

## **Actualisatie marktruimte hotelnota 'Room With A View' ( d.d. februari 2015)**

Eind 2010 heeft de gemeenteraad de Nota 'A Room With A View. Beleidsnota Hotels Utrecht 2010–2020' vastgesteld. Hiermee is ingezet om tot 2020 in Utrecht een groei van 1.000 extra hotelkamers ten opzichte van het toenmalige totaalbestand van 1.400 hotelkamers te realiseren. Er werd indertijd door experts een gemiddelde groei van de toeristische sector van 3%–5% per jaar voorzien.

Uit signalen van de huidige hotelondernemers in de stad constateren we dat de bedrijfseconomische resultaten zijn afgenomen als gevolg van de economische crisis. Tegelijkertijd blijkt dat op piekmomenten, vooral tijdens evenementen, het aanbod nog ontoereikend is. Omdat het bestaande beleid gebaseerd is op gegevens van een aantal jaar geleden, is er door onderzoeksbureau Horwath HTL nieuw hotelmarktonderzoek verricht.

Met het 'Onderzoek Hotelmarkt Utrecht, september 2014' van extern onderzoeksbureau Horwath HTL is actuele informatie beschikbaar over aanbod, vraag, trends en prognoses voor de hotelmarkt in Utrecht (zie bijlage). Dit onderzoek is uitgevoerd onder begeleiding van partners in de stad, zoals vertegenwoordigers van verschillende hotelondernemingen in de stad, Toerisme Utrecht en de Jaarbeurs, als stimulator van zakelijke overnachtingen. Deze notitie gaat in op de belangrijkste resultaten van het onderzoek, geeft de huidige marktruimte aan en eindigt met de aanpak van de gemeente.

### **Resultaten hotelonderzoek**

Het hotelonderzoek geeft aan dat sinds de crisis van 2009 de economie de afgelopen jaren schommelde tussen lichte groei en lichte daling. Het campusmilieu van Utrecht Sciencepark, het knooppunt Utrecht Centraal en het stedelijke milieu van de binnenstad zijn voor Utrecht belangrijke pijlers. Daarnaast zijn de recreatieve en toeristische voorzieningen van belang, maar het zakelijk toerisme is nog steeds de belangrijkste economische pijler van de toeristisch–recreatieve branche. De kantorenmarkt is de afgelopen jaren sterk veranderd door de opkomst van het nieuwe werken. De markt wordt gekenmerkt door een vervangingsvraag, waarbij wordt gezocht naar kantorenmarkt die aansluit bij de behoefte, waardoor de leegstand is toegenomen. De toename van de leegstand heeft echter niet direct gevolgen voor de vraag naar hotelkamers, omdat door het nieuwe werken de kantooruimte wordt benut door meer werknemers.

#### **Aanbodontwikkeling**

Het hotelaanbod is de afgelopen jaren toegenomen. Sinds 2010 zijn er in het totaal 8 hotels geopend met 283 hotelkamers. Ook zijn er diverse niet geclassificeerde kleinschalige aanbieders bijgekomen met 66 hotelkamers. Hiermee zijn in totaal 349 hotelkamers toegevoegd.

Utrecht heeft momenteel een totaalaanbod van 59 accommodaties met in het totaal 1.749 geregistreerde hotelkamers. Het gaat hierbij om 30 logiesaccommodaties <sup>1</sup>. Bed–and–breakfast–verstrekkers zijn in Utrecht een welkome aanvulling op het aanbod van reguliere hotels. Utrecht telt momenteel rond de 29 ongeregistreerde B&B–accommodaties.

---

<sup>1</sup> Van de nu 30 bij het Bedrijfschap Horeca en Catering geregistreerde logiesaccommodaties zijn er 22 geclassificeerd met sterren (1–5 sterren). Alleen deze 22 geclassificeerde logiesaccommodaties mogen formeel de naam hotel dragen. Per 1 januari 2015 is sterrenclassificatie niet langer meer een taak van het Bedrijfschap Horeca en Catering omdat dit schap wordt opgeheven. De verwachting is dat de vrijwillige sterrenclassificatie van Hotelstars Union in de branche leidend gaat worden.

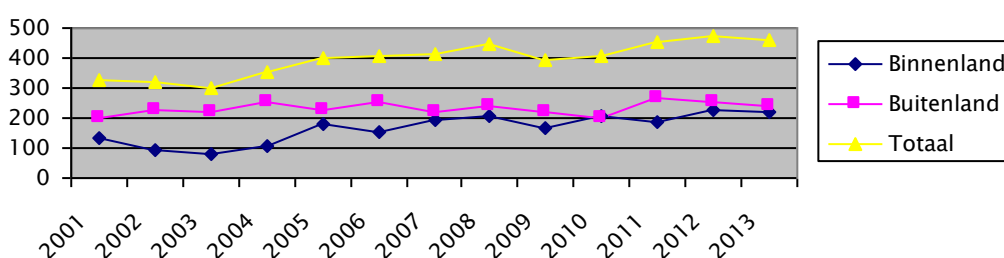
De bezettingsgraad is door de jaren heen vrij constant, namelijk ca. 67%. De kamerprijzen staan echter wel onder druk. De totaalgroei van het kameraanbod tussen 2003 en 2013 was in Utrecht lager (28%) dan de gemiddelde groei in Amsterdam (48%), Rotterdam (43%) en Den Haag (30%). In de periode tussen 2009 en 2013 is dit verschil kleiner geworden en nam het kameraanbod in de overige drie grote steden toe met 20% ten opzichte van een stijging van het kameraanbod in Utrecht van 17%,.

Particulier aanbod van kamers en appartementen is de laatste tijd ook in Utrecht in opkomst, dankzij webplatforms<sup>2</sup> als Airbnb (ca. 600 aanbieders), Wimdu (ca. 50 aanbieders) en HomeAway (ca. 5 aanbieders). Wij zien dit als een vernieuwende toevoeging op het reguliere Utrechtse verblijfsaanbod, passend bij de aard en het karakter van een stad als Utrecht, waarin de toerist zich kan onderdompelen in de lokale cultuur. In ons gemeentelijk Perspectief Toerisme 2015–2020, dat we momenteel aan het voorbereiden zijn, willen we het persoonlijke en authentieke Utrecht voor de toerist benadrukken ('living like a local'). We willen de komende tijd in de gaten houden wat het aanbod is van dergelijke initiatieven en meer zicht krijgen op de effecten die deze initiatieven hebben op het reguliere hotelveld (level playing field) en op de leefbaarheid. We houden de vinger aan de pols om negatieve leefbaarheidseffecten in een vroegtijdig stadium te onderkennen, te vergelijken met de discussie rond splitsen/omzetten van woningen. We zien particuliere toeristische verhuur via webplatforms als kans, omdat het goed past in de karaktervolle en innovatieve beleving van Utrecht als attractieve bestemming.

### Vraagontwikkeling

Het totaal aantal overnachtingen in de reguliere hotelmarkt is in de periode tussen 2003 en 2013 met 4,3% per jaar toegenomen. De sterkste groei vond plaats tussen 2003 en 2008. In 2009 daalde het aantal overnachtingen sterk als direct gevolg van de economische crisis om vervolgens in 2011 en 2012 weer licht te groeien. In 2013 is het aantal overnachtingen juist weer gedaald, ondanks een stijging op provinciaal niveau. Hoewel de cijfers voor 2014 nog niet definitief zijn, is de verwachting dat er in 2014 meer overnachtingen zullen zijn geboekt en dat het aantal hotelovernachtingen de komende jaren verder zal toenemen.

Ontwikkelingen overnachtingen (\*1.000) gemeente Utrecht



De drukst bezette maanden zijn de maanden april, september en oktober. Deze maanden vormen het hoogseizoen voor de zakelijke markt. In de zomermaanden, wanneer de hotelmarkt traditioneel is aangewezen op de leisuremarkt, ligt de bezettingsgraad lager. Dit geldt ook voor de maanden december en januari.

<sup>2</sup> De webplatforms die we hebben geïnventariseerd, zijn AirBnB, Wimdu en HomeAway. AirBnB vermeldt op haar platform 'meer dan 1.000 aanbieders'. Bij nadere bestudering blijken hier dubbele vermeldingen en worden ook gedeeltelijk Amsterdamse aanbieders opgesomd. Op basis van informatie van het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen schatten we het volume AirBnB-aanbieders in Utrecht op ca. 600 (2013).

## Marktruimte

De bestaande hotelvoorraad in Utrecht kent – ondanks toevoegingen de afgelopen jaren in andere segmenten – nog steeds een oververtegenwoordiging van zakelijke 3- en 4- sterrenhotels. Het onderzoek van Horwath HLT bevestigt de ingezette lijn gericht op meer diversiteit in het hotelproduct, zodat een bredere toeristische doelgroep wordt aangesproken.

Er is in Utrecht in de komende tien<sup>3</sup> jaar ruimte voor uitbreiding van hotelkamers. Horwath HTL stelt tot en met 2024 drie groeiscenario's voor waarbij wordt uitgegaan van marktruimte voor kamers in een laag (45 kamers), in een midden (455 kamers) en in een positief (840 kamers) groeiscenario. Horwath adviseert uit te gaan van dit positieve scenario en merkt aanvullend op rekening te houden met het middenscenario. Hiermee bedoelt men dat de toekomst zich niet hard laat voorspellen en dat uiteindelijke groei lager zou kunnen uitvallen, maar dat er voor nu overtuigende argumenten zijn om als gemeente te kiezen voor het positieve scenario. De argumenten om te kiezen voor het positieve scenario zijn als volgt:

- In algemene zin wordt de komende jaren een aantrekkelijke economie verwacht, zowel landelijk als in de regio.
- Het inwonertal van Utrecht (Leidsche Rijn) blijft de komende jaren groeien en hiermee wordt een toename van voorzieningen en bedrijvigheid voorzien.
- De afgelopen 10 jaar is in de Utrechtse markt een groei in hotelovernachtingen van 4,3% jaarlijks bereikt, gedeeltelijk in een periode van laagconjunctuur.
- De verwachting is dat de start van de Tour de France een positief effect zal hebben op het toeristisch imago en herhalingsbezoek, hoewel dit effect zich lastig kwantitatief laat schatten.
- De internationale media hebben Utrecht als aantrekkelijke bestemming ontdekt. Het aantal publicaties door journalisten is volgens Toerisme Utrecht verdrievoudigd in enkele jaren. Deze publiciteit leidt waarschijnlijk tot meer overnachtingen van buitenlandse toeristen.
- Universiteit Utrecht en Utrecht Science Park maken een groei van zakelijke bezoekers door en dit leidt naar verwachting tot nieuwe internationale activiteiten en overnachtingen met een zakelijk motief.
- Het Nederlands Bureau voor Toerisme en Congressen (NBTC) prognosticeert voor Nederland als toeristische bestemming groei van internationale toeristen. Het volume aankomsten zal naar verwachting groeien van 12,3 mln gasten in 2012 tot 15,7 mln in 2025. De voor Utrecht belangrijke herkomstlanden Duitsland, België en Groot-Brittannië vertonen als onderdeel van dit volume naar verwachting ook groei.

Dit positieve scenario wordt door de externe begeleidingsgroep van het onderzoek, waarin onder andere vertegenwoordigers van de huidige hoteliers in Utrecht zitting hadden, gedragen.

Lopende hotelinitiatieven behelzen een volume van ca. 1.850<sup>4</sup> nieuwe kamers. Met behulp van de planningsmethodiek uit de Nota 'Room With a View', schatten we in dat hiervan een volume van ca. 590 als realistisch is te bestempelen. De methode gaat uit van overplanning: meer plannen dan er marktruimte is, omdat we weten dat een aantal plannen toch geen doorgang zal vinden.

---

<sup>3</sup> De reden dat Horwath een doorrekening voor tien jaar geeft, is dat deze termijn in Nederland een gangbare planningshorizon is voor een hotelontwikkeling om tot realisatie te komen en zich een positie in de markt te verwerven.

<sup>4</sup> In de Horwath-analyse wordt uitgegaan van initiatieven voor 2.040 nieuwe hotelkamers. Inmiddels is bekend dat de hotelinitiatieven voor de Kaatstraat (-96) en Ooglijdersgasthuis (-90) zijn komen te vervallen, daarmee komt het aantal initiatieven op 1850. Ook het volume van de verwachte realisatie wordt naar beneden bijgesteld van 775 naar ca. 590.

Dit Horwath-model is een in de praktijk beproefde benadering, die uitgaat van de beoordeling van de realiteitswaarde van (middel-)grote hotelinitiatieven.

Gezien de gunstige marktverwachtingen gaan we uit van het positieve, groeigerichte scenario, met een marktruimte voor 840 nieuwe kamers in 10 jaar tijd als uitgangspunt, dat is gebaseerd op een jaarlijkse geprognoseerde groei van 4,5%. Voor de periode tot 2020 blijven we hierbij binnen de in het vigerend beleid vastgestelde volume van 1.000 nieuwe kamers. Met de 349 reeds gerealiseerde kamers komen we zodoende tot een verwacht volume van 939 nieuwe kamers tot 2020. Gezien de lange doorlooptijd (in 10 jaar kunnen de markt-omstandigheden tussentijds wijzigen) monitoren wij de groeiontwikkeling en kunnen we deze waar nodig bijstellen naar het middenscenario.

Naast bovenstaande ontwikkelingen blijven wij diverse kleinschalige hostel- en bed-and-breakfastinitiatieven stimuleren, gericht op verblijfstoeristen en nieuwe doelgroepen, waarvan wordt verwacht dat ze beperkt invloed hebben op de beschikbare marktruimte. De toeristische ambities van de stad zijn gerelateerd aan een gezonde hotelsector.

## **Aanpak**

### **Vasthouden aan meer diversiteit**

Gezien het feit dat we waarde hechten aan een gezonde ontwikkeling ten opzichte van het bestaande hotelaanbod, wordt de komende periode de focus op een verdere conceptdifferentiatie van hotelconcepten gehandhaafd. Utrecht telt nog steeds relatief veel 3- en 4-sterrenhotels, vooral gericht op de zakelijke bezoeker, en minder hotels met een bijzonder belevingsconcept of een aanbod gericht op het budgetsegment (0-2 sterren) of juist het topsegment (5 sterren). Utrecht richt zich bij nieuwe hotelontwikkelingen op modernisering van het aanbod, op vernieuwing en beleving. Diverse hotels die de afgelopen vier jaar zijn gerealiseerd, zoals Mary K en Mother Goose, passen binnen deze focus en hieraan blijven we graag vasthouden. Concepten voor bijzondere of onderscheidende hotels (experience) blijven we stimuleren, net als kleinschalige hotelinitiatieven en bed-and-breakfasts (maximaal 4 kamers).

Overige interessante ontwikkelingen zijn onder meer hotels gericht op zorg, short stay, budget, of wetenschappers. Deze product-marktcombinaties bedienen een geheel eigen markt. Dit geldt ook voor kleinschalige initiatieven, zoals boetiekhotels in monumentale panden. Dit soort initiatieven bieden een meerwaarde voor de stad en zijn, mits in beperkte aantallen, nauwelijks van invloed op de marktruimte. Indien een initiatief gebruik wil maken van een bestaand gebouw moet altijd een afweging worden gemaakt op basis van de marktruimte en de toegevoegde waarde voor het betreffende gebied. Daarbij nemen we als uitgangspunt dat er altijd marktruimte is voor nieuwe hotelconcepten die aantoonbaar een eigen vraag genereren of van toegevoegde waarde zijn voor het gebied, zoals doelgroepshotels.

### **Voorkeursgebied**

In de Nota 'A Room With A View' is op hoofdlijnen locatiebeleid geformuleerd: het opnemen van voorkeurslocaties vastgelegd in gebiedsontwikkelingsplannen, actieve sturing op transformatie van beeldbepalende panden en verdere focus op experience-ontwikkelingen met name in of nabij stadscentra en Utrecht Oost. In het Hotelmarktonderzoek van Horwath HTL wordt gewezen op het belang van de centrumontwikkeling voor stad en regio en wordt geadviseerd voorrang te geven aan de geplande initiatieven die reeds aanwezig zijn voor het centrumgebied (met hierbinnen het Stationsgebied). In het lopende beleid zijn reeds voorkeurslocaties vastgelegd in bestaande gebiedsontwikkelingsplannen in onder meer Leidsche Rijn en het stationsgebied en hier houden we graag aan vast. Aanvullend hierop zullen we bij acquisitie en accountmanagement extra focussen op

het belang van realisatie van hotels in het centrum, door de binnenstad met de schil daar omheen als voorkeursgebied te hanteren. De argumenten zijn als volgt:

- We hopen hiermee zo snel mogelijk tot realisatie van bestaande hotelplannen te komen. Het gaat om initiatieven voor het Jaarbeursterrein, het Noordgebouw, het Poortgebouw en het voormalige Postkantoor Neude. In het centrum, en dan specifiek het stationsgebied laat het onderzoek zien dat er initiatieven bekend zijn voor ca. 630 hotelkamers, waarvan we inschatten dat er ca. 280 daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden.
- De ingezette lijn voor meer experience- en belevingsconcepten brengt met zich mee dat dit concepten zijn voor doelgroepen die een voorkeur hebben voor locaties in of nabij het historische centrum.
- Herbestemming van sfeervolle en/of beeldbepalende panden vinden we een pre en deze bevinden zich in ruime mate in het centrumgebied.

We zien het niet als rol van de gemeentelijke overheid om op conceptniveau restrictief te zijn in een markt die zich de komende jaren kenschetst als groeimarkt. Hotelinitiatieven kunnen op elkaar reageren en zorgen daarmee voor marktdynamiek en gezonde concurrentie, zowel voor wat prijs als kwaliteit betreft. Kansrijke hotelontwikkelingen in andere gebieden dan het centrum zullen we dan ook blijven faciliteren als het beoogde hotelconcept binnen het beoogde groeivolume past en financieel haalbaar is.

### **Sturingsmogelijkheden**

De gemeente ontwikkelt geen hotels, dat doen de ondernemers en initiatiefnemers in de stad. Door gerichte acquisitie en actief accountmanagement wordt in de fase van planontwikkeling sturing gegeven aan potentiële planontwikkeling.

Daarnaast toetsen wij elke ruimtelijke ontwikkeling planologisch. Publiek- en privaatrechtelijke sturing op hotelontwikkeling is niet mogelijk als het bestemmingsplan direct voorziet in hotels op de locatie waar de ontwikkeling beoogd wordt. Als het bestemmingsplan de hotelfunctie via een wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt, is sturen wel mogelijk. Er kan dan gebruik gemaakt worden van een wijzigingsbevoegdheid, onder de voorwaarde dat het plan voldoet aan de voorwaarden die in het bestemmingsplan zijn gesteld alsook aan het hotelbeleid. De voorwaarden kunnen betrekking hebben op planologische eisen, omgevingskwaliteit en economie. Initiatieven die in strijd zijn met het bestemmingsplan kunnen, door middel van een bestemmingsplanwijziging, vergund worden als ze passen binnen het beleid.

Voor de beoordeling van de wenselijkheid van een hotelinitiatief hanteren wij in aanvulling op de planologische eis van een goede ruimtelijke ordening als criteria:

#### *Wat is de bijdrage van het beoogde hotelconcept aan het bestaande aanbod?*

- Het hotelinitiatief past qua beoogd volume binnen het scenario van 840 nieuwe kamers tot 2024.
- Herbestemming van gebouwen is een pre.
- Voorkeur voor product- marktcombinaties die een geheel eigen markt kunnen bedienen (doelgroephôtels), die aanvullend functioneert t.o.v. het overige reguliere Utrechtse hotelaanbod, zoals budgethotels, zorg-, student -, sport-, wellness-, en andere concepten.
- Kleinschalige hotelinitiatieven; boetiek- of sfeerhotels én bed-and-breakfasts bieden een meerwaarde voor de stad.
- Bij voorkeur geen grote toevoeging van 3- of 4-sterrensegment zakenhotel, omdat dit segment op zichzelf verzadigd lijkt. We zien het hierbij als rol van de overheid om het marktonderzoek van Horwath HTL als onderbouwing te geven, maar als rol van de markt om hier wel of niet gebruik van te maken bij de uitwerking van de hotelconcepten.

*II Wat is de beoogde locatie van het hotelinitiatief en wat is hierbij toegevoegde waarde voor het specifieke gebied?*

- Voorkeurslocaties in bestaande gebiedsontwikkelingsplannen.
- Voorkeur voor de realisatie van initiatieven in centrum (en hierbinnen Stationsgebied).

*III In hoeverre is de (financiële) haalbaarheid van het beoogde initiatief realistisch?*

- We vragen de initiatiefnemer om een businessplan te overleggen.
- Indien het beoogde concept gaat om aanvullende nieuwe productmarktcombinaties vragen we een haalbaarheidsonderzoek op te stellen, waarbij ruimte kan worden gelaten voor op dit moment nog niet voorziene vraaggeneratoren. Het initiatief dient zelf aan te tonen dat er ruimte is in de markt.

De gemeente heeft geen specifiek budget om hotelvastgoedontwikkelingen in de stad te stimuleren. Wel wordt er sinds 1989 toeristenbelasting geheven en is met de Utrechtse hoteliers afgesproken dat 50 procent van de opbrengsten uit toeristenbelasting direct weer wordt ingezet voor toeristische projecten, waaronder de hotelsector. Denk hierbij bijvoorbeeld aan financiële steun aan het stimuleren van internationale wetenschappelijke congressen samen met partners als Utrecht Convention Bureau, Universiteit Utrecht, HOST, provincie en Economic Board Utrecht. Daarnaast wordt met acquisitie en accountmanagement sturing gegeven: binnen de afdeling Economische Zaken van de gemeente is specifiek voor hotels een accounthouder hotels en toerisme aanwezig.

#### **Jaarlijkse monitoring**

Actuele en realistische informatievoorziening die helderheid verschaft over het rendement van voorgenomen investeringen kan houvast geven aan initiatiefnemers en ook kan zorgen voor draagvlak onder de bestaande hoteliers. Wij zullen dan ook jaarlijks (in plaats van driejaarlijks) actuele informatie over de hotelmarkt opnemen in de Vastgoedmonitor, zodat er een beter inzicht is in de huidige markt en de verwachte ontwikkelingen. In de editie Vastgoedmonitor 2013 (verschenen in voorjaar 2014) is dit een eerste keer gebeurd.

Hierbij kunnen we dan zicht houden op de realiteitswaarde van de plannen volgens het planningsmodel van Horwath. Op basis van jaarlijkse monitoring kan worden gezien of er aanleiding is om het beleid bij te stellen. Daarbij betrekken wij waar nodig de effecten van het aanbod van particuliere kamerverhuur via internet op het reguliere hotelveld (level playing field).

De monitoringsmethodiek wordt afgestemd met de Utrechtse hoteliers, verenigd in HOST, aangevuld met andere toeristische stakeholders.