

Bewust Doseren

Actualisatie hotelonderzoek en beleidsadvies

19 juli 2024

Sweco - Susanne Brugman, Arno Ruis
in opdracht van gemeente Utrecht

51020230

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Ontwikkeling van het aanbod	7
3	Ontwikkeling van de vraag	17
4	Trends en ontwikkelingen	22
5	Terugblik functioneren hotelbeleid voor 2023	29
6	Toekomstige ontwikkelingen en marktruimte	35
7	Conclusies en beleidsadvies	40
	Bijlage	44

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 903233

1. Inleiding

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 900396

Aanleiding

De hotelmarkt in Utrecht ontwikkelt zich al jaren gestaag en het aantal persoonsovernachtingen nam voorafgaand aan de coronacrisis toe. In 2019 waren er 1.960 kamers en plannen voor de ontwikkeling van nog eens in totaal 1.500 hotelkamers. Dit zou bijna een verdubbeling van het bestaande aanbod betekenen. Gezien de grote interesse vanuit marktpartijen zou het hier waarschijnlijk niet bij blijven.

Om meer grip te krijgen op de toekomstige behoefte aan hotelkamers heeft Bureau Stedelijke Planning (inmiddels onderdeel van Sweco) in 2019 onderzocht hoe de hotelmarkt in Utrecht ervoor stond en wat de marktruimte op termijn zou zijn. Op basis van deze resultaten zijn destijds enkele beleidsadviezen aan de gemeente Utrecht meegegeven. Dit advies heeft de gemeente Utrecht toen doen besluiten om tot en met 2022 een **'pas op de plaats'** in te voeren voor nieuwe hotelinitiatieven*. Vanaf 2023 zou er waarschijnlijk weer marktruimte kunnen ontstaan. Anno 2024 is het zodoende interessant om te zien in hoeverre het wenselijk zou zijn de 'pas op de plaats' los te laten.

De coronacrisis gooide echter roet in het eten en had een forse, negatieve impact op het functioneren van de hotelmarkt in Utrecht. Toeristen, met name de zakelijke, bleven weg waardoor het volume persoons-overnachtingen met ca. 40-50% sterk daalde. Diverse hotelplannen zijn op de lange baan geschoven of geannuleerd. De hotelsector krabbelde daarna voorzichtig op en toonde veerkracht. Hoewel 2022 een alweer een goed jaar was voor de hotelbranche, was 2023 pas weer een volledig coronavrij jaar. Nu de crisis in 2024 definitief geluwd is en de Utrechtse hotelmarkt zich hersteld, zijn ook de gevolgen voor de langere termijn beter te duiden.

Het huidige college ambieerde in haar coalitieprogramma de 'pas op de plaats' te willen loslaten, maar gaf daarbij ook aan eerst te willen onderzoeken hoe de hotelmarkt er na de crisis bijstond en hoe deze is teruggeveerd. Er is daarom besloten in 2024 een onderzoek te laten uitvoeren naar de huidige stand van de hotelmarkt. Daarna kunnen beslissingen worden gemaakt over het hotelbeleid. De gemeente Utrecht is benieuwd hoe de markt er nu voor staat, wat de recente ontwikkelingen betekenen voor de marktruimte de komende jaren en hoe Utrecht het hotelbeleid in de toekomst het beste kan vormgeven.

Voorliggende rapportage is een **actualisatie van het onderzoek uit 2019** en geeft een advies voor het hotelbeleid van de gemeente Utrecht.

** 'Harde' initiatieven die al toegezegd waren, mochten nog wel ontwikkeld worden. Zie ook p. 13.*

Doel en centrale vragen

Dit onderzoek behelst een actualisatie van het onderzoek uit 2019. Het doel van het onderzoek is om enerzijds een inkijk te krijgen in de actuele ontwikkeling van de hotelmarkt en anderzijds vooruit te blikken naar de toekomstige ontwikkelingen en de eventuele marktruimte die daarbij ontstaat. De centrale vragen in dit onderzoek zijn als volgt:

1. TERUGBLIK

Hoe heeft de lokale hotelmarkt zich de afgelopen jaren ontwikkeld? Wat heeft de coronacrisis betekend voor de hotels in Utrecht? Hoe heeft de 'pas op de plaats' in het hotelbeleid van de gemeente Utrecht gefunctioneerd? Welke beleidsuitgangspunten hebben goed gewerkt en welke mogelijk minder goed?

2. MARKTONDERZOEK

Hoe functioneren de hotels nu? Hoe zal de markt zich naar verwachting herstellen de komende 10 jaar? In hoeverre ontstaat er de komende jaren marktruimte? En zo ja, voor welke concepten ontstaat er ruimte?

3. BELEIDSADVIES

Wat betekent de eventuele marktruimte voor het hotelbeleid in Utrecht en de huidige 'pas op de plaats', ook in het licht van de in het coalitieakkoord geformuleerde globale ambitie? Welke nieuwe beleidsuitgangspunten worden aanbevolen? Zijn er aanpassingen nodig van de eerder gehanteerde beleidscriteria? Zo ja, welke?

Onderzoeksaanpak

Dit onderzoek is tot stand gekomen op basis van dataonderzoek, interviews met hoteliers en andere relevante (toeristische) organisaties in Utrecht én diverse gesprekken met de gemeente Utrecht. Bij dit onderzoek is ook het Hoteloverleg Utrecht (HOST) betrokken. De onderzoeksaanpak is met hen afgestemd.

Wat betreft de data over vraag en aanbod is gebruik gemaakt van CBS (tot 2018) en Visitordata* (2018-2023). Bij de analyses zijn alleen de geaggregeerde gegevens gebruikt, zodat cijfers niet tot individuele hoteliers herleidbaar zijn en de privacy van bedrijfsgegevens is geborgd.

De interviews zijn gehouden met (project-)managers van de volgende organisaties:

- Utrecht Marketing/ Utrecht Convention Bureau
- Utrecht Science Park
- Jaarbeurs
- TivoliVredenburg
- Centrummanagement Utrecht
- Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Utrecht
- Inntel Hotel
- Karel V Hotel
- Bunk Hotel
- Crowne Plaza
- NH Hotel
- Star Lodge
- Carlton President Hotel
- De Rechtbank/Eye Hotel/The Hunfeld
- Holiday Inn Express
- Forum Invest

** Visitordata is een systeem, dat gebruik maakt van een digitaal nachtregister. Hierover meer op p. 18.*

2. Ontwikkeling van het aanbod

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 839440

Ontwikkeling hotelaanbod Utrecht 2013-2022

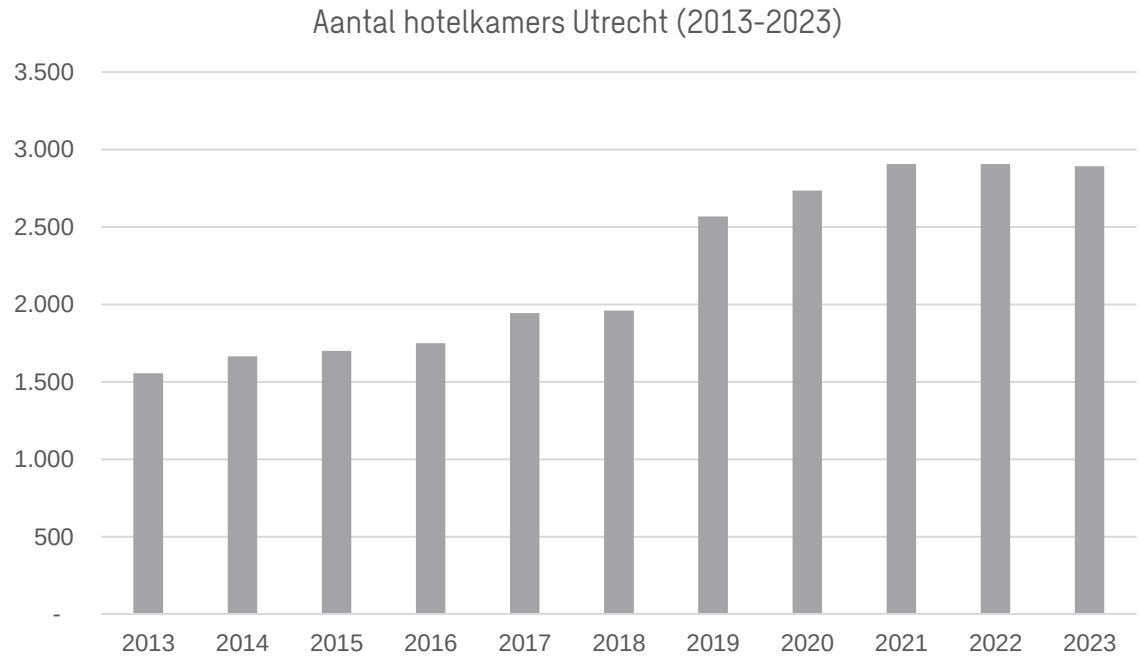
Utrecht telt op dit moment **39 hotels met in totaal 2.892 kamers**. Tot het jaar 2021 is het aantal hotelkamers in Utrecht fors gestegen. Tussen 2019 en 2021 groeide het aantal kamers met bijna 50% ten opzichte van 2018. Omdat er in deze periode een pas op de plaats gold voor nieuwe hotelontwikkelingen, ging het om ontwikkelingen die reeds in de harde planvoorraad waren opgenomen en nog wel gerealiseerd mochten worden.

De grootste stijging van het aanbod vond plaats in 2019, door opening van het Inntel (162 kamers), Hampton by Hilton (192 kamers), The Anthony (90 kamers), Bunk (45 kamers) en The Hunfeld (35 kamers). Dat jaar werd het aanbod uitgebreid met 524 kamers.

In 2020 groeide het aantal kamers met 167 door opening van Crowne Plaza (144 kamers) en The Nox (23 kamers).

In 2021 groeide het aantal kamers met 172 door opening van Moxy (172 kamers) en Brass (10 kamers). Dat jaar werd daarentegen wel het Mary K Hotel gesloten (-10 kamers).

Na een jaarlijkse groei van het hotelaanbod tot 2021 is er in 2022 en 2023 geen aanbod meer toegevoegd aan de markt. Wel sloot Exploris (-15).



Toeristische verhuur van woonruimten geen onderdeel van het onderzoek

Het toeristisch verhuren van woonruimten via platforms als Airbnb en Vrbo valt buiten de scope van dit onderzoek. Sweco heeft recent met Universiteit Utrecht de *Airbnb monitor Utrecht 2022* opgesteld, waarin deze gegevens wel te vinden zijn. Ook nemen we in dit onderzoek de verhuur van B&B's, hotels <5 kamers en short stay voorzieningen niet mee.

Huidig aanbod en ruimtelijke spreiding

In de bijlage is een overzicht met alle hotels in Utrecht opgenomen. Deze 39 hotels zijn divers in omvang, concept en doelgroep/segment. Utrecht kent daardoor in kwalitatieve zin een ruime diversiteit aan hotels. Uit de interviews blijkt dat de meeste hoteliers deze notie onderstrepen.

Qua omvang van de hotels is de verdeling als volgt:

- 21 kleine hotels met 0 tot 50 kamers
- 9 middelgrote hotels met 50 tot 125 kamers
- 9 grote hotels met 125 of meer kamers

De 9 grote hotels bezitten gezamenlijk meer dan 55% van het totale kameraanbod. Het noordelijke deel van de binnenstad van Utrecht vormt het geografische hart van de hotelmarkt. Van de middelgrote en grote hotels is 44% gevestigd in de binnenstad en van kleine hotels 64%.

INZET HOTELS VOOR ANDERE DOELGROEPEN

Hotels worden regelmatig ingezet of afgehuurd voor andere doelgroepen. Zo is een deel van het aanbod in 2021 en 2022 uit de markt gehaald* ten behoeve van de opvang van (Oekraïense) vluchtelingen. Het Star Lodge Hotel en Malie Hotel zijn ook in 2023 in gebruik hiervoor.

Gedurende de coronacrisis hebben hotels hun kamers ter beschikking gesteld als werkplekken voor mensen die niet thuis wilden werken en ook niet op kantoor terecht konden. Een win-win situatie voor de hoteliers, die door het wegvallen van toerisme op deze manier beperkt wat inkomsten genereerden.

*De bezettingsgraad op bladzijde 21 is gecorrigeerd voor de sluiting van deze hotels gedurende deze periode.



Utrecht kent een ruimtelijke uitsortering van zakenhotels van ketens in en nabij het Jaarbeursplein en het stationsgebied enerzijds en een divers aanbod van sfeerhotels (boetiekhotels, budgetconcepten en een vijfsterren hotel) in de binnenstad. Aan de stadsrand liggen enkele grotere ketenhotels die zich vooral op de zakelijke doelgroepen focussen. Uit de interviews kwam naar voren dat deze laatste groep hotels (voor de coronacrisis) een belangrijke functie hadden als overloopgebied voor de hotels in het centrum en dat door de toevoeging van veel aanbod in het centrum deze functie is komen te vervallen. Deze hotels hebben het daardoor moeilijker gekregen.

De nummers op de kaart corresponderen met het overzicht van hotels in de bijlage

SWECO

Segmentering van het aanbod

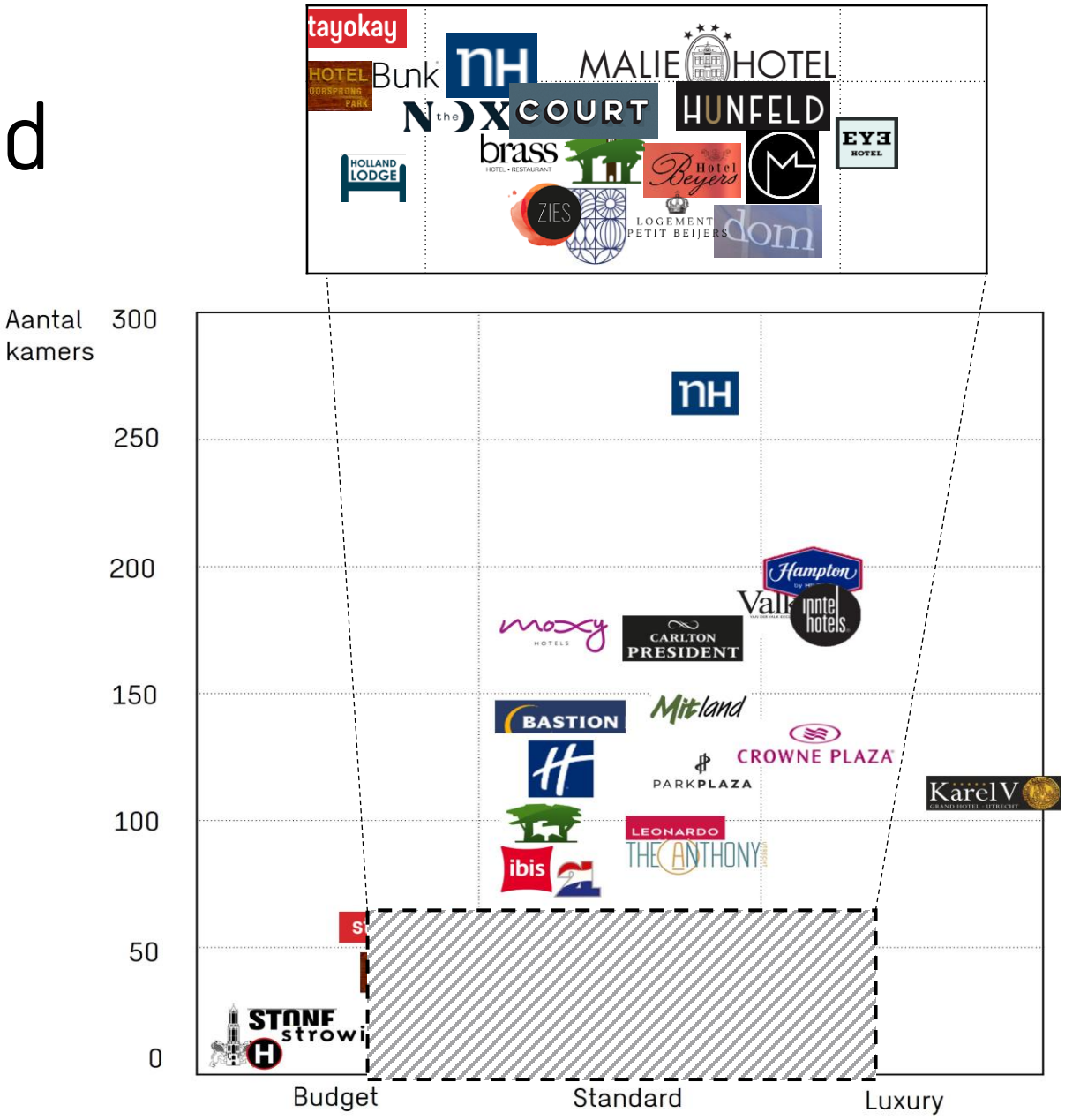
Om hotels te classificeren naar serviceniveau werd voorheen gebruik gemaakt van het sterrensysteem. Omdat er in de branche ruime tijd discussie woedde over dit systeem is deelname van hotels vanaf 1 januari 2015 vrijwillig.

Om de hotels toch te kunnen classificeren verdeelt VisitorData het hotelaanbod in 3 segmenten op basis van kwaliteit: *Budget*, *Standard* en *Luxury*. In de matrix hiernaast zijn de hotels geplot naar omvang en segment.

In Utrecht is het *Standard* aanbod veruit het grootst. Hier ligt doorgaans ook de grootste behoefte vanuit bezoekers. Het *Standard* segment is het meest vergelijkbaar met een drie- of viersterrenhotel uit de oude classificering. Door afnemende koopkracht van consumenten wordt de concurrentie tussen hotels in het standaard segment steeds groter, met name op prijsniveaus.

In het *Luxury* segment is een beperkter aanbod aanwezig. Het gros bestaat uit viersterrenhotels, die een iets hoger serviceniveau bieden dan de hotels die zich bovenin het *Standard* segment bevinden. Helemaal bovenin het segment bevindt zich Karel V, in de oude classificering aan te duiden als 5-sterrenhotel. Dit is tot nu toe het enige hotel dat zich helemaal rechts in de matrix en in dit segment bevindt.

Ook aan de onderkant van de markt in het *Budget* segment is het aanbod beperkt. Dit aanbod bestaat uit enkele kleinschalige hotels en hostels. Echter is de vraag naar budgetkamers daarentegen ook beperkter.



SWECO

Een (willekeurige) selectie van hotels in Utrecht



Hotel Beijers



The Hunfeld


The Nox



StayOkay



NH Centre


Court Hotel



Inntel



Hampton by Hilton

SWECO

Toekomstige ontwikkelingen

In het vorige onderzoek over de hotelmarkt in Utrecht telde de stad plannen voor circa 1.500 tot 1.800 nieuwe hotelkamers. Daarvan is inmiddels een deel gerealiseerd. De coronacrisis heeft de realisatie van veel hotels vertraagd, hetgeen hoteliers als een gunstige ontwikkeling zagen. Echter, de plancapaciteit voor nieuwe hotelontwikkelingen is momenteel nog steeds omvangrijk (zie overzicht volgende pagina). Het gaat hierbij om uitbreiding van bestaande hotels en het toevoegen van nieuwe hotels.

Indien alle harde plannen tot uitvoering komen, zullen er 1.085 extra hotelkamers in de stad (+37,5% t.o.v. huidig aanbod) bijkomen. Een groot deel van de nieuwe kamers komt in de hotels Leidsche Rijn Centrum (244 kamers), Amrath Galaxy Jaarbeurs (250 kamers) en Papendorp (200 kamers). Niet van alle ontwikkelingen is duidelijk wanneer realisatie plaatsvindt. Sommige hotels staan al ruime tijd op de lijst en houden daarmee een deel van de marktruimte bezet. Naast de realisatie van de harde plannen zijn er overigens ook meerdere ‘zachte’ initiatieven, die samen ca. 250 kamers tellen.

De forse planvoorraad leidt bij veel hoteliers tot zorgen. Met name omdat het gaat om hotels die dezelfde segment bedienen, meestal drie- of viersterrenhotels primair gericht op zakelijke bezoekers. De grootste zorgen betreffen de komst van de twee grote ketenhotels en het effect van deze grootschalige hotels op het functioneren van de bestaande zakenhotels.

DEFINIËRING HARDE EN ZACHTE PLANCAPACITEIT

De gemeente Utrecht onderscheidt harde en zachte plannen voor hotelontwikkelingen (zie overzicht volgende pagina). Deze categorieën verschillen van de doorgaans gebruikte definitie van harde en zachte plannen in woningbouw-ontwikkelingen. Het gaat voor hotels om de volgende definitie:

- **HARD PLAN**: wanneer een plan is opgenomen in een bestemmingsplan of de gemeente na beoordeling akkoord is gegaan met het hotelinitiatief. Dit kan zijn dat het initiatief voor de invoering van de ‘pas op de plaats’ in 2020 is goedgekeurd, of na 2020 middels de uitzonderingsregel in het beleid voor bijzondere hotelconcepten of doelgroepenhotel.
- **ZACHT PLAN**: wanneer een initiatief voor een hotel nog niet is goedgekeurd door de gemeente, maar waar de initiatiefnemer wel heeft aangegeven plannen te maken.

Toekomstige ontwikkelingen

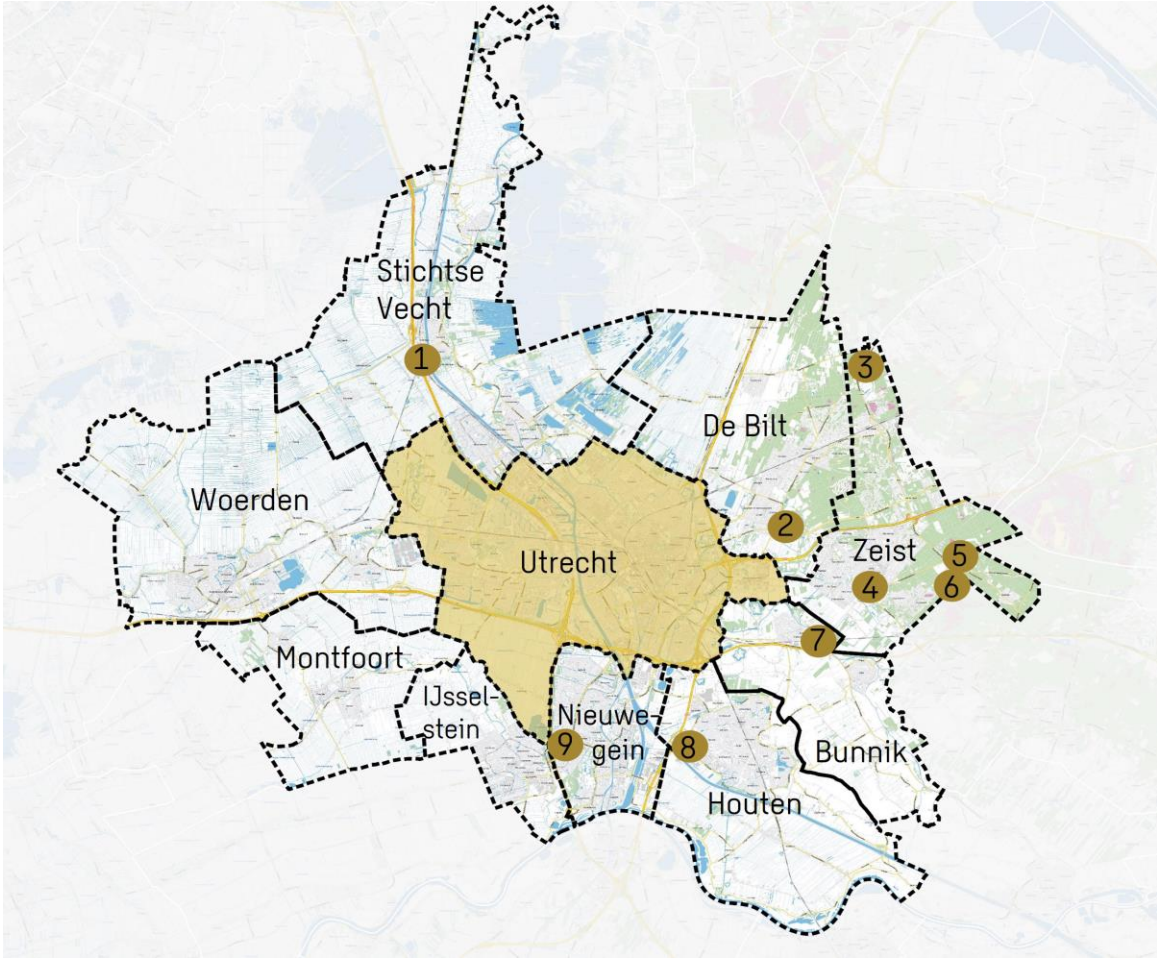
Naam hotel	Ligging	Kamers	Verwachte oplevering	Status
Tivoli Oudegracht	Binnenstad	46	2025	Verbouwing gestart
Vlampijpstraat 103 (Popal)	Buiten binnenstad	76	2025	Bouw gestart
Amrath Galaxy Jaarbeurs hotel	Binnenstad	250	2026	Bouw gestart, maar ligt nu stil
Museumhotel	Binnenstad	84	2026	Ontwerp
Oudenoord HU	Buiten binnenstad	40	2026	Bestemmingsplan onherroepelijk
Wolvenplein	Binnenstad	50	2028	Definitief
Marriott Hotel Aloft	Buiten binnenstad	244	2029	Ontwerp
NH Uitbreiding	Binnenstad	60	2031	Ontwerp
Leonardo uitbreiding	Binnenstad	35	N.t.b.	Ontwerp
Taatsenplein / Papendorp	Buiten binnenstad	200	N.t.b.	Onbekend
Totaal harde plannen		**1.085**		

Aanbod omliggende gemeenten

Hotelgasten achten grofweg een reistijd van circa 20 minuten acceptabel voor een alternatieve locatie. Het aanbod grote hotels (75+ kamers) in de gemeenten rondom Utrecht binnen 20 autominuten is daarom in kaart gebracht.

Er zijn 9 grote hotels rondom gemeente Utrecht, met name aan de oostkant van de gemeente. De meeste Utrechtse hoteliers geven aan de hotels in de omliggende gemeenten in het functioneren niet als concurrentie te zien. De stad Utrecht heeft een belangrijke functie als motor voor het aanbod in omliggende gemeentes. Hotels aan de rand van de stad moeten het wel opnemen tegen het aanbod in de omliggende gemeentes. De komst van nieuwe hotels, zoals het Van der Valk in Woerden, is mogelijk bedreigend.

	Naam hotel	Ligging	Kamers
1	Van der Valk	Breukelen	233
2	Van der Valk	De Bilt	102
3	Ernst Sillum Hoeve	Zeist	85
4	Figi	Zeist	97
5	Hotel Oud Londen	Zeist	92
6	Woudschoten	Zeist	140
7	Postillion	Bunnik	79
8	Van der Valk	Houten	160
9	Fletcher Hotel	Nieuwegein	82



SWECO

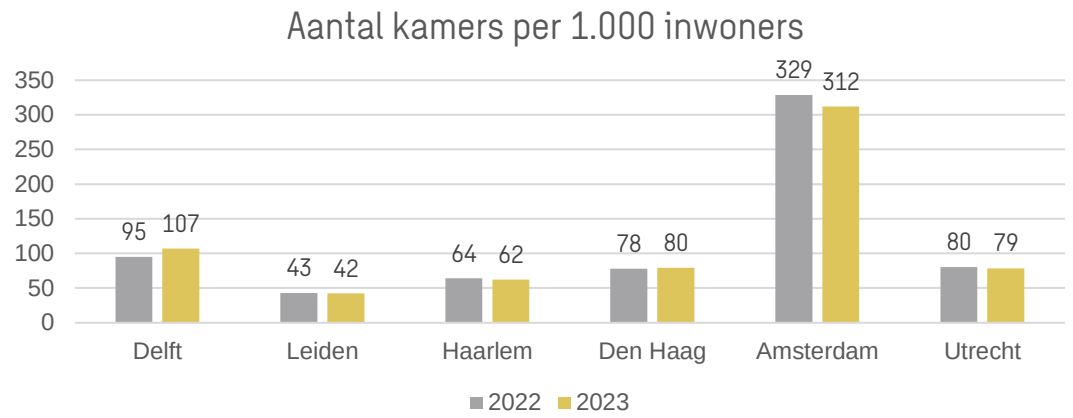
Vergelijking andere steden

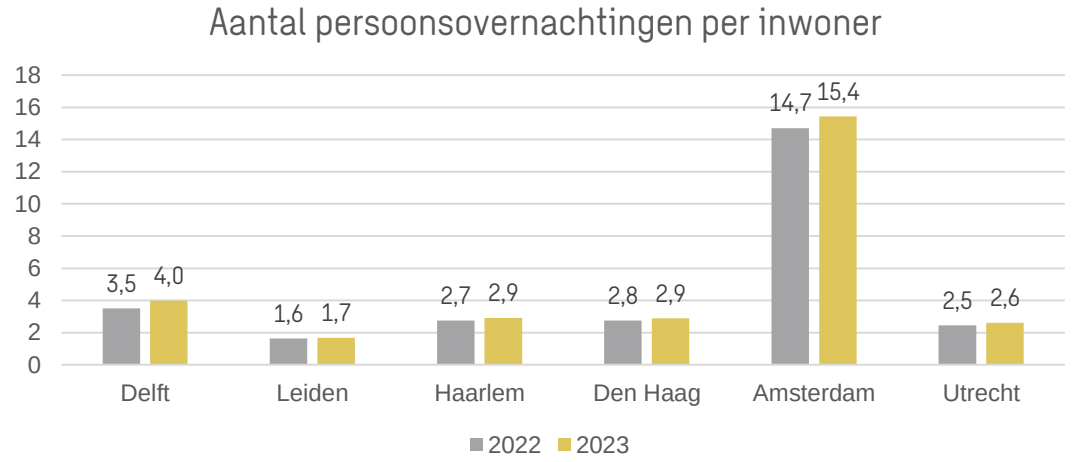
Om de hotelmarkt van Utrecht in context te plaatsen, vergelijken we de markt met die van Den Haag, Amsterdam, Haarlem, Delft en Leiden (gemeentes aangesloten op Visitordata). Het totale aanbod aan hotelkamers is in alle steden gegroeid tussen 2018 en 2023. Het aanbod in Amsterdam en Den Haag is in absolute zin groter dan in Utrecht. In relatieve zin ligt het aantal kamers per 1.000 inwoners in Amsterdam en Delft hoger dan dat van Utrecht. Den Haag is vergelijkbaar met Utrecht.

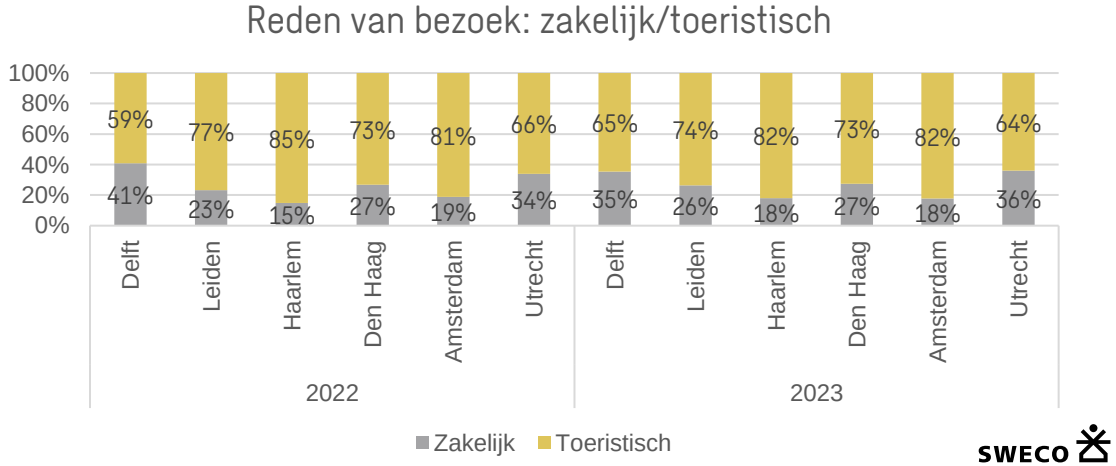
Het aantal persoonsovernachtingen is ten tijden van de coronapandemie (2020 en 2021) in alle steden sterk erg afgenomen. In 2022 ligt het aantal overnachtingen in de meeste steden alweer rond of boven het niveau van 2019. Dit herstel is in Amsterdam pas vanaf 2023 zichtbaar.

Het aantal persoonsovernachtingen per inwoner was in 2023 voor Utrecht (2,6), Den Haag (2,9) en Haarlem (2,9) enigszins gelijk. In Amsterdam ligt dit aanzienlijk hoger (15,4). Het aandeel zakelijke bezoekers is in Utrecht (36%) en Delft (35%) relatief groot. In Den Haag (27%), Leiden (26%), Amsterdam (18%) en Haarlem (18%) ligt dit aandeel lager.

Het aantal zakelijke (persoons)overnachtingen is in Utrecht relatief groot ten opzichte van andere steden. Alleen Delft heeft een vergelijkbare verhouding zakelijk-toeristisch.







SWECO

3. Ontwikkeling van de vraag

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 849667

Gebruik VisitorData vs. CBS data

Gebruik Visitordata versus CBS

Voordat we dieper ingaan op de overnachtingscijfers is het belangrijk om stil te staan bij de gehanteerde bronnen en methodieken. In het rapport uit 2018 maakte Bureau Stedelijke Planning (nu Sweco) voor de vraaganalyse gebruik van de overnachtingscijfers van het **CBS**. Het CBS baseert de aantallen persoonsovernachtingen op elektronische en schriftelijk enquêtering van een steekproef van hotels (50-60% van het aanbod). Hoteleigenaren of -medewerkers voeren zelf handmatig relevante data in, in de daarvoor bedoelde software. Hierin ontstaan geregeld fouten, omdat de gevraagde informatie verkeerd wordt geïnterpreteerd of cijfers op de verkeerde plek worden ingevuld (bv. kamerovernachtingen op de plek van persoonsovernachtingen). Onlangs is inderdaad geconstateerd dat deze formulieren niet altijd op de juiste manier worden ingevuld. De werkelijke cijfers kunnen daardoor afwijken van wat het CBS rapporteert. Het CBS is bekend met dit probleem, en werkt aan een nieuwe methodiek.

Vanaf 2018 hanteert de gemeente Utrecht een ander systeem: **VisitorData**. Op dit systeem, dat gebruik maakt van een digitaal nachtregister, is het gros van de hoteliers in Utrecht met hun boekingssysteem aangesloten. In totaal wordt de bezetting van 78% van de kamers in Utrecht via dit systeem gemonitord. Het systeem houdt alle boekingen, gasten en persoonsovernachtingen in hotels automatisch bij, en is daardoor veel minder gevoelig voor fouten. De data is op elk willekeurig moment op te vragen, waardoor de meest recente gegevens altijd beschikbaar zijn. VisitorData werkt overigens sinds kort samen met het CBS aan de nieuwe methodiek, met als doel om op termijn volledig over te gaan op de cijfers van Visitordata.

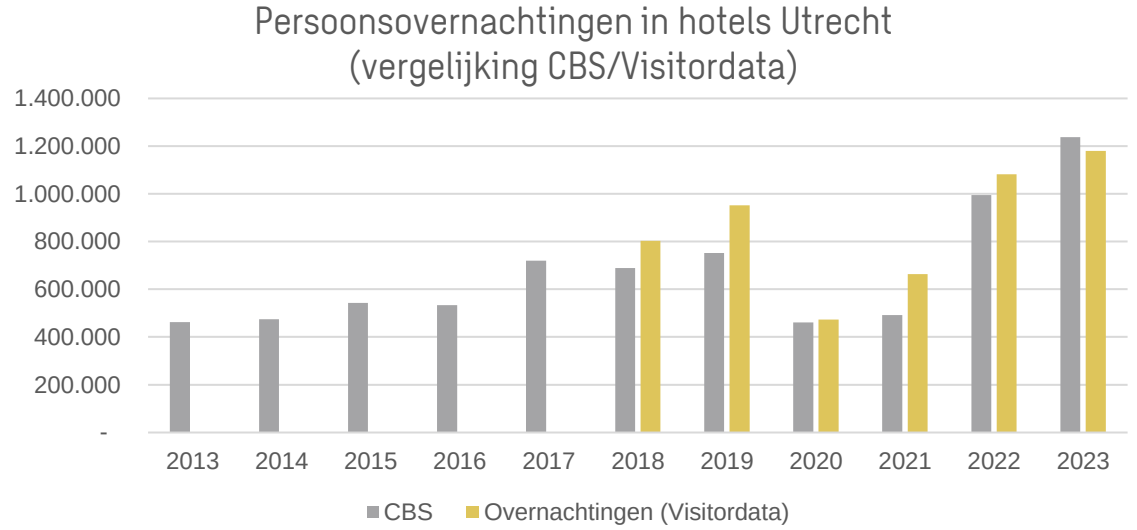
In dit rapport willen we zoveel mogelijk **overstappen op de cijfers van VisitorData**, maar omdat de periode voor 2018 hierin niet bekend is maken we vóór 2018 nog gebruik van de CBS gegevens. De databronnen hanteren niet dezelfde methode, waardoor de cijfers afwijken. Wel kunnen we algemene conclusies trekken over de ontwikkeling van de vraag. Voor de VisitorData cijfers gelden daarnaast nog de volgende aandachtspunten:

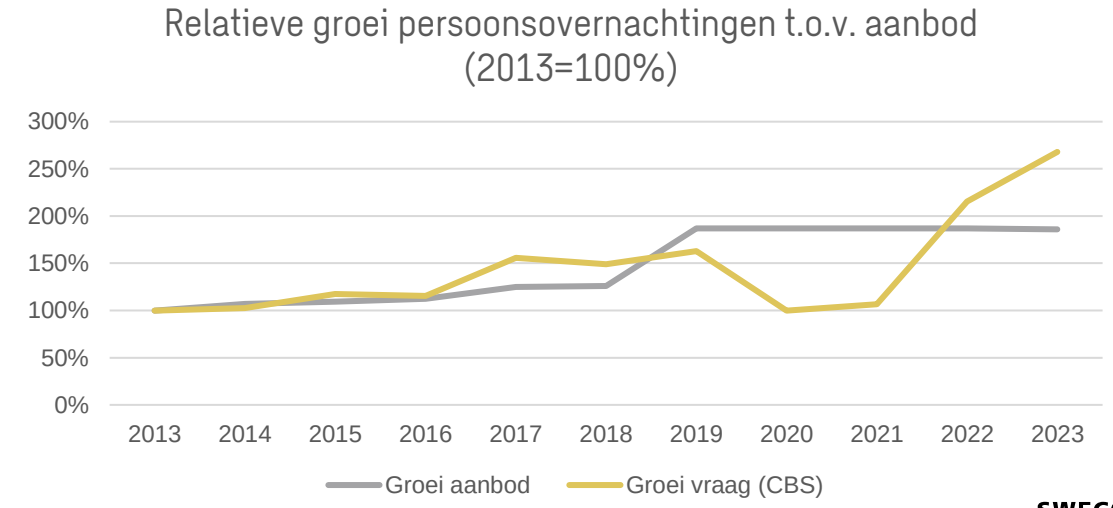
- VisitorData verzamelt vanaf 2018 data in Utrecht, maar is pas vanaf 2019 nagenoeg overal operationeel. Voor enkele hotels is daarom voor de jaren 2018 (en soms 2019) een inschatting gemaakt van de overnachtingscijfers.
- Niet alle hotels zijn direct aangesloten op Visitordata. 22% van de kamers in Utrecht worden niet gemonitord door het systeem. Zo ontbreken naast een aantal kleine hotels ook de twee (op dit moment) grootste hotels van Utrecht (NH en Hampton) in de VisitorData database. We zijn van mening dat de 78% van de kamers die wel aangesloten zitten op het systeem een goede afspiegeling zijn van het aanbod (klein/groot, doelgroep, etc). De 22% van de hotel(kamer)s die niet in Visitordata opgenomen zijn nemen we daarom wel mee in het aanbod, door het jaarlijkse gemiddelde aantal persoonsovernachtingen per kamer (van de hotelkamers die wel in de database staan) los te laten op het aantal kamers in de ontbrekende hotels. Daarmee geven we een goede inschatting van de totale persoonsovernachtingen in de gemeente.

Ontwikkeling van het aantal persoonsovernachtingen (1/2)

PERIODE VOOR CORONA, 2013-2019 (CBS)
De Utrechtse hotelmarkt maakte niet alleen in aanbod een enorme ontwikkeling door, ook het aantal persoonsovernachtingen neemt al jaren toe. Vooral in 2017 vond een explosieve groei plaats ten opzichte van het jaar daarvoor (+35%). Op basis van CBS gegevens kunnen we zien dat de markt zich tussen 2017-2019 iets stabiliseerde, maar dat de overnachtingen in 2019 wel toenamen ten opzichte van 2017.

Uitgaande van de cijfers van CBS zien we een gemiddelde groei van het aantal persoonsovernachtingen tussen 2013-2023 (m.u.v. de coronajaren, 2022 t.o.v. 2019) van 14% per jaar.





SWECO

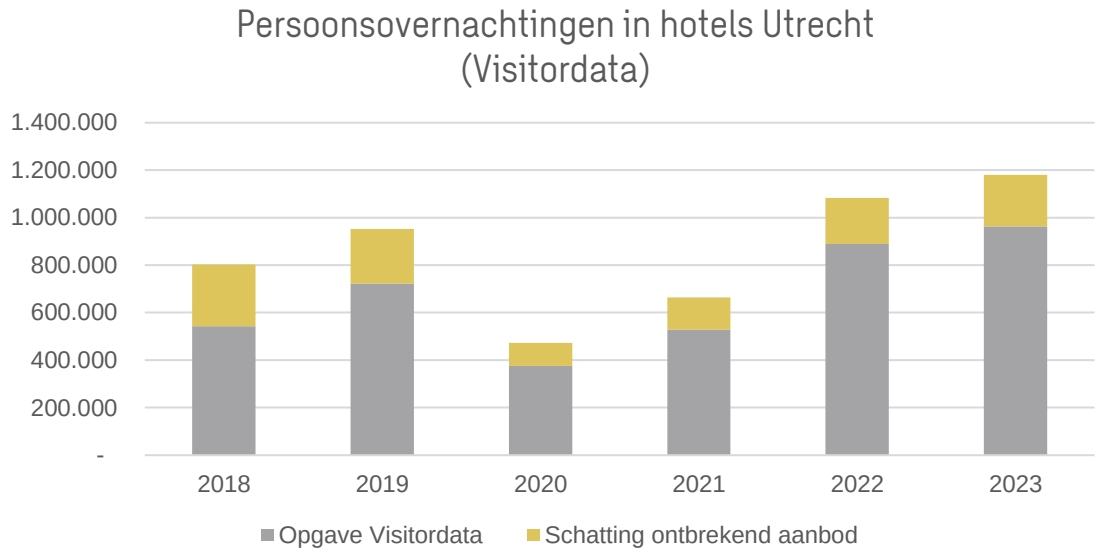
Ontwikkeling van het aantal persoonsovernachtingen (2/2)

PERIODE VANAF CORONA, 2019-2022 (VISITORDATA)

Het eerste coronajaar betekende in Utrecht een halvering van het aantal persoons-overnachtingen. Met name de zakelijke markt had hieronder te leiden (-62%), maar ook de toeristische markt zakte in (-40%). In 2021 krabbelden de overnachtingen weer iets op, maar bleven deze tot onder niveau van 2019.

Het jaar **2022** was voor de Utrechtse hotels **zeer goed in termen van persoons-overnachtingen**. De stad telde dat jaar **1,08 miljoen overnachtingen** en overtrof daarmee zelfs topjaar 2019. Dat is opvallend, gezien het land de eerste 10 weken van het jaar nog in lockdown zat. Er werden dus meer overnachtingen in minder weken gerealiseerd. Deels is dit te verklaren door het inhaaleffect dat landelijk gold, waarbij bedrijven, werknemers en recreanten massaal eropuit trokken na twee jaar pandemie. Ook werden vouchers vanuit de pandemie verzilverd en uitgestelde congressen alsnog georganiseerd. In 2023 werd gevreesd voor een afname van het aantal overnachtingen, maar niets bleek minder waar. De hotelsector maakte in termen van overnachtingen een topjaar mee.

Interessant is om te zien dat **ondanks de forse toename van het aanbod in 2019, de vraag** (in termen van persoonsovernachtingen) **ook toenam**. Aanbod lijkt hiermee ook vraag te creëren.



SWECO

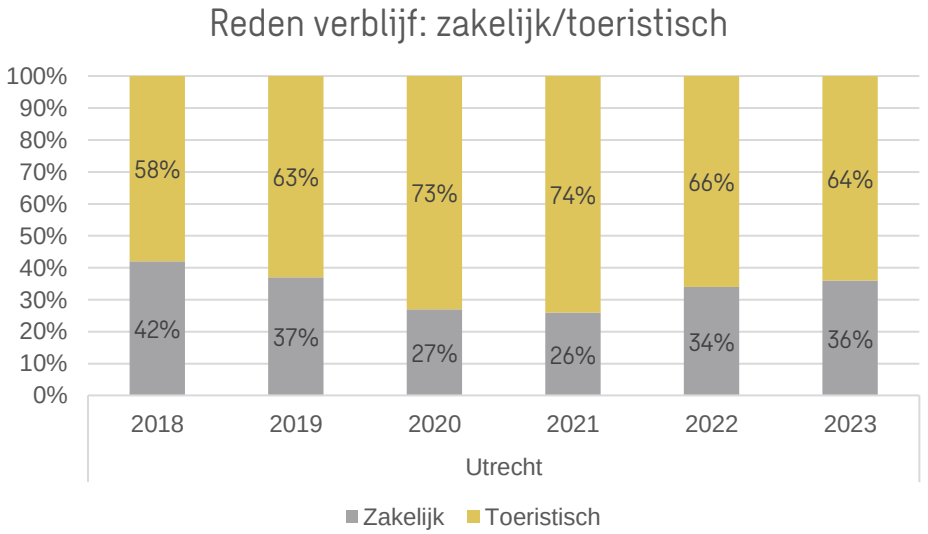
Toeristische en zakelijke persoonsovernachtingen

Een opvallende uitkomst is de verdeling van zakelijke en toeristische persoons-overnachtingen. In tegenstelling tot eerder werd aangenomen* is het **aandeel toeristische persoonsovernachtingen een stuk groter dan** het aantal **zakelijke overnachtingen**.

In de jaren voor de coronacrisis maakte de toeristische persoonsovernachtingen ca. 60% uit van het totaal aan persoonsovernachtingen. Tijdens de pandemie steeg dit aandeel naar ca. 75%. Dit valt te verklaren door de stagnatie van de zakelijke markt, als gevolg van de beperkingen in de reisbranche door corona. Hierdoor nam het aantal toeristische bezoekers, bijvoorbeeld uit het binnenland of naastgelegen landen, in relatieve zin toe.

Inmiddels is in 2023 het aantal **zakelijke persoonsovernachtingen** weer aangetrokken tot **36%** en **toeristisch 64%**, maar maakt de zakelijke sector een minder groot aandeel uit van het totaal aantal persoonsovernachtingen, in vergelijking met de periode voor de coronacrisis. Wel groeit dit aandeel naar verwachting weer richting pre-corona niveau.

Echter, **in absolute zin was het aantal zakelijke persoonsovernachtingen (alsmede de toeristische persoonsovernachtingen) in 2022 wél toegenomen ten opzichte van 2019**. Ook dit heeft mogelijk te maken met het inhaaleffect na de coronapandemie. In 2023 steeg het aantal persoonsovernachtingen door de zakelijke markt door. De komende jaren zijn voor veel hoteliers onzeker en lastig in te schatten. Met name omdat boekingen door bedrijven steeds korter van tevoren gemaakt worden en er minder deals met bedrijven zijn dan voor corona. Wel trekt de congresmarkt weer aan, daarover later meer.



* In het rapport uit 2019 gingen we nog uit van een verdeling zakelijk/toeristisch van resp. 60%/40% of 55%/45%. Gezien de wijze waarop de CBS gegevens middels formulieren werden verzameld, verwachten we dat hier verwarring is ontstaan met kamernachten, ofwel verkochte kamers. Immers, in termen van persoonsovernachtingen slapen toeristische bezoekers veelal met twee personen op één kamer. Visitordata geeft aan dat in 2023 ca. 40% van de kamers voor zakelijke doeleinden verkocht werden en 60% voor toeristische motieven.

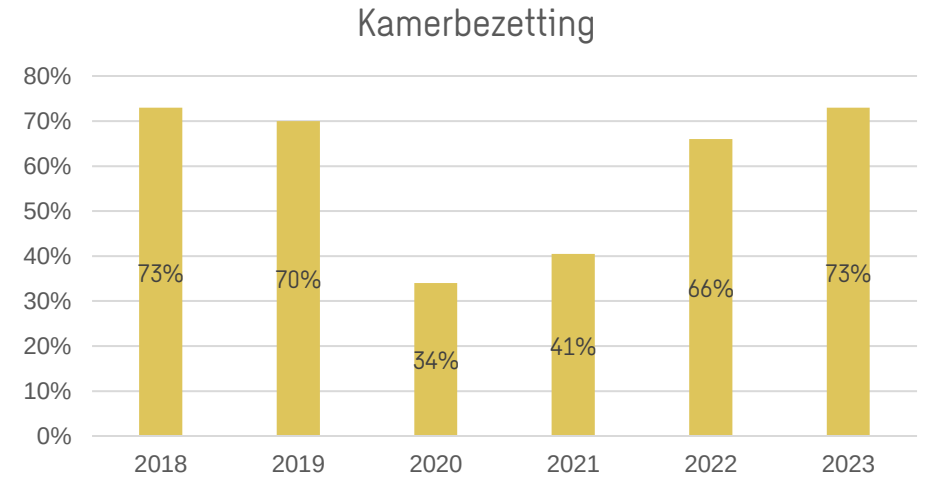
Ontwikkeling van de bezettingsgraad

De bezettingsgraad van de Utrechtse hotels is anno 2023 weer op niveau van 2018. De figuur laat zien dat de bezettingsgraad in 2019 iets terugliep ten opzichte van 2018. Verklaring hiervoor is het forse aantal kamers dat in dat jaar toegevoegd zijn aan de markt, waardoor individuele hotels klanten verloren aan concurrentie. Het totaal aantal persoonsovernachtingen in Utrecht steeg echter wel, doordat het toegenomen hotelaanbod ook extra vraag genereerde. De coronajaren hadden een groot effect op de kamerbezetting. Deze halveerde in 2020 en lag in 2021 slechts op krap tweederde van het niveau uit 2019. **In 2022 nam de bezettingsgraad toe tot slechts 66%.** Mogelijk valt dit te verklaren door de lockdown als gevolg van de corona, die de eerste 10 weken van 2022 van kracht was. **In 2023 kroop de bezetting door naar een gezond niveau (73%)**.

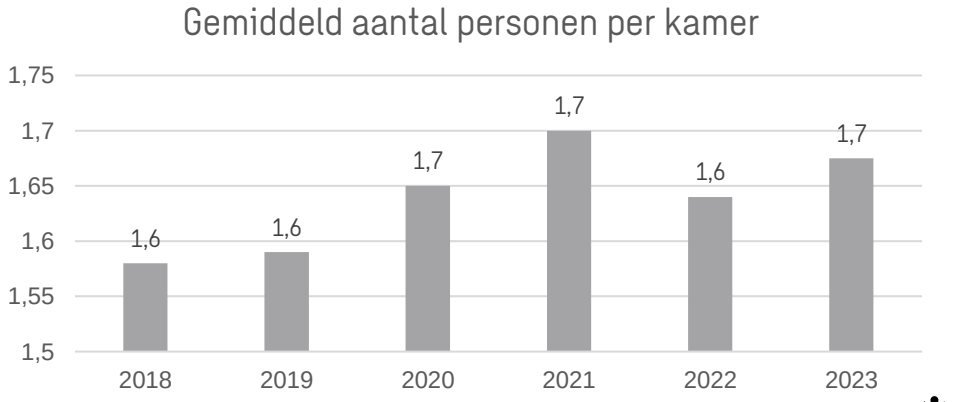
Ondanks de goede bezetting moeten hier ook kanttekeningen bij geplaatst worden:

- De bezetting ligt meestal hoger in hotels in het centrum dan aan de randen van de stad.
- De komende jaren worden kamers toegevoegd, wat invloed heeft op de bezettingsgraad.
- Een hoge bezetting betekent niet automatisch dat een hotel ook goed functioneert. Uit de gesprekken is gebleken dat sommige hotels steeds vaker een lagere kamerprijs hanteren om gasten te verleiden. Samen met de toenemende kosten wegens personeel, inkoop en gas/elektra staan de winstmarges sterk onder druk.

Gemiddeld sliepen er in **2023 1,68 personen in elke verkochte kamer.*** Een zakelijk verkochte kamer telt meestal gemiddeld 1 tot 1,2 persoonsovernachting, een toeristisch verkochte kamer gemiddeld 1,8 tot 2.



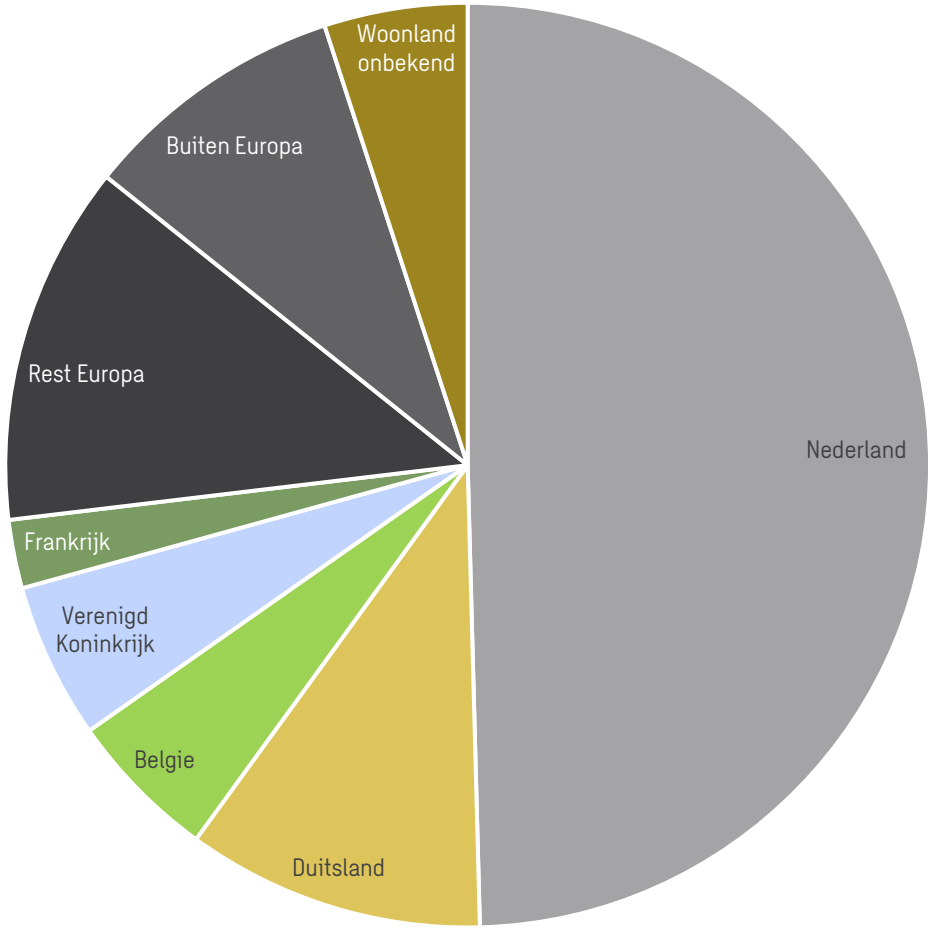
Sommige hotels zijn niet 365 dagen open. De genoemde bezettingscijfers zijn op basis van het totaal aantal geopende nachten.



* In hoofdstuk 6 berekenen we de marktruimte o.b.v. het aantal personen per kamer

Herkomst gasten

De meeste verblijfsgasten in Utrecht komen uit Nederland zelf. Bij ongeveer de helft van de persoonsovernachtingen die in 2023 werden gemaakt gaat het om binnenlandse bezoekers. Ongeveer 20% van de persoonsovernachtingen worden gemaakt door bezoekers uit aangrenzende landen (Duitsland, België, VK) en 15% door bezoekers uit de rest van Europa. Slechts 9% komt uit landen buiten Europa en van 5% is het niet bekend waar deze vandaan komen.



4. Trends en ontwikkelingen

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 901876

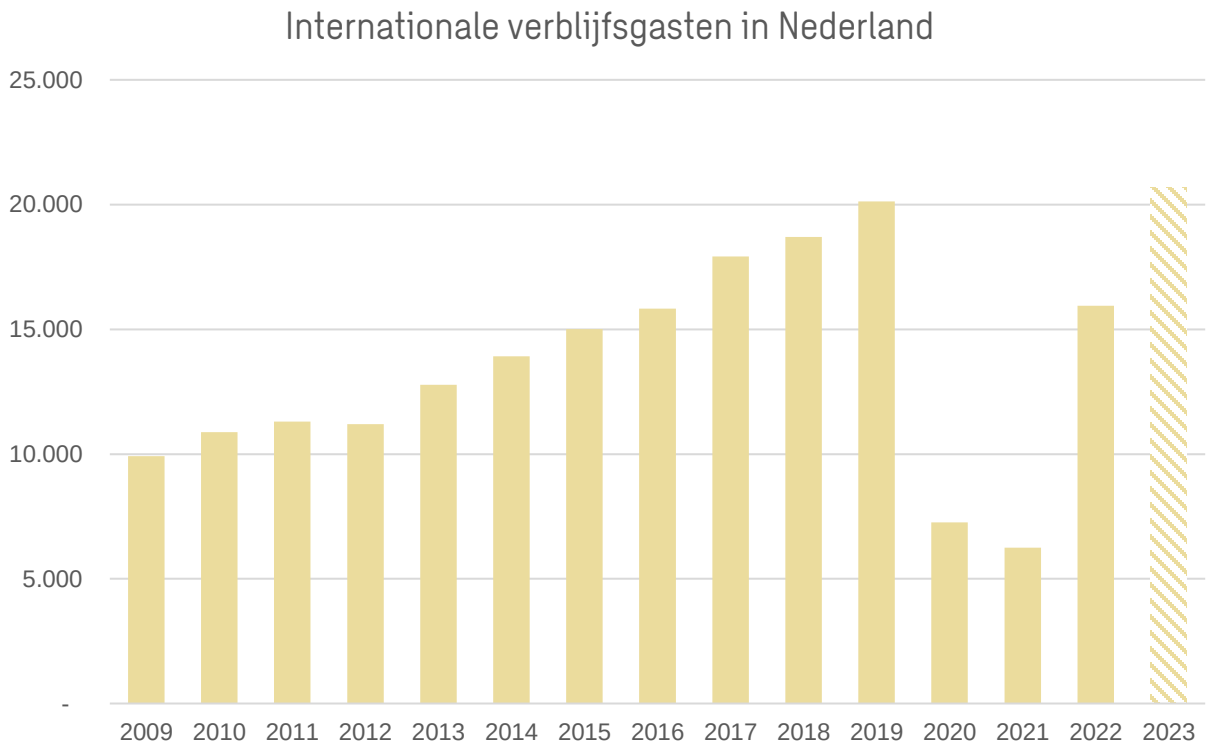
Ontwikkelingen in toerisme: groeisector tot 2020

Inkomend toerisme in Nederland nam tussen 2010 en 2019 ieder jaar toe. In recordjaar 2019 besteedden buitenlandse toeristen €34,7 miljard in Nederland.

Het grootste deel van de internationale verblijfsbezoekers komt uit Duitsland, België of het Verenigd Koninkrijk.

Binnenlands toerisme en recreatie steeg in dezelfde periode. In 2019 gaven Nederlanders €46,6 miljard aan vakanties en dagjes uit in eigen land.

De jaarlijkse toename van het binnenlands en inkomend toerisme waren ook in gemeente Utrecht merkbaar.



Bron: NBTC, 2023. Het jaar 2023 betreft een schatting

SWECO

Corona, toerisme en de hotelmarkt



Bronnen:
NBTC 09/22 – Verblijfstoerisme in Nederland in 2022 & 2023
NOS 02/23– Zakenreizigers stappen toch weer in het vliegtuig: 'De klant vraagt erom'
CBS Statline – SLA

In 2020 begint de coronapandemie, met (reis-)beperkingen en lockdowns, en die raakt de toerisme- en recreatiesector hard. Ten opzichte van 2019 daalde in 2020 het aantal binnen- en buitenlandse bezoekers in Nederland met 40% en in 2021 met 30%. Met name intercontinentale gasten bleven weg.

Campings en vakantieparken zijn populairder geworden tijdens. Ook de hotelmarkt herstelt zich in 2022 grotendeels van de coronacrisis.

De verwachting van het NBTC was een volledig herstel van inkomend toerisme in 2024 en zakelijk toerisme in 2025. Toch was 2022 alweer een goed jaar; internationale zakenreizen kwamen op gang en het totale aantal persoonsovernachtingen is nagenoeg op pre-covid niveau. Of het herstel hiermee sneller verloopt is lastig te voorspellen, mede door andere ontwikkelingen, zoals de Oekraïne-oorlog en hoge inflatie.

In 2023 zagen we dat landelijk gezien het aantal buitenlandse toeristen toenam, maar het aantal binnenlandse toeristen (met een beperkte stijging) nagenoeg gelijk bleef. Voor 2024 verwacht het NBTC dat het inkomend toerisme verder door blijft stijgen (+7,9%), en het binnenlands toerisme licht afneemt (-2%). Dit komt doordat Nederlanders weer meer naar het buitenland op vakantie gaan.

Hoe het (zakelijk) toerisme zich de komende jaren gaat ontwikkelen in Utrecht is ook een onzeker.

Btw-verhogingen en belasting-schulden

Het nieuwe kabinet kondigde onlangs een **Btw-verhoging** aan voor onder meer hotelovernachtingen **van 9% naar 21%**. Dit stuitte op grote weerstand bij de horecasector. De hotelsector staat de laatste jaren al sterk onder druk, onder meer door gestegen kosten voor personeel, inkoop, energie en huisvestingslasten. Door reisbeperkingen vanwege de coronacrisis hebben veel hotels hun deuren tijdelijk moeten sluiten en/of hebben ze veel overnachtingen misgelopen. Daardoor hebben veel hotels moeten interen op de reserves, die nu grotendeels op zijn.

Verwacht wordt dat hotelovernachtingen door de aangekondigde Btw-verhoging een stuk duurder worden. Deze prijzen zullen moeten worden doorbelast naar de consument. Hotels kunnen hun kamerprijzen niet altijd verder laten dalen, doordat de marges al sterk onder druk staan.

Of de prijsverhoging effect zal hebben op boekingen is nog onduidelijk, maar het zal mensen met een kleine beurs er mogelijk eerder van weerhouden om een hotel te boeken. Daarnaast komt de positie van Nederland als bestemming in het gedrang, omdat het Btw-tarief in omliggende landen een stuk gunstiger is (Duitsland 7%, België 6%, Luxemburg 3%). Óf de Btw-verhoging in 2026 daadwerkelijk wordt ingevoerd, zal nog moeten blijken.

Hier bovenop komt nog de voorgenomen verhoging van de toeristenbelasting van 7% naar 10% door de gemeente Utrecht. Veel ondernemers maken zich hier grote zorgen om.

Daarnaast vroegen veel horecaondernemers **tijdens de coronapandemie betalinguitstel van belastingen** aan. Die opgebouwde coronaschuld moet nu worden terugbetaald. Dit kan de komende tijd tot diverse faillissementen leiden, ook binnen de hotelsector. Met name kleinere hotels hebben hiermee te maken.

Hotelovernachting wordt duurder door hogere btw

Marjon Prummel | Gepubliceerd: 16 mei 2024 | Gewijzigd: 17 mei 2024



In de planning van de nieuwe regering staat dat de btw op hotelovernachtingen omhoog gaat van 9% naar 21%.



NOS Nieuws • Maandag 25 december 2023, 16:06

De tafels zitten vol met kerst, maar belastingschuld blijft kopzorg voor restaurants

Invloed vanuit de regio op Utrechtse hotels

Amsterdam probeert met gericht beleid (hotelstop) en maatregelen (tegengaan overlast, spreiding, MRA-samenwerking) de volumes van persoonsovernachtingen te remmen. Utrecht, met haar attractieve historische binnenstad en uitstekende bereikbaarheid (op 25 treinminuten van Amsterdam Centraal) zal, net als steden als Haarlem en Leiden, hierdoor de komende jaren verder kunnen profiteren van de toeristische overloop uit Amsterdam. Dit effect wordt nu al herkend door de hoteliers en gezien de prognoses en de hotelstop wordt dit effect de komende jaren sterker (hoewel het lastig is om dit te kwantificeren).

De combinatie van stijgende gemiddelde kamerprijzen in Amsterdam met prijzen in Utrecht die gemiddeld lager zullen blijven, zal een steeds grotere groep hotelgasten doen besluiten hun heil buiten Amsterdam te zoeken. Door het kamerprijsdifferentieel met Amsterdam schuilt er zeker een kans voor de Utrechtse hotelmarkt om hiervan te profiteren. Daarnaast zijn er al Utrechtse hotels die bussen (hoofdzakelijk Aziatische) toeristen opvangen, maar die Utrecht overslaan en vooral Amsterdam en haar regio bezoeken. De vraag is of dit Utrecht als stad iets oplevert.



▲ The Times over Utrecht: 'the cheaper alternative to Amsterdam - without the crowds'. © The Times/Getty Images/iStockphoto

Britse krant The Times: Utrecht is goedkoop alternatief voor Amsterdam, zónder de menigtes

Het goedkopere alternatief op Amsterdam - zónder de menigtes. Dat is hoe de Britse krant 'The Times' Utrecht omschrijft. En de rivaliteit met de hoofdstad, die zit volgens de auteur behoorlijk 'diepgeworteld'.

SWECO

Impact (toeristische) instellingen op hotelsector

De Jaarbeurs, TivoliVredenburg en Utrecht Science Park zijn belangrijke generatoren van persoonsovernachtingen in Utrecht. Hoeveel overnachtingen deze bedrijven/instellingen precies genereren is niet bekend. Uit de interviews blijkt dat deze partners in hun eigen strategie niet expliciet kiezen voor groei op volumes, maar dat er niettemin economische bezoekersgroei kan worden verwacht. Ze geven aan dat er kwantitatief gezien in het algemeen geen hotelkamers te missen als er grote events zijn. De partijen verwachten de komende jaren verdere focus op health en duurzaamheid. Wel is de verbouwing van het Jaarbeursterrein een zorg bij hoteliers, die vrezen dat congressen en evenementen naar andere steden zullen vertrekken, en dat de stad daardoor veel overnachtingen zal mislopen. Daarentegen zal een verbouwing waarschijnlijk met de 'deur open' plaatsvinden, en trekt de organisatie de afgelopen jaren ook nieuwe events aan.



Bron: Cepezed (Jaarbeurs masterplan | cepezed)

SWECO

Positionering ‘Utrecht, Heart of Health’



De zakelijke dienstverlening en gezondheidszorg zijn de grootste sectoren in Utrecht en deze nemen nog altijd toe in omvang. Diverse publieke en private partijen (zoals de gemeente Utrecht, Utrecht Marketing, Economic Board Utrecht, ROM, Jaarbeurs, Utrecht Science Park, TivoliVredenburg, het UMC Utrecht en vele bedrijven) werken samen om de stad als health-bestemming verder te ontwikkelen. Ook is onlangs de Utrecht Congres Alliantie, een samenwerkingsverband tussen onder meer deze partijen, in het leven geroepen. Doel is om Utrecht op de kaart te zetten als de stad en regio voor het organiseren van internationale topcongressen rondom de regionale thema’s Life Sciences & Health, New Digital Society en Smart Sustainability. De verwachting is een groei van toonaangevende evenementen, meetings en congressen op dit vlak, zowel op de corporate (MICE, Meetings, Incentives, Conventions en Exhibitions) als de associatiemarkt (kennis). Momenteel is dit al te zien aan de diverse aanvragen die binnen stromen voor grote events voor de periode 2026-2029, en het event ‘Future Green Cities’ wat naar de stad komt. Utrecht kan ook meer events aantrekken, omdat Amsterdam tegenwoordig te duur is. Utrecht is dan een goed alternatief.

Destinatiemarketingorganisatie Utrecht Marketing zet daarnaast in op het managen van passend, duurzaam bezoek met meer aandacht voor thema's als fiets, crossovers in cultuur/erfgoedbeleving, overnachten met een verhaal, Utrecht dichtbij en binnenstad in de mix. Hiermee wil men Utrecht als authentieke bestemming koesteren en voorkomen dat de stad zich ontwikkelt richting massatoerisme. Utrecht Marketing vertaalt de Utrechtse visie voor Gezond Stedelijk Leven in de aspiratiewaarden: gezond, duurzaam en inclusief.

Koers gemeente Utrecht

- Alle ruimtelijke doelstellingen zijn vastgelegd in de **Ruimtelijke Strategie Utrecht** (2021-2040). Centrale doelstelling in dit document is een *gezond stedelijk leven* voor iedereen. Op het gebied van hotelontwikkelingen en toerisme zijn de volgende kaders relevant: een evenwichtige spreiding van stedelijke voorzieningen over de stad, balans zoeken tussen levendigheid en rust en beheerste groei van het toerisme, passend bij de schaal en identiteit van de (binnen)stad.
- Het **coalitieakkoord** (2022) stelt dat toerisme in Utrecht mag groeien, maar geen andere functies mag verdringen zoals wonen. We zetten daarom in Utrecht niet in op massatoerisme. Daarnaast stelt het coalitieakkoord dat na 2022 de 'hotelstop' losgelaten wordt.
- De **Actieagenda Utrechtse economie 2023 – 2026** fungeert als een concreet uitvoeringsplan en zet de ambities van het coalitieakkoord 2022 – 2026 om in specifieke acties. Zo geldt als doelstelling dat het aantal bezoekers en toerisme de komende jaren licht mag groeien ten opzichte van voor de coronapandemie. Uitgangspunt is dat dit niet ten koste gaat van leefbaarheid en andere functies in de stad. Daarnaast geld dat de marktruimte voor hotels en andere overnachtingsconcepten en geven voorkeur aan (zakelijk) verblijfstoerisme boven dagtoerisme. Tot slot wordt in nauwe afstemming met hoteliers in de stad een deel van de toeristenbelasting besteed aan het stimuleren van duurzaam verblijfstoerisme.
- De nota **Perspectief Toerisme 2020 'live like a local'** stelt vast dat Utrecht een positief imago heeft en zet zich in om dit om te zetten naar een groei in bezoekers en bestedingen om zo te kunnen concurreren met steden als Maastricht, Rotterdam, Den Haag en Amsterdam. De nota vormt het kader voor de opdracht aan Utrecht Marketing (toen 'Toerisme Utrecht'). De nota zet in op 1) het verhogen van toeristische en zakelijk toeristische bekendheid en imago van de stad, 2) het verhogen van aantal dag- en verblijfsbezoekers, zowel voor zakelijke als leisuremarkt, 3) het verhogen van bestedingen van zakelijke en leisurebezoekers en 4) het versterken van toeristische kennisfunctie en partnernetwerk én faciliteren van een goede ontvangst- informatievoorziening. Het beleidsstuk dateert inmiddels uit 2015. Middels twee raadsbrieven is gesteld dat de uitgangspunten van dit beleid nog steeds de juiste zijn en dat het beleid continu doorontwikkeld wordt in samenwerking met bewoners en de sector zodat het toerisme blijft passen bij de stad.

Trends in de hotelsector

Hotelovernachting als beleving

Hotels zijn niet langer een plek om slechts te overnachten, maar zijn op zichzelf een beleving. Het is van belang dat deze totaalbeleving de zintuigen prikkelt. Zowel de hotelkamers als de publieke delen van het hotel dragen hieraan bij. Themahotels, zoals een gamershotel, gitaarhotel of museumhotel, zijn hier voorbeelden van.

Bron. MissetHoreca, 2022.

Bleisure

Steeds vaker wordt een zakelijke reis gecombineerd met een leisure component. Dit noemen we ‘bleisure’, en verwijst naar de Engelse woorden "business" en "leisure". Werknemers verlengen hun zakelijke trip of integreren elementen van ontspanning en vakantie in hun werkreis.

Bron. Vakantiebeurs, 2023

Hotel als onderdeel van een hub

Meer en meer zijn hotels onderdeel van een multifunctioneel centrum of hub. Naast overnachten is een hotel een plek voor ontmoetingen, werk, cultuur, eten en drinken, wonen, sport en studeren. Hierbij is gebruik door de wijkbewoners ook steeds meer van belang.

Bron. MissetHoreca, 2022.

Nieuwe technologieën

Het gebruik van technologie neemt toe voor, tijdens en na het verblijf van de hotelgasten. Verschillende (slimme) technologieën bieden extra services voor de gast. Voorbeelden zijn self-service inchecken, zuilen
voor informatieverstrekking, draadloos opladen, stembediening op de kamers of de eigen hotelkamer openen met een app.

Bron. TCOG, 2022.

Duurzaamheid onder de aandacht

Duurzaamheid speelt in toenemende mate in de hotelbanche. Waar sommige hotels nog weinig aan duurzaamheid doen, komen er meer hotels maatregelen nemen. Voorbeelden zijn vegan en lokaal eten in het restaurant, tegengaan voedselverspilling, stoppen met single-use plastic, minder frequente kamerschoonmaak, circulair interieur en meer gebruik van groen.

Bron. Greendish, 2022.

Veranderend gedrag bezoekers

De verandering in het boekgedrag van bezoekers blijft post-covid. Bezoekers verwachten meer flexibiliteit rondom het boeken en annuleren van een hotel. Bovendien zijn bezoekers vaker op zoek naar informatie voorafgaand aan hun verblijf. De inzet van sociale mediakanalen als Instagram en Facebook heeft hierbij een sterke vlucht genomen.

Bron. NRIT, 2022.

Nieuwe of bijzondere concepten



Bron: Goosen, D.C., fotograaf

Moxy hotel

Moxy is een modern, betaalbaar hotelconcept van Marriott International dat gericht is op jongere reizigers. Het biedt slim ontworpen kamers en gemeenschappelijke ruimtes die samenwerking aanmoedigen. Het concept richt zich op een levendige sfeer met muziek en entertainment en heeft vaak een centrale locatie in stedelijke gebieden.


Bron: Goosen, D.C., fotograaf

Bunk

Bunk is een hotelconcept dat zich richt op het bieden van betaalbare, stijlvolle accommodaties met een focus op gemeenschappelijke ruimtes. Het biedt een combinatie van privé- en gedeelde kamers, evenals co-werkruimtes, een café/bar en een cultureel programma dat lokale kunstenaars en muzikanten ondersteunt. Bunk is gevestigd in een herontwikkelde kerk in Utrecht en Amsterdam.



Bron: Slapenineenvliegtuig.nl

B&B Friendship

In het Noord-Brabantse Hoogerheide is een Fokker F27 vliegtuig omgebouwd tot luxe suite om te overnachten. De stijl van het vliegtuig uit 1961 is gecombineerd met modern comfort en een sauna. Verblijven in het 25 meter lange vliegtuig biedt een niet-alledaagse beleving.


Bron: Conscious Hotel Westerpark

Conscious Hotel Westerpark

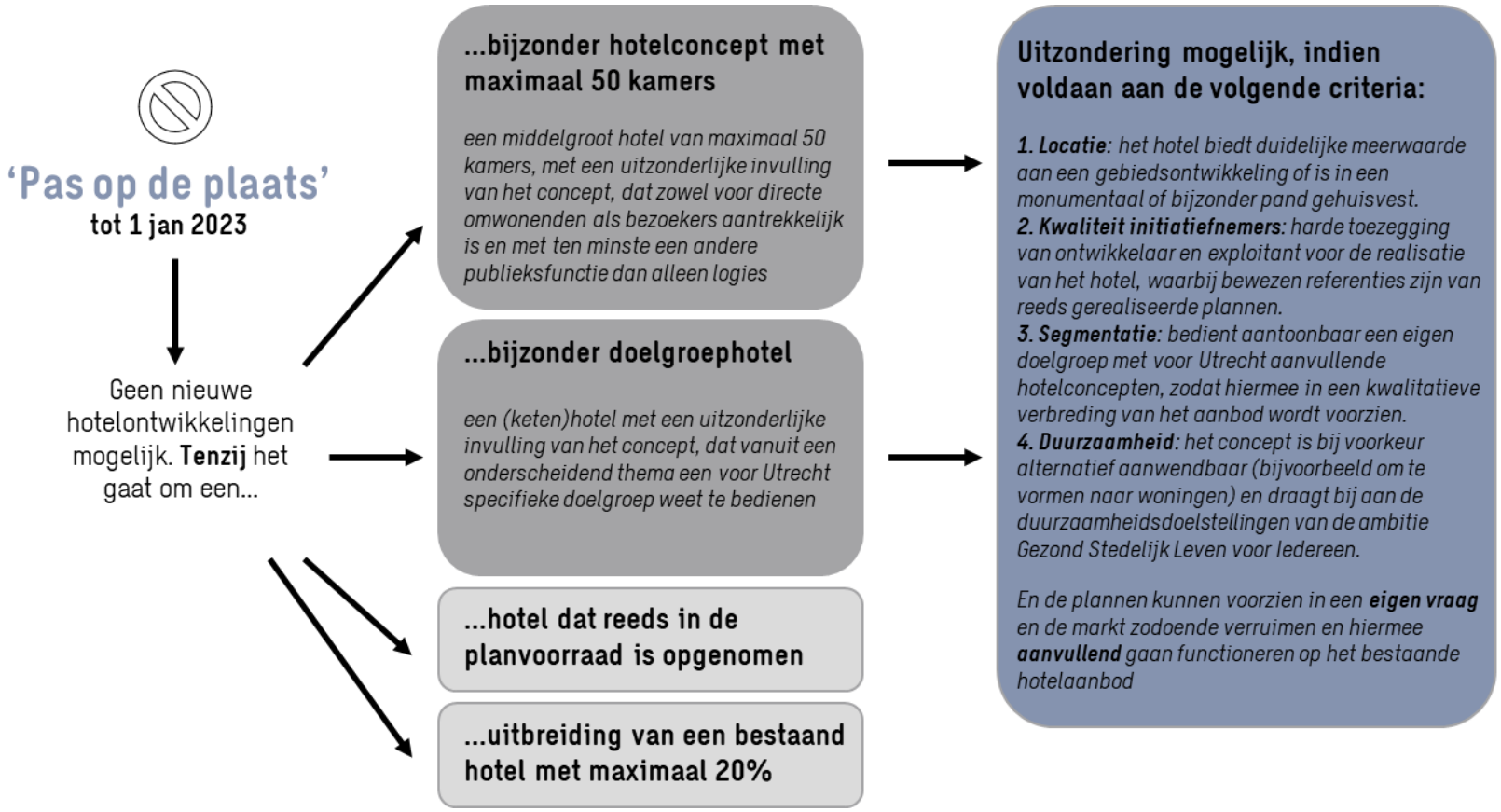
Er zijn 4 Conscious Hotels verspreid over Amsterdam. Het zijn allen eco-hotels met een duurzame bedrijfsvoering (Green Key Gold Certificate). De hotels combineren stijlvol design met duurzaamheid. De hotels serveren uitsluitend biologisch eten en drinken, gebruiken duurzame energie, minimaliseren de productie van afval en gebruiken duurzame producten en diensten voor schoonmaak en onderhoudt.

5. Terugblik functioneren hotelbeleid

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 841981

Vigerende hotelbeleid



SWECO

Effectiviteit en werkbaarheid van het hotelbeleid

De gemeente Utrecht heeft de afgelopen jaren regelmatig aanvragen beoordeeld op basis van het geformuleerde beleid om te toetsen of ze als bijzondere aanvullingen zouden kunnen gelden. Op basis van het beleid zijn tussen 2019 en 2023 naar schatting zo'n 10-15 initiatieven beoordeeld, dan wel na uitleg van de criteria afgehaakt. Deze voldeden (met uitzondering van het hotel Wolvenplein) niet aan de gestelde uitzonderingscriteria (zie figuur vorige pagina) waardoor er geen nieuwe hotels in de planvoorraad zijn geland.

Over het algemeen waren de criteria dus effectief en werkbaar bij het toetsen van initiatieven:

1. Het criterium 'locatie' was duidelijk en voldoende afgebakend;
2. Het tweede criterium 'kwaliteit initiatiefnemers' kon in het algemeen goed worden toegepast, met uitzondering van het gegeven dat ontwikkelaars soms nog niet wisten wie de exploitant van het hotel zou worden of dat de exploitant nog onbekend moest blijven. Dit stimuleerde ontwikkelaars tegelijkertijd wel om op zoek te gaan naar een exploitant of om deze exploitant te noemen;
3. Het criterium 'segmentatie' was het lastigst om mee te werken. Bij dit criterium bleek het niet altijd duidelijk te maken wat voor concept 'onderscheidend' is. Hiernaast moet de initiatiefnemer aantonen dat het concept voldoende levensvatbaar is, hetgeen soms niet eenvoudig aantoonbaar is. Dit wordt echter al ondervangen door de eis om een goed businessplan aan te leveren, maar niet alle initiatiefnemers hadden in deze fase van het planproces al een concreet businessplan om te presenteren. Ook concepten die passen bij het 'profiel van Utrecht' mogen meetbaarder zijn;
4. Over 'duurzaamheid' waren geen onduidelijkheden.

Wanneer het niet duidelijk is of een concept past binnen de uitzonderingscriteria, kan de gemeente de toetsing laten uitvoeren door een onafhankelijke derde partij. Hiervan is tot nu toe geen gebruik gemaakt.

Tot slot werkte het maximum percentage van 20% voor een uitbreidingsplan soms beperkend. Bijvoorbeeld als het gaat om de uitbreiding van een zeer kleinschalig hotel met minder dan 10 kamers.

Effectiviteit en werkbaarheid van het hotelbeleid

In 2019/2020 bestond er onder veel partijen draagvlak voor het instellen van een ‘pas op de plaats’ voor nieuwe hotelontwikkelingen. Rond die tijd nam het aanbod sneller toe dan de vraag, waardoor een tijdelijke halt op nieuwe initiatieven nodig was om een gezond functionerend aanbod te behouden. De meeste hoteliers stonden achter deze interventie, al waren er enkele sceptisch over of de uitzonderingsregeling voldoende effectief is als sturingsmiddel. Het feit dat er toch plannen werden ontwikkeld riep enige verwarring op, omdat niet voor iedereen duidelijk was welke hotels tot de planvoorraad behoorden.

De planvoorraad bestaat uit een lijst met initiatieven die door de gemeente Utrecht formeel is vastgelegd. Dit kan op verschillende manieren plaatsvinden: wanneer er een initiatiefdocument is opgesteld, een bouwvergunning of bouwenvelop is afgegeven, of wanneer een multidisciplinair toetsteam van de gemeente een principeverzoek na integrale afweging positief heeft beoordeeld.

→ In het nieuwe beleid dient meer aandacht te komen voor de **voortgang van een plan**. Het is niet wenselijk dat een plan onbeperkte tijd een plek bezet houdt op de initiatievenlijst; er moet wel enige schot in de zaak zitten. De beperkte marktruimte kan hierdoor andere aantrekkelijke concepten weren. Hierover kan de gemeente updategesprekken inplannen met de initiatiefnemer. Verder kan de gemeente onderzoeken in hoeverre onbenutte hotelrechten (vergunningen, bestemmingen) wegbestemd kunnen worden tijdens de uitrol van het Omgevingsplan (zie kader volgende pagina over hoe Amsterdam dit oppakt).

Een ander aandachtspunt is hoe de gemeente om moet gaan met gebiedsontwikkelingen die pas in de toekomst (zeg 2030 of 2032) gerealiseerd worden. In de praktijk neemt een grote gebiedsontwikkeling van initiatieffase naar oplevering vaak zeker 10 jaar in beslag, waardoor ontwikkelaars of de gemeente nu al bezig zijn om plannen op te stellen. De ‘pas op de plaats’ kan hierdoor ook voor de lange termijn geen uitzonderingen maken, wat voor sommige ontwikkelingen in de toekomst mogelijk een groot gemis zal zijn.

→ Het nieuwe beleid kan voor **gebiedsontwikkelingen** mogelijk enige ontwikkelruimte sorteren, wat aantrekkelijk kan zijn voor het voorzieningenniveau ter plekke. Voor de groeistuip die Utrecht doormaakt in enkele gebieden (bv. Merwede Kanaalzone) is dit een wenselijke lijn. Enige **ontwikkelruimte** (bijvoorbeeld tot 80 kamers) zorgt namelijk voor innovatie in de Utrechtse hotelmarkt.

Casus Amsterdam: onderzoek wegbestemmen onbenutte hotelrechten middels Omgevingsplan

In het overnachtingsbeleid van Amsterdam is opgenomen te onderzoeken of het wegbestemmen van hotelrechten in het Omgevingsplan mogelijk is. Met een recente actualisering van het overnachtingsbeleid heeft het college aangekondigd dat met de uitrol van het Omgevingsplan – waar mogelijk – over de hele stad nog onbenutte hotelrechten worden weggenomen. Sinds 1 januari 2024 is de nieuwe Omgevingswet van kracht. Na het vaststellen van de basisregeling door de raad wordt gestart met het gebiedsgericht uitrollen van het Omgevingsplan. Daarbij wordt de onbenutte planologische ruimte voor hotelfuncties per gebied beoordeeld en waar mogelijk weggenomen. Dit zal opnieuw mogelijkheden bieden om het aantal nieuwe hotelontwikkelingen te beperken. Dat zal lang niet overal zonder planschaderisico kunnen. De uitrol van het Omgevingsplan is een traject dat voor 2032 moet zijn afgerond.



Vergelijking met Leiden, Haarlem en Amsterdam

LEIDEN: GECONTROLEERDE INZET OP MEER VARIATIE

In 2015 is in de sleutelstad een moratorium ingesteld op de groei van het aantal nieuwe hotelkamers. Inmiddels is er nieuwe marktruimte ontstaan en maakt de nieuwe Horecavisie 1100 extra hotelkamers mogelijk , waarvan een flink deel daarvan zit in de pijplijn zit. Bijvoorbeeld in het stationsgebied en bij de Meelfabriek. Binnen die 1100 zijn er 150 gereserveerd voor boetiekhotels, 150 voor zakelijke hotels en 100 voor budgetconcepten. Verder wordt voor een vijf sterrenhotel de loper uitgelegd. Inzetten op een gevarieerd hotelaanbod is goed voor het Leiden Bio Science Park en voor de bedrijven die kantoren betrekken die in het stationsgebied worden gebouwd. Ook is het een belangrijke voorwaarde om Leiden verder als congresstad te ontwikkelen.

HAARLEM: PAS OP DE PLAATS TOT 1 JANUARI 2026

Haarlem maakt tot 1 januari 2026 geen nieuwe hotelinitiatieven meer mogelijk. Op deze manier wordt voorkomen dat er wordt gebouwd voor leegstand en er meer hotelkamers bijkomen dan gevuld kunnen worden. Eerder was een hotelaanvraagpauze als ingevoerd en deze is geëvalueerd. Hierbij is onder andere gekeken naar bezettingscijfers van bestaande hotels, overlastmeldingen, het aantal actieve advertenties op Airbnb en de ruimtebehoefte voor andere zaken in de stad, zoals wonen. Op basis van deze evaluatie heeft de gemeente de conclusie getrokken dat er niet gebouwd moet worden voor leegstand en daarom een verlenging van deze pas op de plaats wenselijk was.

AMSTERDAM: HOTELSTOP EN AANVULLENDE MAATREGELEN

Het sterk groeiende toerisme maakt Amsterdam uit balans. Om de balans beter te waarborgen, heeft Amsterdam in 2016 een hotelstop ingevoerd. Die blijkt ontoereikend om de sterke groei van de sector en het aantal kamers voldoende af te remmen. Dit vanwege de grote populariteit van de stad en de forse planvoorraad van hotels die na de hotelstop werden opgeleverd. Sinds december 2022 is aanvullend een verordening op het aantal persoonsovernachtingen vastgesteld. Uitgangspunt is dat de stad op een gezonde manier zich ontwikkelt. De toeristische druk wordt per wijk actief gemonitord. Dreigt het aantal persoonsovernachtingen buiten de bandbreedte van 10 tot 20 miljoen overnachtingen (met signaalwaarden van 12 en 18 miljoen) per jaar te vallen en/of zijn er wijken waarin de toeristische druk zo hoog is dat bewoners er niet meer prettig wonen, dan moet het college er alles aan doen om de balans te herstellen. Overigens staat de druk in Amsterdam niet in verhouding met de Utrechtse praktijk.

SWOT: Sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen volgens gesproken stakeholders

Onderstaande SWOT-analyse vat de gevoerde gesprekken met stakeholders (zoals genoemd in H1) samen.

Sterkten

- 2023 was voor de meeste hotels een goed jaar, met gezonde bezettingsgraden na de COVID-19-crisis.
- Er wordt actief geïnvesteerd in het aantrekken van congressen naar de stad (o.a. door inzet van de toeristenbelasting). Tevens is de Utrecht Congres Alliantie in het leven geroepen om deze ambitie kracht bij te zetten.
- Steeds meer mensen die Amsterdam bezoeken maar in Utrecht verblijven. Wel onduidelijkheid over blijvendheid van deze trend.
- Utrecht trekt veel mensen uit eigen land en buurlanden. Deze reizen vaak (duurzaam) met de trein).

Zwakten

- Beperkte capaciteit van de huidige hotelvoorraad om grotere events te faciliteren, met name als initiatieven tegelijk plaatsvinden.
- Afhankelijkheid hotels van evenementen bij grote aanbieders als Jaarbeurs.
- Gebrek aan communicatie tussen Jaarbeurs en hotels over evenementenplanning.
- Economische onzekerheid die toeristen treft, met toenemende belastingen die hotelovernachtingen duurder maken.

Kansen

- Bleisure-trend groeit, waardoor hotels zowel door de zakelijke als recreatieve toeristen worden benut en de verblijfsperiode wordt verlengd.
- Mogelijkheid voor groei in de leisuremarkt tijdens de dalperiodes.
- Aantrekken grote internationale congressen door inzet Utrecht Congres Alliantie. Er is een intentie om afspraken voor langere tijd te formaliseren.
- Betere coördinatie en planning van evenementen om hotelcapaciteitsbeperkingen te verminderen, ofwel verbeterde spreiding van evenementen over tijd en ruimte.
- Ontwikkeling van het Beurskwartier (met daarin de Jaarbeurs) en toevoeging van het Nowhere-museum, dat 700.000 bezoekers per jaar verwacht.
- Gezien de huidige bezettingsgraad ruimte voor groei met kleinschalige initiatieven, passend bij de stad.

Bedreigingen

- Kwetsbaar evenwicht in de hotelsector, één extra hotel kan de balans kan verstoren.
- Stijgende kosten en beperkte financiële reserves (‘spek op de botten’).
- Risico van het verliezen van belangrijke evenementen, zoals "State of Trance", met impact op de bezettingsgraden van hotels.
- Onduidelijkheid over o.a. effect van de plannen van Amrath hotel en hotel Leidsche Rijn en op de bezettingsgraad. Zelfde geldt voor hotels die nu anders worden ingezet (opvang vluchtelingen), maar wel zullen terugkeren op de markt.
- Prijsdruk op perifere hotels als gevolg van prijsdalingen in het stadscentrum.
- Gebrek aan duidelijkheid over de toeristische doelen van de stad en de erkenning van de voordelen van toerisme.
- Beslissing van de gemeente om geen grootschalige evenementen meer aan te trekken, wat de bezettingsgraden in het laagseizoen vermindert.

6. Toekomstige ontwikkelingen en marktruimte

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 900241

Uitgangspunten marktruimteberekening

Nieuwe hotelontwikkelingen dienen altijd aan te tonen dat er voldoende marktruimte is voor het initiatief (Ladder voor duurzame verstedelijking). Dit om te voorkomen dat op termijn uitval (elders) plaatsvindt en er leegstand ontstaat.

Om de marktruimte voor hotelkamers in Utrecht te bepalen is een behoefteberekening opgesteld, waarbij de volgende uitgangspunten gelden:

TERMIJN

Tot en met 2030 (6 jaar vooruit). De markt is op dit moment te onzeker om voorspellingen te doen voor de verre toekomst. Denk aan de inflatie, toenemende kosten, personeelstekorten en aantrekken van de zakelijke en buitenlandse markten.

GROEI PERSOONSOVERNACHTINGEN

De grootste onzekerheid betreft de prognose voor het aantal persoons-overnachtingen. We hanteren daarom bandbreedtes:

- Gematigde groei: 2,7% jaarlijkse groei. Er vindt wel groei plaats, maar beperkt. Dit betreft de minimale landelijke groei (NBTC).
- Behoudende groei: 6% jaarlijkse groei. Dit is een voorzichtige en realistische inschatting.
- Positieve groei: 8% jaarlijkse groei. De historische jaarlijkse groei is zelfs nog hoger (14%), maar we verwachten dat deze iets afvlakt. Voorzichtigheidshalve gaan we daarom uit van een lager cijfer.

BEZETTINGSGRAAD

67,5% normatieve bezetting (op basis van 365 openingsdagen per jaar). Dit achten wij minimaal nodig om de geleden schade van de afgelopen jaren in te halen en tevens om ‘vet op de botten’ te kweken bij ondernemers.

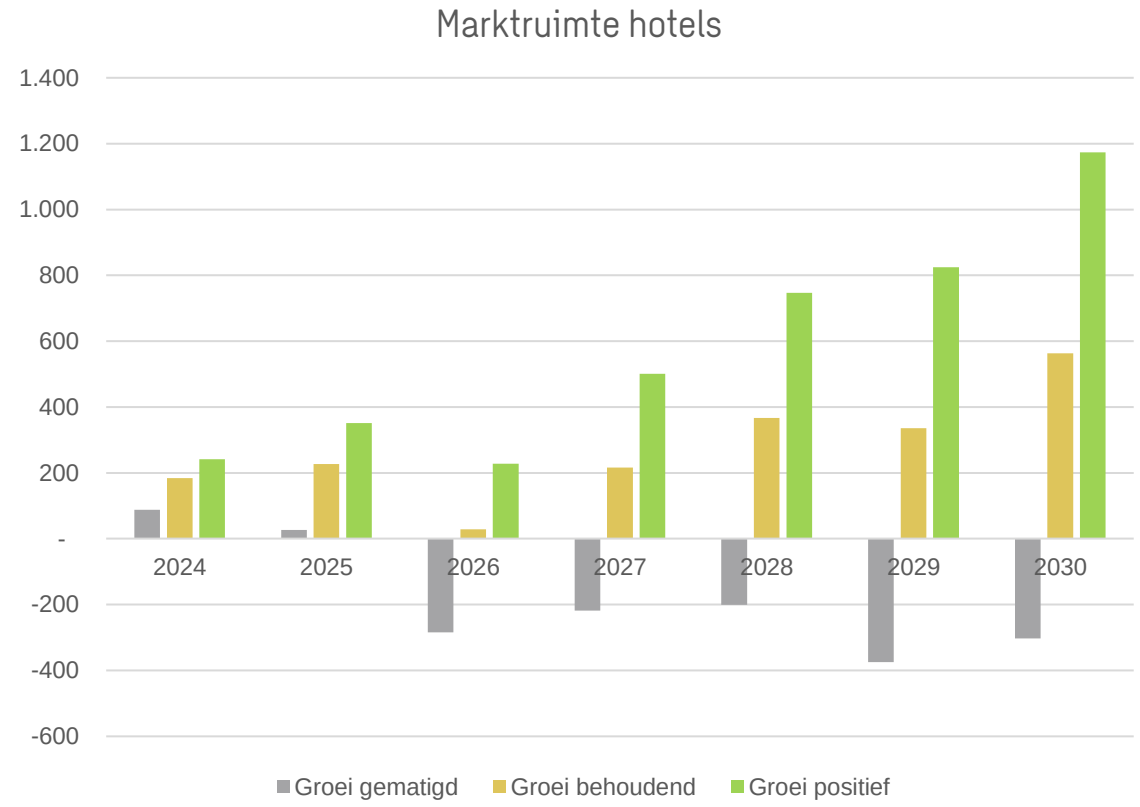
PERSOONSOVERNACHTINGEN PER KAMER

1,65 ofwel het huidige Utrechtse gemiddelde van voor de coronaperiode.

AANBODONTWIKKELING

1.085 kamers, waarvan 790 t/m 2030. Bovenop dit planaanbod zijn er voor 235 kamers nog geen opleverdata bekend. De helft daarvan nemen we mee in het planaanbod tot 2030 en verdelen we over de 6 jaren (oplevering van ruim ca. 20 per jaar). Voor de overige hotels gaan we uit van oplevering zoals in de tabel in hoofdstuk 2 benoemd.

Marktruimte 2024-2030



De figuur en tabel laten de uitbreidingsruimte (in kamers) in Utrecht zien bij verschillende groeiscenario's. Een waarde onder de 0 betekent een negatieve marktruimte. Op dat moment zal het aanbod (iets) groter zijn dan de vraag.

In het gematigde scenario is er de komende jaren geen ruimte voor het toevoegen van extra hotelkamers. Dit heeft met name te maken met het forse planaanbod wat gerealiseerd wordt. In het behoudende en positieve scenario zijn er, ondanks het planaanbod, de komende jaren wel mogelijkheden om kamers toe te voegen. Dit komt vooral doordat het planaanbod gefaseerd ontwikkeld wordt. Die ruimte ontstaat in het geval van het behoudende scenario pas in 2027.

2026 kan een spannend jaar worden, waarbij de kamerprijzen worden verhoogd (door Btw-stijgingen) en er veel tegelijkertijd wordt opgeleverd. De bezetting kan hierdoor afnemen.

Scenario	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Groei (gematigd)	88	27	- 284	-219	-201	-375	-303
Groei (behoudend)	184	227	29	217	367	336	564
Groei (positief)	242	351	228	501	747	825	1.173
Nieuw planaanbod	**0**	**142**	**394**	**20**	**70**	**264**	**20**

SWECO

Welk scenario is waarschijnlijk?

Welk van de scenario's uiteindelijk werkelijkheid wordt, is voor nu niet goed in te schatten. Er zijn zowel argumenten die pleiten voor het hoogste als het laagste scenario:

Argumenten die een **behoudend scenario** waarschijnlijker maken:

- Toename van de kosten, voor o.a. personeel en inkoop, voorgenomen stijging van toeristenbelasting en Btw-tarieven (2026) en tegelijkertijd afname koopkracht door inflatie waardoor (een scherpe) prijs steeds belangrijker wordt voor bezoekers en hotels. Hierdoor staan de marges onder druk en dient een hogere bezetting te worden gerealiseerd.
- Het binnenlands toerisme nam tijdens corona door reisbeperkingen in het buitenland flink toe. Nederlanders hebben het eigen land blijvend ontdekt, maar de rek is wel wat uit de groei. Deze groep zorgt in Utrecht voor de helft van de overnachtingen. De voornaamste groei zal daarom vanuit de zakelijke markt afkomstig moeten zijn. Hoewel de zakelijke markt nu wel is aangetrokken, is onduidelijk of deze groei doorzet. Hiervoor is de hotelmarkt onder meer afhankelijk van het binnenhalen van grotere zakelijke evenementen naar de stad.
- Het inhaaleffect van corona is voorbij, vouchers zijn op en congressen zijn ingehaald. Groei vindt nog wel plaats, maar op een laag tempo.

Argumenten voor een **positief scenario:**

- Het creëren van meer aanbod, door oplevering van verschillende ontwikkelingen in de binnenstad, kan voor een toename van de vraag zorgen. Uit het verleden is gebleken dat de vraag in de stad toenam toen nieuw aanbod werd gecreëerd.
- Gemiddeld heeft er tussen 2013-2023 (m.u.v. de coronajaren) een jaarlijkse groei van 14% plaatsgevonden. Dit scenario (8%) ligt daar ruim onder.
- Hoogstwaarschijnlijk wordt niet al het planaanbod gerealiseerd. Dit zal betekenen dat meer marktruimte ontstaat.
- Utrecht timmert wat betreft het aantrekken van (grote) zakelijke events hard aan de deur. Als 'Heart of Health' en met de Utrecht Congres Alliantie hoopt de stad de komende jaren veel congressen binnen te halen. Dit zorgt voor meer zakelijke bezoekers, en dus overnachtingen.
- Bleisure is een trend die voor een langer verblijf kan zorgen.

Wat zijn mogelijke effecten als er geen sturing meer is?

Het is interessant om een inschatting te maken van te verwachten effecten indien de gemeente Utrecht zou besluiten om de 'pas op de plaats' volledig los te laten en alle nieuwe hotelontwikkelingen te gaan faciliteren, mits wordt voldoen aan de regels van een zorgvuldige ruimtelijke ontwikkeling. Feitelijk ontstaat dan een situatie waarin er geen sturing meer is op de marktruimte, alleen nog op ruimtelijke kwaliteiten. Dit zijn indicatief, waarmee in dat geval rekening dient worden gehouden:

- Er zullen meer hotelinitiatieven worden ingediend die het aanbod bovenop de harde voorraad zullen stuwen. Dit kan zorgen voor een **overaanbod**, wat het functioneren van de markt onder druk zet. Op termijn kan het zelfs leiden tot leegstand.
- Geen invloed meer op kwalitatieve zaken zodat er een risico ontstaat op **'veel van het zelfde'**. Dit kan leiden tot vervlakking in de concepten en mogelijk de komst van concepten die niet passen bij de Utrechtse strategie voor duurzaam bezoek.
- Situaties van overaanbod leiden doorgaans tot een scherpere **concurrentie op prijs** in plaats van op onderscheidend vermogen. Dit zal zorgen voor forse prijsdalingen in dit zet de huidige beperkte bedrijfseconomische **marges in Utrecht verder onder druk**.



7. Conclusies en beleidsadvies

SWECO

Foto: Het Utrechts Archief, 850631

Overwegingen

- Het **hotelaanbod is de afgelopen jaren toegenomen** met ruim 930 kamers (van 1.960 in 2018 tot 2.892 in 2024). Er is hierdoor diversiteit in het aanbod ontstaan, maar het nieuwe aanbod van de afgelopen jaren is vooral 'veel van 't zelfde'. Er zijn meerdere grote (drie- en viersterren) hotel(keten)s gericht op de zakelijke markt bijgekomen.
- Het **harde planaanbod is nog steeds fors** te noemen (1.085 kamers), waaronder de komst van nieuwe ketenhotels, deels gericht op de zakelijke markt. Een deel van het aanbod staat al erg lang op de lijst met plancapaciteit.
- Ondanks de coronacrisis ligt het aantal persoonsovernachtingen in Utrecht inmiddels weer ver boven niveau van 2019. Het eerdere inhaaleffect door corona is voorbij, en de **markt lijkt blijvend aangetrokken**. De bezettingsgraad lag in 2023 op 73%, een goed niveau, maar er zijn wel verschillen tussen centrum en randje Utrecht.
- Daarnaast bestaan er **onder hoteliers zorgen** over de toenemende kosten, de kamerprijzen die onder druk staan, en daardoor ook de te behalen marges. Met de voorgenomen **Btw-stijging** en voorgenomen verhoging van de **toeristenbelasting** in 2026 komen er nog meer onzekerheden bij in de nabije toekomst.
- Het **huidige hotelbeleid** heeft voor zowel de consument, de gemeente als de hoteliers **goed gefunctioneerd**. Met het huidige beleid ('pas op de plaats') kon behoudend worden omgegaan met nieuwe concepten, maar kon toch ruimte worden geboden aan uitbreiding met 'bijzondere' concepten.
- Voor de kwantitatieve marktruimte zijn tot 2030 **drie groeiscenario's** onderzocht op basis van groei van het aantal persoonsovernachtingen, te weten gematigd (2,7%), behoudend (6%) en positief (8%).
- Omdat de toekomst (met alle prijs- en kostenstijgingen) onzeker is, **achten we het middelste scenario (behoudende groei) het meest realistisch**. Ook is daarbij de vraag of al het planaanbod zal worden gerealiseerd, gezien de meeste plannen al jaren in de voorraad zitten.
- Binnen het middelste scenario lijkt er in 2030 ruimte voor 564 extra hotelkamers. Aangezien een initiatief van planvorming tot opening meestal meerdere jaren nodig heeft, verwachten we dat de uiteindelijke oplevering van een nieuw initiatief pas richting 2030 of daarna realistisch is. Tegen die tijd is er mogelijk nog meer ruimte ontstaan, of zijn enkele plannen uit de huidige voorraad zelfs gesneuveld.

Advies: ‘bewust doseren’ (1/2)

Op basis van het marktonderzoek en de terugblik op het functioneren van het huidige hotelbeleid is het **advies** om voor het beleid **diverse aanpassingen door te voeren**.

- De markt is goed aangetrokken en de groei van de zakelijke markt (congressen) is hoopvol. In het behoudende en positieve scenario is er de komende jaren ruimte voor het toevoegen van extra hotelkamers. Wel worden er de komende jaren nog behoorlijk wat kamers toegevoegd, staan de marges onder druk en hebben de voorgenomen prijsverhogingen mogelijk impact op het aantal overnachtingen.
- Dit vraagt om voorzichtigheid en bewuste keuzes voor segmentatie en volumes, ofwel '**bewust doseerbeleid**'. Bewust doseren slaat hier op voorzichtig ruimte houden voor aantrekkelijke hotelconcepten die de variatie vergroten en passen bij het kleinschalige karakter van de Utrechtse hotelmarkt en met oog voor de grote planningsvoorraad.
- Met de aanstaande plannen worden er meer **grootschalige** (zakelijke) **ketenhotels** (drie- en viersterren) toegevoegd. De behoefte aan dergelijke hotels lijkt daarmee verzadigd en advies is daarom om niet ‘meer van hetzelfde’ te ontwikkelen.
- Wel klinkt een behoefte om ruimte te bieden aan **kwalitatieve** boven kwantitatieve **concepten**, **passend bij schaal, identiteit en ambitie van de stad**. Dit zijn hotels die zowel de zakelijke als de toeristische markt bedienen.

- Om met het beleid vernieuwing toe te staan, passend bij de groei van Utrecht, maar tevens het huidige aanbod te beschermen, kan uit de ‘pas op plaats’ worden getreden. Het advies is wel om **dit gedoseerd te doen en nieuwe hotelconcepten of uitbreidingen toe te staan met een maximum van 80 kamers per hotel.**
- Het voorstel is om als gemeente een **voorkeur uit te spreken voor** wenselijke hotelconcepten:
  - ✓ in **herbestemming van monumentale of bijzondere panden**, of;
  - ✓ initiatieven van **lokale ontwikkelaars/makers**.
- Daarnaast kunnen de bestaande criteria waaraan nieuwe ontwikkelingen moeten voldoen worden aangescherpt:
  - ✓ concepten dienen **een meerwaarde te bevatten voor de buurt.** Bijvoorbeeld door (publieks)functie(s) toe te voegen, zoals horeca, vergader- of kantoorruimtes, ontmoetingsplek/buurtcentrum of sportvoorziening.
  - ✓ concepten dienen aan te sluiten op **passende Utrecht-thema's zoals ‘Gezond Stedelijk Leven’**. Daarbij kunnen de criteria gezond, duurzaam en inclusief worden gehanteerd, bijvoorbeeld door:
    - Gezond: het initiatief gebruikt gezonde producten, stimuleert gasten te bewegen of hanteert een rookvrij beleid;
    - Duurzaam: goed bereikbaar met OV (bv. binnen 500 meter van een bus- of tramhalte of treinstation) of (gratis) te lenen fietsen;
    - Inclusief: toegankelijk voor mensen met een beperking en/of LGBTQ+ vriendelijk.

Advies: ‘bewust doseren’ (2/2)

- In het huidige beleid is ruimte opgenomen voor **specifieke doelgroepenhotels**. Hiervoor is de afgelopen jaren geen interesse gebleken. Wellicht dat in de toekomst wel een dergelijke voorziening wenselijk is, bijvoorbeeld rondom Utrecht Science Park en het UMC Utrecht. Voor dergelijke initiatieven zou het ons inziens wel relevant kunnen zijn een uitzondering te bieden op de limiet van 80 kamers. De definitie dient dan helder te worden afgebakend en gehandhaafd. Bijvoorbeeld: een doelgroepenhotel is een hotel dat volledig en uitsluitend voorziet in eigen vraag, doordat het zich richt op gebruikers, werknemers of bezoekers van een specifieke voorziening of gebied, zoals een sauna, ziekenhuis of universiteit. Dit dient onderbouwd te worden in onderzoek.
- Het is ons inziens **niet opportuun** om in het beleid **ruimtelijke keuzes uit te werken**, zoals het benoemen van strategische zones of voorkeursgebieden. Uit gesprekken blijkt het centrum, station en beurskwartier de komende jaren het belangrijkste gebied te blijven voor hotels en initiatiefnemers. Uit het verleden is gebleken dat gebieden buiten het centrum voor marktpartijen minder interessant zijn om in te ontwikkelen. Mogelijk dat bij het ontwikkelen van nieuwe knooppunten aan de randen van de stad op de lange termijn wel een groter initiatief wenselijk is, maar op dit moment is dit niet aan de orde.
- Deze beleidsregel kan ten minste **tot 1 januari 2028** worden aangehouden, en geldt voor nieuwe initiatieven (m.u.v. de bekende planningsvoorraad). Gezien de vele onzekerheden op de markt is het **wenselijk een vinger aan de pols te houden,** bijvoorbeeld door monitoring van de ontwikkeling van overnachtingscijfers. Ook is het advies om bijvoorbeeld medio 2026 opnieuw marktonderzoek uit te voeren.
- Tot slot adviseren we om voor nieuwe initiatieven de juridische mogelijkheden te onderzoeken om een **realisatietermijn** toe te voegen, bijvoorbeeld van 8 jaar. Zo houden dergelijke initiatieven de markt niet langer op slot.



Foto: Het Utrechts Archief, 904341

Schematisch laat het advies voor nieuwe hotelbeleid in Utrecht zich als volgt samenvatten:

‘Bewust doseren’

t/m 1 januari 2028

Nieuwe initiatieven of uitbreiding met max 80 kamers

Nieuw hotel of uitbreiding bestaand hotel toegestaan mits wordt voldaan aan de volgende criteria:

- Locatie: het hotelconcept biedt een duidelijke meerwaarde aan een gebiedsontwikkeling of voor inwoners van een buurt
- Aantoonbare aansluiting op passende Utrecht-thema's zoals ‘Gezond Stedelijk Leven’, onder meer door te voldoen aan een of meerdere criteria: gezond, duurzaam en inclusief

Ook daagt de gemeente Utrecht de markt uit om in te spelen op:

- herbestemming van monumentale of bijzondere panden
- initiatieven van lokale ontwikkelaars/makers

Doelgroepenhotels die voorzien in eigen vraag

Doelgroepenhotels blijven mogelijk. Deze voorzien in een eigen vraag, doordat ze zich richten op een specifieke doelgroep. Doelgroepenhotels hebben altijd een directe koppeling met een andere voorziening, zoals een bedrijf, onderwijsinstelling of leisurevoorziening.

Hotel dat reeds in de harde planvoorraad is opgenomen

Op dit moment gaat het om 1.085 hotelkamers, verspreid over 10 locaties. Zie tabel in rapportage voor het volledige overzicht van de harde plancapaciteit.

VOORWAARDEN

N.B. Bij de aanvraag en verlening van een vergunning toetst de gemeente **altijd** aan:

- Een **goede ruimtelijke ordening** (art 3.1 Wro), wat inhoudt dat een ruimtelijk besluit o.a. geen onaanvaardbare gevolgen mag hebben voor het woon-, leef- en ondernemersklimaat. Daarmee is het bevoegd gezag o.a. verplicht om zorgvuldig om te gaan met de schaarse ruimte en wordt leegstand zoveel mogelijk voorkomen. De Ladder voor duurzame verstedelijking dient bij nieuwe initiatieven waar nodig altijd te worden doorlopen.
- **Kwaliteit van de initiatiefnemer** (businessplan) en sluitende exploitatie.
- **Duurzaamheid van het initiatief** en gebruik van duurzame (bouw)materialen.
- Het is niet wenselijk dat het initiatief andere functies, zoals wonen, verdringt (zie ook RSU en huisvestingsverordening Utrecht).
- De initiatiefnemer wordt verzocht om, in de geest van de Omgevingswet, zorg te dragen voor **participatie** met de omgeving.

SWECO

De gebruikte beelden zijn rechtenvrij en afkomstig uit de beeldbank van Utrecht Marketing of van Sweco

Bijlage | Overzicht hotels

Nr	Hotel	Kamers
1	NH Utrecht	276
2	Hampton by Hilton	193
3	Van der Valk Hotel Utrecht	185
4	Moxy Utrecht	172
5	Carlton President	165
6	Inntel Hotels Utrecht Centre	162
7	Bastion Hotel Utrecht	146
8	Mitland Hotel Utrecht	146
9	Crowne Plaza Utrecht	144
10	Grand Hotel Karel V	121
11	Park Plaza Utrecht	120
12	Holiday Inn Express Utrecht - Papendorp	118
13	Star Lodge Utrecht	91
14	Leonardo Hotel Utrecht City Center	90
15	The Anthony Hotel Utrecht	90
16	ibis Utrecht	84
17	Aparthotel 2L De Blend	73
18	Stayokay Utrecht	60
19	NH Centre Utrecht	47
20	BUNK Hotel Utrecht	45

	Hotel	Kamers
21	Malie Hotel	45
22	Hotel Oorsprongpark Utrecht	38
23	Eye Hotel Utrecht	36
24	The Hunfeld	35
25	Court Hotel	30
26	Mother Goose Hotel	23
27	The Nox Hotel Utrecht	23
28	City Center Lodge Utrecht	22
29	Stone Hotel & Hostel	15
30	Hostel Strowis	14
31	Hotel Beijers	14
32	Anne & Max	11
33	Hotel Domstad	11
34	Hotel Holland Lodge	10
35	Hotel Brass	10
36	Logement Petit Beijers	9
37	The Studenthostel B&B Utrecht City Center	6
38	Boutique Hotel ZIES	6
39	Muze Hotel	6