

Regionale hotelstrategie 2016 - 2022

Uitwerking van de regionale hotelstrategie

Op 18 juni 2013 hebben de colleges van B&W Amsterdam en Haarlemmermeer besloten tot actualisatie van de regionale hotelstrategie. Op 5 juli 2013 zijn de uitgangspunten voor een nieuwe regionale hotelstrategie vastgesteld in het Bestuurlijk Overleg Platform Regionaal Economische Sturing (BO PRES) door alle partners van de metropoolregio Amsterdam.

De uitwerking van deze uitgangspunten zijn verwoord de regionale hotelstrategie 2016-2022. In deze notitie wordt eerst teruggekeken naar de uitkomsten van diverse onderzoeken over de resultaten van het huidige hotelbeleid. Daarna wordt ingegaan op de plannen en de grote planologische reserve in de metropoolregio Amsterdam. Vervolgens worden mogelijke sturingsopties in beeld gebracht en ten slotte wordt een aantal concrete sturingsinstrumenten voorgesteld, te weten de hotelladder, met ruimtelijke en kwalitatief/economische criteria en de kanskaart. Als laatste wordt ingegaan op het regionale adviesteam dat – naast gemeenten - deze instrumenten gaat inzetten en regionaal de hotelmarkt gaat monitoren .

Aanleiding

Het huidige hotelbeleid van Amsterdam is vastgesteld in 2007 en is erop gericht om 9.000 extra hotelkamers in Amsterdam tot 2015 te realiseren. Daarnaast is besloten om binnen de Metropoolregio Amsterdam (verder MRA) 6.000 kamers te realiseren. In totaal 15.000 extra hotelkamers. De primaire doelstelling van het huidige hotelbeleid is om een groter en gevarieerder hotelaanbod te bewerkstelligen.

De sterke toename van hotels, mede veroorzaakt door de transformatie van leegstaande kantoren in Amsterdam en Haarlemmermeer, de zorg die hierover is geuit door bestaande hoteliers en het willen voorkomen van een eventueel overaanbod van hotels, maken dat tijdens het BO PRES van 12 oktober 2012 is besloten om het hotelbeleid te evalueren en waar nodig te herijken. Het uiteindelijke doel is om het economisch, toeristisch en ruimtelijk beleid met betrekking tot hotels regiobreed met elkaar te verbinden.

Uitkomsten evaluatie hotelbeleid

Een tweetal onderzoeken zijn uitgevoerd door externe onderzoekbureaus (Buck Consultants International en Horwath) over de resultaten van het huidige hotelbeleid. De belangrijkste conclusies uit het eerste onderzoek zijn voor de MRA:

1. De jaarlijkse ontwikkeling in het hotelaanbod in de Metropoolregio Amsterdam in de periode 2006-2012 laat een vrijwel stabiele stijging zien.
2. Het aantal kamers in de MRA steeg van 26.436 in 2006 naar 32.866 eind 2012, een stijging van ruim 24,3%. Eind 2012 beschikte Amsterdam over 24.216 hotelkamers, Haarlemmermeer over 6.184 en de rest van de MRA over 2.466 hotelkamers.
3. De MRA zonder Amsterdam heeft tot nu toe circa 25% van de beoogde 6.000 kamers in 2015 gerealiseerd. Amsterdam heeft tot nu toe circa 53% van de beoogde 9.000 kamers tot 2015 gerealiseerd.

4. De gemiddelde opbrengst per beschikbare kamer voor hotels in de MRA is in 2012 (€ 87 per kamer) circa 11% lager dan in 2006 (€ 99 per kamer).
5. De bezettingsgraad in de MRA lag eind 2012 op 75% en schommelde in de periode 2006-2012 tussen 67% en 80%. De bezettingsgraden in Amsterdam & Schiphol liggen fractioneel hoger. Voor een ideaal marktevenwicht in de MRA gaan de onderzoeksbureaus uit van een bezettingsgraad tussen 70 en 75%.
6. De toekomstige markt vraag tot 2020 wordt op basis van een beoogde bezettingsgraad van 70% tot 75% en een verwachte gemiddelde jaarlijkse groei van de vraag van 2,0% tot 2,7% door BCI/Horwath op circa 5.500 tot 10.700 hotelkamers ingeschat ten opzichte van het hotelaanbod van 32.866 hotelkamers eind 2012.

De belangrijkste conclusies uit het tweede onderzoek, waarin specifiek ingezoomd is op het toekomstige aanbod van hotels in de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer, zijn:

1. Er zijn voor de komende jaren veel plannen. Hierbij is zowel sprake van transformatie als van nieuwbouw. In Amsterdam betreft nieuwbouw op dit moment 59% van de plannen en in Haarlemmermeer 57%.
2. Bij een groot deel van de toekomstige plannen is al medewerking verleend via het bestemmingsplan.
3. Bij volledige realisatie van alle hotelplannen binnen Amsterdam en Haarlemmermeer zullen twee plafonds worden bereikt, te weten:
 - Het ambitieplafond van de huidige doelstelling uit 2007 waarbij in totaal 15.000 hotelkamers worden gerealiseerd binnen de MRA tot en met 2015.
 - Het plafond van de theoretische marktruimte van circa 5.500 tot 10.700 hotelkamers berekend tot en met 2020. Dit gebeurt naar verwachting al in 2017.

, Getuige de nieuwe marktinitiatieven voor hotels en het planaanbod dat in de Hotelmonitor geïnventariseerd is, lijkt de kans aanwezig dat het berekende plafond van de theoretische marktruimte in 2017 bereikt kan worden. Uiteraard wordt de daadwerkelijk realisatie van hotels bepaald door de markt. Zij kiezen er immers voor om een hotelplan al dan niet tot ontwikkeling te brengen. Het risico van de hotelontwikkeling ligt bij de exploitant.

BO PRES 5 juli 2013

Het tweede rapport is bestuurlijk besproken in het BO PRES van 5 juli 2013 en de volgende uitgangspunten zijn vastgesteld:

1. De nieuwe hotelstrategie betreft de periode 2016-2022;
2. De nieuwe hotelstrategie moet erop gericht zijn om de balans in vraag en aanbod duurzaam in stand te houden.
3. Een hotel/hotelinitiatief moet een meerwaarde vormen voor de (leef)omgeving, het moet een positieve toevoeging zijn voor de omgeving, zowel architectonisch als sociaal;
4. Sturingsmogelijkheden in vigerende bestemmingsplannen (zeker ook voor transformatie) zijn beperkt en juridisch complex. Sturing op nieuwe hotelinitiatieven is mogelijk, dit vraagt wel om overkoepelend hotelbeleid dat MRA breed gedragen wordt;
5. Kwaliteit boven kwantiteit, unieke concepten in plaats van meer van hetzelfde;

6. De nieuwe hotelstrategie zet – net als het oude - in op regionale spreiding en het faciliteren van de verbetering van de concurrentiepositie van de MRA. Het realiseren/stimuleren van bijvoorbeeld nieuwe attracties en congresfaciliteiten in de regio draagt hieraan bij;
7. Het hotelbeleid dient afgestemd te worden met City Marketing en het toerisme beleid.

Nulmeting hotelkamers MRA 2013-2022

Op basis van het cijfermateriaal voortkomend uit de twee onderzoeken van BCI en Horwath is een analytische verdiepingsslag gemaakt om inzicht te krijgen in de planologische ruimte van het aantal hotelkamers van de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer. De reden hiervoor is dat in het tweede onderzoek voor Amsterdam alleen de meest concrete aanvragen en de meest relevante bestemmingsplannen zijn bestudeerd. Nog niet bekend was hoeveel ruimte voor hotels er in andere bestemmingsplannen was.

In de onderstaande tabel wordt aangegeven wat de planologische ruimte is ten opzichte van de harde en zachte plannen uit de hotelmonitor (Q4, 2012) – het gaat om aantallen kamers. De cijfers van de hotelmonitor zijn gebaseerd op marktprognoses en de realisatiekansen van het aantal plannen. Bij harde plannen kan gesteld worden dat het reëel is dat deze kamers er komen. De planologische ruimte voor Amsterdam en Haarlemmermeer is bepaald aan de hand van alle vigerende bestemmingsplannen (direct hotelbestemmingen en wijzigingsbevoegdheden). Het aantal kamers is berekend aan de hand van het totale hoeveelheid bruto vloeroppervlak (bvo) uitgaand van 50 m2 bvo per kamer.

	MRA	AMSTERDAM	HAARLEM'M	REST MRA
¹HUIDIG AANBOD	32.866	24.216	5.512	3.138
²PLANOLOGISCH RUIMTE	nb	34.200	4.600	nb
PLANNEN OP BASIS VAN DE HOTELMONITOR (Q4, 2012) WAARVAN...				
ZACHTE PLANNEN	18.347	10.819	2.573	4.955
HARDE PLANNEN ^a	8.250	4.999	2.335 ³	916

¹ cijfers volgens Bedrijfschap en Catering, gebruikt door Horwath, 2012

² stand per 1 juli 2013.

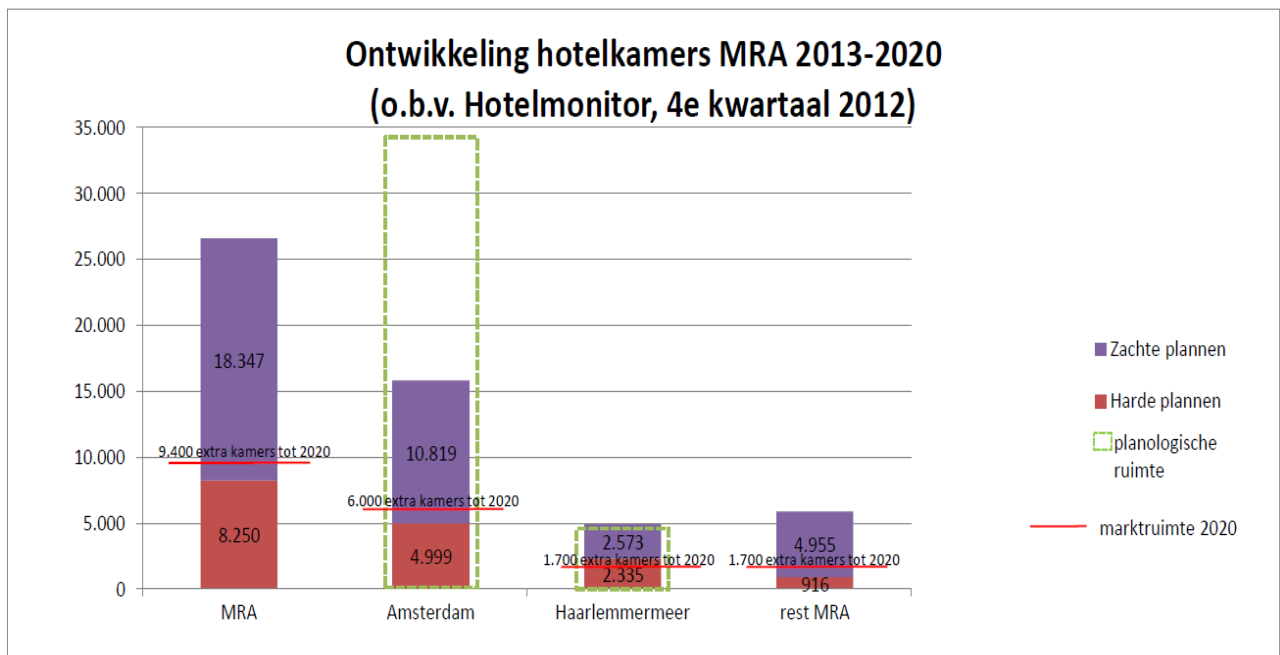
³ Amstelland-Meerlanden

Uit de tabel blijkt dat Amsterdam circa 34.200 kamers aan planologische ruimte heeft en Haarlemmermeer circa 4.600 hotelkamers. De reden waarom er relatief veel ruimte voor de realisatie van hotels in bestemmingsplannen is opgenomen komt voort uit het streven naar het vaststellen van flexibele bestemmingsplannen. Daarnaast is in toenemende mate geanticipeerd op transformatie van leegstaande kantoren en zijn daartoe bestemmingsplannen verruimd met andere bestemmingen dan kantoor. Tevens is gehoor gegeven aan het vigerende hotelbeleid, waarin aangegeven werd dat er ruim behoefte was aan meer hotels.

^a Bij het bepalen van het aantal plannen is gebruik gemaakt van de laatste Hotelmonitor (4e kwartaal 2012, Horwath). In de Hotelmonitor is een onderscheid tussen harde en zachte plannen, het onderscheid is gebaseerd op de kans van realisatie op basis van marktprognoses.

Voor de rest van de MRA en de MRA als totaal is deze planologische voorraad niet bepaald (nb). Dit is alleen mogelijk wanneer de andere MRA gemeenten eenzelfde exercitie uitvoeren.

In onderstaande grafiek zijn de getallen uit de tabel grafisch weergegeven. De planologische ruimte is hierin afgezet tegen het aantal harde en zachte plannen op basis van de Hotelmonitor (Q4, 2012). De rode lijnen geven de berekende marktruimte tot 2020 weer (berekend op basis van een beoogde bezettingsgraad van 70% tot 75% en een verwachte gemiddelde jaarlijkse groei van de vraag van 2,0% tot 2,7%, zie punt 6 pagina 2).



Toelichting planologische categorieën:
 Harde plannen o.b.v. Hotelmonitor 4e kwartaal 2012
 Zachte plannen o.b.v. Hotelmonitor 4e kwartaal 2012
 Planologische ruimte: in de bestemmingsplannen opgenomen aantal hotelkamers (direct of via een wijzigingsbevoegdheid). Is berekend op basis van 50 m2 bvo per kamer.

Overall kan geconcludeerd worden dat:

- Er voldoende planologische ruimte is opgenomen in de bestemmingsplannen van Haarlemmermeer en Amsterdam (34.200 kamers voor Amsterdam en 4.600 voor Haarlemmermeer) om de plannen vanuit de hotelmonitor (Q4, 2012) te realiseren de berekende marktruimte tot 2020 (door BCI/Horwarth) te kunnen faciliteren;
- Als de harde en zachte plannen van de hotelmonitor worden gerealiseerd dan neemt het aantal kamers in Amsterdam toe met 10.640 kamers en in Haarlemmermeer met 4.273 kamers;
- Ingeval alle planologische ruimte wordt gerealiseerd is er nagenoeg sprake van een verdubbeling van het aantal bestaande hotelkamers in Amsterdam en Haarlemmermeer;
- Er conform de hotelmonitor in de rest van de MRA 916 hotelkamers hard zijn. De doelstelling van spreiding van hotels binnen de MRA bij daadwerkelijke realisatie van alle harde plannen gering is.
- Gezien de grote hoeveelheid planologische ruimte directieve sturing op kwaliteit, kwantiteit en plek via de vigerende bestemmingsplannen beperkt is.

Gemeentelijke sturingsopties

Elke ruimtelijke ontwikkeling wordt planologisch getoetst. De planologische toetsing is ontleend aan het wettelijke kader van het bestemmingsplan. Hieronder wordt uitgelegd welke publiek- en privaatrechtelijke sturingsopties de gemeente heeft.

Publiekrechtelijk sturen via bestemmingsplannen.

Het sturen via bestemmingsplannen waarin een hotelfunctie met een directe bestemming is opgenomen is niet mogelijk. Daar waar een hotelfunctie via een wijzigingsbevoegdheid is opgenomen is sturen wel mogelijk. Het bestuur kan gebruik maken van een wijzigingsbevoegd mits een plan voldoet aan de voorwaarden die in het bestemmingsplan zijn gesteld. De voorwaarde kunnen betrekking hebben op de planologische eisen, omgevingskwaliteit en de economie. Aangezien veelal sprake is van discretionaire wijzigingsbevoegdheden in bestemmingsplannen kan het bestuur aanvragen ook beargumenteerd afwijzen. Hiervoor kan vastgesteld gemeentelijk hotelbeleid als onderbouwing dienen. Indien in het bestemmingsplan geen aanvullende eisen zijn gesteld of aan de gestelde eisen kan worden voldaan, kan een initiatief niet worden geweigerd. Voor het beargumenteerd afwijzen van een initiatief is in deze gevallen onderliggend beleid met beoordelingscriteria noodzakelijk.

Privaatrechtelijk sturen via erfpachtcontracten

Indien de realisatie van een hotel onwenselijk is, kan men als gemeente eventueel de ontwikkeling privaatrechtelijk tegengaan. De gemeente kan haar gronden uitgeven in erfpacht, waarbij in het erfpachtcontract onder andere de erfpachtrechtelijke bestemming opgenomen is en het maximaal aantal vierkante meters bruto vloeroppervlak/gebruiksoppervlak. De gemeente is bevoegd in erfpachtcontracten een nauwere (erfpachtrechtelijke) bestemming op te nemen dan is opgenomen in het bestemmingsplan. Voorwaarde hierbij is dat het publiekrecht niet doorkruist wordt.

Analyse

De cijfers laten zien dat de groei van de hotelmarkt in de regio de komende jaren doorzet, met name in Amsterdam en Haarlemmermeer. De doelstelling voor 15.000 extra hotelkamers wordt in 2015 bereikt. Hiermee is in de afgelopen jaren een inhaalslag gemaakt die heeft geleid tot een gezonde, internationaal concurrerende hotelmarkt. De situatie op de hotelmarkt biedt de regio ruim kansen voor verdere ontwikkeling en om haar internationale positie voor het aantrekken van bezoekers en congressen te versterken.

Marktconsultatie bevestigt dit beeld: Hoewel ook financiering van hotels sinds 2008 een stuk moeilijker geworden is, zijn er nog steeds beleggers, banken en private equity fondsen die ontwikkelingen aandurven, ondanks de fikse concurrentie en lagere kameropbrengsten. Forse afschrijvingen op leegstaande kantoorpanden maken het bijvoorbeeld mogelijk om middels transformatie een concurrerend hotelproduct op de markt te zetten. Daarnaast blijven er ontwikkelingen op ons af komen die vernieuwend zijn, op gunstige gewilde locaties liggen en zie je dat de onderkant van de markt (de 1, 2 en 3 sterren initiatieven) duchtige concurrentie ondervindt van de nieuwe trend om woningen te verhuren (o.a. airbnb en windu). De trend van flexibele bestemmingsplannen leidt tot een aanzienlijke groei van de planologische ruimte in Amsterdam.

Op basis van de huidige cijfers is de prognose dat de marktruimte (gebaseerd op de groei in bezoekers en verwachte overnachtingen) tot 2020 mogelijk al in 2017 ingevuld gaat worden. Dit kan

er mogelijk toe leiden dat rond 2017 niet alleen de prijzen van hotels verder onder druk komen te staan maar ook de bezettingsgraden.

Wat voorligt, is de vraag hoe we de hotelmarkt, die nog steeds goede groeipotentie heeft – maar waarbij het planaanbod de vraag ruimschoots overstijgt- de komende jaren vanuit de overheid dusdanig kunnen stimuleren dat de sector gezond blijft om de balans in vraag en aanbod duurzaam in stand te houden. Het juiste hotel op de juiste plek lijkt de publieke zaak het meest te dienen – kwaliteit boven kwantiteit. Dit gebeurt wanneer nieuwe hotels zorgen voor een duurzame waardetoevoeging. Wanneer hotels als gevolg van dalende bezetting leeg komen te staan is er geen sprake van waardetoevoeging voor een locatie en voor de metropoolregio. Directieve sturing op basis van bestemmingsplannen is beperkt en omslachtig. Wat zijn de mogelijkheden om per gebied de juiste initiatieven naar de juiste plaats te leiden uitgaand van waar de markt behoefte aan heeft?

Aanpak

Het huidige beleid van algehele stimulering wordt losgelaten en in plaats daarvan wordt regionaal ingezet op hotelontwikkelingen die zorgen voor een optimale en duurzame waardetoevoeging. Dit geldt met name voor Amsterdam en de Haarlemmermeer. In de andere gemeenten is geen sprake van onbalans omdat er (nog) weinig marktvraag is.

Sturen op planologische basis is nagenoeg niet mogelijk, maar conform de werkwijze van PLABEKA kan de regio inzetten op het helpen van de markt om het juiste hotel op de juiste plek te ontwikkelen. Dit kan vooral door heldere communicatie: door aan te geven waar we als MRA graag hotels willen hebben. En te benoemen, middels criteria, waarom een initiatief een waardevolle toevoeging is. De communicatie richt zich enerzijds op de markt. We zijn transparant; we geven door monitoring heldere inzage in de harde- en zachte plannen, we communiceren over de (inter)nationale marktontwikkelingen van bezoekers en congressen en we adviseren en beoordelen met een regionaal adviesteam aan de voorkant de initiatieven die op ons afkomen op basis van marktbehoefte en niet op basis van aanbod van locaties. We zijn helder in wat we onder ‘kwaliteit’ verstaan.

Anderzijds communiceren we met de interne stakeholders. Wat zijn de gebieden en locaties binnen de regio die kansrijk zijn voor hotelontwikkelingen, wat is de verwachte marktvraag en hoe kunnen we projecten zo ‘beïnvloeden’ dat ze een kwalitatieve meerwaarde bieden voor de betreffende locatie en de bestaande markt. Meer van hetzelfde op dezelfde plekken is niet wat we willen. Wat we wel willen dragen we uit met de kanskaart – een plattegrond met de voorkeursgebieden - en een hotelladder waarmee initiatieven op hun waarde kunnen worden beoordeeld en wat inzicht geeft in het afwegingskader dat de gemeenten hanteren.

We zetten in op meer informatie door monitoring zodat we de vinger aan de pols houden: hoe staat het met de regionale spreiding, hoe omvangrijk is de groei en waar zit deze in? We communiceren onze ambities: hotels die optimaal waarde toevoegen en bij voorkeur door transformatie. De kanskaart, de hotelladder en het regionaal advies team zijn de middelen die we inzetten. De monitoring en kanskaart zijn vooral gericht op Amsterdam en de Haarlemmermeer. De overige gemeenten krijgen door monitoring helder inzicht in welke ontwikkelingen er al zijn, wat de marktruimte is, waar behoefte aan is en ze kunnen gebruik maken van de kennis en expertise om nieuwe initiatieven te toetsen en te verbeteren. Hoe zowel de expertise van de Amsterdamse

hotelloods en monitoring regionaal te borgen en organiseren, moet nog verder doorgesproken worden in de PRES. Dit hangt samen met de opzet van het regionaal adviesteam.

Uitwerking afwegingskader bij hotelinitiatieven

Het afwegingskader voor nieuwe hotelinitiatieven bestaat uit drie delen:

1. *Regionale beleidsuitgangspunten*
Wat we met het beleid willen bereiken is het juiste hotel op de juiste plek. Dit betreft onder meer het voorkomen van een discrepantie tussen vraag en aanbod, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. In de afzonderlijke beleidsplannen van de MRA gemeentes kunnen de (kwalitatieve) wensen die de MRA heeft ten aanzien van de nog te realiseren hotels worden vastgelegd. Hier zal onder meer ingegaan worden op de gewenste spreiding, de gewenste uniciteit van de nog te realiseren hotels en de voorkeur voor transformatie boven nieuwbouw in het kader van duurzame verstedelijking.
2. *Hotelladder MRA*
Instrument voor gemeenten en marktpartijen om (snel en praktisch) nieuwe initiatieven aan te toetsen. De ladder is een vertaling van de beleidsuitgangspunten en de kansenkaart naar een voor iedereen bruikbaar instrument.
3. *Kansenkaart*
De hotelladder verwijst naar een kansenkaart (zie bijlage). Op deze kaart wordt aangegeven waar volgens de MRA de beste kansen voor extra hotels liggen en – indien gewenst door de betreffende gemeente - voor welke doelgroep deze het meest geschikt zijn. Daarmee wordt ook zichtbaar waar de MRA het minder wenselijk vindt om nieuwe hotel initiatieven te realiseren (dit geldt met name voor Amsterdam/Haarlemmermeer).

Ad 1. Regionale beleidsuitgangspunten

Aan de gemeenten van de MRA wordt gevraagd bij opstellen of wijziging van relevante beleidsnota's de uitgangspunten van de regionale hotelstrategie op te nemen.

Ad 2. Hotelladder MRA

In de MRA zijn er in de afgelopen 10 jaar veel hotels ontwikkeld. Dankzij deze nieuwe ontwikkelingen blijft de MRA betaalbaar en aantrekkelijk voor de toeristische en zakelijke bezoekers. Door deze positieve groei, ontstaat ook de behoefte om naast kwantiteit ook te gaan sturen op kwaliteit en locatie; unieke concepten in plaats van meer van hetzelfde, locaties waar het hotel ook waarde toevoegt aan de omgeving. Het invoeren van een regionale hotelladder als toetsingskader voor marktinitiatieven kan hieraan bijdragen. Behalve het feit dat er dan een "level playing field" wordt gecreëerd voor de markt, heb je als overheid ook een transparant toetsingsinstrument in handen waarmee de ruimtelijke, economische en maatschappelijke meerwaarde van een hotel voor een gebied of een stad kan worden bepaald.

Gebruikers

De hotelladder is bedoeld als instrument om nieuwe hotel initiatieven te toetsen. Het kan door marktpartijen gebruikt worden voor het opstellen en verbeteren van hun eigen plannen en door gemeenten als instrument om deze initiatieven zowel ruimtelijk als kwalitatief te toetsen. Ook kan

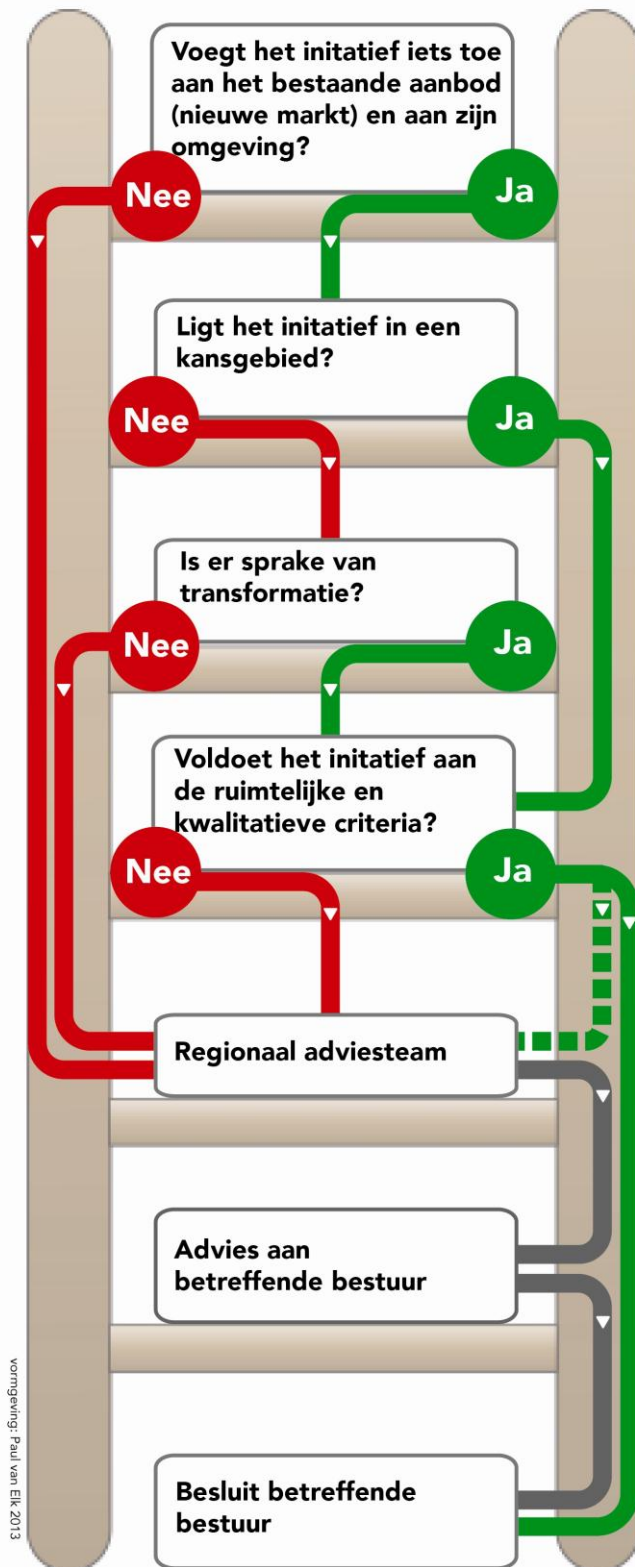
het regionaal adviesteam op basis van de hotelladder tot een afgewogen advies komen en zo initiatiefnemers en gemeenten helpen bij de advisering rond hun hotel initiatieven.

De kern is: heeft het nieuwe initiatief een toegevoegde waarde voor de directe omgeving en de overall hotelmarkt in de regio? Voorgesteld uitgangspunt is dat er voor concepten met een vernieuwende en toegevoegde waarde altijd ruimte zou moeten zijn, terwijl bij minder waardetoevoegende hotels kan worden gekeken of een andere locatie of invulling mogelijk is. Dit zal gezien de grote planologische ruimte en de beperkte directieve sturingsmogelijkheden niet altijd mogelijk zijn, maar dit is wel het streven.

Ook moet de concreetheid van marktinitiatieven gevolgd worden, waarbij de financiële haalbaarheid en financiering, aanwezigheid van hotelexploitant en fasering van het project een belangrijke rol spelen. Hoewel op dit moment, ondanks de economische crisis, nog steeds veel hotelinitiatieven hun financiering rond krijgen, zou het mogelijk van invloed kunnen zijn dat indien de MRA in haar communicatie besluit zich terughoudender op te stellen t.a.v. het stimuleren van hotelontwikkelingen - door goed inzicht te geven in vraag/aanbod - de opstelling van financiers en de marktinschatting van exploitanten minder positief zal worden. Met andere woorden: bezint eer gij begint.

De hotelladder (naar het voorbeeld van de [SER-Ladder](#)) is daarmee een ruimtelijk en kwalitatief instrument, waaraan hotelinitiatieven getoetst kunnen worden in de context van het totale aanbod in de regio en de locatie. Hierbij verzorgt de markt een goede onderbouwing van het initiatief. Deze wordt vervolgens getoetst op basis van transparante criteria. Bij de criteria kan een onderverdeling worden gemaakt in ruimtelijke en kwalitatieve criteria (zie tabel 1 voor een overzicht van de criteria). Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat in de hotelladder de specifieke criteria en/of nota's per gemeenten (en/of stadsdeel) die van toepassing zijn op een hotelinitiatief niet zijn opgenomen, te denken valt aan welstandscriteria en de bibob-screening behorende bij een bouwaanvraag en aanvragen voor exploitatievergunningen voor horeca. Uiteraard dient een initiatief aan alle vigerende (beleids)criteria voldoen.

In het geval van een concreet marktinitiatief waarbij sprake is van grond met een hotelbestemming, is de hotelladder een middel om de meerwaarde te bepalen. Nb. Juridisch lijkt het niet mogelijk formele medewerking te weigeren op basis van kwalitatieve criteria. Ervaring leert dat hotelinitiatieven ondanks de juridische beperkingen tot ingrijpen wel degelijk kwalitatief advies van de overheid serieus nemen en meenemen in de ontwikkeling.



Hotel ladder MRA

Uitleg hotelladder

Trede 1: 'Voegt het initiatief iets toe aan het bestaande aanbod (nieuwe markt) en zijn omgeving?'

Om te beoordelen of een initiatief iets toevoegt aan het bestaande aanbod en zijn omgeving dienen de volgende vragen tot een positief antwoord te leiden:

1. Geeft de beschrijving van de beoogde doelgroepen van het nieuwe hotelinitiatief een toegevoegde waarde?
2. Krijgt het hotel een sterclassificatie die ondervertegenwoordigd is in zijn directe omgeving?
3. Leveren de extra hotelkamers een aantoonbare kwaliteitsimpuls voor de directe omgeving?

Trede 2: 'Ligt het initiatief in een kansengebied?'

Om te beoordelen of een initiatief in een kansengebied ligt dient de kansenkaart gehanteerd te worden.

Trede 3: 'Is er sprake van transformatie?'

Er is sprake van een transformatieproject indien de nieuwe hotelkamers in bestaand vastgoed gerealiseerd worden dat tot dan toe een andere functie had (bijvoorbeeld kantoor of onderwijs), waarbij het vastgoed behouden blijft (herontwikkeling). Er is ook sprake van transformatie als het bestaande vastgoed dat tot dan toe een andere functie had gesloopt wordt, waarna er een nieuw hotel gerealiseerd wordt (sloop/nieuwbouw).

Trede 4: 'Voldoet het initiatief aan de ruimtelijke en kwalitatieve criteria?'

Om te beoordelen of een initiatief aan de ruimtelijke en kwalitatieve criteria voldoet dienen de volgende vragen tot een positief antwoord te leiden:

<i>Ruimtelijke criteria</i>	<i>Kwalitatieve en economische criteria</i>
1. Worden de hotelkamers in de nabijheid van hoogwaardig openbaar vervoer gerealiseerd?	1. Levert het hotel een aantoonbare kwaliteitsimpuls op voor het pand of de omgeving of het hotelaanbod in de MRA?
2. Kan de capaciteit van de omliggende wegen de verkeersaantrekkende werking van de extra hotelkamers aan en zijn er voldoende parkeerplaatsen?	2. Heeft het initiatief een hoogwaardige bedrijfsfilosofie m.b.t. duurzaamheid en maatschappelijk verantwoord ondernemen?
3. Zijn er belemmeringen voor wat betreft milieu wet- en regelgeving?	3. Zijn de extra hotelkamers bovengemiddeld duurzaam ten opzichte van normen in huidige wet- en regelgeving?
4. Past de maat en schaal van het extra te realiseren hotel(kamers) binnen de ruimtelijke omgeving?	4. Is er aantoonbare financiële haalbaarheid?
5. Hebben de extra hotelkamers geen onevenredige inbreuk op het woon- en leefklimaat?	5. Is er een financier en eindbelegger (indien van toepassing)?
6. Zijn er dichtbij voorzieningen (toeristisch/recreatieve attracties, stedelijke centra, luchthaven, zakelijke voorzieningen)?	6. Is er sprake van functiemenging?

Tabel 1: Ruimtelijke en kwalitatieve criteria ten bate van de hotelladder

Trede 4,5 en 6: *'regionaal adviesteam, advies aan betreffend bestuur en besluit betreffend bestuur'*

Indien een initiatief tot het realiseren van extra hotelkamers de hotelladder succesvol doorloopt, kan hieruit afgeleid worden dat de gemeente aan het initiatief zal mee werken. Indien dit niet het geval is zal het hotelinitiatief binnen het regionale adviesteam besproken worden, waarbij beoordeeld wordt op welke onderdelen het ingediende plan niet voldoet en hoe zwaar deze onderdelen wegen in het totale eindoordeel. Het regionale adviesteam gaat in gesprek met de initiatiefnemer, met de bedoeling deze te bewegen het plan in de gewenste richting aan te passen. Indien dit tot een positief resultaat leidt, zal een positief advies worden uitgebracht aan het betreffende bestuur.

Indien het plan op onderdelen negatief blijft scoren in de ladder, dan zal het regionaal adviesteam adviseren richting het bestuur. Indien het plan, ondanks het niet geheel succesvol doorlopen van de hotelladder, positief wordt beoordeeld door het regionale adviesteam, geeft het adviesteam een positief advies aan het betreffende bestuur. Indien het plan op relatief veel onderdelen negatief blijft scoren in de ladder, dan zal het regionaal adviesteam adviseren richting het bestuur het desbetreffende initiatief niet op de aangegeven locatie te realiseren. Het bestuur beslist vervolgens of een project al dan niet gerealiseerd mag worden. Het gemeentebestuur is en blijft de beslisser ten aanzien van de realisatie van het project.

In het geval van een sterk negatief advies van het adviesteam en bij grote initiatieven kan voorafgaand aan de beslissing van het desbetreffende gemeentebestuur een bestuurlijk overleg over medewerking aan het initiatief worden georganiseerd. De betreffende gemeente en mogelijk de betreffende gebiedsontwikkelaars worden hierbij betrokken.

Ad 3. Kansenskaart

De gemeenten Haarlemmermeer en Amsterdam hebben een kansenskaart opgesteld van hun gemeente. De overige MRA-gemeenten hebben aangegeven eenzelfde kaart te maken, waarna deze samengevoegd kunnen worden tot een gezamenlijke MRA-kansenskaart. Op de kaarten staat aangegeven welke gebieden de voorkeur hebben van de gemeente als het gaat om de vestiging van nieuwe hotels. Bij sommige kansgebieden (in de gemeente Haarlemmermeer) is een nadere specificatie gegeven naar doelgroep waarvoor het gebied het meest geschikt is (namelijk zakelijk of toeristisch/recreatief) of is aangegeven dat in het kansgebied mogelijkheden voor transformatie zijn.

De kansenskaart dient vooral als sturingsmiddel voor marktpartijen omdat het inzicht geeft in de gemeentelijke wensen. De kaart heeft daarmee indirect een adviserende functie richting partijen op een moment dat zij nog aan het zoeken zijn naar een geschikte locatie voor hun hotelinitiatief.

Regionaal adviesteam

Een van de aanbevelingen in het rapport *Actualisatie regionaal Hotelbeleid Metropoolregio Amsterdam* (okt 2012 BCI/Horwarth HTL) en het rapport *Verdieping analyse Hotelbeleid MRA voor de gemeenten Amsterdam en Haarlemmermeer* (juli 2013 BCI) is de instelling van een regionaal adviesteam. Het BO PRES heeft op 5 juli 2013 het besluit genomen een regionaal adviesteam nader uit te werken.

Het rapport van BCI/Horwath noemt als mogelijk doel van het regionaal adviesteam meer afstemming tussen de deelregio's en actieve monitoring van de ontwikkelingen op de hotelmarkt.

Functies Regionaal Adviesteam

De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd voor de invulling van de taken van het regionaal adviesteam:

- De status en het afwegingskader van het team en de adviezen moeten helder zijn voor de markt
- De grens tussen het geven van feitelijke informatie en niet bindende adviezen moet helder zijn voor de markt evenals de grens tussen de juridische ruimtelijke toetsing en de kwalitatieve toetsing van de verschillende initiatieven
- Een regionaal adviesteam moet regionale afstemming borgen maar moet geen bureaucratische blokkade gaan vormen voor marktinitiatieven
- Het adviesteam zal geen bindende adviezen geven, omdat de beslisbevoegdheid bij de diverse gemeentebesturen ligt.
- Er is reden om in Haarlemmermeer en Amsterdam de ontwikkeling van de hotelmarkt kritischer te volgen, gezien de grotere opgave die deze gemeenten hebben.

Gelet op bovenstaande, zal het regionaal adviesteam de volgende taken vervullen om de regionale ambities te helpen realiseren:

1. Monitoring- en rapportage
2. Expertisecentrum- en informatieloket
3. Toetsing van hotelinitiatieven en advies aan besturen
4. Stimuleren van hotelontwikkelingen richting de regio

Ad 1. Om mogelijke onbalans in vraag en aanbod in de MRA te voorkomen is het noodzakelijk om de ontwikkelingen op de hotelmarkt evenals op het aantal plannen en de concreetheid van initiatieven goed te monitoren. Concreet betekent dit dat er nauwlettend in de gaten moet worden gehouden in hoeverre de berekende marktbehoefte ook daadwerkelijk wordt ingevuld, maar vooral ook of de initiatieven die zich aandienen in lijn liggen met 'het juiste hotel op de juiste plek. In dit kader is het van belang dat alle hotelinitiatieven die binnenkomen bij de gemeenten, worden gemeld aan het regionaal adviesteam. Dit zorgt mede voor een volledige monitor. Er is sprake van een hotelinitiatief wanneer een ondernemer een plan tot hotelontwikkeling heeft en op zoek is naar een pand of locatie of als een ondernemer een pand heeft en in dit pand wil ontwikkelen tot hotel.

De monitoring is met nadruk een regionale monitoring. De kracht van de monitor zit in het op eenzelfde wijze delen van de gegevens over hotelinitiatieven en adviezen.

De monitoring bestaat tenminste uit: NAW-gegevens hotel (bestaande en initiatieven), exploitant en ontwikkelaar. Gegevens over nieuwbouw, transformatie, uitbreiding, aantal m², classificatie, aantal kamers, gemiddelde prijs per kamer, bezettingsgraad, doelgroep. Een analyse plannen versus ontwikkeling van deze plannen. Soort eigendom. Toerismecijfers worden gekoppeld aan de monitor, zoals groei in toerisme en aantal bezoekers per (regionale) attractie. Verder houdt het adviesteam bij hoeveel adviesaanvragen zij binnenkrijgen, welk advies zij hebben gegeven en hoe de bestuurlijke opvolging van dit advies is geweest. Hierover rapporteert zij aan het BO PRES.

Ad 2. Het regionaal adviesteam creëert door monitoring, informatieverstrekking en communicatie transparantie in en voor de markt en voor alle betrokken stakeholders. Zij kan een centrale rol vervullen in het ontwikkelen en uitdragen van het belang dat wordt gehecht aan het juiste hotel op de juiste plaats in de MRA. Binnen de regio heeft zij het overall overzicht op ontwikkelingen en kan deze tegen elkaar afwegen.

Ad 3. Het regionale adviesteam krijgt dan ook een adviserende taak naar gemeenten (en stadsdelen) over nieuwe (hotel)initiatieven en gebiedontwikkelingen. Haar toetsende en adviserende taak voert ze uit op basis van de vastgestelde regionale uitgangspunten en gemeentelijk beleid. Hiervoor maakt ze gebruik van de hotelladder en kanskaart. Wanneer een gemeente om advies heeft gevraagd, legt het adviesteam haar advies voor aan het betreffende bestuur. Het adviesteam zal en kan geen bindende adviezen geven, omdat de beslisbevoegdheid bij de diverse gemeentebesturen (en stadsdelen) ligt.

Niet alle initiatieven gaan langs het regionaal adviesteam. Echter, om het adviesteam en de monitoring kracht bij te zetten, is het goed om in elk geval alle initiatieven aan te melden bij het adviesteam. Daarnaast is het gewenst om bij twijfel bij het doorlopen van de hotelladder het regionaal adviesteam te informeren en eventueel in te zetten voor advies. Dat versterkt het instrumentarium.

Het adviesteam rapporteert periodiek aan het BO PRES over de verstrekte adviezen en de besluitvorming hierover door het betreffende bestuur.

Ad 4. Stimuleren van spreiding van hotelinitiatieven in de regio.

Het regionale adviesteam kan door de kennis die zij opdoet, o.a. middels monitoring, een bijdrage leveren aan de spreiding van hotels in de regio. Deze informatie kan gedeeld worden met Amsterdam Marketing om een bijdrage te leveren aan de doelstelling: 3% groei van bezoekers per jaar en 25% meer internationale (verblijfs)bezoekers van Amsterdam naar de regio.

De werking, taken en samenstelling van het regionaal adviesteam worden medio 2014 geëvalueerd.

Samenstelling regionaal adviesteam

Het regionaal adviesteam bestaat uit een multidisciplinaire kerngroep van maximaal 3 fte ambtelijke deskundigen, waarin in ieder geval de gemeenten Amsterdam (EZ en OGA) en Haarlemmermeer vertegenwoordigd zijn. Daarnaast neemt periodiek een onafhankelijke expert zitting in het regionaal adviesteam.

Bij het voorleggen van een hotelinitiatief aan het adviesteam wordt voorgesteld dat vanuit de desbetreffende gemeente een deskundige op het gebied van de hotelsector aansluit. Hierdoor wordt gezorgd voor de borging van de specifieke locatielocatiekennis benodigd bij het advies en kan de medewerker fungeren als linking pin voor het bestuurlijk proces.

Regionaal adviesteam & hotelloods

Het regionaal adviesteam en de hotelloods zijn twee aparte functies. De nadruk bij de hotelloods ligt op het binnenhalen (loodsen) van hotelinitiatieven. De nadruk bij het regionaal adviesteam is het monitoren van de hotelmarkt en dit uitdragen en het toetsen van initiatieven en hierover adviseren aan bestuur. In het BO PRES van 10 oktober 2013 is aangegeven dat wanneer men gebruik wil maken van de acquisitiefunctie van de hotelloods voor de regio, dit vraagt om een uitbreiding van het

takenpakket en de capaciteit van de loods. De hotelloods gaat in gesprek met de gemeenten die hebben aangegeven hiervan gebruik te willen maken.