

## Vorbereidingsbesluit slaappleatsen hotels

Het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam,

gelet op artikel 4.1, eerste lid, en artikel 4.14, eerste en vijfde lid, van de Omgevingswet, en artikel 4 van het Delegation- en mandaatbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam,

Besluit:

### Artikel I

Met het oog op de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan de voorbeschermingsregels vast te stellen die zijn opgenomen in Bijlage A, met als doel het reguleren van het aantal slaappleatsen in hotels.

### Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag van bekendmaking.

Aldus vastgesteld in de vergadering van 26 november 2024.

*De burgemeester*

*Femke Halsema*

*De gemeentesecretaris*

*Peter Teesink*

*Tegen dit besluit staat geen bezwaar of beroep open. Dit volgt uit artikel 8:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, in samenhang met artikel 7:1, eerste lid, en artikel 1 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht.*

---

## **Bijlage A Bijlage bij artikel I**

### **Vorbereidingsbesluit slaappleatsen hotels**

#### **Voorrangsbepaling**

Voor zover de regels van het omgevingsplan afwijken van deze voorbeschermingsregels gelden alleen de voorbeschermingsregels.

#### **Hoofdstuk 1 Voorbeschermingsregels**

##### **Afdeling 1.1 Algemene bepalingen**

###### **Artikel 1.1 Begripsbepaling**

In deze regels wordt verstaan onder:

- a. hotel: onderneming gericht op het bedrijfsmatig aanbieden van faciliteiten ten behoeve van overnachten voor recreatief of zakelijk verblijf in een gebouw, voor de duur van 1 dag tot en met 12 maanden, anders dan op een kampeerterrein of vakantiepark, met inbegrip van bijbehorende faciliteiten voor hotelgasten en congresfaciliteiten. Onder een hotel wordt niet verstaan het gebruik van woonruimte of de daarbij behorende opstallen voor bed & breakfast, short stay of vakantieverblijf;
- b. bestaand hotel: hotel dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels feitelijk en legaal aanwezig is;
- c. bestaand aantal slaappleatsen: het aantal slaappleatsen dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels feitelijk en legaal aanwezig is in een bestaand hotel;
- d. nieuw hotel: hotel dat op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels niet feitelijk aanwezig is maar krachtens het omgevingsplan of een omgevingsvergunning is toegestaan;
- e. omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwen: omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het bouwen van een bouwwerk en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk.

###### **Artikel 1.2 Meet- en regelregels**

Op het bepalen van de bruto-vloeroppervlakte is NEN 2580 van toepassing.

##### **Afdeling 1.2 Bestaande hotels**

###### **Artikel 1.3 Vergunningplicht voor het vergroten van het aantal slaappleatsen in bestaande hotels**

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning het bestaande aantal slaappleatsen in een bestaand hotel te vergroten.
2. Het verbod is niet van toepassing op de uitbreiding van de bruto-vloeroppervlakte van een bestaand hotel.

###### **Artikel 1.4 Beoordelingsregel voor het vergroten van het aantal slaappleatsen in bestaande hotels**

1. De omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 1.3, eerste lid, wordt alleen verleend als het zwaarwegende belang om de leefbaarheid in de omgeving en in toeristische gebieden binnen het grondgebied van Amsterdam te beschermen, zich niet hiertegen verzet.
2. In afwijking van het eerste lid kan de omgevingsvergunning ook worden verleend als zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen dit rechtvaardigen.

###### **Artikel 1.5 Overgangsbepaling bestaande hotels**

In afwijking van artikel 1.3, eerste lid, mag het bestaande aantal slaappleatsen in een bestaand hotel worden vergroot, indien voor inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend die blijkens de aanvraag in de beoogde vergroting van het aantal slaappleatsen voorziet.

---

## **Afdeling 1.3 Nieuwe hotels en hoteluitbreiding**

### **Artikel 1.6 Vergunnings- en maatwerkvoorschriften voor het beperken van het aantal slaapplekken in nieuwe hotels en bij hoteluitbreiding**

1. Voor zover een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is voor een nieuw hotel, kan het bevoegd gezag daaraan een voorschrift verbinden over het maximum aantal slaapplekken.
2. Voor zover geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is voor een nieuw hotel, kan het bevoegd gezag een maatwerkvoorschrift stellen over het maximum aantal slaapplekken.
3. Bij het stellen van een maximum aantal slaapplekken wordt in acht genomen dat het zwaarwegende belang om de leefbaarheid in de omgeving en in toeristische gebieden binnen het grondgebied van Amsterdam te beschermen, zich niet hiertegen verzet.
4. In afwijking van het derde lid wordt bij het stellen van een maximum aantal slaapplekken ook in acht genomen de zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen die dit rechtvaardigen.
5. Het eerste tot en met vierde lid zijn van overeenkomstige toepassing op de uitbreiding van de bruto-vloeroppervlakte van een bestaand hotel.

### **Artikel 1.7 Meldingsplicht aantal slaapplekken in nieuwe hotels en bij hoteluitbreiding**

1. Voor zover geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is voor een nieuw hotel, is het verboden het realiseren van het hotel aan te vangen zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. De melding, bedoeld in het eerste lid, bevat, voor zover van toepassing, de volgende gegevens:
  - a. de bestaande en de beoogde bruto-vloeroppervlakte van het hotel;
  - b. het bestaande en het beoogde aantal slaapplekken in het hotel.
3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de uitbreiding van de bruto-vloeroppervlakte van een bestaand hotel.

---

## Toelichting

### Algemene toelichting

#### 1 Algemene toelichting

De voorliggende voorbeschermingsregels beogen het aantal slaapplekken in bestaande hotels te maximaleren en op het aantal slaapplekken in nieuwe hotels te sturen. Deze regels gelden voor heel Amsterdam. Met deze voorbeschermingsregels wordt vooruitgelopen op de voorgenomen wijziging van het omgevingsplan. Door middel van voorbescherming wordt voorkomen dat hoteliers op de voorgenomen wijziging kunnen anticiperen en zo veel mogelijk slaapplekken kunnen toevoegen. Deze voorbeschermingsregels gelden aanvullend op en in afwijking van het huidige omgevingsplan.

Het gebruik van gronden voor een hotel is in het omgevingsplan dan wel bij omgevingsvergunning geregeld. Voor wat betreft het omgevingsplan gaat het met name om het tijdelijke deel van het omgevingsplan: hieronder vallen de nog geldende bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten die onder het oude recht zijn vastgesteld maar nog niet zijn vervangen. Voor een meer uitgebreide toelichting hierop wordt verwezen naar de algemene toelichting van de Wijzigingsbesluit Omgevingsplan gemeente Amsterdam: Basisregeling (*Gemeentebled* 2024, 411678).

De oprichting of uitbreiding van een hotel wordt in zijn algemeenheid begrensd door ruimtelijke regels over bouwhoogten en bouwgrenzen. Doorgaans is er in onder oud recht vastgestelde bestemmingsplannen geen maximum gesteld aan het aantal slaapplekken. Hierdoor kunnen hoteliers zo veel mogelijk slaapplekken in hun hotels realiseren als zij wenselijk achten. In het verleden bestond geen noodzaak om het aantal slaapplekken in hotels te maximaleren. Dat is nu anders.

Het reguleren van het aantal slaapplekken in hotels heeft als doel de groei van het aantal toeristenovernachtingen af te remmen. Daarmee kan de toeristische draagkracht in de stad beter worden gewaarborgd. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het beschermen van het stedelijk milieu. Uit het O&S-onderzoek Toeristische draagkracht van wijken in Amsterdam 2023 blijkt dat de leefbaarheid voornamelijk onder druk staat in de binnenstad en in de ring rondom het centrum, waar de toeristische druk en overlast hoog is. De mate van toeristische druk en overlast hangt logischerwijs samen met de totale overnachtingscapaciteit in Amsterdam. De toeristische gebieden zullen immers bezoekers blijven aantrekken, ook als de hotels elders in de stad zijn gelegen. Het stadsbreed sturen op het aantal slaapplekken in hotels is daarom noodzakelijk. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling om bestaande rechten van hoteliers weg te nemen. Het moet mogelijk blijven om toeristen te verwelkomen, maar zonder dat de leefbaarheid verder onder druk komt te staan. Hiermee gaan de voorbeschermingsregels niet verder dan nodig is.

De noodzaak om op de toename van het aantal slaapplekken in hotels te sturen volgt uit de Verordening op toerisme in balans Amsterdam. Deze verordening heeft de gemeenteraad op 8 juli 2021 vastgesteld, naar aanleiding van het volksinitiatief 'Amsterdam heeft een keuze' van 2020. De gedachte is dat vanaf een bepaald aantal bezoekers de stad uit balans raakt en de nadelen van toerisme groter worden dan de voordelen. De verordening schrijft daarom een bandbreedte voor het aantal toeristenovernachtingen per jaar. Het gaat om een onder- en bovengrens van het totaal aantal toeristenovernachtingen per jaar. Binnen deze bandbreedte wordt er balans gezocht te zijn tussen de belangen van bewoners, ondernemers en bezoekers binnen Amsterdam. De bandbreedte is vastgesteld op 10 en 20 miljoen toeristenovernachtingen per jaar, waarbij respectievelijk 12 en 18 miljoen toeristenovernachtingen per jaar als signaalwaarden gelden. Ingrijpen is nodig indien het verwachte aantal toeristenovernachtingen van het laatste geprognosticeerde kalenderjaar buiten de signaalwaarden valt. Volgens de Bezoekersprognose 2023-2025 van O&S wordt voor 2025 ingeschat dat het aantal toeristenovernachtingen zal uitkomen tussen 22 en 25 miljoen. Zonder verder in te grijpen zullen de signaalwaarde maar ook de bovengrens uit de verordening worden overschreden.

Het sturen op het aantal slaapplekken in hotels bouwt voort op het restrictieve overnachtingsbeleid van Amsterdam. Het uitgangspunt van het Hotelbeleid 2024 is dat de gemeente geen medewerking meer verleent aan hotelinitiatieven die niet passen in het geldende omgevingsplan. Echter, om hotelontwikkelingen niet geheel onmogelijk te maken wordt de nieuw-voor-oud regeling uit het overnachtingsbeleid van 2021 behouden. Dit betekent dat een nieuw hotel alleen nog kan worden gerealiseerd als een oud hotel sluit, mits er sprake is van een kwalitatieve verbetering en de overnachtingscapaciteit gelijk blijft. Om te borgen dat de overnachtingscapaciteit gelijk blijft, schrijft het hotelbeleid voor dat in de omgevingsvergunning het maximale aantal slaapplekken wordt vastgesteld. Deze beperking kan echter alleen worden opgelegd voor zover een hotel niet past in het omgevingsplan. Nieuwe hotelinitiatieven die binnen het omgevingsplan passen kunnen niet op grond van het hotelbeleid aan een maximum worden onderworpen. Dit geldt ook voor bestaande hotels die vóór het hotelbeleid zijn gerealiseerd. Mede hierdoor is het voor deze hotels mogelijk om zonder beperking slaapplekken toe te voegen. Het voorbereidingsbesluit

---

beantwoordt aan de behoefte om het aantal slaapplekken in deze hotels te reguleren. Tegelijkertijd is in het voorbereidingsbesluit opgenomen de mogelijkheid die het hotelbeleid aan het college biedt om een uitzondering op het hotelbeleid te maken vanwege zwaarwegende gronden. Daarbij houdt het college rekening met de specifieke omstandigheden die betrekking hebben op het hotelplan en de omgeving.

Het is voorstelbaar dat hoteliers gebruik maken van de mogelijkheden om meer of zoveel mogelijke slaapplekken te realiseren. Te denken valt aan het plaatsen van extra (stapel)bedden, kleinere kamers, het omzetten van nevenruimten naar kamers en het benutten van uitbouw-, opbouw- of onderkelderingsmogelijkheden. Vast staat dat ondanks de genomen maatregelen, de totale overnachtingscapaciteit in de stad de afgelopen jaren is toegenomen. Deze groei in overnachtingscapaciteit is ook terug te zien in het aantal toeristenovernachtingen in de stad. Dit onderstreept de noodzaak om het maximum aantal slaapplekken in hotels te reguleren.

---

## Artikelsgewijze Toelichting

### Artikel 1.1 Begripsbepaling

Dit artikel bevat de begripsbepaling voor de toepassing van de voorbeschermingsregels.

De definitie van hotel is ontleend aan de begripsbepaling die in de basisregeling voor het omgevingsplan is opgenomen. Hotels kunnen verschillende vormen aannemen, waardoor het wenselijk is dat ook verwante vormen van logiesverstrekking onder het begrip hotel kunnen worden geschaard. Voorkomen moet worden dat met hotels vergelijkbare vormen van logiesverstrekking wel onbeperkt het aantal slaapplekken kan vergroten. Voorbeelden hiervan zijn hostels en jeugdherbergen. Onder hotel wordt niet begrepen het gebruik van woonruimtes of de daarbij behorende opstallen voor bed & breakfast, short stay of vakantieverhuur. Deze vormen van overnachting zijn niet met hotels te vergelijken. Ze zijn bovendien in voldoende mate gereguleerd door onder andere de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024. Het aanvullend reguleren van deze vormen van overnachting met een voorbereidingsbesluit en een daaropvolgende wijziging van het omgevingsplan is daarom niet aangewezen.

Het tijdstip van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels wordt als peilmoment gehanteerd om te bepalen of sprake is van een bestaande of nieuwe situatie. Door bestaande hotels en het bestaande aantal slaapplekken in hotels te beperken tot legaal aanwezige hotels en slaapplekken in hotels, wordt verder voorkomen dat illegale hotels dan wel hotels met een illegaal aantal slaapplekken onbedoeld worden gelegaliseerd.

Voor de definitie van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken is ook aangesloten bij de basisregeling.

### Artikel 1.2 Meet- en regelregels

Voor de wijze van meten van de bruto-vloeroppervlakte is aangesloten bij de basisregeling.

### Artikel 1.3 Vergunningplicht voor het vergroten van het aantal slaapplekken in bestaande hotels

#### *Eerste lid*

Het eerste lid behelst de vergunningplicht voor het vergroten van het bestaande aantal slaapplekken in bestaande hotels. Deze vergunningplicht voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit voorkomt dat hoteliers zonder meer extra slaapplekken kunnen toevoegen. Zolang geen omgevingsvergunning is verleend, is het maximum aantal slaapplekken in een hotel gelijk aan het aantal slaapplekken dat tot en met het peilmoment feitelijk en legaal aanwezig was.

#### *Tweede lid*

Het derde lid bakent de reikwijdte van de vergunningplicht voor bestaande hotels af. De vergunningplicht is niet van toepassing op de latere uitbreiding van een bestaand hotel. De vergunningplicht beperkt zich daarmee tot de bestaande bruto-vloeroppervlakte van een hotel. Gekozen is om voor hoteluitbreidingen aan te sluiten bij de regeling die voor nieuwe hotels geldt. Bij nieuwe hotels en hoteluitbreidingen neemt de bruto-vloeroppervlakte toe. Op het bestaand deel van een bestaand hotel zijn dus andere regels van toepassing dan op het nieuwe deel.

### Artikel 1.4 Beoordelingsregel voor het vergroten van het aantal slaapplekken in bestaande hotels

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat de beoordelingsregel voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor extra slaapplekken in een bestaand hotel. Met de beoordelingsregel wordt beoogd om alleen bij hoge uitzondering mee te werken aan een uitbreiding van de overnachtingscapaciteit van hotels. Het belang van de leefbaarheid wordt bij elke aanvraag om extra slaapplekken zwaar gewogen.

---

Het aantal slaappleaatsen van een hotel heeft gevolgen voor toeristische gebieden in Amsterdam die buiten de directe omgeving van dat hotel liggen. Hotelgasten blijven namelijk niet alleen in de omgeving van het hotel. Ze verplaatsen zich naar gebieden waar de toeristische druk al hoog is. Iedere extra slaappleaats heeft daarom gevolgen voor de leefbaarheid in de toeristische gebieden. De leefbaarheid in de toeristische gebieden wordt daarom ook meegewogen.

Het effect dat het aantal slaappleaatsen van een hotel heeft kan verder per omgeving verschillend zijn. Er zijn wijken of buurten die onvoldoende zijn toegerust om een hoge concentratie hotelgasten op te kunnen vangen. Dit kan worden beoordeeld aan de hand van de indicatoren die ook voor het meten van toeristische draagkracht worden gebruikt. Te denken valt aan: een hoge concentratie van logiesaccommodaties, een hoge concentratie van toeristische attracties en toeristisch aanbod, aan bezoekers gerelateerde overlast, en de druk op de openbare ruimte.

#### *Tweede lid*

In zeer uitzonderlijke gevallen kunnen er zwaarwegende economische of maatschappelijke redenen zijn om extra slaappleaatsen toe te staan in een bestaand hotel. Het is niet mogelijk om voor die gevallen af te wijken van het voorbereidingsbesluit met een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het tweede lid voorziet in een vangnet voor die bijzondere situaties.

### **Artikel 1.5 Overgangsbepaling bestaande hotels**

Dit artikel voorziet in een specifieke overgangsbepaling voor bestaande hotels. De vergunningplicht is niet van toepassing als op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels sprake is van een lopende aanvraag. Hoteliers die voor de datum van inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels een aanvraag omgevingsvergunning hebben ingediend die een vergroting van het aantal slaappleaatsen in een hotel met zich meebrengt, hebben naar verwachting al de nodige kosten gemaakt. De voorbeschermingsregels waren bij deze hoteliers niet bekend op het moment dat zij een aanvraag hebben ingediend. De vergunningplicht van toepassing laten zijn op lopende aanvragen is daarom niet redelijk.

### **Artikel 1.6 Vergunnings- en maatwerkvoorschriften voor het beperken van het aantal slaappleaatsen in nieuwe hotels en bij hoteluitbreiding**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid verschaft de bevoegdheid om het aantal slaappleaatsen te maximeren door middel van vergunningsvoorschriften. Hiermee kan het aantal slaappleaatsen bij vergunningverlening worden vastgelegd. Bij de meeste nieuwe hotels zal een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig zijn voor het bouwen daarvan.

Het eerste lid is ook van toepassing op uitbreidingen van bestaande hotels waarvoor doorgaans ook een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is. Het vierde lid voorziet hierin.

#### *Tweede lid*

Het kan voorkomen dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet nodig is voor het bouwen van een nieuw hotel. Te denken valt aan transformaties naar hotels zonder bouwactiviteiten, of hotels die vóór inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels voor een langere tijd leeg stonden en na inwerkingtreding weer in gebruik worden genomen. In dat geval voorziet het tweede lid in de bevoegdheid om het aantal slaappleaatsen te maximeren door middel van maatwerkvoorschriften. Met maatwerkvoorschriften kan het aantal slaappleaatsen bedoeld in het eerste lid worden vastgelegd.

Het tweede lid is ook van toepassing op uitbreidingen van bestaande hotels op grond van het vierde lid. Ook bij hoteluitbreidingen kan het voorkomen dat een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken niet nodig is. Te denken valt aan de mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen.

#### *Derde lid*

---

Het derde lid bevat beoordelingsregel voor het verbinden van vergunningsvoorschriften en het stellen van maatwerkvoorschriften bij nieuwe hotels, dan wel hoteluitbreidingen. Met deze beoordelingsregel wordt aangesloten bij de beoordelingsregel die voor extra slaapplekken in bestaande hotels gelden. Hiermee wordt dus ook beoogd het belang van de leefbaarheid zwaar te laten meewegen. In geval van gebiedsontwikkeling is het bijvoorbeeld denkbaar dat een bepaald aantal slaapplekken nodig is, maar zonder dat dit ten koste gaat van de leefbaarheid.

Voor een uitgebreide toelichting van de beoordelingsregel, zie de toelichting behorend bij het artikel 1.2.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid maakt het mogelijk dat bij nieuwe hotels dan wel hoteluitbreidingen ook rekening kan worden gehouden met zwaarwegende economische of maatschappelijke belangen. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 1.2 dat voor bestaande hotels geldt.

#### *Vijfde lid*

In het vijfde lid worden de beperkende regels voor nieuwe hotels van overeenkomstige toepassing verklaard op uitbreidingen van bestaande hotels. In beide gevallen neemt de bruto-vloeroppervlakte toe.

### **Artikel 1.7 Meldingsplicht aantal slaapplekken in nieuwe hotels en bij hoteluitbreiding**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid voorziet in een meldingsplicht voor het realiseren van een nieuw hotel, voor het geval dat geen omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwwerken nodig is. De meldingsplicht zorgt ervoor dat van tevoren kenbaar is hoeveel slaapplekken de melder beoogt toe te voegen. Op basis van de melding kan het college vervolgens maatwerkvoorschriften stellen ter beperking van het aantal slaapplekken in een hotel.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid staan de gegevens die bij de melding voor het realiseren van een nieuw hotel moeten worden aangeleverd.

Het tweede lid is ook van toepassing op hoteluitbreidingen op grond van het derde lid, met dien verstande dat alleen bij hoteluitbreidingen sprake is van bestaande bruto-vloeroppervlakte en bestaand aantal slaapplekken.

#### *Derde lid*

In het derde lid wordt de meldingsplicht voor nieuwe hotels van overeenkomstige toepassing verklaard op hoteluitbreidingen. Ook bij hoteluitbreidingen wordt het wenselijk geacht dat van tevoren kenbaar is hoeveel slaapplekken beoogd te worden toegevoegd.



---

## Motivering

### 1 Motivering van het voorbereidingsbesluit slaappleatsen hotels

#### Algemeen

Amsterdam voert vanwege drukte en disbalans tussen wonen, werken en recreëren al jarenlang intensief beleid via diverse sporen om die balans en de beleving van drukte te verbeteren. De Amsterdammer vraagt hier ook om. Met name in de binnenstad en de ring rond het centrum wordt een nog steeds toenemende toeristische druk en overlast ervaren. Het is de wens van het stadsbestuur om tot op zekere hoogte bezoekers te verwelkomen, maar gelijktijdig de leefbaarheid voor de bewoners van Amsterdam te verbeteren.

De afgelopen jaren heeft het stadsbestuur een reeks maatregelen genomen om tot minder toeristenovernachtingen te komen en daarmee overtoerisme tegen te gaan. Dankzij het hotelbeleid is het vestigen van nieuwe hotels sterk aan banden gelegd. Ook is het streven van het college om bij de gebiedsgewijze uitrol van het omgevingsplan onbenutte hotelrechten weg te bestemmen.

#### *Noodzaak van het voorbereidingsbesluit*

De noodzaak om meer grip te krijgen op de overnachtingscapaciteit is hoog. Het is voorstelbaar dat hoteliers gebruik maken van de mogelijkheden om meer of zoveel mogelijke slaappleatsen te realiseren. Te denken valt aan het plaatsen van extra (stapel)bedden, kleinere kamers, het omzetten van nevenruimten naar kamers en het benutten van uitbouw-, opbouw- of onderkelderingsmogelijkheden. Vast staat dat ondanks de genomen maatregelen, de totale overnachtingscapaciteit in de stad de afgelopen jaren is toegenomen. Deze groei in overnachtingscapaciteit is ook terug te zien in de toename van het aantal hotelovernachtingen in de stad. In 2023 waren er 20,4 miljoen hotelovernachtingen, 22 procent meer dan in 2022 en 11 procent meer dan in het pre-coronajaar 2019. Volgens de laatste bezoekersprognose van O&S wordt zonder ingrijpen tussen 22 en 25 miljoen toeristenovernachtingen verwacht in 2025. Dit is meer dan de signaalwaarde van 18 miljoen en meer dan de bovengrens van 20 miljoen die de Verordening op toerisme in balans Amsterdam voorschrijft.

Het reguleren van het aantal slaappleatsen in hotels heeft als doel de groei van het aantal toeristenovernachtingen af te remmen. Daarmee kan de toeristische draagkracht in de stad beter worden gewaarborgd. Dit levert een belangrijke bijdrage aan het beschermen van het stedelijk milieu. Uit het O&S-onderzoek Toeristische draagkracht van wijken in Amsterdam 2023 blijkt dat de leefbaarheid voornamelijk onder druk staat in de binnenstad en in de ring rondom het centrum, waar de toeristische druk en overlast hoog is. De mate van toeristische druk en overlast hangt logischerwijs samen met de totale overnachtingscapaciteit van Amsterdam. De toeristische gebieden zullen immers bezoekers blijven aantrekken, ook als de hotels elders in de stad zijn gelegen. Het stadsbreed sturen op het aantal slaappleatsen in hotels is daarom noodzakelijk. Tegelijkertijd is het niet de bedoeling om bestaande rechten van hoteliers weg te nemen. Het moet mogelijk blijven om toeristen te verwelkomen, maar zonder dat de leefbaarheid verder onder druk komt te staan. Hiermee gaat de regulering niet verder dan nodig is.

#### *Het omgevingsplan als instrument*

Het omgevingsplan is het geëigende instrument om het aantal slaappleatsen in bestaande hotels te reguleren. Het streven is om daarmee de groei van de overnachtingscapaciteit af te remmen. Dit kan worden bereikt door met het omgevingsplan te sturen op het maximale aantal slaappleatsen in hotels. Daarmee wordt ook bijgedragen aan een gelijk speelveld voor alle hoteliers: momenteel kunnen alleen nieuwe hotelinitiatieven die niet in het omgevingsplan passen, worden onderworpen aan een maximum aantal slaappleatsen. Een dergelijke regeling voor bestaande hotels is dus nodig, maar ontbreekt nog. Hiervoor zal het omgevingsplan moeten worden gewijzigd. Deze wijziging van het omgevingsplan vergt een zorgvuldige voorbereiding, met name door de juridische en technische uitdagingen die de nieuwe Omgevingswet met zich meebrengt. Ter overbrugging hiervan wordt voorgesteld een voorbereidingsbesluit te nemen. Hiermee is het mogelijk om alvast in te grijpen, in afwachting van de voorgenomen regeling in het omgevingsplan.

#### *Vorbereidingsbesluit als collegebevoegdheid*

---

Nieuw onder de Omgevingswet is dat de gemeenteraad de bevoegdheid om een voorbereidingsbesluit te nemen kan delegeren aan het college. Van deze mogelijkheid heeft de gemeenteraad gebruik gemaakt. Dit betekent dat het college exclusief bevoegd is een voorbereidingsbesluit te nemen. De bevoegdheid om de daaropvolgende wijziging van het omgevingsplan vast te stellen, ligt wel nog steeds bij de gemeenteraad.

## **Inhoud en werking van het voorbereidingsbesluit (artikel I)**

### *Vorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan*

Met het voorliggende voorbereidingsbesluit wordt vooruitgelopen op de beoogde wijziging van het omgevingsplan die het maximale aantal slaapplekken in hotels reguleert. Het doel van het voorbereidingsbesluit is eveneens om de groei van de overnachtingscapaciteit tegen te gaan. Dit kan worden bereikt door alvast met het voorbereidingsbesluit op het aantal slaapplekken in hotels te sturen. Het voorbereidingsbesluit voorziet in de mogelijkheid om onmiddellijk na bekendmaking daarvan in te grijpen. Daarnaast wordt het voorbereidingsbesluit geheim gehouden tot het moment van inwerkingtreding. Hiermee wordt voorkomen dat hoteliers op het voorbereidingsbesluit kunnen anticiperen en tussentijds hun overnachtingscapaciteit zo veel mogelijk kunnen vergroten.

Het voorbereidingsbesluit moet worden beschouwd als een tussenstap naar de beoogde wijziging van het omgevingsplan. De geboden voorbereidingsbescherming is immers tijdelijk van aard. Deze vervalt na een jaar en zes maanden na inwerkingtreding. Wordt in die periode de beoogde wijziging van het omgevingsplan bekendgemaakt, dan duurt de voorbereidingsbescherming voort tot inwerkingtreding (of vernietiging) van de beoogde wijziging van het omgevingsplan. De inzet is daarom om binnen de werkingsduur van het voorbereidingsbesluit een wijziging van het omgevingsplan voor te leggen aan de raad, met als doel het reguleren van het aantal slaapplekken.

Het voorbereidingsbesluit wijzigt het omgevingsplan tijdelijk door voorbeschermingsregels toe te voegen.

### *Toepassingsbereik van de voorbeschermingsregels*

De voorbeschermingsregels gelden voor het hele grondgebied van Amsterdam. Daarmee kan de totale overnachtingscapaciteit in de stad worden beperkt. Het uitzonderen van bepaalde gebieden, zoals buiten de binnenstad, zou ertoe leiden dat extra hotelovernachtingen alsnog gefaciliteerd kunnen worden. Dit verschuift alleen het probleem ten dele. De toeristische gebieden waar de leefbaarheid al onder druk staat, trekken immers ook bezoekers aan die elders in de stad overnachten.

Het toepassingsbereik van de voorbeschermingsregels is verder op twee punten afgebakend. Ten eerste hebben de voorbeschermingsregels geen betrekking op buitenplanse omgevingsplanactiviteiten. De voorbeschermingsregels zijn dus niet van toepassing op hotels die niet planologisch zijn toegestaan. Aan deze hotelinitiatieven wordt op basis van het huidige hotelbeleid in principe niet meegewerkt. Ten tweede zijn de voorbeschermingsregels niet van toepassing op het gebruik van woonruimte of de daarbij behorende opstellen voor bed & breakfast, short stay of vakantieverhuur. Deze vormen van overnachting zijn niet met hotels te vergelijken. Ze zijn in voldoende mate gereguleerd, door onder andere de Huisvestingsverordening Amsterdam 2024. Het aanvullend reguleren van deze vormen van overnachting met een voorbereidingsbesluit en een daaropvolgende wijziging van het omgevingsplan is daarom niet aan de orde.

### *Voorbeschermingsregels voor bestaande hotels, nieuwe hotels en hoteluitbreidingen*

De voorbeschermingsregels bevatten aparte regelingen voor bestaande hotels enerzijds en nieuwe hotels en hoteluitbreidingen anderzijds. Voor het onderscheid is bepalend of sprake is van beddenuitbreiding binnen bestaande bruto-vloeroppervlakte of nieuwe bruto-vloeroppervlakte. Bij nieuwe hotels en bij hoteluitbreidingen neemt de bruto-vloeroppervlakte toe. Voor deze categorie ligt het daarom voor de hand dezelfde regels te hanteren. Op het bestaand deel van een bestaand hotel zijn dus andere regels van toepassing dan op het nieuwe deel.

Bij bestaande hotels is het verboden om zonder omgevingsvergunning het bestaande aantal slaapplekken in bestaande hotels te vergroten. Zolang geen omgevingsvergunning is verleend, is het maximum aantal

---

slaapplaatsen in een hotel gelijk aan het aantal slaapplaatsen dat tot en met het peilmoment feitelijk en legaal aanwezig was. Op deze wijze zorgt de vergunningplicht voor een bevestiging van het bestaande aantal slaapplaatsen.

Bij nieuwe hotels en hoteluitbreidingen is het college bevoegd om per hotel het aantal slaapplaatsen te maximeren met een vergunnings- of maatwerkvoorschrift. Het vergunningsvoorschrift is bedoeld voor nieuwe hotels en hoteluitbreidingen waarvoor een omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is. Dit is doorgaans het geval. Het maatwerkvoorschrift is bedoeld voor nieuwe hotels en hoteluitbreidingen waarvoor geen omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is. Dit zal minder vaak voorkomen.

#### *Het zwaarwegende belang van de leefbaarheid als beoordelingsregel*

Aanvragen om een omgevingsvergunning voor beddenuitbreiding worden getoetst aan de volgende beoordelingsregel: het zwaarwegende belang om de leefbaarheid in de omgeving en in toeristische gebieden binnen het grondgebied van Amsterdam te beschermen, mag zich niet tegen de beddenuitbreiding verzet.

Met de beoordelingsregel wordt beoogd om alleen bij hoge uitzondering mee te werken aan een uitbreiding van de overnachtingscapaciteit van hotels. Het belang van de leefbaarheid wordt bij elke aanvraag om extra slaapplaatsen zwaar gewogen. Dezelfde beoordelingsregel is ook van toepassing op het verbinden van vergunningsvoorschriften of het stellen van maatwerkvoorschriften.

In zeer uitzonderlijke gevallen kunnen er zwaarwegende economische of maatschappelijke redenen zijn om tot een andere afweging te komen. De voorbeschermingsregels voorzien in een vangnet voor die bijzondere situaties. Dit is in lijn met de mogelijkheid die het hotelbeleid aan het college biedt om een uitzondering op het hotelbeleid te maken vanwege zwaarwegende gronden.

#### *Meldingsplicht als voorbeschermingsregel*

Ten slotte voorzien de voorbeschermingsregels in een meldingsplicht voor nieuwe hotels en hoteluitbreidingen, voor het geval dat geen omgevingsvergunning voor het bouwen nodig is. De meldingsplicht zorgt ervoor dat van tevoren kenbaar is hoeveel slaapplaatsen de melder beoogt toe te voegen. Op basis van de melding kan het college vervolgens maatwerkvoorschriften stellen ter beperking van het aantal slaapplaatsen in een hotel.

#### **Inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit met ingang van de dag van bekendmaking (artikel II)**

Gekozen is om het voorbereidingsbesluit en daarmee de voorbeschermingsregels in werking te laten treden met ingang van de dag van bekendmaking. In combinatie met de opgelegde geheimhouding wordt hiermee voorkomen dat hoteliers tussentijds het aantal slaapplaatsen zullen vergroten.