, werken (o.a. kantoren, detailhandel, consumentverzorgende dienstverlening) en recreëren (cafés, restaurants, hotels, musea, culturele instellingen).

- Interne functiemenging duidt op verschillende functies binnen een pand zelf. Bij hotelinitiatieven in panden met een bruto vloeroppervlak van 1.000 m<sup>2</sup> of meer, is functiemenging binnen het pand een voorwaarde. Meerdere, bij voorkeur publiekstoegankelijke functies bevorderen de interactie tussen de directe omgeving en hotel. Gedacht kan worden aan een winkel, galerie, sportfaciliteit, culturele voorziening, kleine & flexibele kantoorunits of onder voorwaarden een zelfstandige horeca.

### 3.5 Kwaliteitsimpuls aan een bestaand pand

In geval van transformatie van een bestaand pand dient het hotelinitiatief een kwaliteitsimpuls te leveren aan de bouwkundige staat van het pand.

In ieder geval dient de bestaande bouwkundige en eventueel monumentale staat van het pand te worden verbeterd. Technische installaties dienen inpandig te worden ingepast. Bij een monument kan in het kader van deze kwaliteitsimpuls herstel worden geëist van oorspronkelijke (monumentale) elementen en bouwkundige structuur.

### 3.6 Bereikbaarheid

De locatie is goed bereikbaar met het openbaar vervoer en het wegennetwerk heeft voldoende capaciteit om de verkeersaantrekkende werking van het hotelinitiatief, inclusief parkeren, op een veilige en verantwoorde wijze te verwerken.

Een hotelinitiatief dient in de nabijheid van een openbaar vervoerhalte te worden gerealiseerd, zodat gasten en bezoekers van het hotel zoveel mogelijk worden gestimuleerd om van deze OV-voorzieningen gebruik te maken voor het vervoer binnen de stad.

Bij de beoordeling aan dit criterium worden in elk geval de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Het hotelinitiatief is goed bereikbaar als het zich bevindt in een straal van ongeveer 700 meter van een metrostation en/of ongeveer 400 meter van een tram- of bushalte.
- Het moet inzichtelijk zijn welke verkeersaantrekkende werking het initiatief genereert, zoals het vervoer van hotelgasten (per taxi, auto, touringcar, boot of juist per openbaar vervoer) en bevoorradings.
- Beoordeeld wordt of dit verkeer op een veilige wijze wordt afgewikkeld in relatie tot het overige verkeer en het overig gebruik van de openbare ruimte.
- Het initiatief dient ook te passen binnen het vigerend beleid ten aanzien van auto- en fietsparkeren.
- Aangegeven moet worden welke invloed het initiatief heeft op de verkeersveiligheid van de beoogde locatie en op het gebruik van de openbare ruimte.
- De capaciteit van de omliggende wegen moet voldoende zijn om het te verwachten aantal verkeersbewegingen behorend bij het hotel te verwerken. Dit moet blijken uit een verkeersonderzoek waarbij ook aandacht is gegeven aan verkeersveiligheid en parkeren.

### 3.7 Stedenbouwkundige inpasbaarheid

Het hotelinitiatief versterkt de bestaande stedenbouwkundige karakteristieken van de omgeving.

Het volume van het hotel dient te passen binnen de stedenbouwkundige opbouw van de omgeving. De bestaande stedenbouwkundige structuur en ruimtelijke kwaliteit van een buurt of locatie zijn hiervoor uitgangspunt.

Bij de beoordeling aan dit criterium wordt onder andere gekeken naar het volgende.

- Het stratenpatroon, de opbouw van de bebouwing (gesloten bouwblok of losse volumes), bouwhoogte, breedte van het gebouw/kavel, bouwdiepte en geleding. Vaak zijn deze uitgangspunten vastgelegd in een bestemmingsplan of een ander document waarover een bestuurlijk besluit is genomen.
- Uit een ruimtelijke analyse moet in woord en beeld blijken dat het hotel de bestaande karakteristieken in de omgeving respecteert en zo veel mogelijk versterkt.
- Wanneer het een initiatief betreft in een beschermd stads- of dorpsgezicht mag de karakteristiek hiervan niet worden aangetast.

## Hoofdstuk 4 Uitvoeringsparagraaf

### 4.1 Omgevingsplan

Doordat – naar verwachting – in 2022 de nieuwe Omgevingswet in werking zal treden kunnen er geen bestemmingsplanprocedures meer worden gestart. Vanaf de inwerkingtreding van de Omgevingswet dient er gebruik te worden gemaakt van het omgevingsplan. Bij de vaststelling van een deel van het omgevingsplan zal er worden afgewogen of onbenutte planologische hotelrechten al dan niet worden weggenomen. Het omgevingsplan zal gebiedsgewijs tot en met 2030 worden uitgerold over de stad. Bij elke locatie wordt onderzocht wat de (schade)effecten zijn van het laten vervallen van onbenutte hotelrechten, dan wel wat voor andere mogelijkheden er zijn om via het omgevingsplan te kunnen sturen op het afremmen van de groei van hotels. Bij de financiële afweging zal, zowel in de voorbereiding

als bij de vaststelling van het omgevingsplan, moeten worden betrokken of het gemeentelijk weerstandsvermogen hiervoor toereikend is.

#### 4.2. Uitvoering

De beleidsregels zijn vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders om toe te passen bij de bevoegdheid tot het beslissen op aanvragen omgevingsvergunning die afwijken van het geldende planologisch regime. Verleende vergunningen worden in beginsel verwerkt in een daaropvolgend bestemmingsplan of omgevingsplan. Dit betekent dat de afweging om medewerking te verlenen aan het initiatief reeds is gemaakt door (of namens) het college op het moment dat het bestemmingsplan of omgevingsplan door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

#### **Artikel II**

Dit besluit treedt inwerking met ingang van 1 november 2021.

#### **Artikel III**

Dit besluit wordt aangehaald als notitie 'Vaststellen Notitie Uitwerking Overnachtingsbeleid 2021 e.v., Deel II: *Ruimtelijk Planologisch Toetsingskader*'.

*Aldus vastgesteld in de vergadering van 26 oktober 2021.*

*De burgemeester  
Femke Halsema*

*De gemeentesecretaris  
Peter Teesink*