



Afwegingskader hotels in Almere

Inleiding

Jarenlang is het aantal hotels in de gemeente Almere laag geweest in verhouding tot de grootte van de stad. Voor 2001 was er nauwelijks sprake van aanbod. Het aanbod is de afgelopen decennia langzaam groter geworden, maar bleef achter ten opzichte van de grotere steden in de Metropoolregio Amsterdam (MRA). Met de hotelstop die op 1 januari 2017 in Amsterdam is doorgevoerd, was de verwachting dat de vraag naar hotellocaties in de omliggende gemeenten groter zou worden. Deze verwachting is uitgekomen. In het afgelopen jaar (2017-2018) is het aantal hotelinitiatieven in Almere sterk toegenomen. Als deze initiatieven allemaal doorgang zouden vinden, dan zou het aantal hotelkamers in Almere groeien tot ruim 1.800, een verdrievoudiging van het huidige aanbod.

De hotelinitiatieven lopen uiteen van grootschalige hotels gericht op de zakelijke markt, tot kleinschalige doelgroepenhotels en spreiden zich uit over de hele stad. Om deze en toekomstige hotelinitiatieven op de juiste plek te laten landen en duidelijkheid te bieden aan initiatiefnemers welke criteria worden gehanteerd bij de realisatie van hotels in Almere, is het noodzakelijk om een stadsbrede visie op de vestigingsmogelijkheden voor hotels te hebben. In opdracht van de gemeente Almere heeft Bureau Stedelijke Planning een hotelvisie en –strategie opgesteld, waarin zowel de kwantitatieve en kwalitatieve kansen voor Almere aan de orde zijn gekomen. Dit onderzoeksrapport is als bijlage bijgevoegd en vormt de basis voor het afwegingskader voor nieuwe hotelinitiatieven.

Afbakening afwegingskader

Verschillende soorten logiesvoorzieningen

Het afwegingskader is niet van toepassing op alle initiatieven waarbij een vorm van logies wordt aangeboden. De volgende vormen van logies kunnen onderscheiden worden:

- *Hotel*: een horecabedrijf dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van logies (per nacht) al dan niet met als nevenactiviteiten het verstrekken van maaltijden of dranken voor consumptie ter plaatse, waaronder tevens worden begrepen een bed & breakfast (mits dit niet in de eigen woning wordt aangeboden), herberg e.d.;
- *Vakantieverhuur*: het verhuren van de eigen woning aan toeristen of expats voor de duur van maximaal 60 dagen. Bekende voorbeelden hiervan zijn AirBnB en Wimdu.
- *Short Stay*: een voorziening die het midden houdt tussen logies en wonen. De hoofdfunctie van het gebouw is wonen, maar doordat de bewoners maximaal 6 maanden in de woning mogen verblijven, houdt het verblijf ook verband met logies. Er zijn ook vaak gemeenschappelijke voorzieningen en een beheerder/receptie aanwezig.

Het afwegingskader hotels heeft tot doel het zakelijk en toeristisch-recreatieve profiel van Almere zorgvuldig vorm te geven en richt zich derhalve niet op logiesvoorzieningen die een andere markt bedienen. Dit betekent dat het afwegingskader niet gebruikt kan worden om te bepalen waar woningen voor vakantieverhuur gebruikt mogen worden of om te kunnen sturen op locaties voor Short Stay. De doelgroepen van Short Stay bestaan doorgaans uit arbeidsmigranten en/of urgente woningzoekers, die een zeer beperkte tot geen bijdrage leveren aan het toeristisch-recreatieve profiel van de stad. Hoewel deze doelgroepen wel bediend dienen te worden, zal voor Short Stay een separaat beleidskader moeten worden opgesteld.

Het afwegingskader is derhalve uitsluitend van toepassing op hotelinitiatieven waarbij de bedrijfsvoering is gericht op kortdurend verblijf door zakelijke gasten en toeristen. Binnen hotels worden verschillende concepten onderscheiden, die allen binnen de scope van het afwegingskader vallen.

Naast het onderscheid tussen hotels enerzijds en vakantieverhuur en short stay anderzijds, is het ook van belang om een onderscheid aan te brengen tussen bestaande hotels, lopende initiatieven en nieuwe initiatieven:

- **Bestaande hotels**: de hotels die het huidige aanbod vormgeven. Het gaat om hotels waarvan de benodigde omgevings-, exploitatie- en/of horecaverunningen zijn afgegeven en die onherroepelijk zijn;
- **Lopende hotelinitiatieven**: de hotels waarvoor concrete plannen in voorbereiding waren, voordat het afwegingskader voor hotels werd vastgesteld;



- Nieuwe hotelinitiatieven: alle aanvragen, projecten, plannen en verzoeken voor nieuwe hotels en/of uitbreidingen van bestaande hotels, die na de vaststelling van het afwegingskader concreet worden.

Het afwegingskader zal alleen van toepassing worden verklaard op **nieuwe** hotelinitiatieven. Hierbij is wel van belang dat de marktruimte die de lopende initiatieven kunnen innemen, als uitgangspunt worden gehanteerd voor de nieuwe hotelinitiatieven:

	Aantal hotelkamers
Bestaande hotels	723 ¹
Lopende hotelinitiatieven	1.176
Totaal	1.824

Het afwegingskader

In de MRA is de komende zes tot tien jaar ruimte is voor ruim 9.200 tot ongeveer 22.000 kamers, exclusief de nieuwe hotelkamers in Amsterdam (ruim 8.000 kamers) die niet onder de hotelstop vallen. Uit de toename van het aantal hotelinitiatieven en de vijfde plaats die Almere inneemt in de Dutch Hotel City Index² (van Horwath en ABN AMRO, juni 2018) kan opgemaakt worden dat de hotelmarkt mogelijkheden ziet om de omvangrijke marktruimte ook in Almere in te vullen. Dit biedt de gemeente de ruimte om meer te gaan sturen op kwaliteit, de toegevoegde waarde en toekomstbestendigheid van het hotel voor de stad. Het juiste hotelconcept, op de juiste plek. Onderstaand afwegingskader geeft invulling aan de gewenste kwalitatieve sturing op nieuwe hotelinitiatieven.

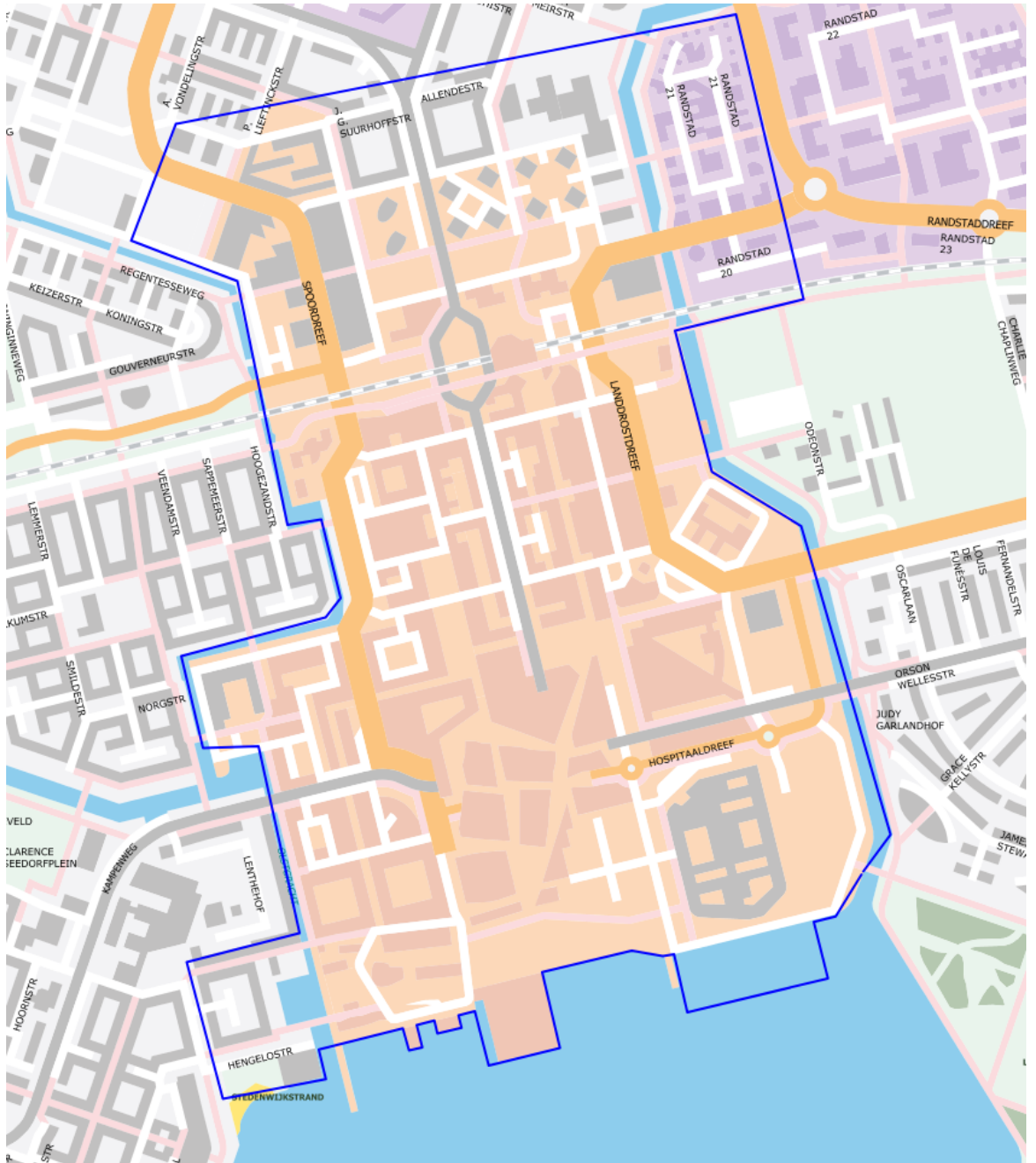
¹ Dit totaal is inclusief het nieuwe hotel met 222 kamers dat in Almere Centrum in het voormalige kantoorpand Martinez wordt gerealiseerd. Dit hotel opent dit najaar haar deuren.

² Deze index laat zien welke steden met minimaal drie hotels met meer dan 100 kamers het beste presteren op het gebied van het hotelinvesteringsklimaat aan de hand van zes categorieën (functioneren hotelmarkt, aanbod, duurzaamheid, economie, demografische factoren en vastgoed).

Concentratiegebied en kansengebieden

Concentratiegebied Almere Centrum

Concentratie van hotels is gewenst daar waar enerzijds vraag is vanuit de markt en anderzijds de spin-off voor de stad of het deelgebied daarbinnen het grootst is. Concentratie van toeristisch-economische functies leidt tot onderlinge kruisbestuiving, efficiencyvoordelen en een groter markt bereik. In Almere Centrum is er sprake van een uitstekende bereikbaarheid, met op korte (reis)afstand Amsterdam Centrum, - Zuid en Schiphol. Ook is het spin-off effect voor de stad het grootst door de potentiële bestedingen van de hotelgasten binnen het uitgebreide aanbod aan binnenstedelijke voorzieningen zoals een Schouwburg, groot kernwinkelgebied, uitgebreide horeca, musea en andere vrijetijdsvoorzieningen. Het levert extra traffic op in de binnenstad en een impuls aan de leefbaarheid en de transformatie naar de gewenste 14-16 uurs economie in Almere Centrum. Andersom is vestiging van hotels in Almere Centrum juist ook vanwege de aanwezigheid van de voorzieningen interessant voor de exploitanten hiervan. Potentieel interessant zijn verrassende concepten en bijzondere architectuur/iconen (het hotel is een attractie op zich) en specifieke doelgroepen ("Visit Amsterdam, see Holland", training/onderwijs). Vestiging van hotels in Almere Centrum sluit aan bij de Almere 2.0 programmalijnen 'Versterken Hart van de Stad' en 'Versterken cultuur, recreatie en toerisme'. Ook hieruit bestaat een beleidsmatige aanleiding om hotelinitiatieven in Almere Centrum te concentreren. De vestiging van hotels in het Weerwater is in beginsel niet mogelijk. Uitzondering hierop is de ruimte die het vigerende bestemmingsplan Centrum Almere Stad biedt ten zuiden van het Flevoziekenhuis, zoals aangegeven op de onderstaande kaart van het concentratiegebied.



Kaart 1: Begrenzing concentratiegebied

Kansengebieden

Buiten het concentratiegebied zijn vooral Almere-Poort/Duin, kustzone Almere Haven, Weerwater-Zuid en Almere Buiten - Oostvaardersplassen kansengebieden. In deze kansengebieden wordt geen concentratie van hotels nagestreefd, maar worden kansen gezien voor hooguit enkele hotels per gebied:

- Poort/Duin: door de combinatie van meest nabije ligging Amsterdam, bereikbaarheid per auto (en HOV), de natuurwaarden (duin, kust) en reeds aanwezige voorzieningen. Accent op zakelijk, sport, onderwijs en training (en in het weekend ook toeristisch);
- Floriade/Weerwater-Zuid: potentieel interessant door ligging aan/nabij Weerwater, korte afstand van Almere-Centrum en een goede bereikbaarheid door de ligging nabij afslag van de rijksweg A6. Tijdens de Floriade 2022 is ruimte voor tijdelijke hotels, die na afloop van het event omgezet worden naar een ander gebruik. De vestiging van hotels in het Weerwater-Zuid is in beginsel niet mogelijk. Uitzondering hierop is de ruimte die het vigerende bestemmingsplan Almere Centrum Weerwater - Floriade biedt;
- Almere Buiten/Oostvaardersplassen: plaats voor een enkele nichespeler, gericht op de liefhebber van natuur, water en rust in een ecologisch hotel, met ook mogelijkheden voor zakelijk gebruik (zoals training en bijeenkomsten);

- Kustzone Haven: de vestiging van een hotel kan een bijdrage leveren aan de versterking van de horeca in het centrum van Almere Haven en het versterken van toerisme en recreatie van de kustzone Haven.

In kaart 2 zijn de indicatieve begrenzingen van het concentratiegebied en de kansengebieden aangegeven.



Kaart 2: Concentratiegebied en kansengebieden

Criteria

Er worden in het afwegingskader twee sets criteria gehanteerd, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen reguliere criteria (voor ieder nieuw hotelinitiatief van toepassing) en additionele criteria (voor nieuwe hotelinitiatieven buiten het concentratiegebied).

Reguliere criteria

Er is a) een **hoteloperator, exploitant, financier en vastgoedpartij** met een sluitende businesscase, die een b) **combinatie van zakelijk toeristisch gebruik** aanbiedt, waarvan c) **de behoefte** kan worden aangetoond (conform de vereisten vanuit de Ladder voor duurzame verstedelijking).

Ad a: voor een duurzame ontwikkeling van hotels binnen de gemeente Almere, is het van belang dat de hotels die zich in Almere vestigen, financieel draagkrachtig zijn en de lokale conjunctuurgevoeligheid het hoofd kunnen bieden. Voordat een hotelontwikkeling doorgang kan vinden, zal door de initiatiefnemer inzichtelijk gemaakt moeten zijn dat er goede afspraken zijn tussen de exploitant, de operator, de vastgoedpartij en de financier en dat een duurzame exploitatie verwacht kan worden, ook als het minder goed gaat met de economie.

Ad b: voor alle hotels geldt dat deze zich op beide markten moeten richten, om de kans op het gebruik van andere, ondersteunende voorzieningen zoals horeca, winkels et cetera zo groot mogelijk te laten zijn. Waardoor het hotelaanbod bijdraagt aan de versterking van het toeristisch-recreatief profiel.

Ad c: Zoals in het voorgaande is aangetoond, is er geen oneindige marktruimte voor hotels in Almere. Zodoende zal per hotelinitiatief opnieuw bekeken moeten worden of er nog marktruimte is (met andere woorden: hoeveel kamers zijn er in Almere en de andere gemeenten binnen de MRA gerealiseerd), of de behoefte ook lokaal nog aanwezig is (overaanbod) en of het concept mogelijk een andere deelmarkt aanboort. Dit onderzoek kan in het kader van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan of een bestemmingsplanherziening vereist worden gesteld van de initiatiefnemer, voor het succesvol doorlopen van de ladder van duurzame verstedelijking. Als uit het onderzoek blijkt dat er geen marktruimte meer is in Almere (/ MRA) en de behoefte aan hotelkamers in Almere verzadigd



is, dan zal het medewerking verlenen aan het benodigde ruimtelijke besluit niet voldoen aan de criteria van een goede ruimtelijke ordening. Ten behoeve van de marktruimte-/behoefteonderzoeken is het van groot belang dat hiervoor de juiste aantallen hotelkamers worden aangehouden. Bij ieder hotelinitiatief zal de gemeente dan ook gegevens moeten verstrekken aan de initiatiefnemer ten aanzien van het aantal bestaande hotelkamers, het aantal kamers dat 'in de pijplijn zit' (in projecten/grondexploitaties en/of omgevingsvergunningen die verleend zijn of gaan worden).

Naast deze harde criteria hecht de gemeente Almere, in het kader van 'growing green city', veel waarde aan duurzaamheid. Er zullen geen duurzaamheidseisen voorwaardelijk worden gesteld aan het verlenen van medewerking aan een omgevingsvergunning, bestemmingsplanherziening of gronduitgifte, maar hotelinitiatieven die hoge ambities tonen met betrekking tot duurzaamheid, zullen bij een vergelijking tussen meerdere lopende initiatieven de voorkeur krijgen. Hetzelfde geldt voor de diversiteit in het hotelaanbod. Hotelinitiatieven die zich onderscheiden van het bestaande aanbod, kunnen bij meerdere nieuwe initiatieven eerder rekenen op een positieve grondhouding vanuit de gemeente.

Additionele criteria

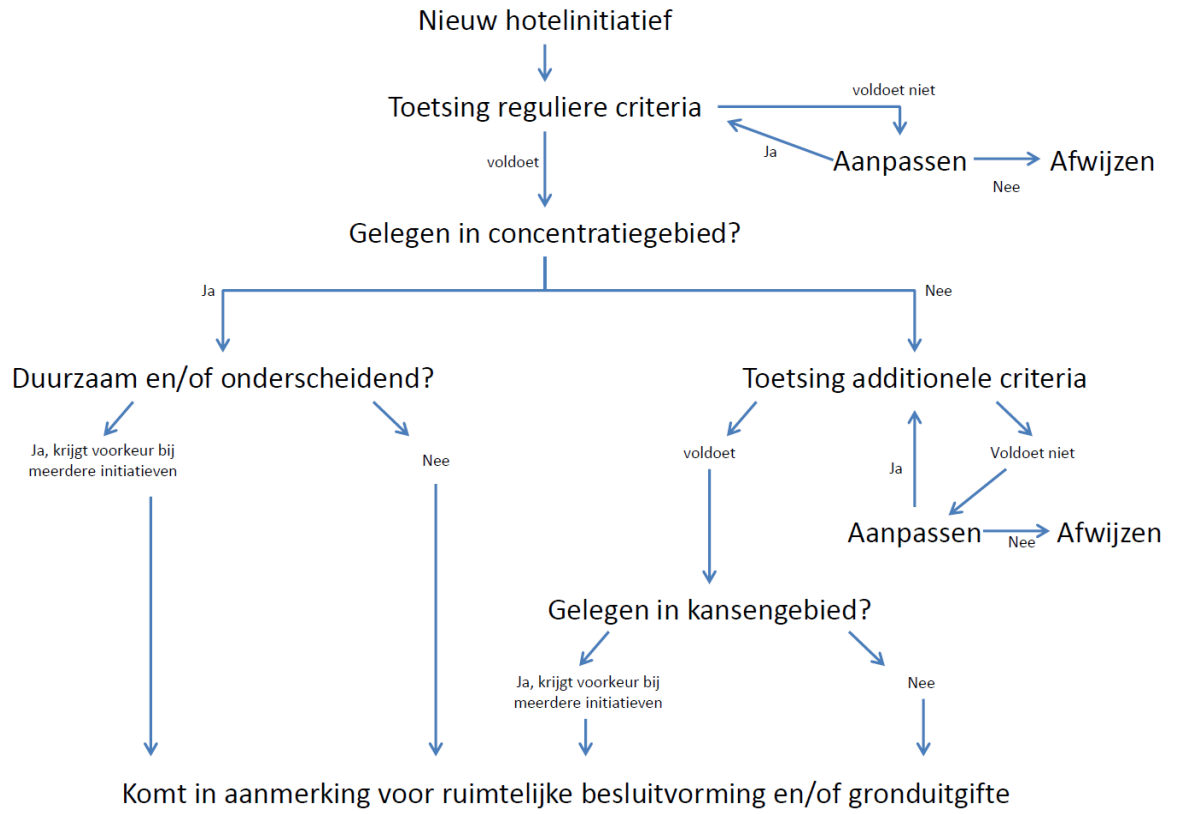
Voor nieuwe hotelinitiatieven buiten het concentratiegebied is meer terughoudendheid geboden. Hier gelden naast de reguliere toetsingscriteria, ook additionele toetsingscriteria, te weten:

Het initiatief kan passend worden geacht als het d) gerealiseerd wordt in een gebouw dat **alternatief aanwendbaar is voor bewoning**, dat wil zeggen geschikt (te maken) is voor woningen wanneer het hotel onverhoopt stopt en dit passend in zijn omgeving is, en e) het hotelproduct een **aantoonbare bijdragelevert aan het toeristisch-economisch profiel** van de stad en de beoogde vestigingslocatie (spin-off effect).

Ad d): hoewel middels de ladderonderbouwning en de check op de financiële haalbaarheid de nodige maatregelen worden getroffen om duurzame hotelontwikkelingen in Almere te laten plaatsvinden, kan niet gegarandeerd worden dat alle hotels het altijd even goed blijven doen. Het is immers mogelijk dat een hotelconcept langdurig niet rendabel blijkt, de hoteloperator of exploitant failliet gaat. Mocht een hotel de exploitatie stoppen en zijn deuren sluiten, dan kan het gebouw voor dat gebruik incurant worden en voor transformatie in aanmerking komen. De alternatieven om een voormalig hotelgebouw voor een andere niet-woonfunctie te gebruiken (kantoor, dienstverlening, bedrijf, etc.) zijn vaak zeer beperkt. Er dient dan ook in eerste instantie rekening gehouden te worden met een transformatie naar woningen. Daar waar een omzetting van hotel naar een woonfunctie op voorhand stuit op ruimtelijke, milieutechnische en beleidsmatige bezwaren, dan zal de realisatie van het hotel door dit criterium tegengehouden kunnen worden.

Ad e) In het concentratiegebied wordt het toeristisch-economisch profiel gevormd door de voorzieningen die in het centrumgebied inclusief op of aan de noordoever van het Weerwater aanwezig zijn, of nog gerealiseerd zullen worden. Buiten Almere Centrum en de noordoever Weerwater kunnen andere hotelconcepten het toeristisch-economisch profiel versterken en daarmee de aantrekkingskracht van Almere vergroten. Dit houdt in dat buiten het concentratiegebied hotelinitiatieven een aantoonbaar aanvullend en aantrekkelijk concept zullen moeten hebben.

De bovenstaande additionele criteria gelden voor heel Almere, met uitzondering van het concentratiegebied. Hotelinitiatieven in de kansgebieden dienen ook aan deze additionele criteria te voldoen. Er is gekozen om geen derde set criteria op te nemen voor hotelinitiatieven die zowel buiten het concentratiegebied als de kansgebieden landen, om te voorkomen dat dergelijke initiatieven ontmoedigd raken door de vele voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Wel zal bij een afweging tussen twee hotelinitiatieven in een situatie waarbij de marktruimte (zie criterium c) aan het afnemen is, de voorkeur uitgaan naar het initiatief voor een hotel binnen kansengebied ten opzichte van een initiatief buiten het concentratiegebied en kansengebieden.



Afwegingskader nieuwe hotelinitiatieven als stroomschema