



Laddertoets Lombokplein niet-wonen functies

Stec Groep aan de gemeente Utrecht

27 oktober 2021

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Onze aanpak	3
1.3	Leeswijzer	4
1.4	Conclusie	4
2	Uitgangspunten	5
2.1	Profiel Lombokplein	5
2.2	Plan kwalificeert zich als 'nieuwe' stedelijke ontwikkeling en is Ladderplichtig.....	5
2.3	Lombokplein betreft een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied	6
3	Ondersteunende centrumfuncties	8
3.1	Maximaal programma ondersteunende centrumfuncties Lombokplein	8
3.2	Kantoren	9
3.3	Hotel	10
3.4	Horeca	12
3.5	Overige ondersteunende functies	14

1 Inleiding

1.1 Inleiding

De gemeente Utrecht is bezig met het opstellen van het bestemmingsplan voor het Lombokplein. Het Westplein, de Leidse Rijn en de Graadt van Roggenweg worden geherstructureerd. In maart 2021 is het Programma van Eisen vastgesteld. Aangezien het plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft en het bestemmingsplan moet worden gewijzigd, zijn verschillende onderzoeken nodig. Eén van die onderzoeken is een toets aan de 'Ladder voor duurzame verstedelijking' (hierna: Ladder).

In het project Lombokplein worden woningen en diverse centrumfuncties gerealiseerd. Het project bestaat uit 4 blokken: Parkblok, Leidseblok, Hotelblok en Lombokpark. De woningen worden gerealiseerd in het Parkblok en in het Leidseblok. In beide blokken worden 200 woningen gerealiseerd, 400 woningen in totaal. Daarnaast worden er – veelal ondersteunende – centrumfuncties (commerciële en maatschappelijke functies) gerealiseerd. Voor deze Laddertoets gaan we uit van de onderstaand maximaal programma. We toetsen hierbij enkel de niet-wonen (centrum)functies aan de Ladder.

Tabel 1: Maximaal programma Lombokplein

	Type	Totaal	Parkblok	Hotelblok	Leidseblok	Lombokpark
Wonen	Sociaal (35%)	140 woningen	50 woningen	-	90 woningen	-
	Student (10%)	40 woningen	40 woningen	-	-	-
	Middenhuur/-koop (35%)	140 woningen	110 woningen	-	30 woningen	-
	Hoger segment (20%)	80 woningen	-	-	80 woningen	-
Totaal wonen		400 woningen	200 woningen		200 woningen	-
Centrumfuncties	Buurthuiskamer	165 m² bvo	165 m² bvo	-	-	-
	Dienstverlening	275 m² bvo	275 m² bvo	-	-	-
	Horeca	440 m² bvo	110 m² bvo	165 m² bvo	165 m² bvo	-
	Zorgvoorziening	330 m² bvo	330 m² bvo	-	-	-
	Horecapaviljoen	165 m² bvo	-	-	-	165 m² bvo
	Restaurant	(680 m² bvo bestaand + 220 m² bvo nieuw) 900 m² bvo in totaal	-	(680 m² bvo bestaand + 220 m² bvo nieuw) 900 m² bvo in totaal	-	-
	Hotelkamers (uitbreiding NH-Hotel)	(276 kamers bestaand + 60 kamers nieuw [2.800 m² bvo]) 336 kamers in totaal	-	(276 kamers bestaand + 60 kamers nieuw [2.800 m² bvo]) 336 kamers in totaal	-	-
	Ateliers (werken)	990 m² bvo	-	990 m² bvo	-	-
	Kantoren	2.970 m² bvo	-	2.970 m² bvo	-	-
Totaal centrumvoorzieningen		6.235 m² bvo + 336 hotelkamers	880 m² bvo	5.025 m² bvo + 336 hotelkamers	165 m² bvo	165 m² bvo

Bron: Gemeente Utrecht (2021).

1.2 Onze aanpak

In onze aanpak volgen we de Laddersystematiek. Daarvoor toetsen wij de voorgenomen ontwikkeling aan de Ladder, zoals opgenomen in artikel 3.1.6 lid 2 Bro zoals die sinds 1 juli 2017 van kracht is. Daarvoor gaan we in op:

1. Uitgangspunten: is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en wat is het ruimtelijk verzorgingsgebied van de ontwikkeling van het voorgenomen plan?
2. Beschrijving van de behoefte: voorziet het plan in een behoefte en welke kwalitatieve aspecten spelen hierbij een rol?

3. Afweging locatiekeuze: ligt de locatie binnen of buiten bestaand stedelijk gebied (BSG)? En hoe verhoudt de ontwikkeling van het plan zich tot het principe inbreiding voor uitbreiding achter de Ladder?

De resultaten van de Laddertoets zijn uitgewerkt in de voorliggende notitie. We gaan hierbij enkel in op de niet-woonfuncties (centrumfuncties). Het woonprogramma wordt door gemeente Utrecht zelf aan de Ladder getoetst (separaat) en maakt geen onderdeel uit van deze rapportage.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de uitgangspunten die we hanteren voor het plan. Hiervoor maken we een projectprofiel, checken we of er sprake is van een stedelijke ontwikkeling en of de ontwikkeling plaatsvindt binnen bestaand stedelijk gebied. In hoofdstuk 3 bepalen we de behoefte aan de centrumfuncties in het plan.

1.4 Conclusie

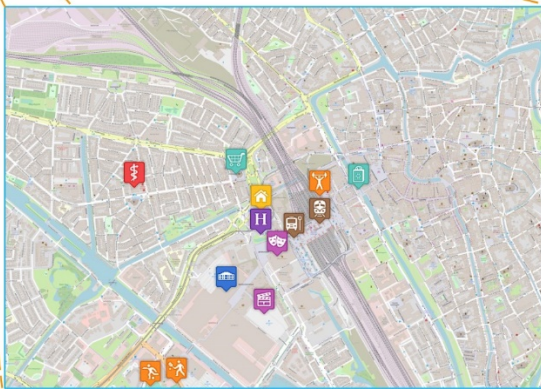
Het bestemmingsplan Lombokplein maakt wonen en ondersteunende centrumfuncties mogelijk. De ondersteunende centrumfuncties, passend bij de aard en schaal van de totale ontwikkeling van Lombokplein, passen bij het beleid en de ambities van de gemeente Utrecht. De centrumfuncties passen bij de ontwikkeling van Lombokplein als multifunctioneel hoogstedelijk gebied en voorzien als ondersteunende functies binnen dit gebied in een behoefte. Naar verwachting leidt de relatief beperkte toevoeging van de centrumfuncties, gezien de totale omvang van het plan, de behoefte aan de functies en het ondersteunende karakter van de functies, niet tot onaanvaardbare ruimtelijke effecten elders.

2 Uitgangspunten

2.1 Profiel Lombokplein

We beschrijven de omgeving, ligging en andere kenmerken van het plan. In onderstaande tabel geven we de inhoudelijke kenmerken van het plan weer. Het plan zoals in de tabel omschreven toetsen we – conform de maximale mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt – aan de Ladder. In de paragrafen daarna lichten we onderdelen hiervan toe.

Tabel 2: Projectprofiel Lombokplein

Kenmerk	Toelichting
Ligging & ontsluiting	• Het plan ligt in de gemeente Utrecht, ten westen van het centraal station. • Het plan bevindt zich op de grens van de wijken Binnenstad en West. • In het plan worden het Westplein en de Graadt van Roggenweg geherstructureerd. Hieraan is het plan ontsloten.
Huidige bestemming	• Zie paragraaf 2.3 en toelichting bestemmingsplannen.
Beoogde bestemming	• De beoogde bestemming voor het plangebied betreft wonen en centrumfuncties. • Het plan bevat maximaal 400 woningen. • Het plan bevat verschillende centrumfuncties: kantoren (2.970 m² bvo), hotel (336 kamers in totaal: bestaand 276 kamers + nieuw 60 kamers [2.800 m² bvo]), werkateliers (990 m² bvo), restaurant (900 m² bvo in totaal: bestaand 680 m² bvo + nieuw 220 m² bvo), horeca (440 m² bvo), zorgvoorziening (330 m² bvo), dienstverlening (275 m² bvo), horecapaviljoen (165 m² bvo) en een buurthuiskamer (165 m² bvo).
Nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO)?	• Ja, het plan betreft een nieuwe stedelijke ontwikkeling.
Bestaand stedelijk gebied (BSG)?	• Het plan ligt binnen bestaand stedelijk gebied
Locatieprofiel	- Projectlocatie - Huisarts - Supermarkt - Binnenstad Utrecht - Sportschool - Voetbal - Tennis - Beatrix Theater - Bioscoop - Evenementenlocatie - Hotel - Treinstation - Bushalte 

Bron: Stec Groep, (2021).

2.2 Plan kwalificeert zich als ‘nieuwe’ stedelijke ontwikkeling en is Ladderplichtig

De Ladder is een motiveringsvereiste voor ruimtelijke plannen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken. In de toelichting van het bestemmingsplan dient dan een motivering voor de Ladder te zijn opgenomen. Sinds 1 juli 2017 is de Laddersystematiek in het Besluit ruimtelijk ordening (Bro) gewijzigd. De Ladder is verankerd in artikel 3.1.6. lid 2 Bro en luidt als volgt:

“De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.”

De Ladder is alleen van toepassing op een plan dat een ‘nieuwe stedelijke ontwikkeling’ mogelijk maakt. Is dit het geval, dan is een beschrijving van de behoefte nodig. Voor ontwikkelingen buiten bestaand stedelijk gebied is bovendien een uitgebreidere motivering vereist, waarin wordt ingegaan op de vraag waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in de behoefte kan worden voorzien. Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling (**NSO**)? Dan is het plan dus Ladderplichtig.

Een stedelijke ontwikkeling wordt in artikel 1.1.1 onder i van het Bro gedefinieerd als:

‘Ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijk voorzieningen’

In het Bro is geen ondergrens voor de minimale omvang vastgelegd, jurisprudentie geeft meer duidelijkheid. Bij wonen geldt, dat voor woningbouwlocaties vanaf 12 woningen¹ in beginsel sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Dit betekent dat de beoogde woningen (400 maximaal) in het voorgenomen plan zich kwalificeren als stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6. Bro.

Van een **NSO** is in beginsel sprake als het nieuwe bestemmingsplan meer bebouwing mogelijk maakt of een functiewijziging van zodanig aard en omvang, dat om die rede sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Aan beide voorwaarden wordt in het plan Lombokplein voldaan. De bebouwingsmogelijkheden nemen fors toe en er wordt voornamelijk een woonbestemming en/of horecabestemming toegekend aan de gronden in het plangebied waar dit op basis van het vigerende bestemmingsplan niet mogelijk is. Ofwel: het nieuwe bestemmingsplan voor Lombokplein is Ladderplichtig. Dit betekent dat een beschrijving van de behoefte in ieder geval nodig is.

2.3 Lombokplein betreft een ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied

Voor ontwikkelingen buiten BSG is extra motivering vereist. Daarom checken we hier of het voorgenomen plan een ontwikkeling binnen BSG betreft. Artikel 1.1.1 Bro geeft als definitie:

‘Bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.’

Naast de hiervoor genoemde definitie van bestaand stedelijk gebied, blijkt uit jurisprudentie dat ook de geldende bestemming van een plangebied relevant kan zijn. Geldt er bijvoorbeeld een agrarische bestemming die de ontwikkeling ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca niet mogelijk maakt, dan is veelal geen sprake van BSG². In het plangebied zijn meerder vigerende bestemmingsplannen, zie onderstaande tabel. Al deze vigerende bestemmingsplannen betreffen stedelijke functies, variërend van wonen tot hotel en verkeer.

¹ ABRvS 25 maart 2015; ECLI:NL:RVS:2015:953 Zie ook de nieuwe Ladderhandreiking van het Rijk: www.infomil.nl

² zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1340. Zie ook de nieuwe Ladderhandreiking van het Rijk: www.infomil.nl

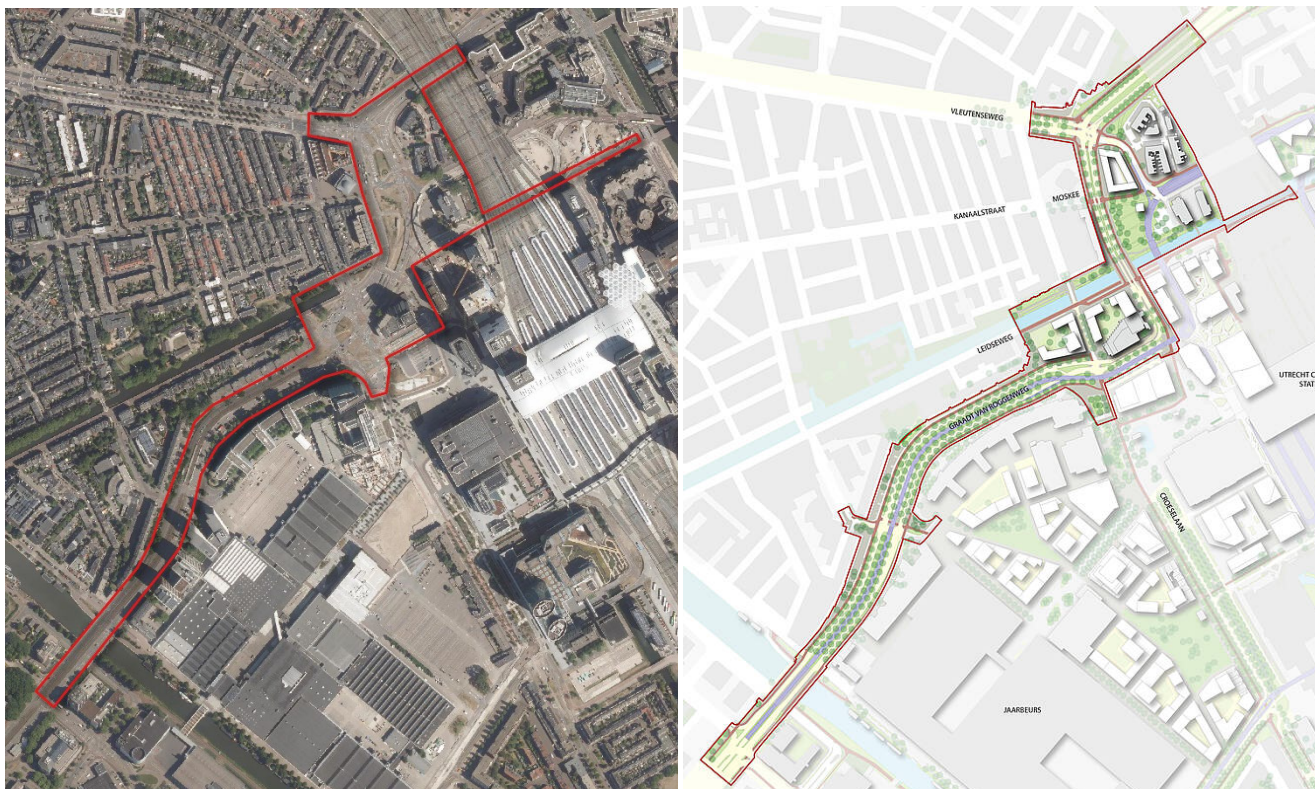
Tabel 3: Vigerende bestemmingsplannen

Bestemmingsplan	Vastgesteld op:
Hoog Catharijne	03-04-1970
Suikerterrein	28-04-1981
Kanaalstraat e.o.	31-08-1984
Smakkelaarsveld	16-12-1986
Smakkelaarsveld, Binnenstad	15-10-2014
Lombok e.o.	20-08-2009
Stadskantoor en OV-terminal	15-03-2011
Trambaan Graadt van Roggweg-Croeselaan, Dichterswijk	05-07-2012
Spoorvoorzieningen Daalsetunnel en Leidseveertunnel	19-12-2012
Actualisering stationsomgeving	16-01-2014
Van Sijpesteijnkade, Westflank Noord-HOV, Stationsgebied	01-10-2014
Van Sijpesteijnkwartier-Jaarbeursplein	29-01-2015
Actualisering diverse gebieden 2016	01-12-2016

Bron: ruimtelijkeplannen.nl (2021).

In onderstaand figuur is het plangebied voor het Lombokplein weergegeven. We constateren dat de locatie een volledig omsloten ligging heeft tussen bebouwing binnen het bestaand stedelijk weefsel van Utrecht. Dit leidt tot de conclusie dat er sprake is van de ontwikkeling van een locatie binnen bestaand stedelijk gebied. Een extra afweging van alternatieven binnen BSG is hierdoor niet nodig.

Figuur 1: Ligging Lombokplein (links: huidige luchtfoto, rechts: plankaart)



Bron: gemeente Utrecht (2020), bewerking Stec Groep (2021).

3 Ondersteunende centrumfuncties

De beoogde ondersteunende centrumfuncties zijn allen relatief kleinschalig ten opzichte van de beoogde woningbouw in het plan Lombokplein, en passen goed bij de aard en schaal van de totale ontwikkeling. Bij ondersteunende centrumfuncties denken we aan centrumfuncties die goed passen bij, en ondersteunend zijn aan, het beoogde woonprogramma. Denk bijvoorbeeld aan een koffiebar, restaurant, uitbreiding van het al gevestigde NH-hotel, een buurthuiskamer voor bewoners, kleinschalige kantoorunits en een zorgvoorziening. De beoogde ontwikkeling met naast een woonfunctie, een mix aan functies in het gebied, past bij uitstek bij het beleid en de ambities van de gemeente Utrecht, zie ook onderstaand kader.

RUIMTELIJKE STRATEGIE UTRECHT 2040

Op 15 juli 2021 heeft de gemeenteraad de 'Ruimtelijke Strategie 2040, 'Utrecht dichtbij: de tien-minutenstad' vastgesteld. De belangrijkste functies voor dagelijks gebruik zijn hiermee binnen tien minuten bereikbaar vanaf de woon-werkomgeving. Eerst wordt ingezet op het verdichten rondom binnenstedelijke knooppunten. Het plan Lombokplein past duidelijk binnen deze ambitie. Vervolgens wordt ingezet op verdichting bij knooppunten aan de rand van de stad waarna ten slotte wordt ingezet op ontwikkelingen buiten de stad.

Om invulling te geven aan 'Utrecht Dichtbij' gaat de gemeente Utrecht uit van zes stadsprofielen: de groene stad, de verbonden stad, De compacte stad, de inclusieve en betaalbare stad, de toekomstbestendige stad en de vertraagde stad. In de opgaven en ambities voor de komende twintig jaar worden verschillende woonmilieus uiteen gezet. Een van de woonmilieus is 'centrum stedelijk: de nieuwe wijk'. Dit kan zowel een eigenstandig woonmilieu zijn als onderdeel van de grote gebiedsontwikkelingen in het Stationsgebied/Beurskwartier en de Merwedekanaalzone. Het Lombokplein kan gezien worden als een grote gebiedsontwikkeling in het stationsgebied en daarom kan worden uitgegaan van het 'centrum stedelijk: nieuwe wijk' woonmilieu. In het woonmilieu zijn 'wonen' en 'werken' in gelijke mate aanwezig, is de bereikbaarheid met het openbaar vervoer uitstekend en is de openbare ruimte hoogwaardig ingericht. Verder kenmerkt de wijk zich door de combinatie van een breed scala aan functies. De diversiteit van functies geeft het wonen een duidelijke meerwaarde.



3.1 Maximaal programma ondersteunende centrumfuncties Lombokplein

In het plan Lombokplein wordt naast het woonprogramma ook ruimte mogelijk gemaakt voor verschillende ondersteunende centrumfuncties. Onderstaande tabel laat het maximaal programma aan centrumfuncties in het plan zien. In dit hoofdstuk gaan we in op de verwachte behoefte aan het beoogde programma in het plan voor het Lombokplein.

Tabel 4: Maximaal programma (uitbreiding) centrumfuncties Lombokplein

	Type	Totaal	Parkblok	Hotelblok	Leidseblok	Lombokpark
Centrumfuncties	Kantoren	2.970 m ² bvo	-	2.970 m ² bvo	-	-
	Hotelkamers (uitbreiding NH- Hotel)	(276 kamers bestaand + 60 kamers nieuw [2.800 m ² bvo]) 336 kamers in totaal	-	(276 kamers bestaand + 60 kamers nieuw [2.800 m ² bvo]) 336 kamers in totaal	-	-
	Ateliers (werken)	990 m ² bvo	-	990 m ² bvo	-	-
	Restaurant	(680 m ² bvo bestaand + 220 m ² bvo nieuw) 900 m ² bvo in totaal	-	(680 m ² bvo bestaand + 220 m ² bvo nieuw) 900 m ² bvo in totaal	-	-
	Horeca	440 m ² bvo	110 m ² bvo	165 m ² bvo	165 m ² bvo	-
	Zorgvoorziening	330 m ² bvo	330 m ² bvo	-	-	-
	Dienstverlening	275 m ² bvo	275 m ² bvo	-	-	-
	Horecapaviljoen	165 m ² bvo	-	-	-	165 m ² bvo
	Buurthuiskamer	165 m ² bvo	165 m ² bvo	-	-	-
Totaal centrumfuncties		6.235 m² bvo + 336 hotelkamers	880 m² bvo	5.025 m² bvo + 336 hotelkamers	165 m² bvo	165 m² bvo

Bron: Gemeente Utrecht (2021).

3.2 Kantoren

In het plan wordt in het Hotelblok 2.970 m² bvo voor kantoren mogelijk gemaakt. Er komen een aantal kleinere kantoorunits met verschillende gebruikers, passend bij de schaalgrootte van Lombok.

Marktbehoefte

De behoefte aan kantoorruimte verandert van traditioneel (monofunctionele gebieden, grote single-tenant kantoren op auto- en OV-bereikbare locaties) naar nieuwe type omgeving, gebouwen en (flex)concepten (multifunctionele gebouwen met verschillende gebruikers, met voorzieningen en/of wonen in de directe omgeving). Als gevolg van onder meer technologische ontwikkelingen, gelimiteerde tijd (en daarmee voorkeur voor mix van functies en ontzorging) en het feit dat het welzijn van werknemers steeds belangrijker wordt voor werkgevers gaan kantoorhoudende organisaties steeds meer nadenken over hun locatievoorkeur. De nabijheid van openbaar vervoer, toegang tot een ruime arbeidsmarkt en een goed leefklimaat voor werknemers worden daardoor steeds belangrijkere vestigingseisen voor eindgebruikers. De voorkeur van eindgebruikers voor sterke OV-knooppuntlocaties met een mix van wonen, werken en voorzieningen neemt steeds meer toe.

Veel toepassingen zorgen ervoor dat een werknemer niet meer fysiek aanwezig hoeft te zijn om activiteiten uit te voeren. Thuis en onderweg werken wordt steeds makkelijker en gebruikelijker. De coronacrisis zorgt ervoor dat werknemers steeds meer gewend raken aan thuiswerken. Daadwerkelijk naar bepaalde plekken gaan is daarom steeds meer (ook) gericht op ontmoeten, ervaren en beleven. Locaties die dit het beste kunnen faciliteren, kunnen ook in de toekomst op vraag blijven rekenen. Daarbij vervaagt de grens tussen werk en privé. Dit leidt tegelijkertijd tot een toenemende behoefte aan 'third places'; betekenisvolle plekken naast wonen (first place) en werk (second place). Denk aan ontmoetingsplekken, fitness, restaurants en cafés. Dat betekent tegelijkertijd ook dat verouderde kantoorpanden op monofunctionele locaties moeten worden onttrokken omdat deze vaak niet aan de veranderende behoefte kunnen voldoen.

In 2020 is het Stec rapport 'Naar toekomstbestendige werklocaties in de regio U16' is de kantoorbehoefte voor de stad Utrecht en de U16 tot 2040 beschreven. In de gemeente Utrecht wordt tot en met 2040 een toename van circa 70.000 banen verwacht. Zo'n 40% van deze banen zullen kantoorbanen zijn: circa 28.000 banen. In het rapport zijn twee scenario's van de prognose uitbreidingsvraag voor de kantorenmarkt opgenomen. Deze scenario's variëren in de oppervlakte die een kantoorbaan inneemt (kantoorquotiënt). De verwachting is dat de kantoorquotiënt (in Utrecht circa 23 m² vvo per werkzame persoon in 2018) op termijn zal gaan dalen, mede als gevolg van de doorontwikkeling van 'Het Nieuwe Werken'. In het scenario 'basis' is het kantoorquotiënt in 2050 90% van de huidige waarde en in het scenario 'intensief' is het kantoorquotiënt in 2050 75% van de huidige waarde. Voor de gemeente Utrecht neemt in het scenario

‘basis’ de voorraad in gebruik toe met circa 460.000 m² vvo (uitbreidingsvraag) tot en met 2040. In het scenario ‘intensief’ neemt de voorraad in gebruik toe met circa 104.000 m² vvo tot en met 2040. Hierbij wordt gesteld dat het toevoegen van nieuwe kantoorruimtes markttechnisch gezien op gemengde knooppuntlocaties (waarvan het Stationsgebied Utrecht en Leidsche Rijn Centrum de belangrijkste zijn) moet plaatsvinden. Op deze gemengde locaties is namelijk een tekort aan kantoorruimte en de leegstand is onder het gewenste frictieniveau.

Behoeft vanuit beleid

Kantoorbrief 2019

De Kantoorbrief 2019 is opgesteld omdat de kantorenmarkt erg belangrijk is voor de verdere groei van de werkgelegenheid in Utrecht. Een van de actiepunten is onder andere het proactief ontwikkelen van kantoren in het Stationsgebied. De provincie Utrecht heeft voor de periode 2017 tot 2027 geen maximum gesteld aan de ontwikkeling van kantoren in het Stationsgebied³. Het Stationsgebied is een gemengde hoogstedelijke OV-knooppunt waar kantorenleegstand onder het frictieniveau ligt. De vraag is contant hoog maar kan het aanbod niet geleverd worden op het moment dat de klant daar om vraagt. Het nieuwe WTC en Creative Valley waren ver voor oplevering geheel gevuld met kantoorgebruikers. De komende jaren is het gebrek aan kwaliteits-aanbod in het Stationsgebied een remmende factor voor de banengroei in Utrecht. De volgende nieuwe kantoren in het Stationsgebied zijn naar verwachting pas over enkele jaren gereed en zullen naar verwachting al ruim voor de oplevering verhuurd zijn.

Ruimtelijke Strategie

In de Ruimtelijke Strategie 2016 worden, net als in de Kantoorbrief 2019, het Stationsgebied, Leidsche Rijn Centrum en Papendorp beschreven als toplocaties voor kantoren. In de Ruimtelijke Strategie 2040 is een van de richtinggevende kaders op het gebied werklocaties het optimaliseren van werklocaties onder andere door meer functiemenging op daarvoor geschikte huidige werklocaties. Het plangebied van het Lombokplein is in dit kader aangeduid als ‘top kantoorlocatie waar wonen onderdeel is van de mix’. De gemeente richt zich onder andere op toplocatie Stationsgebied (waar Lombokplein onderdeel van is).

Ruimtelijke effecten en conclusie

De combinatie van de behoefte aan kantoren in het Stationsgebied (zoals blijkt uit de Kantoorbrief 2019), het inzetten van de gemeente op onder andere het Stationsgebied als ‘top kantoorlocatie waar wonen onderdeel is van de mix’ en de veranderende behoefte van kantoorgebruikers aan een locatie waar verschillende functies bij elkaar komen, maakt de ontwikkeling van kantoorruimte in het plan Lombokplein passen bij het beleid en de ambities van de gemeente Utrecht. De ontwikkeling van kantoorruimte in de vorm van kleinschalige kantoorunits, aanvullend aan en aansluitend op de totale ontwikkeling van Lombokplein past bij het hoogstedelijke en multifunctionele totaalconcept van het plan. Naar verwachting leidt de relatief beperkte toevoeging van de functie kantoorruimte, gezien de totale omvang van het plan, de behoefte aan de functie en het ondersteunende karakter van de functie, niet tot onaanvaardbare ruimtelijke effecten elders.

3.3 Hotel

Op dit moment is het NH-hotel gevestigd op het Jaarbeursplein. Het is een van de hoogste gebouwen in Utrecht en telt 21 verdiepingen. Het hotel bestaat uit 276 kamers. Ook zijn er 31 vergaderzalen en een restaurant en bar aanwezig. In de ontwikkeling van het Lombokplein zal het hotel uitbreiden met 2.800 m² bvo, bestaande uit 60 hotelkamers.

Marktbehoefte

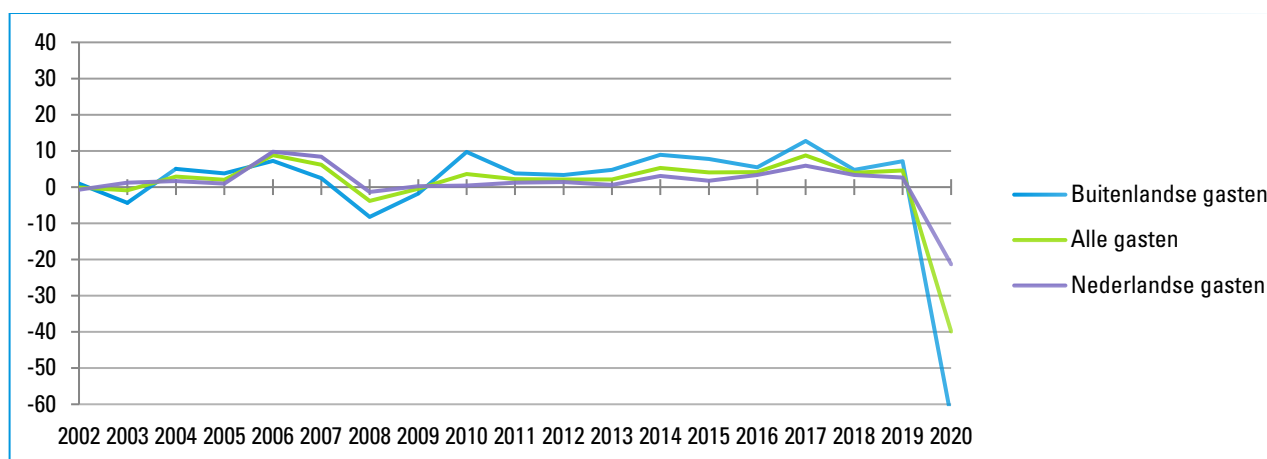
De hotel- en recreatiemarkt in Nederland trok tot en met 2019 (pré-corona periode) fors aan, zo blijkt uit cijfers van het CBS (2018, 2019 en 2020), ING (2019) en ABN AMRO (2017). Het aanbod steeg landelijk minder hard mee waardoor bezettingsgraden stegen. Door de groei van de afgelopen jaren is het toerisme

³ Voor de andere twee kantoorgebieden Leidsche Rijn Centrum en Papendorp heeft de Provincie Utrecht de ontwikkelruimte gemaximeerd. Nieuwe kantoren buiten deze drie kantoorgebieden (Stationsgebied, Leidsche Rijn Centrum en Papendorp) is in beginsel niet toegestaan.

een substantiële sector van de Nederlandse economie geworden. De totale toeristische bestedingen zijn in 2019 uitgekomen op ruim € 91,2 miljard en vormen 4,4% van het Bruto Binnenlands Product, zo blijkt uit de analyse van het CBS (september 2020). Het toerisme is bovendien goed voor 813.000 banen in Nederland in 2019, een toename van circa 16% in de afgelopen vijf jaar.

In 2019 is het aantal gasten dat in Nederlandse logiesaccommodaties verbleef, gestegen naar 46 miljoen, een groei van bijna 5% ten opzichte van een jaar eerder. Dat blijkt uit de laatste toerismecijfers van het CBS (februari, 2021). De groei van het toerisme t/m 2019 wordt vooral gedragen door buitenlandse gasten, met een constante toename van aantal gasten vergeleken met een jaar eerder. De 17,8 miljoen buitenlandse gasten verbleven samen 44 miljoen nachten in Nederlandse logiesaccommodaties, met een piek van de stijgingen in 2017 van 11%. Deze aantrekkende markt is in eerste instantie voornamelijk in de grote (toeristische) steden te merken.

Figuur 2: Ontwikkeling aantal gasten in Nederlandse logiesaccommodaties (% verandering ten opzichte van voorgaande jaar)



Bron: CBS (2021), bewerking Stec Groep, (2021).

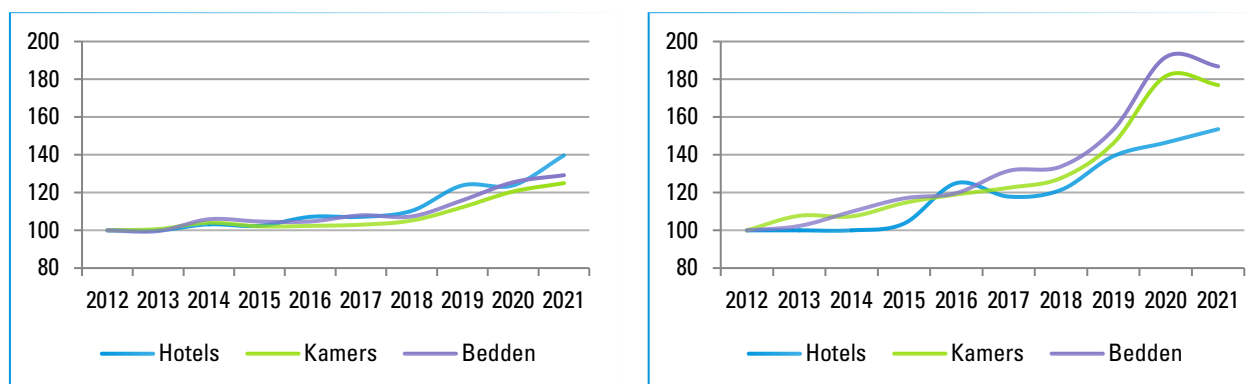
CORONACRISIS VAN INVLOED OP VERBLIJFSRECREATIEMARKT

De coronacrisis heeft een direct en aanhoudend effect op de vraag naar hotelkamers. Sinds begin 2020 is er een forse afname van het aantal hotelovernachtingen zichtbaar. Door de strikte beperkingen in reizen (zowel toeristisch als zakelijk) is de vraag naar hotelovernachtingen sterk gedaald. Het totaal aantal overnachtingen in logiesaccommodaties daalde met 40 tot 50% in 2020 ten opzichte van 2019. Het aantal overnachtingen door buitenlandse gasten daalde zelfs met circa 60% in 2020. Kamerprijzen liggen 15 tot 30% onder het niveau van 2019. Omdat de crisis op de hotelmarkt wordt veroorzaakt door een externe medische oorzaak, verwachten we dat, wanneer de pandemie beslecht wordt, de hotelbranche weer zal herstellen. Hoteliers beamen dit. Zij verwachten dat de bezettingsgraden en kamerprijzen eind 2022 weer op het niveau van (begin) 2019 liggen (Horwath - Hotelmarkt Update Nederland Corona-editie, 2020).

Ook in provincie en gemeente Utrecht groeit de markt voor toerisme fors

Uit de meest recente cijfers van het CBS (2021) blijkt dat de provincie Utrecht per 1 januari 2021 in totaal circa 180 hotels en pensions telt. In totaal voorzien deze hotels en pensions in circa 7.100 kamers met ruim 14.700 bedden. Vanaf 2012 heeft de sector zich positief ontwikkeld in de provincie. Het aantal hotels is in deze periode met bijna 40% toegenomen, het aantal kamers met circa 25% en het aantal bedden met bijna 30%. De gemeente Utrecht telt per 1 januari 2021 in totaal circa 45 hotels en pensions. Deze verblijfsaccommodaties voorzien in ongeveer 2.600 kamers en circa 5.600 bedden. De sector heeft zich in de gemeente Utrecht sinds 2012 sterk positief ontwikkeld, waarbij de sector in zijn geheel relatief harder is gegroeid dan gemiddeld in de provincie Utrecht. Wat opvalt is dat het aantal bedden (+ circa 86%) en het aantal kamers (+ circa 77%) relatief sterker zijn toegenomen dan het aantal hotels (+ circa 54%).

Figuur 3: Ontwikkeling hotels, kamers en bedden in provincie Utrecht links en gemeente Utrecht rechts (2012=100)



Bron: CBS (2021), bewerking Stec Groep, (2021).

In 2019 heeft Bureau Stedelijke Planning onderzoek gedaan naar de hotelmarkt in de gemeente Utrecht. Uit het onderzoek blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse groei van het aantal overnachtingen in de periode 2013 tot en met 2017 12,5% bedroeg. In het onderzoek wordt verwacht dat deze trend zich doorzet de volgende vijf jaar (2018-2023) met gemiddeld 14% per jaar. In de periode 2013 tot en met 2018 is het aanbod in de gemeente Utrecht nauwelijks toegenomen waardoor de gemiddelde bezettingsgraden flink toenamen. Doordat in 2019, 2020 en 2021 het aantal hotelkamers in de stad flink toe/is toegenomen, daalt de gemiddelde bezettingsgraad in/na deze jaren weer. BSP constateert dat de cumulatieve extra marktruimte (inclusief alle harde plannen) voor de periode 2019-2023 negatief is. De uitbreiding van het NH-hotel in het plan Lombokplein is een van deze harde plannen.

Behoefte vanuit beleid

Uit onderzoek van Bureau Stedelijke Planning (2019) naar de hotelmarkt in Utrecht blijkt dat in 2019, 2020 en 2021 het aantal hotelkamers in de stad flink toe gaat nemen/is genomen. De uitbreiding van het NH-hotel in het plan Lombokplein is opgenomen als een van de harde plannen. Met al het gepland aanbod samen wordt de beschikbare ruimte voor hotels op de markt volledig benut. De gemeente Utrecht pauzeert daarom 'gewone hotelontwikkelingen' tot 2023 (voor bijzondere hotelconcepten en doelgroepshotels is een uitzondering mogelijk). Door de Hotelstop kan de markt tot rust komen.

Ruimtelijke effecten en conclusie

Het plan voorziet in een vraag naar hotels in de gemeente Utrecht. Met het Hotelbeleid is er een keuze gemaakt in de plannen die door kunnen gaan en de uitbreiding van het NH-hotel in het plan Lombokplein is hier er één van. Mogelijke leegstandseffecten zullen zich naar verwachting niet of zeer beperkt voordoen bij een toevoeging van maximaal 60 kamers aan het al bestaande NH-hotel. Het plan voorziet in een behoefte en leidt naar verwachting niet tot onaantvaardbare ruimtelijke effecten elders.

3.4 Horeca

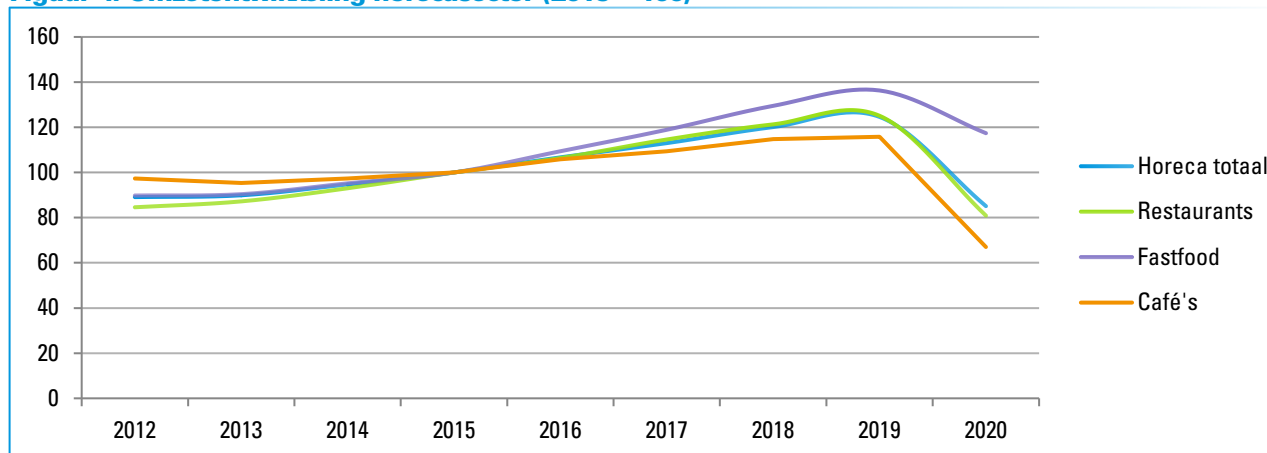
Het plan Lombokplein maakt planologisch in totaal 1.505 m² bvo mogelijk. Hiervan is 900 m² bvo voor restaurant, waarvan 220 m² bvo nieuw is en 680 m² bvo al bestaat in de huidige situatie (restaurant van het NH-hotel). De overige meters zijn 440 m² bvo horeca (110 m² bvo in Parkblok, 165 m² bvo in Hotelblok en 165 m² bvo in Leidseblok) en 165 m² bvo voor een horecapaviljoen in het Lombokpark. In het Programma van Eisen wordt benoemd dat de horeca een buurtfunctie vervult en de kwaliteit van de lokale voorzieningen stimuleert. Het horecapaviljoen in het Lombokpark kan zich richten op een brede doelgroep maar bijvoorbeeld ook op gezinnen. Ook kunnen horecavoorzieningen juist meer de kantoorfuncties en zakelijke markt bedienen.

Marktbehoefte

De horecamarkt is een groeimarkt. De omzetontwikkeling in de horecasector nam tot en met 2019 (pre-corona periode) flink toe, zo blijkt uit gegevens van het CBS (2021). Mensen eten steeds vaker 'buiten de

deur'. Het gaat daarbij niet alleen om 'reguliere' horeca, maar ook om eten binnen nieuwe winkelconcepten, foodfestivals, op het werk, etc. We zien dat de afgelopen vijf jaar de omzet in de horecasector hard is gegroeid. Ten opzichte van 2015 is de omzet van de gehele horecasector met ruim 25% gestegen in 2019 (CBS, 2021). Binnen de sector zien we vooral omzetgroei bij restaurants (+25%) en fastfoodconcepten (+35%). Beide sectoren spelen sterk in op het veranderende eetpatroon van de consument, nieuwe eet-concepten en het gemak.

Figuur 4: Omzetontwikkeling horecasector (2015 = 100)



Bron: CBS (2021), bewerking Stec Groep (2021).

Door de gestegen bestedingen waren de vooruitzichten voor de horeca tot voor kort positief. De horeca wordt sinds het voorjaar van 2020 echter hard getroffen door de uitbraak van het coronavirus. Horecagelegenheden zijn lange tijd gesloten geweest. Inmiddels is de horeca weer open maar met beperkende maatregelen. De verwachte hoge groei voor 2020 en 2021 is hierdoor niet gehaald. Op lange termijn zal de markt zich naar verwachting weer grotendeels herstellen. Inspelen op de veranderende horecabehoeft van de consument is juist nu extra belangrijk voor een gezonde bedrijfsvoering én een gezonde marktsituatie. Enkele kleinschalige horecagelegenheden passen daarom goed in het totaalconcept en voorziet in een verwachte behoefte.

Behoeft vanuit beleid

De gemeente Utrecht wil met het 'Ontwikkelingskader Horeca Utrecht 2018' bijdragen aan een gezonde groei van de stad en inspelen op nieuwe trends. In het ontwikkelingskader wordt specifiek de grootschalige ontwikkeling van het Stationsgebied genoemd. Hier wordt een verblijfsgebied ontwikkeld waar wonen, werken, detailhandel en leisure bij elkaar komt. Daar past een horecastructuur bij. Alle horecacategorieën kunnen een plek krijgen in deze ontwikkellocatie. De horeca in het plan Lombokplein valt onder het profiel 'Horeca in de wijk' waar de sociale functie of buurtfunctie die een horecagelegenheid in de wijk kan hebben een belangrijke rol speelt. Het grootste gedeelte van de gasten zal bij dit type horeca uit de wijk komen. Daarnaast wordt ook in de Ruimtelijke Strategie 2040 het Stationsgebied benoemd als gemengde hoogstedelijk gebied waarin ook horeca een belangrijke functie heeft en bijdraagt aan de leefbaarheid.

Ruimtelijke effecten en conclusie

Toevoeging van horecagelegenheden met een wijkverzorgende functie, passend bij de aard en schaal van de totale ontwikkeling van Lombokplein, past bij het beleid en de ambities van de gemeente Utrecht. Het zal niet leiden tot een duurzame ontwrichting van de horecastructuur in het stationsgebied of de gehele gemeente Utrecht. Mogelijke leegstandeffecten zijn er naar verwachting niet of beperkt bij een toevoeging van enkele horecagelegenheden ondersteunend aan het concept en de hoofdzakelijke woonfunctie van Lombokplein. Op basis van de beoogde ondersteunende horecafuncties verwachten we geen onaanvaardbare ruimtelijke effecten.

3.5 Overige ondersteunende functies

Enkele kleinschalige centrumfuncties passen ter ondersteuning van de woningen goed bij het plan

De beoogde ondersteunende centrumfunctie ateliers, buurthuiskamer, dienstverlening en zorgvoorziening hebben allen een beperkt programma en passen goed bij de aard en schaal van de totale ontwikkeling van het Lombokplein. Deze ondersteunende centrumfuncties passen goed bij en zijn ondersteunend aan het beoogde woonprogramma. Door de ondersteunende vorm zullen de functies voornamelijk wijkverzorgend zijn. De ondersteunende functies zijn veelal maatschappelijke en culturele functies. Dit type functies concurreert ruimtelijk gezien niet met andere locaties. Mogelijke ruimtelijke effecten zullen naar verwachting dan ook beperkt zijn. Door kleinschaligheid en ondersteunende vorm zijn de centrumfuncties ondergeschikt aan totaalontwikkeling.