



Aan de gemeenteraad

Gevraagd besluit:

Samenvattend stellen wij u voor:

- bijgevoegde tekstuele aanvulling op het *Hotelbeleid Rotterdam – Wakker worden in een wereldstad (2021)* vast te stellen.

Waarom dit voorstel?/Waarom nu voorgelegd?

Sinds de vaststelling van het hotelbeleid Rotterdam 'Wakker worden in Rotterdam' (2021) geeft dit beleid richting aan de hotelontwikkelingen in de stad. Voorliggend voorstel geeft inzicht in de stand van zaken van het sturen op en beperken van de hotelontwikkelingen in de binnenstad. Onderdeel van onze aanpak om meer te kunnen sturen op hotelontwikkelingen in de binnenstad is het sturen met contractbeheer, een privaatrechtelijk instrument. Om dit instrument effectiever in te kunnen zetten, is het wenselijk om het gebruik ervan op te nemen in het hotelbeleid. Daarom wordt aan u voorgesteld om een tekstuele aanvulling op het hotelbeleid vast te stellen.

Relatie met het coalitieakkoord/collegewerkprogramma/eerder aangenomen moties en gedane toezeggingen:

- Motie Parapluherziening voor het hotelbeleid (21bb9821)
- Toezegging Planning bestemmingsplannen (21bb9118)
- Toezegging Geschikte instrumenten voor snelle wijzigingen bestemmingsplannen (21bb9145)
- Versnellen aanpassen bestemmingsplannen (21bb9139)
- Motie Hoe Wat Waar' (21bb9819)

Het afdoeningsvoorstel (22bb1981) van de laatstgenoemde motie (21bb9819) is tot op heden aangehouden in de raadscommissie MHEK vanwege het ontbreken van informatie met betrekking tot punt 2 van de motie. Punt 2 van de motie betreft het inzichtelijk maken welke bestemmingsplannen vanwege druk in het gebied zo snel mogelijk aangepast dienen te worden en in hoeverre dat overeenkomt met welke plannen de komende vijf jaar aangepast worden. Op basis van dit raadsvoorstel stellen wij u voor om de motie 'Hoe Wat Waar' met nummer 21bb9819 alsnog als afgedaan te beschouwen.



Toelichting:

In 2021 heeft de u de beleidsnota *'Hotelbeleid Rotterdam; wakker worden in een wereldstad'* vastgesteld. Dit beleid is een ruimtelijk-economisch kader voor hotelontwikkeling in Rotterdam.

Het beleid verwoordt de ambities voor de hotelsector in de stad. Zo streven we naar een gecontroleerde groei van de hotelsector, waarbij de focus verschuift van de binnenstad naar andere delen van de stad. Spreiding van hotels over de stad is daarbij wenselijk, waarbij we sturen op de vestiging van specifieke typen hotels die passen bij het karakter van de omgeving. De ambitie om bezoekers en toeristische voorzieningen - waaronder hotels - over de stad te spreiden is ook onderdeel van *Coalitieakkoord 2022 – 2026 Één Stad*.

Een onderdeel van het beleid is de gewenste beperking van hotelontwikkelingen in de binnenstad. Om de balans tussen rust en reuring te bewaren, monofunctionele gebieden tegen te gaan en economische en maatschappelijke ontwikkeling van specifieke gebieden buiten de binnenstad te versnellen, is groei van de hotelsector alleen nog wenselijk in een specifiek deel van de binnenstad. Hotelontwikkelingen in de binnenstad zijn vanaf 1 januari 2021 alleen nog wenselijk in het Central Business District (CBD) en langs de oevers van de Rotte en de Maas.

Het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) is voor de gemeente een belangrijk instrument om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, zoals nieuwe hotels. In het verleden is ervoor gekozen om in de bestemmingsplannen van de binnenstad veel gemengde (centrum)bestemmingen toe te voegen, om hiermee de ontwikkeling van de binnenstad aan te jagen. De hotelfunctie is vaak onderdeel van die gemengde bestemmingen. In het omgevingsplan gelden dezelfde rechten. Er is daardoor veel ruimte voor hotelontwikkeling in het omgevingsplan. Als een initiatief past binnen de bestemming dan kan de gemeente die ontwikkeling niet tegengaan. Het omgevingsplan gaat immers boven beleid. Alleen als hotelinitiatieven niet in het omgevingsplan passen – en er dus sprake is van strijdig gebruik - geldt het hotelbeleid als toetsingskader. In de binnenstad kunnen dus nog steeds hotels worden ontwikkeld op locaties waar het omgevingsplan dat toestaat, terwijl het beleidsmatig niet meer gewenst is.

Om beter te kunnen sturen op hotelontwikkelingen in de binnenstad, is het nodig om de hotelfunctie - voor zover nog niet in gebruik - te verwijderen. Het verwijderen van een onbenutte functie op een locatie brengt voor de gemeente echter grote financiële risico's met zich mee. Door het aanpassen van een functie op een locatie ontstaat het risico op nadeelcompensatie (voorheen planschade), door waardevermindering van het betrokken vastgoed. Daarom is de afgelopen jaren onderzocht of er een strategie is waarbij de onbenutte hotelfunctie kan worden verwijderd met een beheersbaar en aanvaardbaar risico op nadeelcompensatie.

Strategieën onder de Wro

Er waren onder de Wet ruimtelijke ordening (WRO, tot 1 januari 2024) slechts twee opties om het planschaderisico mogelijk te beheersen bij het verwijderen van de onbenutte hotelfunctie. Dat ging om (1) het creëren van voorzienbaarheid en (2) het opnemen van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. De uitvoerbaarheid van beide strategieën – inclusief de beheersbaarheid van het planschaderisico - is uitgebreid onderzocht, in samenwerking met onze vaste planschadeadviseur.). Helaas bleek uit dat onderzoek dat de beheersbaarheid van beide strategieën zeer beperkt is. De uitvoering van beide strategieën zou de gemeente te weinig sturing op het planschaderisico hebben opgeleverd.



Ook bleek uit onderzoek dat de potentiële planschade bij planschadegevoelige panden kan oplopen tot zeer aanzienlijke bedragen en dat het plangebied een groot aantal van dat type panden bevat. Hoewel een exacte berekening van het potentiële financiële risico niet mogelijk bleek (door de pandspecifieke wijze van een dergelijke berekening in combinatie met de omvang van het plangebied), betrof het in ieder geval een (onbeheersbaar) risico van vele miljoenen euro's. Dat risico is door ons onaanvaardbaar geacht.

Kans onder de Omgevingswet

De Omgevingswet (Ow) die op 1 januari 2024 in werking is getreden, lijkt een nieuwe kans te bieden voor de uitvoering van strategie 1 'het creëren van voorzienbaarheid'. Artikel 15.6 van de wet bepaalt namelijk onder welke voorwaarden bij de wijziging van een functie (waaronder verwijdering) in het omgevingsplan geen recht op nadeelcompensatie (planschade) ontstaat. Samengevat houdt dit artikel in dat op het moment dat de gemeente tijdig (ten minste 1 jaar voorafgaand aan het verwijderen van de functie) kenbaar maakt dat een functie zal worden verwijderd, de vastgoedeigenaar geen aanspraak kan maken op nadeelcompensatie als hij in dat jaar geen actie heeft ondernomen om - in dit geval - de hotelfunctie te exploiteren. Dat zou betekenen dat het verwijderen van de onbenutte hotelfunctie - als aan die voorwaarden wordt voldaan - mogelijk is zonder financieel risico.

Onze vaste planschadeadviseur waarschuwt echter dat het nog maar de vraag is hoe het betreffende artikel in de praktijk wordt uitgelegd. Het risico bestaat dat de rechter van oordeel is dat er - ondanks dat aan de voorwaarden is voldaan - toch niet altijd sprake is van voorzienbaarheid. Dat heeft ermee te maken dat op dit moment nog ongewis is hoe de rechter het onderdeel 'gelegenheid tot realisatie' weegt. Dat houdt in dat op het moment een vastgoedeigenaar niet in de gelegenheid is geweest om een hotel te realiseren, bijvoorbeeld vanwege (langlopende) huurcontracten, hem niet kan worden verweten dat hij geen actie heeft ondernomen om de hotelfunctie te exploiteren. In dat geval kan er wel sprake zijn van recht op nadeelcompensatie en zijn de financiële consequenties net zo groot als onder de Wro (zoals hierboven toegelicht). Om met zekerheid te kunnen zeggen of de onbenutte hotelfunctie kan worden verwijderd zonder grote financiële consequenties, moet eerst nieuwe jurisprudentie worden afgewacht voor het interpreteren van de betreffende voorwaarden. Door de omvang van het plangebied achten wij het potentiële financiële risico te groot om vooruitlopend op die duidelijkheid over te gaan tot het grootschalig verwijderen van de onbenutte hotelfunctie uit het omgevingsplan. Daarom zullen wij de ontwikkeling van relevante jurisprudentie op de voet volgen.

Kennisgeving in verband met de Omgevingswet

Om - als tot verwijdering van de onbenutte hotelfunctie wordt overgegaan - aanspraak te kunnen maken op het betreffende artikel uit de Omgevingswet en de gewenste voorzienbaarheid te creëren, is het noodzakelijk om nu al een kennisgeving te doen van het concrete voornemen om de onbenutte hotelfunctie te verwijderen uit delen van het Omgevingsplan. Deze openbare kennisgeving is namelijk een van de drie voorwaarden uit het betreffende artikel in de Omgevingswet. Daarom wordt er op korte termijn een kennisgeving van het voornemen om de onbenutte hotelfunctie in het plangebied uit het omgevingsplan te verwijderen gepubliceerd in het Gemeenteblad, als een stap in de uitvoering van uw hotelbeleid.



Onderzoek specifiek gebied

Tegelijkertijd wegen wij bij de toekomstige voorstellen tot wijziging van delen van het omgevingsplan zorgvuldig af of het in lijn kan worden gebracht met het hotelbeleid, bijvoorbeeld door de onbenutte hotelfuncties in een kleiner specifiek gebied te verwijderen. Voor een specifiek gebied wordt daarom onderzocht wat de (schade)effecten daarvan zijn en of het (financiële) risico van het verwijderen van de functie aanvaardbaar is.

Sturen met privaatrechtelijke instrumenten

Zolang het dwingend sturen met het omgevingsplan grote financiële risico's met zich meebrengt, sturen we - waar mogelijk - op hotelontwikkeling in de binnenstad door gemeentelijk contractbeheer/contractmanagement. Dat kan als erfpacht- of eigendomsaktes van een betreffende locatie een bouw- en gebruiksbeplanning bevatten. Het gaat dan om bepalingen over het gebruik die door de gemeente bij uitgifte of verkoop in eigendomsaktes zijn opgenomen en die met een kettingbeding aan opvolgende eigenaren zijn doorgelegd of bij de uitgifte door de gemeente in erfpachtaktes zijn opgenomen. Als het door de eigenaar of erfpachter nieuwe gebruik voor een hotel afwijkt van de betreffende bouw- en gebruiksbeplanningen, dan is een ontheffing nodig om dat gebruik mogelijk te maken. Als het omgevingsplan op een locatie de hotelfunctie toelaat is het in beginsel niet mogelijk de ontheffing te weigeren. Bij het verlenen van de ontheffing wordt het verzoek tot ontheffing echter wel getoetst aan relevant beleid, in dit geval het hotelbeleid. Daardoor kan de betreffende ontwikkeling op de locatie niet worden tegengegaan, maar kan wel worden gestuurd op de hotelontwikkeling, door – in lijn met het Rotterdams grondbeleid - voorwaarden te verbinden aan de ontheffing. Zo kunnen we bijvoorbeeld sturen op de oppervlakte van de kamers, de aansluiting van het concept op de omgeving en/of aanvullende faciliteiten die worden aangeboden. Bovengenoemde strategie is uiteraard alleen mogelijk als de gemeente op de betreffende locatie een privaatrechtelijke sturingsmogelijkheid heeft.

Aanvulling hotelbeleid

Om dit instrument - sturen met contractbeheer - effectiever in te kunnen zetten, is het wenselijk om het gebruik ervan op te nemen in het hotelbeleid. In het ontwerpbesluit vindt u daarom een tekstvoorstel als aanvulling op het huidige hotelbeleid. In deze tekst wordt toegelicht welke instrumenten de gemeente inzet om te sturen op hotelontwikkeling in de binnenstad. Een onderdeel daarvan is het inzetten van privaatrechtelijk instrumentarium (erfpacht- en eigendomsaktes), in lijn met het Rotterdams grondbeleid. U wordt gevraagd deze aanvulling op het hotelbeleid vast te stellen.

Een onderdeel van deze aanvulling is ook een nieuwe formulering van de mogelijkheid tot het afwijken van het hotelbeleid. Het vigerende hotelbeleid maakt het met de volgende passage mogelijk om af te wijken van de in het beleid gestelde voorwaarden (paragraaf 2.3, pagina 13):

Specifieke initiatieven die hier niet aan voldoen, maar wel van bijzondere waarde zijn voor de stad, kunnen op voorspraak van het college worden voorgelegd aan de gebiedscommissie. Als het initiatief positief wordt beoordeeld, is afwijking van onderstaande aspecten mogelijk.

Deze formulering wordt in het nieuwe tekstvoorstel vervangen door:

In voorkomende gevallen is een onderbouwde afwijking van het hotelbeleid mogelijk.



Afwijking is alleen mogelijk als initiatieven van bijzondere waarde zijn voor de stad of de directe omgeving van het initiatief. Als een initiatief op basis van de onderbouwing - eventueel aangevuld met een advies van de wijkraad - positief wordt beoordeeld door het college, kan in afwijking van het hotelbeleid toch een omgevingsvergunning worden verstrekt.

Door deze tekstuele wijziging wordt de verwijzing naar de niet meer bestaande 'gebiedscommissie' vervangen door 'wijkraad' en wordt hun betrokkenheid in lijn gebracht met de adviesfunctie van de wijkraden zoals verwoord in de Verordening op de wijkraden.

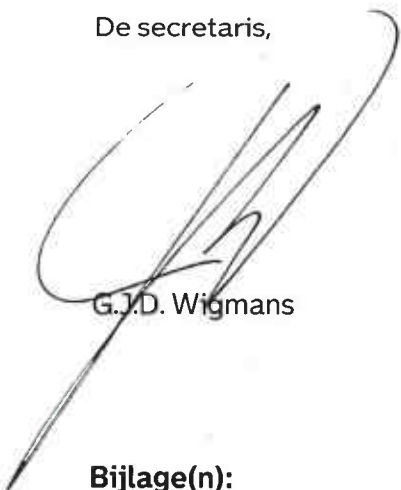
Financiële en juridische consequenties/aspecten:

Het besluit heeft geen financiële consequenties. Vanuit juridische optiek geldt dat met dit besluit een bredere mogelijkheid ontstaat om te sturen op hotelontwikkelingen in de binnenstad. De realisatie van dit beleid wordt daarmee verder geborgd dan waar al sprake van was.

Het bijbehorende ontwerpbesluit bieden wij u hierbij ter vaststelling aan.

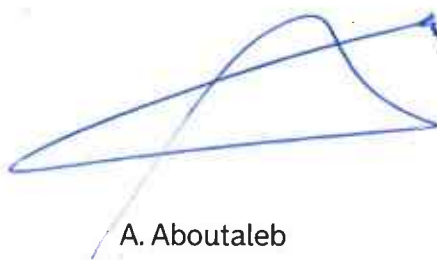
Burgemeester en wethouders van Rotterdam,

De secretaris,



G.J.D. Wigmans

De burgemeester,



A. Aboutaleb

Bijlage(n):

1. Ontwerpbesluit



Ontwerpbesluit

De Raad van de gemeente Rotterdam,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 4 juni 2024

gelet op 147, tweede lid, van de Gemeentewet;

overwegende dat het wenselijk is om in het 'Hotelbeleid Rotterdam: wakker worden in een wereldstad' vastgesteld op 7 juli 2021 de privaot- en publiekrechtelijke sturingsinstrumenten die worden ingezet bij de uitvoering van het beleid nader uit te werken en toe te lichten;

besluit:

Artikel I

Het **Hotelbeleid Rotterdam: wakker worden in een wereldstad** wordt als volgt gewijzigd:

A

In paragraaf 2.3 vervallen de zinnen 'Specifieke initiatieven die hier niet aan voldoen, maar wel van bijzondere waarde zijn voor de stad, kunnen op voorspraak van het college worden voorgelegd aan de gebiedscommissie. Als het initiatief positief wordt beoordeeld, is afwijking van onderstaande aspecten mogelijk.'

B

Na hoofdstuk 2 wordt een hoofdstuk ingevoegd, luidende:

2A. Uitvoering door publiekrechtelijke en privaatrechtelijke sturing

Om uitvoering te geven aan het hotelbeleid en zo te sturen op hotelontwikkelingen in de stad zet de gemeente Rotterdam verschillende instrumenten in. Dat is zowel een publiekrechtelijk instrument, het omgevingsplan, als een privaatrechtelijk instrument, contractbeheer van eigendoms- en erfpachtaktes. Hoe deze sturingsinstrumenten in Rotterdam worden toegepast wordt hieronder toegelicht.

Publiekrechtelijke sturing – toetsing aan het omgevingsplan

Het hotelbeleid Rotterdam 'Wakker worden in een wereldstad' is het kader waaraan elk hotelinitiatief dat niet in het omgevingsplan past wordt getoetst, waarbij zowel de voorwaarden en kwaliteitseisen uit hoofdstuk 2 als de digitale 'beleidskaart ontwikkeling hotelvestiging' ([Beleidskaart Ontwikkeling Hotelvestiging \(arcgis.com\)](https://arcgis.com)) als belangrijkste toetsingskader dienen. Het beleid is van toepassing op nieuwbouw, transformatie en uitbreiding van hotels.



Onderbouwing door initiatiefnemer

De toetsing vindt plaats op basis van een uitgebreide onderbouwing van het initiatief door de initiatiefnemer. Die kan daarbij gebruik maken van het formulier 'Vereiste planinformatie onderbouwing hotelinitiatief', dat als handvat dient bij de onderbouwing van de beoogde hotelontwikkeling. Voor een volledige onderbouwing en goede toetsing is het van belang dat eigenaar, ontwikkelaar, investeerder én exploitant bekend zijn.

De toetsing van de onderbouwing is onderdeel van de algehele toetsing van een aanvraag omgevingsvergunning aan relevant beleid. Als een hotelinitiatief past binnen de voorwaarden van het hotelbeleid en aan alle overige wet- en regelgeving voldoet kan, na een procedure tot afwijking van het geldend planologisch regime, een omgevingsvergunning worden verleend. Als het initiatief niet past in het hotelbeleid – en er geen redenen zijn om van het beleid af te wijken – zal de vergunningaanvraag worden geweigerd.

In voorkomende gevallen is een onderbouwde afwijking van het hotelbeleid mogelijk. Afwijking is alleen mogelijk als initiatieven van bijzondere waarde zijn voor de stad of de directe omgeving van het initiatief. Als een initiatief op basis van de onderbouwing - eventueel aangevuld met een advies van de wijkraad - positief wordt beoordeeld door het college, kan in afwijking van het hotelbeleid toch een omgevingsvergunning worden verstrekt.

Onderzoek verwijderen onbenutte hotelfunctie

Toetsing aan het hotelbeleid gebeurt in een ruimtelijke procedure als het initiatief niet in het omgevingsplan past. Is die strijdigheid er niet, dan heeft de gemeente geen ruimtelijke instrumenten om te sturen op het gebruik als hotel. Op sommige locaties waar het omgevingsplan dat toestaat kunnen daardoor nog steeds hotels worden ontwikkeld, terwijl het beleidsmatig niet meer gewenst is. Daarom zal er bij de toekomstige wijzigingen van delen van het omgevingsplan zorgvuldig worden afgewogen of het omgevingsplan ter plaatse in lijn kan worden gebracht met het hotelbeleid door de onbenutte hotelfuncties te verwijderen.

Privaatrechtelijke sturing – gemeentelijk contractbeheer

Grond in Rotterdam is door de gemeente uitgegeven met privaatrechtelijke voorwaarden. Sommige eigendom- en erfpachtaktes bevatten daarom een bouw- en/of gebruiksbepaling. Daardoor blijft de gemeente als contractbeheerder betrokken bij initiatieven van grondeigenaren en behoudt daarmee invloed op ontwikkelingen.

Voor herontwikkeling, uitbreiding of transformatie is in die gevallen daarom meestal ontheffing (privaatrechtelijke toestemming) van de gemeente nodig, waarbij de gemeente toetst of de ontwikkeling voldoet aan beleidsdoelstellingen en als die wijziging meerwaarde voor de eigenaar kan opleveren een financiële voorwaarde oplegt: de ontheffingsvergoeding. Als er ontheffing wordt verleend door de gemeente worden voorwaarden behorend bij de nieuwe ontwikkeling vastgelegd in een wijzigingsakte. Zo ziet de gemeente erop toe dat beleidsdoelstellingen en ambities van toepassing worden op de betreffende ontwikkeling en ook beheerd kunnen worden.



In het geval van een beoogde hotelontwikkeling heeft de eigenaar of erfpachter – als dat nieuwe gebruik als hotel afwijkt van de betreffende bouw- en gebruiksbepalingen – een ontheffing van de gemeente nodig om dat gebruik mogelijk te maken. Als het omgevingsplan op een locatie de hotelfunctie toelaat is het in beginsel niet mogelijk de ontheffing te weigeren. Bij het verlenen van de ontheffing wordt het verzoek tot ontheffing echter wel getoetst aan relevant beleid, in dit geval het hotelbeleid. Daarmee wordt gestuurd op de ontwikkeling, door - in lijn met het Rotterdams grondbeleid - voorwaarden te verbinden aan de ontheffing. Medewerking wordt dan uitsluitend verleend in lijn met de randvoorwaarden uit het hotelbeleid, zoals omschreven in hoofdstuk 2. Daarbij ligt de focus op de voorwaarden genoemd onder C en D en de kernmerken van de verschillende hoteltypen (pagina 11). Zo sturen we bijvoorbeeld op de minimale oppervlakte van de kamers, de aansluiting van het concept op de omgeving en/of aanvullende faciliteiten die worden aangeboden.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het gemeenteblad waarin het wordt geplaatst.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van

De griffier,

De voorzitter,

Toelichting

Op 7 juli 2021 is de beleidsnota *'Hotelbeleid Rotterdam; wakker worden in een wereldstad'* vastgesteld. Dit beleid is een ruimtelijk-economisch kader voor hotelontwikkeling in Rotterdam.

Het beleid verwoordt de ambities voor de hotelsector in de stad. Een onderdeel van het beleid is de gewenste beperking van hotelontwikkelingen in de binnenstad.

Hotelontwikkelingen in de binnenstad zijn sinds 1 januari 2021 alleen nog wenselijk in het Central Business District (CBD) en langs de oevers van de Rotte en de Maas. Bij de uitvoering van het beleid zet de gemeente Rotterdam zowel publiek- als privaatrechtelijke sturingsinstrumenten in.

Het omgevingsplan is voor de gemeente een belangrijk publiekrechtelijk instrument om te sturen op ruimtelijke ontwikkelingen, zoals nieuwe hotels. Toetsing aan het hotelbeleid gebeurt in een ruimtelijke procedure als het initiatief niet in het omgevingsplan past. Is die strijdigheid er niet, dan heeft de gemeente geen ruimtelijke instrumenten om te sturen op het gebruik als hotel en daarmee uitvoering te geven aan het beleid. Gemeente Rotterdam onderzoekt daarom welke mogelijkheden er zijn om het omgevingsplan in lijn te brengen met het hotelbeleid door de onbenutte hotelfuncties in de binnenstad te verwijderen, om zo beter te kunnen sturen.



Daarnaast stuurt de gemeente Rotterdam op hotelontwikkeling in de binnenstad door gemeentelijk contractbeheer/contractmanagement, een privaatrechtelijk instrument. Dat kan als erfpacht- of eigendomsaktes van een betreffende locatie een bouw- en gebruiksbeeping bevatten. Het gaat dan om bepalingen over het gebruik die door de gemeente bij uitgifte of verkoop in eigendomsaktes zijn opgenomen of bij de uitgifte door de gemeente in erfpachtaktes zijn opgenomen. Als het door de eigenaar of erfpachter nieuwe gebruik voor een hotel afwijkt van de betreffende bouw- en gebruiksbeelingen, dan is een ontheffing nodig om dat gebruik mogelijk te maken. In het geval van een hotelontwikkeling kunnen - in lijn met het Rotterdams grondbeleid en het hotelbeleid - voorwaarden worden verbonden aan de ontheffing.

Om de werkwijze bij de uitvoering van het hotelbeleid vast te leggen en om het privaatrechtelijk instrument effectiever in te kunnen zetten, wordt een toelichting hierop opgenomen in het hotelbeleid. Deze tekstuele aanvulling op het beleid - Artikel IB - bevat een toelichting op de instrumenten die de gemeente inzet om te sturen op hotelontwikkeling.

Een onderdeel van deze aanvulling is ook een nieuwe formulering van de mogelijkheid tot het afwijken van het hotelbeleid. Door deze tekstuele wijziging komt de huidige verwijzing naar de niet meer bestaande 'gebiedscommissie' te vervallen (Artikel IA) en in de tekstuele aanvulling op het beleid vervangen door 'wijkraad' (Artikel IB) en wordt hun betrokkenheid in lijn gebracht met de adviesfunctie van de wijkraden zoals verwoord in de Verordening op de wijkraden.