

Vastgesteld
db 2 maart 2010

<<Kenmerk>>



Gemeente Amsterdam
Stadsdeel Centrum

Sector PWE
Afdeling Economische Zaken

Monitor Hotelkamers Binnenstad

Periode 16 juni 2008 – 31 december 2009

Inhoud

1 Inleiding	3
2 Uitgangspunten hotelbeleid	4
2.1 Afspraak met centrale stad	4
2.2 Algemene beleidscriteria	5
2.3 Aanvullende criteria per gebied	5
2.4 Voorkeursgebieden	6
2.5 Tophotels	7
3 Ontwikkelingen in de hotelmarkt	8
4 Stand van zaken aantal kamers	10
4.1 Toelichting kolommen tabel 4.1	10
4.2 Toelichting per gebied	14
4.3 Monitor centrale stad	17
5 Effect van beleidscriteria	18
5.1 Sturing ten behoeve van functiemenging	18
5.2 Effect van gebiedsquota	18
5.3 Effect algemene beleidscriteria op aanvragen	19
6 Conclusie	21
6.1 Cijfers	21
6.2 Beleidsdoelstellingen	21
6.3 Uitvoering	22
Bijlage 1	23

1 Inleiding

Op 16 juni 2008 is het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 van stadsdeel Centrum in werking getreden.¹ In het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 zijn de uitgangspunten en criteria voor hotelontwikkeling in de binnenstad voor de beleidsperiode 2008-2011 vastgelegd. Elke twee jaar wordt een overzicht gegeven van hotelontwikkeling in de binnenstad in de Monitor Hotelkamers Binnenstad.

In de u voorliggende monitor vindt u de stand van zaken vanaf de periode dat het nieuwe hotelbeleid in werking is getreden tot aan de helft van de beleidsperiode 2008-2011 (31 december 2009).

In deze monitor worden in hoofdstuk twee eerst de uitgangspunten van het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 samengevat. In hoofdstuk drie zal kort worden ingegaan op de actuele ontwikkelingen van de hotelmarkt in Amsterdam en de gevolgen voor het beleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier per gebied een overzicht gegeven van het aantal hotelkamers in de binnenstad dat vanaf 16 juni 2008 t/m 31 december 2009 is aangevraagd en hoeveel kamers al of niet binnen het beleid passen. Ook wordt per gebied een toelichting gegeven.

In hoofdstuk vijf wordt het effect van de beleidscriteria op de aanvragen weergegeven. En tot slot volgt in hoofdstuk zes de conclusie.

¹ Op 29 mei 2008 is het Hotelbeleid Binnenstad 2008 – 2011 vastgesteld door de deelraad van stadsdeel Centrum. Op 25 juni 2009 is het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 aangepast en vastgesteld door de deelraad van stadsdeel Centrum.

2 Uitgangspunten hotelbeleid

In dit hoofdstuk worden de uitgangspunten van het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 samengevat.

2.1 Afspraak met centrale stad

Het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 geeft uiting aan de breed gedeelde analyse in 2005 en 2006 dat er een tekort is aan hotelkamers in de regio Amsterdam en dat dit één van de knelpunten is van economische groei in de regio.²

In de stedelijke Hotelnota 2007-2010 is berekend dat de vraag naar hotelovernachtingen in de gemeente Amsterdam zeker tot 2015 met gemiddeld 4% per jaar zal groeien en dat er behoefte is aan 9.000 nieuwe hotelkamers in Amsterdam. Om de stedelijke, regionale en landelijke economische ambities te kunnen realiseren is het van belang om in deze behoefte aan hotelkamers te voorzien. De binnenstad van Amsterdam speelt daar een belangrijke rol in.

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum erkent het belang van de binnenstad voor de toeristische en economische ontwikkeling van de hele stad en van de regio. In 2007 heeft het dagelijks bestuur daarom met het College van Burgemeester en Wethouders afgesproken om zich in te zetten voor het realiseren van 1000 nieuwe hotelkamers in de binnenstad in de periode 2008 t/m 2011. Waaronder maximaal twee hotels van absolute topklasse (boven het niveau van de huidige Amsterdamse vijfsterrenhotels).

Met deze afspraak verschilt het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 op een belangrijk punt van de voorgaande beleidsperiodes (Hotelbeleid Binnenstad 2004-2007 en Hotelbeleid Binnenstad 1999-2003). Terwijl in de voorgaande beleidsperiodes het uitgangspunt was om terughoudend te zijn met hotelontwikkeling in de binnenstad, is het huidige Hotelbeleid Binnenstad juist ontwikkelingsgericht. Niet een maximum van 600 kamers is het uitgangspunt maar een streven om 1000 kamers mogelijk te maken.

Wel blijft functiemenging (een goede mix van wonen, werken en recreëren) in de binnenstad het uitgangspunt. Sturing van hotelontwikkeling wordt noodzakelijk geacht om de precare balans tussen de verschillende functies in de binnenstad te beschermen. Deze sturing vindt plaats door middel van vijf algemene beleidscriteria en door gebiedsdifferentiatie. Het dagelijks bestuur zal alleen dan medewerking verlenen aan een wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan om een hotelbestemming toe te staan, als aan de beleidscriteria wordt voldaan.

² Stedelijke Nota Hotelbeleid Binnenstad 2007-2010, Amsterdam Topstad (2006), Basisprogramma Economie 2007-2010, Ontwikkelingsplan Economie Regio Amsterdam OPERA, Grotestedenbeleid 2005-2009

2.2 Algemene beleidscriteria

Alle hotelinitiatieven moeten voldoen aan de vijf algemene beleidscriteria uit het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011.

Deze criteria zijn in het onderstaande kort samengevat. De volledige tekst bij deze criteria is te vinden in het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011.

1. Bevordering van de functiemenging

Externe functiemenging: in gebieden waar weinig hotels zijn is uitbreiding van het aantal hotels en hotelkamers gewenst terwijl in gebieden (of straten) waar een monocultuur dreigt te ontstaan hotelontwikkeling juist ongewenst is.

Interne functiemenging: om de levendigheid en economische diversiteit te stimuleren wordt (afhankelijk van de aard/omvang en uitstraling van het pand) ook naar interne functiemenging (in het pand) gestreefd.

2. Kwaliteitsimpuls

Het hotelinitiatief moet leiden tot een kwaliteitsimpuls voor de locatie en/of de omgeving.

3. Geen overmatige verkeersaantrekkende werking

Door realisatie van het hotel mag geen verkeersaantrekkende werking ontstaan.

4. Parcellering en architectonische kwaliteit

Hotelontwikkeling mag geen afbreuk doen aan de historische ruimtelijke structuur en historische waardevolle bebouwing in de binnenstad.

5. Beschermen woonfunctie

De woonfunctie in de binnenstad behoeft bescherming, onder andere voor vraag naar de hotelfunctie. Het omzetten van een woonfunctie naar een hotelfunctie is (indien aan de overige beleidscriteria wordt voldaan en indien medewerking kan worden verleend op basis van de Regionale Huisvestingsverordening) alleen mogelijk als het aantal woningen/totale woonoppervlakte dat verloren gaat in redelijke verhouding staat tot het aantal te realiseren hotelkamers/hoteloppervlakte. Er mogen slechts enkele woningen per initiatief verloren gaan.

2.3 Aanvullende criteria per gebied

Omdat de binnenstad veel verschillende gebieden kent met soms een hoge mate van functiemenging en soms juist een gebrek daaraan, is de binnenstad in het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 opgedeeld in verschillende gebieden (zie bijlage 1). Voor deze gebieden gelden naast de vijf algemene beleidsregels nog aanvullende criteria en/of een maximering van het aantal hotelkamers dat in het gebied ontwikkeld mag worden.

Postcodegebied 1012

Voor dit gebied gelden naast de vijf algemene beleidscriteria de criteria die zijn vastgesteld in de "Strategienota 1012, Hart van Amsterdam".

In het postcodegebied 1012 wordt een verbetering van bestaande hotels nagestreefd. Daarnaast worden geen extra hotels toegestaan, tenzij het initiatieven betreffen met uitzonderlijk unieke en/of vernieuwende concepten. Indien deze initiatieven gehonoreerd worden, vallen deze buiten het quotum van 1000 kamers dat in het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 is opgenomen.

Na uitgebreide politieke discussie en afweging, is één initiatief gehonoreerd waarvoor een bouwaanvraag in behandeling is. Het gaat om een aanvraag van 100 kamers voor het Kadasterpand. Dit is een van de tien sleutelprojecten van 1012.

Transformatie van het 1012 gebied vindt ook plaats door uitruil; bonafide investeerders die slechte hotels opkopen, worden gefaciliteerd in het realiseren van een goed hotel op een andere locatie. Er heeft één uitruil plaatsgevonden waarbij een hotel van 60 kamers zal worden gerealiseerd op de Elandsgracht. Uitruil in het kader van transformatie 1012 gaat niet ten koste van de betreffende gebiedsquota.

Leidsebuurt

Gelet op de huidige belasting en ontsluiting van het gebied, het beschermen van het woon- en leefklimaat en het instant houden van de functiemenging, is er in dit gebied in de periode 2008-2011 geen ruimte voor nieuwe hotelkamers anders dan in het Gerechtshof en/of het Hirschgebouw.

Grachtengordel

In dit gedifferentieerde gebied is er ruimte voor de ontwikkeling van circa 150 hotelkamers in de periode 2008-2011.

Jordaan

Gezien de kleinschalige structuur van een groot deel van de bebouwing is in dit gebied ruimte voor circa 50 kamers in de periode van 2008-2011.

Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein

In dit woongebied is ruimte voor de ontwikkeling van circa 80 kamers in de periode van 2008-2011. De nadrukkelijke voorkeur in dit gebied betreft hotelontwikkeling richting Centrum Oost.

Weteringbuurt

In dit woongebied is ruimte voor de ontwikkeling van circa 50 kamers in de periode van 2008-2011.

Westelijke Eilanden en Haarlemmerbuurt

In dit woongebied is ruimte voor de ontwikkeling van circa 50 kamers in de periode van 2008-2011.

2.4 Voorkeursgebieden

In de gebieden *Centrum Oost*, *Singelgrachtzone* (inclusief Rozengracht en Vijzelstraat/Vijzelgracht) en de *Prins Hendrikkade* (ten oosten van het Scheepvaarthuis) zijn hotels vanwege de functiemenging juist gewenst. Voor deze gebieden gelden geen aanvullende criteria. Wel is het aantal kamers gebonden aan het maximum van circa 1000 kamers.

2.5 Tophotels

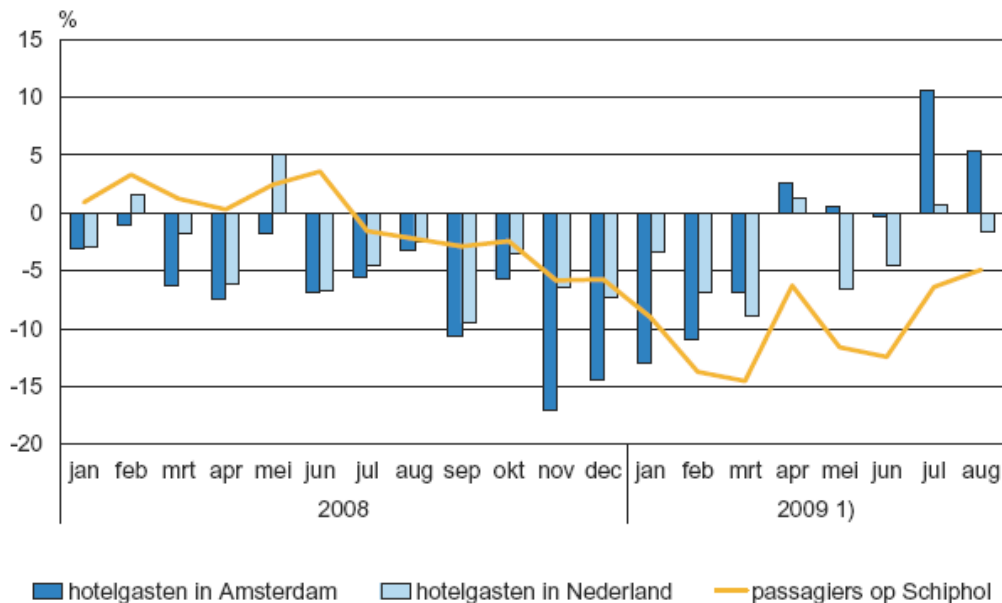
Het dagelijks bestuur wil ook ruimte bieden aan twee tophotels. Dit zijn unieke hotels die boven het niveau van de huidige Amsterdamse vijfsterrenhotels zitten en op dit moment nog niet in Amsterdam zijn gevestigd. Volgens marktpartijen komt alleen de binnenstad in aanmerking voor de vestiging van dergelijke tophotels.

Voor twee tophotels zijn in het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 300 kamers gereserveerd. Het aantal kamers voor de vestiging van een tophotel gaat niet ten koste van een in dat gebied geldend quotum maar wel van het totaal van 1000 kamers. Dit betekent dat de reservering van 300 kamers uiteindelijk ten laste komt van het aantal kamers voor de voorkeursgebieden en de Leidsebuurt.

Het hotelbeleid biedt de ruimte om de reservering van 300 kamers voor twee tophotels door te schuiven naar de volgende beleidsperiode indien tussentijds duidelijk is dat deze 300 kamers niet voor het einde van 2011 gerealiseerd kunnen worden. Of deze reservering nog nodig is, wordt in hoofdstuk vier besproken aan de hand van de cijfers.

3 Ontwikkelingen in de hotelmarkt

Door de wereldwijde financiële crisis is de vraag naar hotelovernachtingen in Amsterdam gedaald. In 2008 waren er ca. 6% minder hotelovernachtingen dan in het topjaar 2007. Het aantal overnachtingen is gedaald van 8,8 miljoen in 2007 naar 8,3 miljoen in 2008.³ In het tweede kwartaal van 2009 is het aantal hotelovernachtingen in Amsterdam weer gestegen ten opzichte van dezelfde periode van 2008 (zie figuur 3.1). Dit is met name te danken aan overnachtingen van Nederlandse toeristen.⁴ Het aantal zakelijke overnachtingen is in 2009 verder gedaald ten opzichte van 2008.⁵



1) Voorlopige cijfers.

bron: CBS/Schiphol Group

Figuur 3.1: Groei hotelgasten en passagiers op Schiphol per maand t.o.v. dezelfde maand een jaar eerder, 2008-2009 (procenten)

Een voor de hand liggende vraag is of de financiële crisis gevolgen heeft voor de berekende behoefte van 9000 hotelkamers in Amsterdam tot 2015. Wethouder Economische Zaken van de centrale stad, Lodewijk Asscher, beantwoordt deze vraag in een brief (9 juli 2009) aan de commissie Financiën en Economische Zaken. De wethouder geeft aan dat wordt vastgehouden aan het ingezette beleid omdat het van belang is om juist nu anticyclisch hotels te ontwikkelen om de potentiële groei na de crisis te kunnen

3 O+S Fact sheet, nummer 1, oktober 2009

4 Nieuws O+S, 14 december 2009

5 O+S Fact sheet, nummer 1, oktober 2009

realiseren. De korte termijnproblematiek moet los gezien worden van de lange termijn verwachting. En die verwachting is dat het toerisme weer groeit en er een periode van hoogconjunctuur volgt.⁶

In de groeiverwachting in de stedelijke Hotelnota 2007-2010 is in de berekening van een gemiddelde jaarlijkse groei in het aantal overnachtingen van 4% rekening gehouden met een dip.⁷ In de berekende behoefte van 9000 hotelkamers is een tijdelijke terugval dus ingecalculerd.

⁶ Brief van Wethouder Economische Zaken, Lodewijk Asscher, aan commissie FEZ, 7 juli 2009, "Hotelbeleid in relatie tot de kredietcrisis".

⁷ Nota Hotelbeleid 2007-2010, paragraaf 1.1

4 Stand van zaken aantal kamers

In onderstaande tabel (4.1) wordt een overzicht gegeven van de aantallen aanvragen en kamers die in elk quotumgebied zijn aangevraagd, goedgekeurd of afgewezen en voor welke initiatieven een bouwvergunning is aangevraagd en/of verleend. Daarnaast geeft tabel 4.1 een overzicht van de aantallen kamers die binnen de betreffende quota nog te vergeben zijn en hoeveel kamers er zijn gerealiseerd.

4.1 Toelichting kolommen tabel 4.1

Quotum kamers: het in het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 vastgelegde aantal nieuwe hotelkamers dat in het betreffende gebied gerealiseerd mag worden. Dat wil zeggen dat het dagelijks bestuur voor circa dat aantal kamers medewerking zal verlenen aan een wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan (mits de aanvragen aan de criteria van het Hotelbeleid voldoen).

De voorkeursgebieden, de Leidsebuurt en kamers die binnen een bestaande hotelbestemming worden gerealiseerd zijn niet aan gebiedsquota onderworpen. Doordat de realisatie van 1000 kamers echter zowel als doelstelling als ook als maximum wordt gehanteerd, ontstaat er toch een quotum voor deze gebieden en “binnenplanse” kamers samen. Namelijk 1000 minus de quota van de quotumgebieden minus de reservering voor tophotels.

Aantal kamers aangevraagd: aantal hotelkamers per gebied waarvoor een beginselaanvraag of bouwvergunning is ingediend vanaf 16 juni 2008 tot aan 31 december 2009.

Aantal kamers goedgekeurd: aantal aangevraagde kamers dat aan de indieningsvereisten en de criteria van het hotelbeleid voldoet en dat binnen de gebiedsquota valt. Voor deze kamers kan een bouwvergunning worden ingediend.

Aantal kamers in beoordeling: aantal aangevraagde kamers dat binnen de reservering van het betreffende gebiedsquotum valt maar waarvan nog moet worden beoordeeld of de plannen aan alle criteria voldoen.

Met name aanvragen waarbij woningen zijn betrokken hebben een langere behandeltijd. Bij deze aanvragen moet worden onderzocht hoeveel woningen officieel betrokken zijn en hoeveel woningen onttrokken mogen worden.

Daarnaast is een aantal aanvragen nog niet beoordeeld omdat deze aanvragen recent binnen het quotum zijn gevallen vanwege de afwijzing van plannen met een hogere reservering.

Tot slot zijn twee aanvragen nog in behandeling die maar deels binnen het quotum passen. Aan de initiatiefnemers van deze aanvragen wordt gevraagd of zij de plannen willen aanpassen. Indien dit niet het geval is, wordt de aanvraag afgewezen en schuift de quotumreservering door naar de volgende op de lijst.

Aantal kamers afgewezen: aantal aangevraagde kamers dat niet aan de criteria van het hotelbeleid voldoet en is afgewezen.

Het verschil tussen het aantal aangevraagde kamers en het aantal goedgekeurde kamers + het aantal kamers in beoordeling + aantal afgewezen kamers ligt met name aan de quota. Aanvragen die niet binnen de quota passen maar wel aan de criteria voldoen worden aangehouden. Voor de meeste aanvragen die niet binnen de quota passen geldt dat nog moet worden onderzocht of aan het criterium voor bescherming van de woonfunctie wordt voldaan. Dit onderzoek wordt gestart als de kans groot is dat het initiatief alsnog binnen de quotumreservering zal vallen. Enkele aanvragen zijn later ingetrokken.

Restant quota: het aantal kamers per gebied waarvoor nog "ruimte" is binnen het vastgestelde quotum; waarvoor per 31 december 2009 nog een beginselaanvraag of bouwvergunning kan worden ingediend.

Aantal kamers waarvoor bouwvergunning is aangevraagd: aantal *goedgekeurde* kamers waarvoor een bouwvergunning is aangevraagd.

Let wel dat bouwvergunningen per initiatief/locatie worden aangevraagd en niet per kamer.

Aantal hotels: aantal hotels/locaties die aan de criteria voldoen en binnen de quota passen en een bouwvergunning hebben aangevraagd. Oftewel het aantal goedgekeurde kamers waarvoor een bouwvergunning is aangevraagd omgerekend naar het aantal hotels.

Het betreft in totaal 14 hotels waarvan het bij 8 aanvragen om nieuwe hotels gaat en bij 6 aanvragen om uitbreiding van bestaande hotels.

Aantal kamers waarvoor bouwvergunning is verleend: er is voor 16 kamers (3 hotels, waarvan 2 bestaand) een bouwvergunning verleend.

Ook hier moet opgemerkt worden dat bouwvergunningen per initiatief/locatie worden verleend en niet per kamer.

De proceduretijd tussen beginselaanvraag en verleende bouwvergunning is lang. Dit heeft meerdere oorzaken.

Eén reden is dat bij de helft van de aanvragen woningonttrekking een rol speelt (zie tabel 5.2). Vanwege de politieke discussie rondom woningonttrekking is een aantal aanvragen waarbij woningonttrekking een rol speelt langer aangehouden. Vervolgens is onderzoek naar woningonttrekking in de praktijk soms lastig omdat registratie en feitelijke situatie omtrent woningen niet altijd overeenkomen.

Een tweede reden waarom de proceduretijd lang is, is dat initiatiefnemers maximaal 26 weken de tijd krijgen na dagtekening van de reserveringsbrief om een aanvraag bouwvergunning in te dienen.

Vervolgens is de kwaliteit van de ingediende bouwaanvraag van invloed op de

behandeltijd. De aspecten welstand en brandveiligheid vereisen in de meeste gevallen overleg en planaanpassingen.

Tot slot is ook de wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan, die doorlopen moet worden om een hotelbestemming toe te staan, een oorzaak van de lange proceduretijd. In de betreffende bestemmingsplannen was de bevoegdheid voor deze wijzigingsprocedure verschillend geregeld; in sommige bestemmingsplannen was het dagelijks bestuur bevoegd maar in andere was de raad bevoegd om bestemmingswijzigingen (die in het bestemmingsplan zijn opgenomen; de zogenaamde "binnenplanse" wijzigingsbevoegdheden) voor hotels toe te staan. In de plannen waar de raad bevoegd was, was de proceduretijd lang.

Op 17 december 2009 heeft de stadsdeelraad het "Paraplubestemmingsplan tot herziening van de wijzigingsbevoegdheden" vastgesteld. Hiermee wordt de bevoegdheid om bestemmingsplannen te wijzigen ten behoeve van hotels en parkeergarages bij het dagelijks bestuur gelegd. Indien er geen beroep wordt ingesteld, mag het dagelijks bestuur vanaf 16 februari 2010 van deze bevoegdheden gebruik gaan maken.

De proceduretijd van (binnenplanse) wijzigingsprocedures om een hotelbestemming toe te staan, wordt dan vier tot zes maanden. Daarna volgt nog een beroepstermijn van zes weken voordat de bouwvergunning mag worden verleend.

De stadsdeelraad heeft echter ook een motie aangenomen voor een zogenaamde piepprocedure; het dagelijks bestuur wordt gehouden aan het agenderen van het betreffende concept-ontwerp wijzigingsplan voor de commissievergadering of raadsvergadering, als raadsleden hierom verzoeken. Indien de raadsleden hierom verzoeken, wordt de proceduretijd met één à twee maanden verlengd of zelfs langer indien het verzoek vlak voor het zomer- of kerstreces wordt gedaan.

Zonder piepprocedure neemt de wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan dus gemiddeld 5 ½ tot 7 ½ maand in beslag (inclusief beroepstermijn), met piepprocedure neemt deze wijzigingsprocedure gemiddeld 7 tot 9 maanden in beslag (indien geen zomer- of kerstreces).

Aantal kamers gerealiseerd: vanwege de lange proceduretijd, zoals in het bovenstaande is uitgelegd, zijn er nog geen hotelkamers gerealiseerd. Ook de 16 kamers waarvoor wel een bouwvergunning is verleend, zijn nog niet in uitvoering.

Wel blijkt uit centraal stedelijke hotelmonitoring, waarbij vanaf 2007 tot aan 2015 de realisatiekansen van hotelkamers vanaf planvorming tot aan realisatie worden berekend, dat de realisatiekans in het centrum de hoogste is van Amsterdam. Hoewel het proces lang en moeilijk is, hebben hotelplannen in het centrum de meeste kans van slagen. De quotumgebieden Grachtengordel en Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein bevestigen dit beeld; voor alle kamers die aan de criteria voldoen en binnen de quota passen, is een bouwvergunning aangevraagd. In de voorkeursgebieden is voor 86% van de goedgekeurde kamers een bouwvergunning aangevraagd.

GEBIED	QUOTUM KAMERS	AANTAL KAMERS AANGEVRAAGD	AANTAL KAMERS GOEDGEKEURD	AANTAL KAMERS IN BEOORDELING	AANTAL KAMERS AFGEWEZEN	RESTANT QUOTA	AANTAL KAMERS WAARVOOR BOUWVERGUNNING IS AANGEVRAAGD	AANTAL HOTELS	AANTAL KAMERS WAARVOOR BOUWVERGUNNING IS VERLEEND	AANTAL KAMERS GEREALISEERD
Reservering Tophotel	150	0	0	0	0	150	0	0	0	0
QUOTUMGEBIEDEN										
Grachtengordel	150	692	131	19	295	0	131	2	0	0
Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein	80	341	35	45	116	0	35	2	0	0
Jordaan	50	32	0	0	22	50	0	0	0	0
Weteringbuurt & Frederiksplein	50	5	0	0	5	50	0	0	0	0
Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden	50	20	20	0	0	30	20	1	0	0
OVERIG										
Extra kamers binnen bestaande hotelbestemming	470	18	18	n.v.t.	n.v.t.	191	14	2	4	0
Leidsebuurt		266	0	0	266		0	0	0	0
Voorkeursgebieden		333	134	127	61		115	7	12	0
TOTAAL	1000	1707	338	191	765	471	315	14	16	0

Tabel 4.1 : totaaloverzicht van aanvragen en quota

stand van zaken op 31 december 2009

4.2 Toelichting per gebied

Reservering tophotel

In het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 wordt een reservering gemaakt van 300 kamers voor twee tophotels. In het hotelbeleid is hierover het volgende vastgelegd: “de reservering is tijdelijk en afhankelijk van het tempo waarmee de plannen voor tophotels worden ontwikkeld en van hoe snel het aantal van de overige 700 kamers bereikt zijn. Het doel is niet om de ontwikkeling van kamers in niet-tophotels ‘tegen te houden’ zolang de kamers in tophotels nog niet zijn ‘benut’. Wanneer blijkt dat de 300 kamers niet voor het einde van 2011 kunnen worden gerealiseerd, kan het contingent van 300 kamers ook door ‘gewone’ hotels ingevuld worden. De tophotels kunnen dan alsnog na 2011 gerealiseerd worden (reservering schuift door naar volgende beleidsperiode)”. 8

Wanneer er tot aan het einde van de beleidsperiode 300 kamers worden gereserveerd voor tophotels, zijn er (op 31 december 2009) nog maar 41 kamers te vergeven voor de voorkeursgebieden en de Leidsebuurt en de extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming samen. Dit zou betekenen dat de reservering voor tophotels de ontwikkeling van niet-tophotels tegenhoudt.

Op dit moment worden twee panden geschikt geacht om voor een tophotel in aanmerking te komen. Eén pand komt zeker niet voor 2011 op de markt in verband met een lopend huurcontract. In het andere pand is er een (kleine) mogelijkheid dat voor eind 2011 een tophotel gerealiseerd wordt.

Indien er aanvragen voor een tophotel voor andere panden komen, wordt niet verwacht dat er voor eind 2011 een tophotel gerealiseerd kan worden.

Gezien het bovenstaande wordt ervoor gekozen om 150 kamers te blijven reserveren voor een tophotel. De andere 150 kamers kunnen door ‘gewone’ hotels ingevuld worden.

Indien de grens van het resterende “quotum” voor de voorkeursgebieden en de Leidsebuurt in 2010 of 2011 wordt bereikt, en er nog geen aanspraak is gemaakt op de reservering voor een tophotel, zal het dagelijks bestuur een besluit nemen over de noodzaak om 150 kamers wel of niet tot aan het einde van de beleidsperiode te blijven reserveren voor een tophotel.

Grachtengordel

Nu in postcodegebied 1012 geen hotels worden toegestaan (tenzij bijzondere en hoogwaardige concepten; deze vallen buiten de 1000 kamers), is de Grachtengordel het populairste gebied in de binnenstad om een hotel te vestigen. Voor dit gebied zijn 18 aanvragen gedaan voor in totaal 692 kamers. Daarmee overschrijden de aanvragen het quotum met 542 kamers.

Voor alle 131 kamers die aan de criteria voldoen en binnen het quotum passen, is een bouwvergunning aangevraagd. Het gaat daarbij om twee hotels waarvan één nieuw hotel en één uitbreiding van een bestaand hotel.

Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein

Voor het gebied Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein zijn 15 aanvragen gedaan voor in totaal 341 kamers. Daarmee overschrijden de aanvragen het quotum met 261 kamers. Opvallend aan de aanvragen is dat in dit hele gebied dat van Geldersekafe/Kloveniersburgwal tot aan de Nieuwe Herengracht loopt maar 2 van de 15 aanvragen ten oosten van de Zwanenburgwal/Oude Schans zijn gedaan (waarvan één aanvraag op de Oude Schans). De gewenste spreiding van hotels richting Centrum Oost wordt in dit gebied dus niet gerealiseerd.

Voor alle 35 kamers die aan de criteria voldoen en binnen het quotum passen, is een bouwvergunning aangevraagd. Het gaat daarbij om twee hotels waarvan één nieuw hotel en één uitbreiding van een bestaand hotel.

Jordaan

In de Jordaan zijn maar drie aanvragen gedaan voor in totaal 32 kamers. Eén aanvraag is ingetrokken, één aanvraag voldeed (ook na herhaaldelijk verzoek) niet aan de indieningsvereisten en één aanvraag voldeed niet aan het criterium voor woningonttrekking. Dit betekent dat het gehele quotum van 50 kamers voor de Jordaan nog resteert.

De vraag is waarom er in de Jordaan weinig aanvragen zijn gedaan. Een mogelijke verklaring is dat er in de Jordaan weinig grote panden op de markt komen en dat de bebouwing in dit gebied vooral uit relatief kleinere (woon)panden bestaat. Deze panden zijn alleen geschikt te maken voor hotels indien panden worden samengevoegd en woningen worden onttrokken. Dit is beleidsmatig ongewenst.

In de Jordaan heeft één uitruil plaatsgevonden vanuit 1012. Het gaat om een hotel op de Elandsgracht met 60 kamers.

Weteringbuurt & Frederiksplein

In de Weteringbuurt & Frederiksplein is één aanvraag gedaan voor 5 kamers. De aanvraag is afgewezen op het criterium "beschermen woonfunctie". Dit betekent dat het gehele quotum van 50 kamers voor de Weteringbuurt & Frederiksplein nog resteert. Net als in de Jordaan is de vraag waarom er in dit gebied zo weinig aanvragen zijn gedaan. Een mogelijke verklaring is ook dezelfde als in de Jordaan; de bebouwing in het gebied bestaat uit veel relatief kleine (woon)panden en weinig grote panden die op de markt komen.

Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden

In dit gebied is één aanvraag gedaan voor 20 kamers. De aanvraag voldoet aan de criteria van het hotelbeleid en er is een bouwvergunning aangevraagd. In de Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden zijn daarmee nog 30 kamers binnen het quotum te vergeven.

Ook hier is de vraag waarom er zo weinig aanvragen zijn gedaan en is de meest voor hand liggende verklaring dezelfde als in de Jordaan en de Weteringbuurt & Frederiksplein. Voor de Westelijke Eilanden kan daar nog aan toegevoegd worden dat een mogelijke verklaring ook ligt in de zwakke functiemenging in dit gebied. De dominante woonfunctie en het ontbreken van toeristische trekpleisters maken het gebied waarschijnlijk minder aantrekkelijk voor toeristen.

Extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming

Bij “extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming” gaat het om uitbreiding van bestaande hotels waarbij extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming in het bestemmingsplan worden gerealiseerd. Van een wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan is bij deze aanvragen dan ook geen sprake. Dit betekent ook dat toetsing aan de criteria van het hotelbeleid bij deze aanvragen niet relevant is. Het niet voldoen aan de criteria van het hotelbeleid is bij een bouwaanvraag voor deze kamers namelijk geen weigeringsgrond.

Hieruit volgt ook deze aanvragen niet kunnen worden geweigerd indien het maximaal aantal van circa 1000 kamers is bereikt. De cijfers in tabel 4.1 laten echter zien dat het om geringe aantallen gaat en dat dit geen problemen zal opleveren.

Omdat de extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming meetellen voor het maximaal aantal van circa 1000 kamers, is de kolom “aantal kamers goedgekeurd” in tabel 4.1 ook ingevuld. Het totaal van de kolom komt dan uit op 338 kamers. Feitelijk valt hier natuurlijk niets goed te keuren (in de zin van voldoen aan de criteria van het hotelbeleid), zoals hierboven is uitgelegd.

Leidsebuurt

Voor de Leidsebuurt geldt het specifieke beleids criterium dat hoteluitbreiding maar op twee locaties in het gebied wordt toegestaan. Waarvan één locatie mogelijk in aanmerking komt voor een tophotel. In de Leidsebuurt zijn vijf aanvragen gedaan voor in totaal 266 kamers. Drie aanvragen zijn afgewezen omdat het niet de twee in het beleid genoemde locaties betrof. Eén aanvraag is ingetrokken en één aanvraag is afgewezen op meerdere beleids criteria.

De Leidsebuurt kent geen vastgesteld gebiedsquotum maar valt wel binnen het maximum van circa 1000 kamers. De gebondenheid aan het maximum van circa 1000 kamers betekent dat er toch een quotum ontstaat voor dit gebied en dat dit quotum gedeeld wordt met de voorkeursgebieden en de extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming. Het “quotum” is 1000 minus de reservering voor een tophotel (150), minus de quota van de quotagebieden (380) = 470 kamers.

Voorkeursgebieden

De voorkeursgebieden zijn Centrum Oost, de Singelgrachtzone (inclusief Rozengracht en Vijzelstraat/Vijzelgracht) en de Prins Hendrikkade (ten oosten van het Scheepvaarthuis). Zoals in het bovenstaande is uitgelegd, ontstaat er toch een “quotum” van 470 kamers voor de voorkeursgebieden, de Leidsebuurt en de extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming samen.

In de voorkeursgebieden zijn 16 aanvragen gedaan voor 333 kamers. Hiervan voldoen 134 kamers aan de criteria van het hotelbeleid en zijn 127 kamers nog in beoordeling. Het resterende “quotum” op 31 december 2009 voor de voorkeursgebieden, de Leidsebuurt en de extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming samen is 191 kamers.

Opvallend aan de aanvragen voor de voorkeursgebieden is dat de hotelmarkt haar specifieke voorkeuren heeft voor locaties in deze gebieden. In tabel 4.2 zijn de aanvragen voor de verschillende voorkeursgebieden apart weergegeven.

VOORKEURSGEBIEDEN	AANTAL AANGEVRAAGDE KAMERS	AANTAL KAMERS GOEDGEKEURD	AANTAL KAMERS IN BEOORDELING	AANTAL KAMERS WAARVOOR BOUWVRGUNNING IS AANGEVRAAGD	AANTAL HOTELS
Centrum Oost	89	58	0	58	2
Prins Hendrikkade & omgeving (ten oosten van Scheepvaarthuis)	93	39	24	20	1
Singelgrachtzone: de Weteringschans 9	135	33	103	33	3
Singelgrachtzone: overig	16	4	0	4	1
Rozengracht	0	0	0	0	0
Vijzelstraat/ Vijzelgracht	0	0	0	0	0
TOTAAL	333	134	127	115	7

Tabel 4.2 : aanvragen per voorkeursgebied

Stand van zaken op 31 december 2009

De Prins Hendrikkade (ten oosten van het Scheepvaarthuis) & omgeving en de Weteringschans zijn veruit favoriet. Voor het kleine stuk Prins Hendrikkade tussen het Scheepvaarthuis en de IJ-tunnel zijn meer kamers aangevraagd dan voor heel Centrum Oost.

Voor de Rozengracht en de Vijzelstraat/Vijzelgracht is geen enkele aanvraag gedaan.

4.3 Monitor centrale stad

De dienst Economische Zaken van de centrale stad monitort de hotelontwikkeling in heel Amsterdam. Adviesbureau Horwath levert elk semester gegevens over hotelontwikkeling in Amsterdam. Deze gegevens zijn echter niet één op één over te nemen voor monitoring van hotelontwikkeling in de binnenstad. Ten eerste bestrijkt de monitor van Horwath de periode 2007 t/m 2015 terwijl de beleidsperiode voor de binnenstad van 2008 t/m 2011 loopt en monitoring over die periode gewenst is. Ten tweede hanteert Horwath een andere rekenmethode. Er wordt niet uitgegaan van aangevraagde kamers en verleende bouwvergunningen maar er wordt een kansberekening toegepast op alle hotelplannen in Amsterdam waarbij aan het gehele proces van planvorming tot vestiging van een hotel een (realisatie)kans wordt toegekend. Uit deze kansberekening volgt een aantal kamers dat waarschijnlijk in 2015 gerealiseerd zal zijn.

9 De reden dat het aantal goedgekeurde kamers plus het aantal kamers in procedure 1 hoger ligt dan het aantal aangevraagde kamers is dat één hotel één kamer meer heeft aangevraagd in de bouwvergunning dan oorspronkelijk in de quotum reservering. Vanwege de ligging in een voorkeursgebied is dit gehonoreerd.

5 Effect van beleidscriteria

5.1 Sturing ten behoeve van functiemenging

Het dagelijks bestuur en de deelraad van stadsdeel Centrum achten sturing van hotelontwikkeling in de binnenstad noodzakelijk om de balans tussen de verschillende functies in de binnenstad te beschermen en te bevorderen. Hiermee moet voorkomen worden dat het woon- en leefklimaat in delen van de binnenstad wordt aangetast door een teveel aan hotels en toeristen. In andere gebieden in de binnenstad kan het woon- en leefklimaat juist worden gestimuleerd door vestiging van meer hotels.

Sturing van hotelontwikkeling vindt plaats door middel van een aantal beleidscriteria dat is vastgesteld in het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011.

In dit hoofdstuk wordt het effect van deze sturing bekeken op de binnengekomen aanvragen. Hier moet bij vermeld worden dat daarmee niets gezegd wordt over het effect van de beleidscriteria op het niet indienen van hotelaanvragen.

5.2 Effect van gebiedsquota

In tabel 5.1 wordt per gebied aangegeven met hoeveel aangevraagde kamers het gebiedsquotum overschreden wordt.

GEBIED	QUOTUM KAMERS	AANTAL KAMERS AANGEVRAAGD	OVERSCHRIJDING AANVRAGEN TOV QUOTUM
Reservering Tophotel	150	0	- 150
QUOTUMGEBIEDEN			
Grachtengordel	150	692	542
Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein	80	341	261
Jordaan	50	32	- 18
Weteringbuurt & Frederiksplein	50	5	- 45
Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden	50	20	- 30
OVERIG			
(Extra kamers binnen bestaande hotelbestemming)	470	18	- 129 (minus 18 = - 147)
Leidsebuurt		266	
Voorkeursgebieden		333	
TOTAAL	1000	1707	N.v.t.

Tabel 5.1 : quotumoverschrijdingen per gebied

De vraag of hotelontwikkeling in de binnenstad door middel van gebiedsquota kan worden gestuurd ten behoeve van functiemenging, is niet eenduidig te beantwoorden.

Voor de meest populaire gebieden is dit duidelijk wel het geval. Uit de overschrijdingen van de quota in de Grachtengordel, Leidsebuurt en Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein, de voorkeur voor de stadshartzijde van het gebied Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein (zie paragraaf 4.2) en de populariteit van de (oostelijke) Prins Hendrikkade blijkt dat de hotelmarkt het liefst in, of zo dicht mogelijk bij, het Stadshart en in de Grachtengordel hotels ontwikkelt. Voor de Grachtengordel, Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein en de Leidsebuurt lijkt gebiedsquotering een effectief middel te zijn om ervoor te zorgen dat hotelontwikkeling functiemenging in deze gebieden niet verstoort.

Voor de gebieden Jordaan, Weteringsbuurt & Frederiksplein en Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden lijkt de wens om hotels evenwichtig over de binnenstad te spreiden tegen barrières op te lopen. Vermoed wordt dat deze barrières fysiek zijn en te maken hebben met de bebouwing in deze gebieden; vooral kleinere panden met veel woningen en weinig grote panden. Indien de quota in deze gebieden niet worden gebruikt, kunnen er geen 1000 kamers worden gerealiseerd.

5.3 Effect algemene beleidscriteria op aanvragen

In onderstaande tabel (5.2) wordt per beleids criterium en per gebied het aantal aanvragen en het aantal kamers weergegeven dat op het betreffende criterium is afgewezen. Aanvragen die op meerdere criteria zijn afgewezen komen ook in meerdere kolommen voor. Alleen bij de kolom "beschermen woonfunctie" worden de aanvragen weergegeven die enkel op dat criterium zijn afgewezen. De reden hiervoor is dat bij aanvragen die al op een van de overige criteria zijn afgewezen geen verder onderzoek is gedaan naar woningonttrekking. Deze aanvragen zijn dus niet getoetst op het criterium woningonttrekking waardoor er geen cijfers over kunnen worden weergegeven. Wel kan inzichtelijk worden gemaakt bij hoeveel aanvragen woningonttrekking een rol speelt.

Van alle afgewezen aanvragen zijn de meeste aanvragen en kamers afgewezen op de criteria "parcellering en architectonische kwaliteit" en "kwaliteitsimpuls".

Bij de helft van het aantal aanvragen moeten woningen onttrokken worden om het aangevraagde aantal hotelkamers te kunnen realiseren. In drie gevallen is het criterium "beschermen woonfunctie" direct de reden waarom de aanvraag is afgewezen. In een aantal gevallen is dit criterium niet verder onderzocht omdat de aanvraag niet aan (een van de) andere criteria voldoet of omdat de aanvraag nog niet binnen het quotum valt. Ook zijn er aanvragen waarbij woningonttrekking nog onderzocht wordt. Tot slot zijn er nog aanvragen waarbij om planaanpassing wordt gevraagd vanwege het criterium "beschermen woonfunctie".

In de voorkeursgebieden zijn de meeste aanvragen waarbij woningonttrekking een rol speelt.

GEBIED	TOTAAL AANVRAGEN	1A. EXTERNE FUNCTIE MENGING	1B. INTERNE FUNCTIE MENGING	2. KWALITEITS IMPULS	3. VERKEERS AANTREKKENDE WERKING	4. PARCELLERING & ARCHITECTONISCHE KWALITEIT	5. BESCHERMEN WOONFUNCTIE	AANVRAGEN WAARBIJ WONING- ONTTREKING ROL SPEELT
QUOTUMGEBIEDEN								
Grachtengordel	18	1	0	3	0	3	0	7
Nieuwmarktbuurt & Rembrandtplein	15	1	1	3	0	5	1	8
Jordaan	3	0	0	0	0	0	1	1
Weteringbuurt & Frederiksplein	1	0	0	0	0	0	1	1
Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden	1	0	0	0	0	0	0	1
OVERIG								
Leidsebuurt	5	0	1	1	0	1	0	0
Voorkeursgebieden	16	0	0	2	0	1	0	11
TOTAAL AANVRAGEN	59	2	2	9	0	10	3	29
TOTAAL KAMERS	1707	41	154	215	0	490	37	343

Tabel 5.2 : aantal afgewezen aanvragen en kamers per beleids criterium

6 Conclusie

6.1 Cijfers

In totaal zijn voor 14 hotels en 315 kamers bouwvergunningen aangevraagd. Hierbij gaat het om 8 aanvragen voor nieuwe hotels en 6 aanvragen voor uitbreiding van bestaande hotels. Voor 16 kamers is een bouwvergunning verleend. Er zijn nog geen kamers gerealiseerd.

Er worden 150 kamers gereserveerd voor een tophotel.

Op de helft van de beleidsperiode 2008 t/m 2011 zijn de quota voor de Grachtengordel en Nieuwmarkt & Rembrandtplein vol. Voor alle 166 aangevraagde kamers in deze gebieden die aan de criteria voldoen en binnen de quota passen is een bouwvergunning aangevraagd.

De quota voor de Jordaan en de Weteringsbuurt & Frederiksplein zijn nog geheel onbenut.

In de Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden zijn nog 30 kamers te vergeven binnen het quotum. Voor 20 kamers is een bouwvergunning aangevraagd.

In de voorkeursgebieden, de Leidsebuurt en voor "extra kamers binnen een bestaande hotelbestemming" samen zijn nog 191 kamers te vergeven. Voor 129 kamers is een bouwvergunning aangevraagd en voor 16 kamers is een bouwvergunning verleend. Binnen de voorkeursgebieden zijn de Prins Hendrikkade en de Weteringschans favoriet; 68% van alle aangevraagde kamers in de voorkeursgebieden betreffen die locaties.

6.2 Beleidsdoelstellingen

Het hotelbeleid is, wat hotels betreft, effectief in het *behouden* van functiemenging in de binnenstad. Dit geldt met name voor de gebieden die het meest favoriet zijn voor hotelontwikkeling (Grachtengordel, Nieuwmarkt & Rembrandtplein en Leidsebuurt) .

Het hotelbeleid is niet effectief in het *bevorderen* van de functiemenging in gebieden in de binnenstad waar dat gewenst is. Dit geldt met name voor Centrum Oost.

Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen is met het beleid makkelijker te realiseren dan het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. De beleidsmatige wens van spreiding van hotels over de binnenstad lijkt in de gebieden Jordaan, Weteringsbuurt & Frederiksplein, Haarlemmerbuurt & Westelijke Eilanden en Centrum Oost op fysieke barrières te stuiten.

Op het beleids criterium "parcellering en architectonische kwaliteit" zijn de meeste aanvragen (10 van de 59) en aangevraagde kamers (490 van de 1707) afgewezen.

Bij de helft van het aantal aanvragen (29 van de 59) speelt woningonttrekking een rol. Drie aanvragen zijn direct vanwege woningonttrekking afgewezen. Van de overige aanvragen is dit niet aan te geven omdat dit criterium niet nader is onderzocht of nog in onderzoek is.

De wens om ook in de voorkeursgebieden de woonfunctie te beschermen lijkt in tegenstrijd met de wens om door ontwikkeling van hotels juist de functiemenging in die gebieden te bevorderen.

6.3 Uitvoering

Het Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011 is complex in de uitvoering omdat er veel voorwaarden en eisen worden gesteld.

Het toetsen van de aanvragen op het criterium "beschermen woonfunctie" neemt veel tijd in beslag. De afweging over het omzetten van een woonfunctie naar een hotelfunctie is ingewikkeld.

Er is een lange proceduretijd tussen aanvraag en realisatie van hotelkamers. Toetsing aan het beleid (met name betreffende woningonttrekking), planaanpassing en de bouwvergunningsprocedure inclusief een wijzigingsprocedure van het bestemmingsplan, welstandstoets en eventuele monumentenprocedures nemen veel tijd in beslag.

Bijlage 1

Kaart met deelgebieden Hotelbeleid Binnenstad 2008-2011

