



Evaluatie beleid planreductie en kantorentransformatie provincie Utrecht

Eindrapport, 10 juni 2024

DECISIO

TITEL

Evaluatie beleid planreductie en
kantorentransformatie provincie Utrecht

STATUS

Eindrapport

PROJECTTEAM DECISIO

Gerwin van der Meulen, projectleider
Guus Kersten, adviseur

DATUM

10 juni 2024

OPDRACHTGEVER

Provincie Utrecht

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	1
2.	Planreductie en transformatie: aanleiding, doelen en instrumenten	4
3.	De Utrechtse kantorenmarkt in cijfers.....	7
4.	Resultaten beleid planreductie en kantorentransformatie..	13
5.	Conclusies en inzichten voor de toekomst.....	20
	Bijlage: analysekader.....	25
	Bijlage: overzicht geïnterviewde organisaties	27
	Bijlage: schriftelijke vragenlijst.....	28

1. Inleiding

Aanleiding tot tussentijdse evaluatie

Vanaf begin 2014 is door de provincie Utrecht ingezet op de afname van de leegstand van kantoren door het inperken van de plancapaciteit en (daarmee de) nieuwbouw van kantoren (1) en door de inzet op de transformatie van het leegstaande, incurante kantoorareaal naar andere bestemmingen (2). Dat was nodig omdat omstreeks 2009/2010 duidelijk werd dat (gemiddeld) bijna een vijfde van het Utrechtse kantoorareaal leegstond. Een dergelijke leegstand was niet gewenst en bovendien vele malen hoger dan een voor de markt ‘gezonde’ frictieleegstand van 5 tot 7 procent.

Tegen deze achtergrond is vanaf 2014 met onder meer de Thematische Structuurvisie, een inpassingsplan en de Aanpak Kantoren Transformatie door de provincie Utrecht getracht een bijdrage te leveren aan de reductie van de leegstand van kantoren.

Inmiddels zijn we tien jaar verder en deden zich, in de economie en binnen de kantorenmarkt, uiteenlopende ontwikkelingen voor. De markt beweegt en verandert, zoals onder meer blijkt uit een recente behoefteraming voor bedrijventerreinen en kantoren in Utrecht. Tegen de achtergrond van een continu veranderende kantorenmarkt en de vraag van het Utrechtse provinciebestuur (conform coalitieakkoord 2023-2027) heeft de provincie Utrecht aan Decisio gevraagd een tussentijdse evaluatie van het sinds 2014 ingezette beleid gericht op planreductie en kantorentransformatie uit te voeren. In dit rapport doen we verslag van deze evaluatie.

Vraagstelling

Een evaluatie is (in de regel) gericht op uitspraken over doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid (van beleid). Dus, in welke mate zijn de doelen bereikt (doelbereik), in hoeverre hebben de getroffen maatregelen/activiteiten daaraan bijgedragen (doeltreffendheid) en is dit efficiënt verlopen (doelmatigheid). Tegen deze achtergrond stonden in deze tussentijdse evaluatie van het beleid gericht op planreductie en kantorentransformatie van de provincie Utrecht de volgende vragen centraal:

1. Welk(e) **beleid** en **instrumenten** zette de provincie Utrecht vanaf 2014 in om het overschot in de kantorenmarkt in de provincie Utrecht in te perken?
2. Welke **doelen** (en onderliggende werkingsmechanismen) had het Utrechtse beleid?
3. Welke **resultaten** zijn behaald met het gevoerde beleid?
4. Wat is tot op heden het **doelbereik**, de **doeltreffendheid** en **doelmatigheid** geweest van het Utrechtse beleid gericht op planreductie en kantorentransformatie?
5. En zijn er, op basis van de uitkomsten van de evaluatie en de huidige stand van de kantorenmarkt, relevante **inzichten** voor de toekomst?

Afbakening: wat is hét kantorenbeleid en waar gaat deze evaluatie over?

De ruimtelijke uitgangspunten voor (de ontwikkeling van) kantoorlocaties en -areaal in de provincie Utrecht zijn verwoord in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 tot 2028 en de bijbehorende Verordening (2013); per 2021 integraal onderdeel van de provinciale Omgevingsvisie. Voor wat betreft kantoren is hierin gesteld dat er *geen* ruimte meer is voor nieuwe, niet gerealiseerde

kantoorlocaties (of extra vierkante meters). En, dat provincie Utrecht zich gaat inspannen om plancapaciteit voor kantoren te verminderen en werk gaat maken van de herbestemming en transformatie van structureel leegstaande kantoorlocaties.

Dit voorliggende onderzoek van Decisio is afgebakend tot de evaluatie van het provinciale beleid gericht op de planreductie, herbestemming en transformatie (zoals dat vanaf 2014 in gang is gezet). Deze evaluatie geeft geen antwoord op of aanbevelingen over de vraag of er nieuwe of meer kantoorlocaties en/of vierkante meters nodig zijn. Na afronding van deze evaluatie start de provincie een proces op om te bezien of – en zo ja, hoe – het kantorenbeleid aangepast dient te worden. De uitkomsten van deze evaluatie kunnen hiervoor wel een inhoudelijke bijdrage zijn of interessante inzichten (op)leveren.

Aanpak van de evaluatie

De evaluatie is door Decisio uitgevoerd in de periode van december 2023 tot en met mei 2024. Voor de evaluatie zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- **Deskresearch**, beleidsreconstructie en opstellen analysekader. In de bijlage bij dit rapport is het analysekader voor deze evaluatie opgenomen. Het analysekader is een logisch en herleidbaar overzicht van ‘uitgangspunten’ waarmee we de doelen, veronderstellingen en werkingsmechanismen van beleid expliciet maken en toetsen op hun effecten.
- **Interviews**: er zijn in totaal 11 interviews (waarvan sommige met meerdere personen) uitgevoerd met vertegenwoordigers van de provincie Utrecht, de belangrijkste kantoorgemeenten, onderzoeksbureau en verschillende marktpartijen (overwegend commercieel vastgoedadvies). De invalshoek voor de interviews was zowel ‘economie’ als ‘ruimtelijke ordening’.

- **Schriftelijke vragenlijst**: er is een schriftelijke vragenlijst (via e-mail/internet) uitgezet onder 43 belanghebbenden; waaronder 26 Utrechtse gemeenten, Utrechtse ondernemersverenigingen en diverse marktpartijen. De vragenlijst is door 15 partijen ingevuld.
- **Twee sessies**: met gemeenten (1) en marktpartijen (2) voor hun reflectie van de uitkomsten van de evaluatie.
- **Overleggen projectgroep**: bij aanvang, tussentijds en bij afronding van onderzoek zijn resultaten besproken met een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie Utrecht.
- **Overleggen klankbordgroep**: bij aanvang en bij afronding van de evaluatie is een brede klankbordgroep (vertegenwoordigers van gemeenten en regio’s) gevraagd te reflecteren op de uitkomsten van de evaluatie.
- **Overleggen gedeputeerden**: bij aanvang en bij afronding van de evaluatie is afgestemd met gedeputeerden Economie en RO&O.
- **Informatiesessie PS**: de uitkomsten van de evaluatie zijn toegelicht aan PS-leden tijdens een informatiesessie in juli 2024.

Leeswijzer

We gaan in dit rapport verder in:

- In **hoofdstuk 2** gaan we in op de aanleiding, doelen en instrumenten van het beleid van de provincie gericht op planreductie en kantorentransformatie.
- In **hoofdstuk 3** schetsen we de belangrijkste ontwikkelingen in de kantorenmarkt in de provincie Utrecht.
- In **hoofdstuk 4** beschrijven we de resultaten van het beleid van de provincie Utrecht gericht op planreductie en kantorentransformatie.
- In **hoofdstuk 5** presenteren we onze conclusies van deze evaluatie en relevante inzichten voor de toekomst.

- In de **bijlagen** zijn opgenomen: het analysekader voor deze evaluatie, het overzicht van geïnterviewde organisatie en de schriftelijke vragenlijst.

2. Planreductie en transformatie: aanleiding, doelen en instrumenten

Dit hoofdstuk gaat in op de aanleiding, doelen en instrumenten van het beleid van de provincie gericht op planreductie en kantorentransformatie. De kern van dit beleid betreft het GS-besluit van 10 december 2013, de Thematische Structuurvisie Kantoren (december 2015), de Aanpak Kantoren Transformatie Provincie Utrecht (januari 2015) en het provinciaal inpassingsplan 'kantoren' (november 2018).

2.1 Aanleiding

Landelijk Convenant aanpak leegstand kantoren (juni 2012)

In 2012 ontstond steeds meer aandacht voor toenemende leegstand van kantoren. Op 27 juni 2012 sloegen het Rijk, provincies, gemeenten en verschillende organisaties uit de vastgoedsector de handen ineen en ondertekenden het 'Convenant aanpak leegstand kantoren'. Het doel van het convenant was om toe te werken naar een goed functionerende kantorenmarkt. Gemeenten en provincies spraken af visies op te stellen over de gewenste kantorenmix, doelstellingen op regionaal niveau te formuleren, toekomstperspectieven en gebiedsvisies te ontwikkelen en vast te leggen per kantoorlocatie. Verder spraken provincies en gemeenten af binnen twaalf maanden na ondertekening afstemming tussen vraag en aanbod op te nemen in hun structuurvisie, kantorenbeleid te formuleren en dit beleid te vertalen naar concrete ruimtelijke plannen.

¹ Stec Groep (2012). Utrechtse provinciale kantorenmarkt in balans

Coalitieakkoord 2011-2015

De provincie Utrecht onderkende eerder al de urgentie rondom de kantorenleegstand. Dat kwam onder meer tot uitdrukking in het Coalitieakkoord 2011-2015. Hierin gaf de provincie aan planologische instrumenten in te zetten om de bouw van nieuwe kantoren te beperken en de mogelijkheden voor herbestemming te onderzoeken.

Onderzoek 'Utrechtse Provinciale Kantorenmarkt In Balans' (2012)

In opdracht van de provincie Utrecht deed Stec Groep in 2012 onderzoek¹ naar de kantorenmarkt in Utrecht op het gebied van plancapaciteit, leegstand en toekomstige vraag naar kantoorruimte. De belangrijkste conclusies waren dat ook in de provincie Utrecht sprake was van disbalans op de kantorenmarkt. De bestaande plancapaciteit was groter dan de geprognoseerde vraag. Hieruit volgde onder meer de aanbeveling om de plancapaciteit in de provincie Utrecht te reduceren en in lijn te brengen met de te verwachten nieuwbouwbehoefte tot 2030.

Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Verordening (2013)

In februari 2013 stelde de provincie Utrecht de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening voor de periode 2013 tot 2028 vast. Hierin stelt de provincie voor het voorkomen van (meer) leegstand de algemene regel dat, uitgezonderd twee locaties op knooppunten, in bestemmingsplannen geen nieuwe bestemming 'kantoren' is toegestaan. Om deze regel kracht bij te zetten (en om daarmee leegstand in te perken), geeft de

provincie aan dat zij zich, samen met de gemeenten en andere partijen, gaat inspannen om de bestaande plancapaciteit voor kantoren in bestemmingsplannen te verminderen. Daarnaast besluit de provincie om zich in te zetten voor herbestemming en transformatie van structureel leegstaande kantoorlocaties.

Omgevingsvisie en -verordening provincie Utrecht

Op 10 maart 2021 stelde Provinciale Staten de Omgevingsvisie vast die vervolgens op 1 april 2021 in werking is getreden. Sindsdien zijn meerdere ruimtelijke plannen, waaronder de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie, in de Omgevingsvisie gebundeld. De provincie Utrecht start (naar verwachting) in het najaar 2024 een proces tot herijking van de Omgevingsvisie en -verordening. Aanpassingen aan het kantorenbeleid kunnen hier onderdeel van zijn.

GS-besluit (2013): Provinciale Aanpak Kantoren

In het GS-voorstel 'Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (PAK)' van 10 december 2013 is vervolgens de 'blauwdruk' neergelegd voor het provinciaal kantorenbeleid. Provinciale Staten stemden op 3 februari 2014 in met deze aanpak. Het initiatief bouwt voort op de eerder opgestelde structuurvisie en verordening en de aanbevelingen uit het kantorenmarktonderzoek (2012) waren belangrijke uitgangspunten. De provincie besluit om, samen met betrokken partijen, per kantorenlocatie na te denken over het (deels) schrappen van plancapaciteit en de ombuiging van bestemmingen. Door dit tijdig aan te kondigen kregen marktpartijen gelegenheid hun investeringsbeslissingen bij te sturen en aan te scherpen. Verder werd besloten dat definitieve keuzes voor reductie van plancapaciteit en ombuiging van bestemmingen werden uitgewerkt in een thematische structuurvisie. Daarnaast besloot de provincie in te zetten op transformatie en herbestemming op pand- en gebiedsniveau.

2.2 Doelen en instrumenten kantorenbeleid Utrecht

Regie provincie Utrecht

Met de PAK nam de provincie Utrecht de regie om, vanuit haar rol als middenbestuurder, de impasse op de kantorenmarkt te doorbreken. Volgens de provincie vroeg de leegstand van kantoren om een bovenlokale oplossing (en sturing) omdat gemeenten in veel gevallen (vanuit grondexploitatie) opereren als marktpartij en elkaar bovendien soms beconcurreren.

De provincie was zich bewust dat een inpassingsplan inbreuk deed op gemeentelijk(e) beleid en grondpolitiek, maar dat het ook een adequaat hulpmiddel was om de impasse tussen gemeenten te doorbreken. Bovendien streefde de provincie ernaar om keuzes en maatregelen samen met gemeenten te nemen en om, na invoering van het inpassingsplan, het risico voor eventuele planschadeclaims te dragen.

Thematische Structuurvisie Kantoren (2015)

Na besluit tot PAK (2014) zijn in 2015 in de Thematische Structuurvisie Kantoren, mede op basis van een kantorenmarktonderzoek (2015), keuzes gemaakt over de planreductie per kantorenlocatie in de provincie Utrecht. In het onderzoek werd de vraag naar kantooruimte voor meerdere scenario's geprognosticeerd tot 2027. Om te voorkomen dat, met de invoering van een inpassingsplan, te veel plancapaciteit zou worden geschrapt, is destijds door de provincie Utrecht besloten het hoge/maximale (vraag)scenario aan te houden.

Provinciaal inpassingsplan 'kantoren' (2018)

In november 2018 verscheen het provinciaal inpassingsplan 'kantoren'. In dit plan was aangegeven op welke kantoorlocaties in de provincie Utrecht de

plancapaciteit werd gereduceerd. Het ging in totaal om 18 kantoorlocaties; hier werd in totaal ruim 3 miljoen vierkante meter planvoorraad 'kantoren' geschrapt² (zie ook tabel 4.1). Voor 9 van de 18 kantoorlocaties werd de resterende plancapaciteit tot (nagenoeg) nul gereduceerd. Het uitgangspunt voor reductie betrof in de regel dat (voorbeeld) als op een locatie tot en met 2027 een vraag/behoefte van 100.000 vierkante meter kantoorruimte bestond dat de plancapaciteit tot deze vraagomvang verminderd werd. De voorgeschreven reductie kon lager uitvallen als het gerechtvaardigd was vanuit goede ruimtelijke ordening of vanwege rechtszekerheid³.

Aanpak Kantoren Transformatie Utrecht (2015)

Met de 'Aanpak Kantoren Transformatie Utrecht' wilde de provincie de transformatie van (leegstaande) kantoren naar andere bestemmingen faciliteren.

De provincie trof verschillende maatregelen om dit te bewerkstelligen:

- Om kennisdeling en samenwerking te stimuleren: per (kantoren)gemeente komt er een kantorenloods, er komt een provinciale kantorencoach en het Platform Aanpak Kantoren Transformatie (PAKT) wordt in het leven geroepen.
- De provincie zorgt ervoor dat belangrijke indicatoren gemonitord worden.
- De provincie faciliteert expertise bij transformatie op gebieds- en gebouwniveau.
- De provincie onderzoekt financieringsbehoefte en mogelijkheden.

² Bron: berekening op basis van gegevens in Inpassingsplan en de bijbehorende toelichting. De totale reductie betrof onder meer de locatie Strijkviertel/Rijnvliet (Utrecht) met een plancapaciteit van bijna 2 miljoen vierkante meter

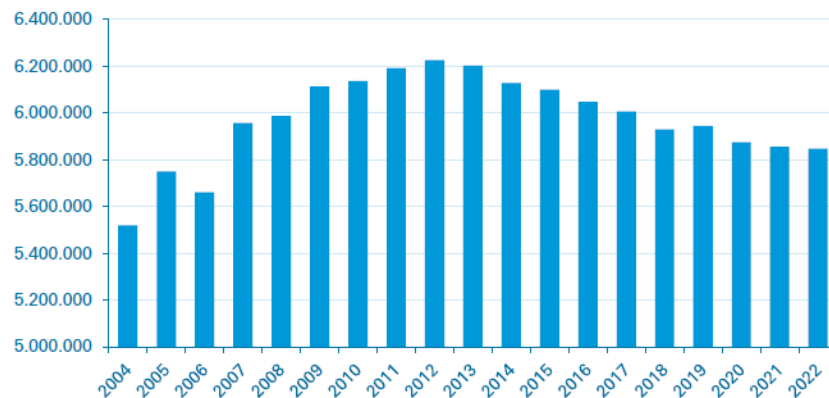
³ Sweco (2018). Inpassingsplan Kantoren (toelichting)

3. De Utrechtse kantorenmarkt in cijfers

Omvangrijkste kantorenvorraad geclusterd in Utrecht en Amersfoort

De provincie Utrecht heeft in 2022 een bestaande kantorenvorraad van ruim 5,8 miljoen vierkante meter vvo. Het merendeel hiervan is geclusterd in de gemeenten Utrecht en Amersfoort, respectievelijk 48 procent en 12 procent. Andere gemeenten met flinke kantoorvoorraden zijn Nieuwegein en Zeist⁴.

Figuur 3.1 Kantorenvorraad provincie Utrecht, 2004 - 2022



Bron: Stec Groep (2023)

Kantorenvorraad provincie Utrecht sinds 2012 in een dalende trend

In 2012 omvatte de kantorenvorraad in de provincie Utrecht ruim 6,2 miljoen vierkante meter vvo. Sindsdien is de kantorenvorraad afgenomen tot ruim 5,8

⁴ Stec Groep (2023). Behoefteraming kantoren provincie Utrecht

⁵ Stec Groep (2023). Behoefteraming kantoren provincie Utrecht

miljoen vierkante meter vvo; een afname van 6 procent. In de laatste jaren lijkt de omvang van de bestaande kantorenvorraad zich te stabiliseren. Als belangrijkste oorzaak voor de afname van de bestaande kantorenvorraad noemt Stec Groep de transformaties van kantoren naar (hoofdzakelijk) woningen⁵.

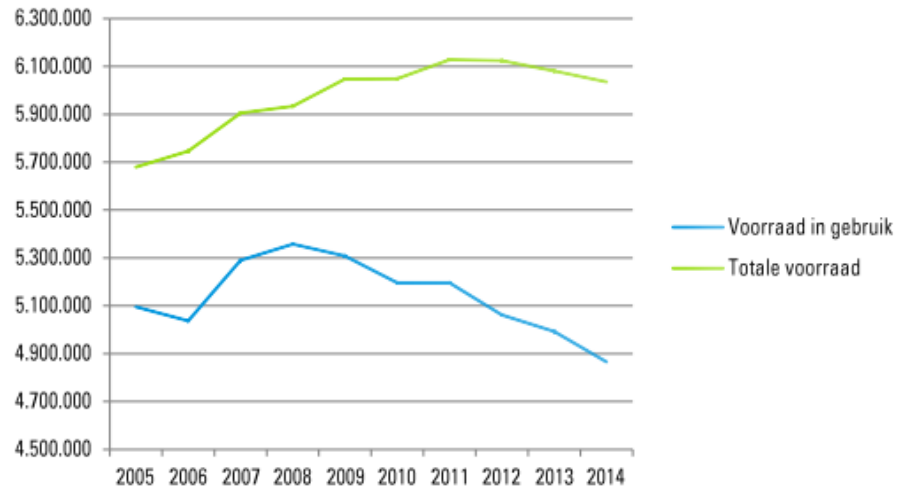
Uit de ontwikkeling van de omvang van de kantorenvorraad blijkt dat de afname van de voorraad (al) was ingezet voordat het transformatiebeleid (2015) en het inpassingsplan (2018) van kracht werden. De daling vanaf 2012 loopt gelijk met het moment dat er landelijk veel aandacht was voor kantorenleegstand. 2012 is tevens het jaar dat het landelijk convenant 'Aanpak leegstand kantorenbeleid' getekend werd. En, in 2013 werd de Provinciale Ruimtelijke Verordening van kracht waar nieuwbouw buiten bestaande kantorenlocaties uitgesloten werd.

Ondanks slinkende voorraad nog toename van leegstand in periode 2012 – 2014

Ondanks dat de kantorenvorraad vanaf 2012 afnam, nam de leegstand van kantoren (nog) niet af. Bij zeven van de eenentwintig Utrechtse gemeenten bevond de leegstand zich pas in 2015 op het hoogtepunt⁶.

⁶ Cijfers van Cushman & Wakefield

Figuur 3.2 Kantorenvoorraad en voorraad in gebruik (in m²), 2005 - 2014



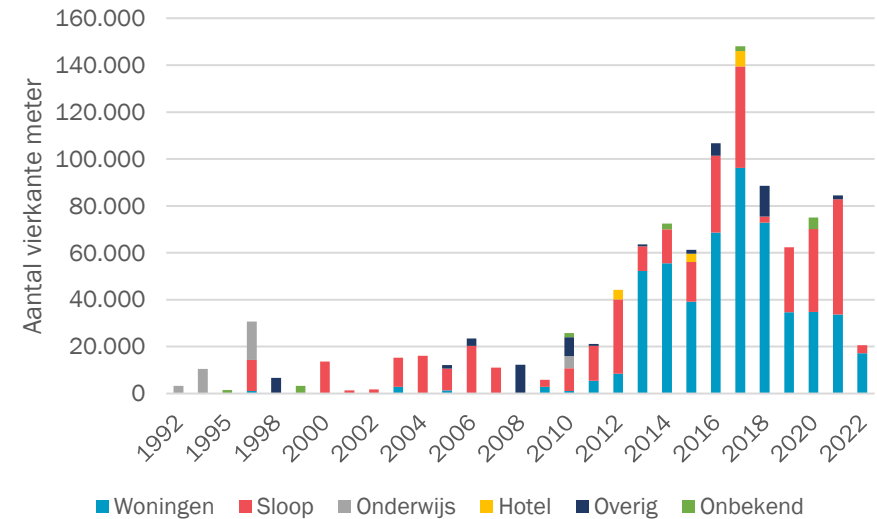
Bron: Stec Groep (2015). Kantorenmarktonderzoek 2015, op basis van cijfers BAK (2014)

Transformatie van kantoren komt in 2012 op gang

De onttrekking van kantoren meters aan de markt komt vanaf 2012 flink op gang. Het hoogtepunt aan onttrekkingen zit in de periode 2017 - 2019. De jaren erna daalt het aantal onttrekkingen gestaag. De trend in de provincie Utrecht sluit goed aan bij de trend op nationaal niveau. Ook daar zit de piek in transformaties in de periode 2016 - 2018.

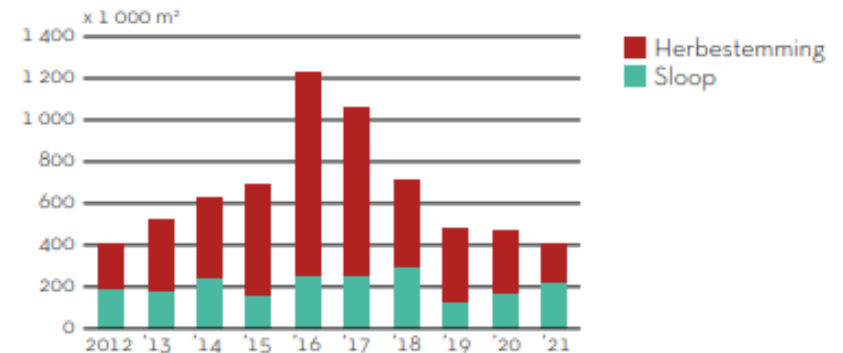
Het grootste deel van de onttrokken vierkante meters kantoren werd omgezet naar woningen, terwijl ook een relatief omvangrijk aantal panden werd gesloopt om daarmee ruimte te maken voor andere bestemmingen.

Figuur 3.3 Kantooronttrekking (in m²) in de provincie Utrecht, 1992 - 2022



Bron: Locatus (2024)

Figuur 3.4 Kantooronttrekkingen (in m²) op nationaal niveau, 2012 - 2021



Bron: BAK (2022)

Op provinciaal niveau is de kantorenleegstand aanzienlijk afgenomen

In 2022 bedroeg de kantorenleegstand in de provincie Utrecht gemiddeld 7 procent. Hiermee is de gemiddelde leegstand substantieel gedaald ten opzichte van 2015 toen de gemiddelde leegstand nog 19 procent was.

Er is uiteraard sprake van regionale verschillen in de kantorenleegstand. Bijvoorbeeld, in 2022 was in de regio U10 (gemeente Utrecht en omliggende gemeenten) de leegstand 7 procent, in de regio Amersfoort 8 procent en in de regio Food Valley 15 procent⁷. Hiermee lag de leegstand in de regio Utrecht en de regio Amersfoort (gezamenlijk het overgrote deel van de Utrechtse kantorenmarkt) op of net boven het frictieniveau⁸ van 5 tot 7 procent.

Op lager schaalniveau (gemeente of binnenstedelijk) kan inmiddels sprake zijn van schaarste. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Utrecht waar het leegstandspercentage 3,6 procent bedraagt in 2023⁹. Vergeliken met 2015 is de leegstand in Utrecht flink afgenomen: in 2015 kende Utrecht nog een leegstandspercentage van 11,2 procent. In de voor deze evaluatie gevoerde gesprekken liet de gemeente (en enkele marktpartijen) zien dat de leegstand binnenstedelijk op enkele plekken nog lager is.

In de gemeente Amersfoort is de leegstand gemiddeld 7,3 procent in 2023. Dit is een stevige daling ten opzichte van 2015 toen de leegstand op het hoogtepunt zat: 25,9 procent. In Nieuwegein nam de leegstand in diezelfde periode af van 22,3 procent tot 7,4 procent en in Zeist nam de leegstand af van 8,4 procent tot 6,7 procent. De dalende trend in de beleidsperiode geldt voor vrijwel alle

⁷ Stec Groep (2023). Behoefteraming kantoren provincie Utrecht

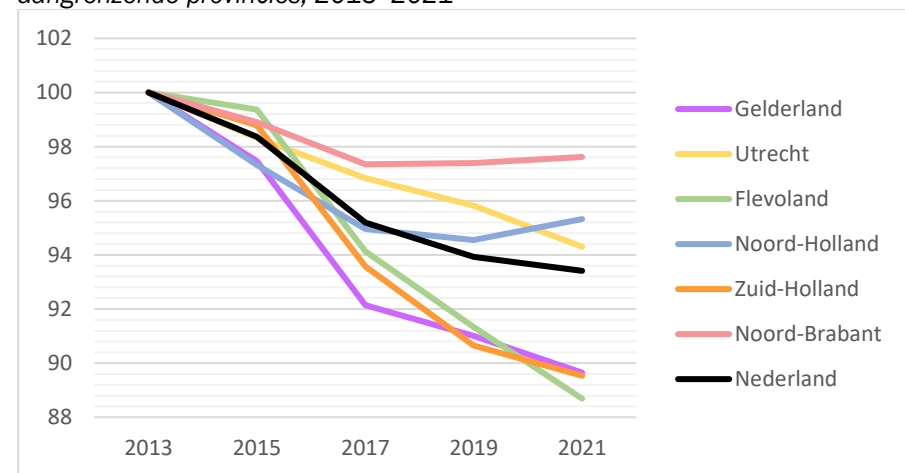
⁸ Het frictieniveau is het percentage wat nodig wordt geacht om verplaatsing van (gevestigde) bedrijvigheid mogelijk te maken binnen een (gezonde) kantorenmarkt

gemeenten. Uitzondering hierop vormt een aantal gemeenten met een (zeer) kleine kantorenmarkt, waar de bezettingsgraad van enkele kantoren groot effect kan hebben op de leegstandspercentages.

Vergelijking met andere provincies

Ook in andere provincies is het aanbod in de kantorenmarkt de afgelopen jaren gemonitord. In deze sectie laten we de ontwikkelingen zien in kantorenvoorraad en leegstandcijfers in andere provincies. Het kan zijn dat methodes van monitoring tussen verschillende provincies afwijken.

Figuur 3.5 Index ontwikkeling kantorenvoorraad in de provincie Utrecht en aangrenzende provincies, 2013 -2021



Bron: Bak (2022). Kantoren in cijfers 2021.

⁹ Cijfers Cushman & Wakefield (2024)

Figuur 3.5 laat zien dat de omliggende provincies een vergelijkbare trend kennen als de provincie Utrecht voor wat betreft de ontwikkeling van de kantorenvorraad. In iedere omliggende provincie was de kantorenvorraad in 2021 lager dan in 2013. In Gelderland, Zuid-Holland en Flevoland was de afname groter dan in Utrecht. In Noord-Holland en Noord-Brabant was de afname minder groot dan in de provincie Utrecht. In het restant van dit hoofdstuk lichten we Noord-Holland, Zuid-Holland en Gelderland verder uit. Deze provincies hebben allen kantorenbeleid ingericht waarin zij de kaders stellen, en plannen op regionaal niveau daaraan getoetst worden.

Tabel 3.1 Vergelijking kantorenvorraad en leegstandcijfers

Provincie (oud - nieuw)	Vorraad (in m ²)			Leegstand (in %)		
	Oud	Nieuw	Trend	Oud	Nieuw	Trend
Utrecht (2015 - 2022)	6,0 miljoen	5,8 miljoen	-3%	19%	7%	-63%
Noord-Holland (2016 - 2023)	11,3 miljoen	10,6 miljoen	-7%	20%	11%	-44%
Zuid-Holland (2015 - 2022)	13,8 miljoen	12,4 miljoen	-10%	14%	7%	-54%
Gelderland (2015 - 2021)	4,1 miljoen	3,8 miljoen	-8%	-	9%	-

Noord-Holland: eveneens flinke afname voorraad en leegstand

De kantorenmarkt in Noord-Holland (10,6 miljoen m²) is aanzienlijk groter dan in de provincie Utrecht. Net als in Utrecht laat de kantorenvorraad in Noord-Holland een dalende trend zien: ten opzichte van 2016 is de voorraad ongeveer 7 procent afgenomen. Ook de leegstand is in Noord-Holland in de afgelopen jaren gedaald. In 2016 was de leegstand bijna 20 procent; in 2023 is dit afgenomen tot 11,3 procent. De leegstand in Noord-Holland is dus ook flink gedaald, maar momenteel nog wel omvangrijker dan de leegstand van kantoren in de provincie Utrecht¹⁰.

¹⁰ Provincie Noord-Holland (2023). Monitor Werklocaties Noord-Holland 2022 – 2023

¹¹ Randstedelijke rekenkamer (2014). Stand van zaken uitvoering Convenant aanpak leegstand kantoren (quickscan)

Kantorenbeleid provincie Noord-Holland

Noord-Holland is opgedeeld in twee regio's die ieder een eigen invulling gaven aan het landelijk convenant in 2012. Noord-Holland Zuid heeft als Metropoolregio Amsterdam (MRA), samen met kantorengedebieden in Flevoland, in kaart gebracht wat de verwachte behoefte is op de verschillende kantorenlocaties tot 2020. Op basis hiervan zijn in de Uitvoeringsstrategie Plabeka (bestuurlijke) afspraken gemaakt over de planning en programmering op kantorenlocaties. Voor een aantal locaties in de metropoolregio betekende dit een planreductie. Voor een aantal andere locaties betekende dit een verschuiving van plannen tot na 2020. De verantwoordelijkheid voor het reduceren ligt uiteindelijk bij de gemeenten¹¹. In 2017 is een nieuwe uitvoeringsstrategie opgesteld waarin nieuwe afspraken zijn gemaakt en meer ruimte is voor slimme programmering en een adaptieve strategie¹².

Ook in Noord-Holland Noord is na het landelijk convenant een behoefteeraming uitgevoerd. Op basis hiervan zijn er regionale visies opgesteld. De provincie was betrokken bij het opstellen van de visies. De plannen waren afhankelijk van het toekomstperspectief per locatie en leverde op sommige kantorenlocaties een planreductie op¹³.

Zuid-Holland: afname voorraad, leegstand laatste jaren stabiel

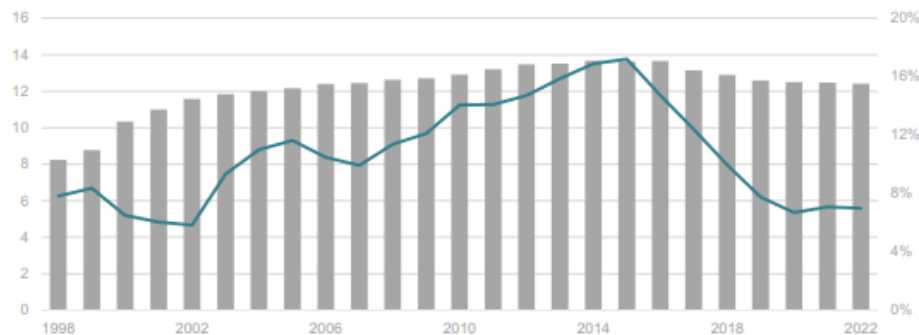
De kantorenmarkt in Zuid-Holland (2023: 12,4 miljoen m²) is omvangrijker dan de kantorenmarkt in de provincie Utrecht. Net als in de provincie Utrecht zit de kantorenvorraad in Zuid-Holland in een dalende trend. Tussen 2015 en 2022 daalde de voorraad ongeveer 10 procent. In diezelfde periode is de leegstand ook

¹² Bureau Buiten (2017). Ruimte voor werken in de MRA van morgen 2017-2030. Uitvoeringsstrategie Plabeka 3.0

¹³ Randstedelijke rekenkamer (2014). Stand van zaken uitvoering Convenant aanpak leegstand kantoren (quickscan)

gedaald. In 2015 was de leegstand bijna 14 procent, op dit moment is dat nog 6,5 procent. De afgelopen 3 jaar is de leegstand in Zuid-Holland stabiel. Net als in de provincie Utrecht gelden binnen de verschillende regio's en steden in de provincie Zuid-Holland grote verschillen voor wat betreft leegstand¹⁴.

Figuur 3.6 Ontwikkeling kantorenmarkt in de provincie Zuid-Holland. Leegstand (lijn) versus kantorenvorraad (staven).



Bron: Cushman & Wakefield (2023). Behoefteraming kantoren provincie Zuid-Holland.

Kantorenbeleid provincie Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft zichzelf opgedeeld in meerdere kantorenregio's. Eind 2010 heeft de provincie per regio de nieuwbouwbehoefte van kantoren in kaart laten brengen en afgezet tegenover de plancapaciteit. De provincie heeft vervolgens de regio's opdracht gegeven strategieën uit te werken met daarin de ambitie om de planvoorraad te halveren. De strategieën hadden niet in alle gevallen concrete cijfers over planreductie, maar de provincie verwachtte een 25% reductie in 2015.

¹⁴ Cushman & Wakefield (2022). Kantorenmarkt Zuid-Holland. 2021 met een blik op de toekomst en Cushman & Wakefield (2023). Kantorenmarkt (2023). Kantorenmarkt Zuid-Holland

Daarnaast wees de provincie rond 2014 in de Visie en Verordening Ruimte met een kaart kantoorontwikkellocaties aan. Buiten deze locaties konden gemeenten in bestemmingsplannen geen nieuwe gronden voor kantoren aanwijzen. Hiervoor werden wel uitzondering genoemd, zoals de bouw van een gemeentehuis of andere bijzondere belangen van gemeenten en ontwikkelaars. Met de verordening werd duidelijk waar, bij herziening van bestemmingsplannen, planreductie moest plaatsvinden. Precieze hoeveelheden werden echter niet benoemd¹⁵.

Gelderland: eveneens een afname in kantorenvorraad

De kantorenmarkt in Gelderland is kleiner dan de kantorenmarkt in de provincie Utrecht. In 2021 had de markt een omvang van bijna 3,8 miljoen vierkante meter. Net als in de andere provincies is de voorraad in de Gelderland gedaald. Ten opzichte van 2015 is de voorraad ongeveer 8 procent gedaald¹⁶. De leegstand in Gelderland is sinds 2015 gedaald en inmiddels nog circa 9 procent¹⁷.

Kantorenbeleid provincie Gelderland

In de provincie Gelderland maken regio's in regionale programma's werklocaties (rpw's) bindende afspraken met de provincie over werklocaties, waaronder kantoren. Het beleid voor kantoren in de provincie Gelderland hangt nauw samen met het beleid voor bedrijventerreinen en valt onder het thema werklocaties.

¹⁵ Randstedelijke rekenkamer (2014). Stand van zaken uitvoering Convenant aanpak leegstand kantoren (quickscan)

¹⁶ Bak (2022). Kantoren in cijfers 2021. Statistiek van de Nederlandse kantorenmarkt

¹⁷ Cushman & Wakefield (2022). Onderzoek verborgen leegstand kantoren

Dynamiek op de kantorenmarkt aan verandering onderhevig

De huidige kantorenmarkt is niet meer dezelfde als de kantorenmarkt van toen het kantorenbeleid van de provincie Utrecht is ingevoerd.

De hoge leegstandcijfers in de provincie Utrecht zijn sinds 2015 substantieel gedaald; van 19 procent (2015) naar gemiddeld (nu) rond 7 procent. Er is nog sprake van (grote) regionale verschillen, maar op meer gemeentelijk of binnenstedelijk niveau kan inmiddels sprake zijn van schaarste (zie stad Utrecht; met een leegstandspercentage van 3,6 procent in 2023).

De reductie van de leegstand is door de jaren heen vooral het gevolg geweest van omvangrijke transformatie; dat was niet alleen zo in de provincie Utrecht, maar speelde ook in andere provincies een belangrijke rol. Inmiddels zijn de omvangrijke volumes aan kantoortransformaties achter de rug en is het de 'reguliere' omvang van gemiddeld 20.000 vierkante meter of minder die jaarlijks getransformeerd of onttrokken wordt.

De huidige relevante ontwikkelingen in de Utrechtse kantorenmarkt zijn, in tegenstelling tot 10 - 15 jaar geleden, inmiddels veel meer kwalitatief van aard.

Per saldo is in de provincie Utrecht geen vraag naar *meer* kantoren/meters (dus geen toename van de kwantitatieve vraag), maar wel naar (mogelijkheden tot) voldoende en vooral geschikte kantoren op de juiste plek. Daarbij spelen de volgende, veelal kwalitatieve factoren tegenwoordig een belangrijke rol:

- **Verdere concentratie, type locatie en bereikbaarheid:** er is al langer een trend gaande van een concentratie van kantoren op goed bereikbare OV-locaties. De verwachting in de markt is dat deze trend de komende jaren aanhoudt. Daarentegen is er niet of nauwelijks nog (additionele) vraag naar decentrale, veelal auto/snelweg-georiënteerde, monofunctionele kantoorlocaties.

- **Vraag naar duurzame vierkante meters:** de komende jaren is de verwachting dat er een groeiende vraag is naar vooral duurzame kantoren; oftewel, kantoren met een (zeer) hoog energielabel. Dit type kantoren is momenteel niet of nauwelijks verkrijgbaar in het huidige aanbod.
- **Andere type kantoor en afname kantoor quotiënt:** als gevolg van de Coronacrisis is vooral behoefte ontstaan naar kantoren die mogelijkheden bieden als 'ontmoetingsplek', voor meer samenwerken, flexibiliteit en levendigheid en (dus) minder als kantoor als 'sec' de solitaire/individuele werkplek. Daarnaast speelt het een rol dat het benodigde aantal vierkante meters kantoor per persoon (kantoor quotiënt) is afgenomen, omdat werknemers meer thuis zijn gaan werken.
- **Businesscases kantoorontwikkeling staan onder druk:** veel businesscases voor kantoorontwikkeling staan onder druk vanwege (vooral externe) factoren zoals hoge bouwkosten, hogere financieringslasten en de krapte op de arbeidsmarkt. Dit betekent dat momenteel kantoorontwikkeling alleen nog rendabel is op locaties waar invulling gegeven kan worden aan de voorgaande veelal kwalitatieve factoren.

4. Resultaten beleid planreductie en kantorentransformatie

In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van het beleid van de provincie Utrecht gericht op planreductie ('sturende spoor') en kantorentransformatie ('faciliterende spoor'). Dit tweesporenbeleid is sinds 2014 in gang gezet en uitgevoerd.

4.1 Herbestemming en transformatie

Het 'faciliterende spoor' betrof meerdere maatregelen en initiatieven die erop gericht waren om transformatie en herbestemming te stimuleren. Het ging om:

- Kennisdeling en samenwerking
- Monitoring van kerncijfers
- Expertise en faciliteren op gebouw- en gebiedsniveau
- Ondersteuning bij financiering van transformatieprojecten

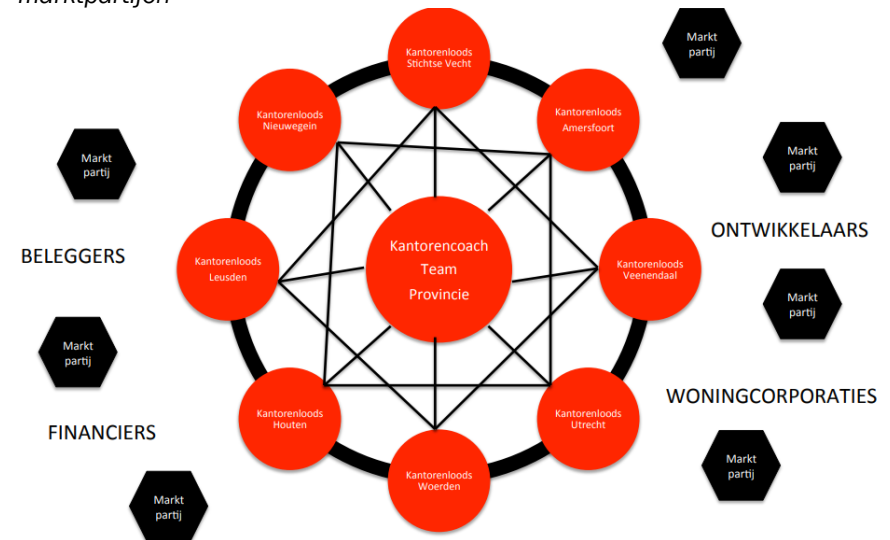
4.1.1 Het stimuleren van kennisdeling en samenwerking

Transformatienetwerk op verschillende niveaus gevormd

Het faciliterende spoor is totstandgekomen door een participatietraject van de provincie, gemeenten en andere stakeholders. Na de vaststelling van het beleid zijn deze overlegstructuren gecontinueerd. Onder aanvoering van de (externe) kwartiermakers voor kantorentransformatie is op verschillende niveaus een proces opgezet waarbij verschillende partijen samenkwamen. Ten eerste werd een bestuurlijk netwerk opgetuigd met daarin verschillende wethouders, maar ook een aantal marktpartijen. Ten tweede is destijds een ambtelijk netwerk opgezet met daarin de kantorenloosden van de Utrechtse (kantoren)gemeenten.

De verschillende gremia kwamen in de periode 2014 – 2018 regelmatig bij elkaar. In de bijeenkomsten kwamen veel thema's aan bod. Zo werden specifieke casussen besproken, zo werd er kennis uitgewisseld tussen gemeenten en marktpartijen en zo werd opgehaald waar de provincie verder kon ondersteunen.

Figuur 4.1 Overzicht kantorennetwerk tussen provincie, gemeenten en marktpartijen



Bron: StratAct (2018). Verslag DOORPAKT Utrecht

Stimuleren van het netwerk bracht het gesprek over transformatie op gang

De netwerkfunctie droeg bij aan het op gang brengen van het gesprek over transformatie. Verschillende gesprekspartners gaven aan dat het denken over transformatie in de periode 2012 – 2015 nog in de kinderschoenen stond. De provincie heeft zich destijds ervoor ingezet dat (kantoren)gemeenten op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau ruimte vrijmaakten om actief deel te nemen aan de verschillende netwerken; de meeste gemeenten hebben hier ook gehoor aan gegeven. Verder hadden de netwerken ook een agenderende werking voor de aanpak van leegstand en de kansen van transformatie.

Enkele gemeenten en partijen waren bij de invoering van het beleid al bezig met het transformeren van kantoren. Door de bijeenkomsten te organiseren faciliteerde de provincie dat van deze voorlopers geleerd kon worden.

Door beleid op transformatie vroegtijdig, serieus op te pakken hoorde de provincie Utrecht op landelijk niveau bij de voorlopers op dit vlak. Uiteindelijk kwam transformatie van kantoren ook landelijk op gang.

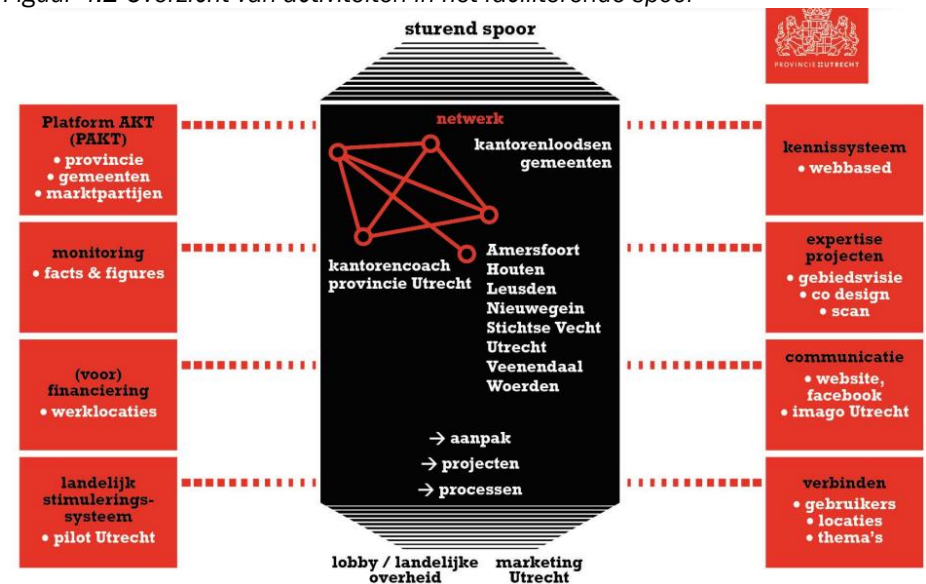
Op den duur werd transformatie een meer regulier proces

Eind 2018 vond de laatste netwerkbijeenkomst plaats. Transformatie van kantoren bereikte in de provincie Utrecht tussen 2015 en 2019 een hoogtepunt. In jaren 2015 tot en met 2019 is in de provincie Utrecht ruim 465.000 vierkante meter kantoren getransformeerd; vooral naar woningen (67 procent) of sloop (27 procent)¹⁸.

¹⁸ Berekeningen Decisio op basis van cijfers van Locatus

In relatief korte tijd kregen gemeenten en marktpartijen het proces van transformatie onder de knie en waren de belangrijkste lessen met elkaar gedeeld. Doordat transformatie voor veel partijen een bekend en beproefd recept was geworden, werd de behoefte aan samenwerking en het netwerk minder. Tegelijkertijd verschoof de aandacht bij de provincie van de kantorenproblematiek naar krapte op de woningmarkt. Daarom werd het netwerk en het enthousiasmeren vanuit de provincie destijds uitgefaseerd en uiteindelijk gestopt.

Figuur 4.2 Overzicht van activiteiten in het faciliterende spoor



Bron: StratAct (2018), verslag DOORPAKT Utrecht

4.1.2 Het monitoren van kerncijfers over transformatie

Monitoringssystematiek is opgezet en bijgehouden door provincie

De provincie Utrecht is met het vaststellen van het faciliterende spoor tevens gestart met het monitoren van een aantal belangrijke indicatoren. Op gemeentelijk niveau bood de provincie inzicht in de voorraad, het aanbod en de onttrekkingen. Deze cijfers werden bij de netwerkbijeenkomsten regelmatig besproken. Een respondent vanuit een gemeente gaf aan dat de monitoringssystematiek van de provincie goed aansloot bij de aanpak die een aantal gemeenten al hadden. Hierdoor was er overeenstemming over belangrijke cijfers en definities.

4.1.3 Expertise en faciliteren op gebouw- en gebiedsniveau

Provincie bood 'gereedchapskist' om initiatieven te ondersteunen

De ondersteuning die de provincie bood hing af van de behoeften bij een specifiek initiatief. Per locatie onderzochten de provincie en de kwartiermakers wat er speelde en wat nodig was. Op basis hiervan ondersteunde de provincie voor zover dat nodig was. Er zaten verschillende vormen van ondersteuning in de 'gereedchapskist' van de provincie. Soms ging het om het verstrekken van expertise, soms werd iemand vanuit de provincie gedetacheerd en andere keren ondersteunde de provincie bij planuitwerking. De veelzijdigheid aan behoeften zorgde ervoor dat ook de ondersteuning door de provincie zo breed mogelijk werd ingezet. In de verschillende gemeenten kwam de provincie vaak dezelfde (markt)partijen tegen; hierdoor konden lessen van het ene gebied toegepast worden in het andere.

Toegevoegde waarde van ondersteuning verschilde per gemeente

Aan hoeveel ondersteuning behoefte was, hing sterk af van de casus en de gemeente. Een aantal gemeenten had meer ervaring met transformaties en had daarmee de expertise zelf in huis. Voor andere gemeenten vormde de 'gereedchapskist' een welkome aanvulling.

4.1.4 Ondersteuning bij financiering van transformatieprojecten

Provincie stelde zich meegaand op

Bij transformatieprojecten werden financiële knelpunten op twee manieren weggenomen. De provincie speelde hierin een rol door zich meegaand op te stellen bij investeringen in publieke ruimte. Indien wegen of fietspaden verlegd moesten worden was de provincie bereid hieraan bij te dragen.

Betrokkenheid OMU om gericht te ondersteunen bij projecten

In tegenstelling tot de provincie kon NV Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) direct financiële ondersteuning bieden aan transformatieprojecten. De OMU speelde vooral een rol bij projecten waar de businesscase niet haalbaar of krap was. In dit soort gevallen was de OMU eerder bereid om kapitaal beschikbaar te stellen dan een reguliere bank. Hiermee nam de OMU financiële barrières weg. Uit de vragenlijst komt meermaals naar voren dat de ondersteuning en de expertise van OMU zeer positief ervaren is. NB: er zijn overigens ook meerdere gemeenten die geen gebruik hebben gemaakt van de OMU.

4.2 Planreductie

In februari 2013 besloot de provincie Utrecht met de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening dat, voor het voorkomen van (meer) leegstand, in bestemmingsplannen geen nieuwe bestemming ‘kantoren’ was toegestaan. Om dit kracht bij te zetten (en om daarmee leegstand mede in te perken danwel te voorkomen) gaf de provincie aan dat zij de bestaande plancapaciteit voor kantoren in bestemmingsplannen zou gaan verminderen met een inpassingsplan.

Uiteenlopende beelden bij regierol van provincie Utrecht

Met de introductie van een provinciaal inpassingsplan trok de provincie Utrecht de regierol stevig naar zich toe. De provincie Utrecht is de enige provincie geweest die, als antwoord op het landelijke Convenant ‘aanpak leegstand kantoren’, een inpassingsplan instelde voor de reductie van de planvoorraad voor kantoren. De provinciale regierol leidde in het speelveld van gemeenten en marktpartijen tot uiteenlopende beelden. Deze beelden hebben/hadden betrekking op het inpassingsplan, maar gaan (nu) vaak ook over het overkoepelend beleidskader (Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie) dat stelt dat in bestemmingsplannen geen nieuwe bestemming ‘kantoren’ is toegestaan.

Samenvattend kwamen de uiteenlopende beelden vanuit het speelveld neer op: “ingrijpen was nodig” of “dat de provincie kantorenbeleid inzette was op zich wel logisch; er was sprake van een vastgoedcrisis” of “de provincie deed met het inpassingsplan wat veel gemeenten zelf niet durfden of konden”. Maar ook, “op het moment van vaststelling van het PiP [provinciaal inpassingsplan], was de beleidsvorming al door de praktijk ingehaald” of “het ingrijpen komt vele jaren nadat de vastgoedcrisis zich manifesteerde en de markt zich al lang heeft

hersteld”. “De kantorenmarkt in [...] had geen baat bij dit inpassingsplan. Grote kantoren werden door ontwikkelaars vanuit de markt al niet meer neergezet” of ‘niemand wilde nog kantoren bouwen’.

Zorgvuldig proces inpassingsplan doorlopen

Voor de totstandkoming van het inpassingsplan heeft de provincie Utrecht getracht een zorgvuldig RO-proces te doorlopen waarin zij alle relevante partijen, zo goed als mogelijk, betrokken heeft.

De provincie kondigde vooraf aan dat, met het oog op een reductie van de kantorenleegstand, op termijn de programmeringen en bestemmingen voor wat betreft ‘kantoren’ konden gaan wijzigen. Vervolgens is in de Thematische Structuurvisie Kantoren voor iedere kantoorlocatie concreet aangegeven en beschreven wat, op basis van een vraaganalyse tot 2027, de resterende plancapaciteit zou moeten zijn. Om te voorkomen dat te veel plancapaciteit geschrapt, is hierbij het hoge/maximale (vraag)scenario aangehouden.

Alle partijen zijn tijdig en meermaals door de provincie in het proces betrokken, waarbij het doorlopen proces niet altijd positief ervaren is omdat het soms ervaren werd als “top down” of “rigide”. Belanghebbenden dienden destijds ook meerdere zienswijzen in waarin, onder meer, vraagtekens werden gezet bij de noodzaak en wenselijkheid van een inpassingsplan. De provincie gaf hierover aan dat sprake was van een overcapaciteit aan planvoorraad en dat het (deels) schrappen ervan met een inpassingsplan, mede vanuit de bovengemeentelijke regie door de provincie, zou bijdragen aan een goede ruimtelijke ordening. Verder werd door belanghebbenden aangekaart dat de provincie onvoldoende rekening zou houden met gemeentelijk kantorenbeleid. De provincie gaf hierover aan dat ‘goede ruimtelijke ordening’ van provinciaal belang is en daarom ook op

provinciaal schaalniveau bekeken moet worden. Tot slot gingen verschillende zienswijzen in op de voorzienbaarheid en rechtszekerheid van het voorgestelde kantorenbeleid. Hierover werd door de provincie aangegeven dat met het kantorenmarktonderzoek van 2015 zo concreet mogelijk beschreven was waar, en in welke mate, planreductie nodig was.

Drie jaar na de Thematische Structuurvisie Kantoren is de voorgestelde planreductie met het inpassingsplan van kracht geworden.

Vanuit RO-perspectief is door de provincie Utrecht een zorgvuldig proces nagestreefd, waarbij (onder meer) was beoogd om het risico op (te zijner tijd) te honoreren planschadeclaims zo laag mogelijk te maken. Hierin is de provincie geslaagd; de provincie Utrecht heeft nadien geen planschadeclaims ontvangen naar aanleiding van het inpassingsplan.

Thematische Structuurvisie Kantoren en inpassingsplan hadden belangrijke signaalfunctie

In de periode vanaf 2014 zet de provincie Utrecht met de Thematische Structuurvisie Kantoren (2015), en 3 jaar later met het inpassingsplan, een nieuwe planologische koers uit: de plancapaciteit wordt gereduceerd, nieuwbouw zoveel als mogelijk ingeperkt en het hergebruik van kantoren wordt gestimuleerd. Deze uitgangspunten hebben vanaf 2014 een belangrijke signaalfunctie richting de vastgoedmarkt gehad; er komen (geen of nauwelijks) vierkante meters meer bij en partijen dienen tijdig hun plannen bij te stellen. Dit signaal sloot aan bij de kentering in de markt die al eerder was gezet; in 2013 met een afname van de kantorenvoorraad.

2018/2019: reductie plancapaciteit kantoren met ruim 3 miljoen vierkante meter

Met het inpassingsplan reduceerde de provincie Utrecht in 2018/2019 de plancapaciteit voor kantoren met bijna 3,1 miljoen vierkante meter op 18 kantoorlocaties.

Tabel 4.1 Reductie en plancapaciteit (in m²), voor/na provinciaal inpassingsplan

Plancapaciteit, kantoren	Voor	Na	Planreductie
Amersfoort: stationsgebied	185.390	57.000	-128.390
Amersfoort: Podium	113.620	52.000	-61.620
Amersfoort: Hooglanderveen/Laak 3	15.000	-	-15.000
Bunschoten: Haarbrug Zuid	42.459	494	-41.965
Leusden: Buitenplaats/De Plantage	6.552	4.552	-2.000
Leusden: Princenhof	17.229	-	-17.229
Stichtse Vecht: Planetenbaan/Het Kwadrant	8.196	-	-8.196
Utrecht: Leidsche Rijn - Papendorp	392.134	139.000	-253.134
Utrecht: Strijkviertel/Rijnvliet	1.929.450	-	-1.929.450
Houten: Centrum	6.070	4.000	-2.070
Houten: Loerik VI/De Koppeling	57.504	46.000	-11.504
Houten: Hofstad IVb	42.536	-	-42.536
Zeist: Huis ter Heide	28.186	1.000	-27.186
De Ronde Venen: Marickenland	15.000	-	-15.000
De Ronde Venen: Bedrijventerrein Mijdrecht	335.322	-	-335.322
Woerden: Snellerpoort	72.204	8.000	-64.204
Veenendaal: De Batterijen	160.746	21.000	-139.746
Veenendaal: Faktorij/ De Vendel	5.616	3.062	-2.554
Totaal	3.433.214	336.108	-3.097.106

Bron: bewerking door Decisio op basis van gegevens uit het provinciaal inpassingsplan (2018) en de bijbehorende toelichting

Voor 9 van de 18 kantoorlocaties betekende dit dat de nog resterende plancapaciteit tot (nagenoeg) nul werd gereduceerd. NB: er waren naast de 18 kantorenlocaties in het inpassingsplan nog meerdere (andere) kantoorlocaties¹⁹ in de provincie Utrecht waarop het inpassingsplan geen betrekking had. Hier was planreductie al in gang gezet en/of gerealiseerd, waren al afspraken gemaakt of niet (meer) nodig.

Uiteindelijk, nadat het inpassingsplan was geëffectueerd, resteerde op 9 kantoorlocaties een nog te benutten plancapaciteit voor kantoren van ruim 330.000 vierkante meter. Overigens, over meerdere geschrapte locaties/vierkante meters bestond toentertijd ook al het idee dat, vanuit marktvrage/markttechnisch, geen realistische planvoorraad (meer) was.

Risico op meer of blijvende omvangrijke leegstand werd verkleind

De forse planreductie betekende niet per se en direct een afname van de kantorenleegstand in de provincie Utrecht. Maar, door de bestaande plancapaciteit met circa 90 procent te reduceren (van ruim 3,4 miljoen vierkante meter naar ruim 330.000 vierkante meter plancapaciteit) is voor de langere termijn wel het risico op meer of blijvende omvangrijke leegstand flink verkleind.

Planreductie leidde vooralsnog niet tot tekorten nieuwbouwmogelijkheden

Met het inpassingsplan is de planvoorraad voor kantoren in de provincie Utrecht met 90 procent gereduceerd, maar dat heeft tot op heden niet geleid tot krapte aan nieuwbouwmogelijkheden voor kantoren. Uit gevoerde gesprekken, met onder meer gemeenten, is niet gebleken dat de vraag (naar nieuwe kantoren) op

¹⁹ Te weten: Leidsche Rijn Centrum, Stationsgebied, Oudenrijn en Rijnzathe/Molensteyn (Utrecht), Binnenstad, Rijnhuizen en Merwestein (Nieuwegein), Stationsgebied Driebergen Zeist (Zeist en Utrechtse Heuvelrug) en Breukelerwaard/De Corridor (Stichtse Vecht)

de 18 kantorenlocaties (waarvoor het inpassingsplan geldt) de nieuwe, gereduceerde plancapaciteit overschrijdt. Destijds is ook, om te voorkomen dat te veel plancapaciteit geschrapt zouden, het hoge/maximale (vraag)scenario aangehouden. Voor de voormalig beoogde kantoorlocaties wordt inmiddels op andere bestemmingen ingezet, bijvoorbeeld:

- **Utrecht Strijkviertel/Rijnvliet** (volledig als kantorenlocatie geschrapt; -1,9 miljoen vierkante meter): ontwikkeling tot een circulair bedrijvenpark voor kleine bedrijven (MKB) zoals start-ups en scale-ups, (duurzame) bouwbedrijven, ICT, laboratoria, duurzame stadsdistributie, creatieve bedrijven en vrijetijdsbedrijven. Deze locatie betrof bijna 60% van alle planreductie in de provincie.
- **Utrecht Papendorp** (planreductie kantoren ruim 250.000 vierkante meter kantoren geschrapt): ontwikkeling van monofunctioneel gebied (kantoren) naar meer gemengd gebied gericht op wonen, werken en voorzieningen.
- **Veenendaal De Batterijen** (planreductie kantoren van bijna 140.000 vierkante meter): aankondiging en invoering van inpassingsplan heeft in de eerste plaats ertoe geleid dat kantoren versneld zijn ontwikkeld, voordat het rigide beleid van kracht werd. Uiteindelijk heeft in het gebied een gemengde ontwikkeling plaatsgevonden van verschillende functies.

In de afgelopen jaren zijn het overwegend externe (financiële) marktfactoren geweest die de ontwikkeling van nieuwe kantoren afremt. Er worden momenteel nog maar in zeer beperkte mate kantoren ontwikkeld. Externe factoren die hierbij een rol spelen zijn (vooral): hogere financieringslasten door rentestijging(en), (sterk) toegenomen bouw- en materiaalkosten en krapte op de arbeidsmarkt.

RO-insteek provincie Utrecht levert ook knelpunten op

Het huidige kantorenbeleid, en dan vooral het vigerende ruimtelijke beleid voor kantoren in de Omgevingsvisie en -verordening, levert ook meerdere knelpunten op. Het overkoepelend effect van die knelpunten is dat, vooral, gemeenten signaleren dat kansen worden gemist. Het gaat dan om de volgende knelpunten:

- **Grote wens tot ‘per saldo’ benadering:** in de huidige markt hebben gemeenten vooral behoefte aan een ‘per saldo’ benadering. Oftewel, per saldo zijn niet *meer* vierkante meters kantoor gewenst, maar er is juist de wens voor meer speel- en schuifruimte om binnen gemeenten en/of tussen locaties nog beschikbare plancapaciteit uit te wisselen om in te kunnen spelen op marktkansen en/of om integrale gebiedsontwikkelingen (financieel) beter mogelijk te maken. Bijvoorbeeld, om in te spelen op de vraag naar ‘mix-use’ ontwikkeling (wonen, werken, vrijetijd en voorzieningen).
- **Niet mogen schuiven met nog beschikbare plancapaciteit van locatie A naar locatie B:** het huidige ruimtelijke, provinciale beleid voor kantoren staat niet toe dat nog beschikbare plancapaciteit wordt ‘verschoven’ naar een andere locatie. Dit speelde onder meer in Utrecht voor de locatie ‘Papendorp’ waar de gemeente Utrecht plancapaciteit wilde wegnemen om daarmee kansrijke kantoor- en gebiedsontwikkeling nabij Galgenwaard (in stad Utrecht) mogelijk te maken. Het provinciaal beleid staat namelijk geen nieuwe kantoorlocaties (nieuwe/aanvullende bestemming ‘kantoren’) toe. Dit zorgt voor onzekerheid bij projectontwikkelaars die derhalve liever kiezen voor realisatie van (sec) woningbouw. Daarmee worden, zoals in het voorbeeld voor Galgenwaard, kansen voor kantoorontwikkeling niet verzilverd.
- **Gebrek aan flexibiliteit en maatwerk:** bij gemeenten bestaat vooral een behoefte bij een provinciaal kantorenbeleid dat veel meer ruimte biedt voor (lokale) flexibiliteit en maatwerk; “er is geen ruimte om in te spelen op kansen. Geen ruimte voor uitruil. Meer flexibiliteit”.
- **Samenwerking en onderlinge dialoog met provincie wordt gemist:** vooral de samenwerking en de onderlinge dialoog met de provincie Utrecht wordt gemist om kansen te verzilveren. Gemeenten hebben het beeld dat de provincie Utrecht voornamelijk en alleen de gestelde ruimtelijke regels volgt en te veel vast zit in het eigen juridische, ruimtelijke regime; “provincie stond wel open voor gesprek, maar zat vast in de procedures”.
- **Demarcatie sluit niet aan op ‘stedelijk weefsel’:** kantoorontwikkeling is ruimtelijk scherp afgebakend; waar wel en niet. Dit leidde bij meerdere kantoorlocaties tot zogenaamde ‘grensgevallen’ waarbij aangrenzend aan het afgebakende gebied de ontwikkeling van vierkante meters kantoor niet mogelijk was terwijl dit, vanuit het perspectief van het ‘stedelijk weefsel’, ruimtelijk wel heel logisch of wenselijk was. Dit speelde onder meer nabij het stationsgebied van Amersfoort.
- **Businesscase(s) (net) niet rendabel:** in de praktijk is gebleken dat een businesscase, bijvoorbeeld voor een gebiedsontwikkeling gericht op meerdere functies, (net) niet rendabel te krijgen was omdat, conform provinciaal beleid, het niet mogelijk is om een bescheiden aantal vierkante meters kantoren toe te voegen. Hierdoor werden kansen voor andere functies gemist. Dit speelde onder meer in de gemeente Leusden.
- **Provinciegrenzen Utrecht en Gelderland:** in Food Valley, een gebied dat doorsneden wordt door de provinciegrens Utrecht-Gelderland, betekenden de verschillende RO-regimes dat in het Gelderse deel kantoorontwikkeling *wel* en in het Utrechtse deel *niet* mogelijk was.
- **Risico op disbalans:** voor enkele binnenstedelijke locaties (overwegend in Utrecht) tendeert de kantorenleegstand tot onder een gezonde frictieleegstand van 5 tot 7 procent.

5. Conclusies en inzichten voor de toekomst

Vanaf begin 2014 zette de provincie Utrecht in op een reductie van de leegstand van kantoren. Dat was nodig omdat eerder in 2009 duidelijk werd dat (gemiddeld) bijna een vijfde van het Utrechtse kantoorareaal leegstond. Een dergelijke leegstand was niet gewenst en bovendien vele malen hoger dan een voor de markt 'gezonde' frictieleegstand van 5 tot 7 procent.

Leegstand van kantoren was destijds een landelijk fenomeen, hetgeen ook de aanleiding was voor (onder meer) provincies om in het Landelijk Convenant Kantorenleegstand af te spreken dat iedere provincie met een eigen aanpak kwam om de leegstand terug te dringen.

Tegen deze achtergrond stelde de provincie Utrecht de algemene regel (in structuurvisie en verordening) dat, uitgezonderd twee locaties op knooppunten, in bestemmingsplannen geen nieuwe bestemming 'kantoren' is toegestaan. En dat, om deze regel kracht bij te zetten, de provincie zich zou inzetten voor het inperken van de plancapaciteit (1) en de transformatie van het leegstaande, incurante kantoorareaal naar andere bestemmingen (2).

Oprichting en afbakening evaluatie kantorenbeleid

Decisio is gevraagd een evaluatie uit te voeren van het Utrechtse kantorenbeleid gericht op planreductie en kantorentransformatie. Dit betekent dat deze evaluatie geen antwoord geeft op de vraag of er nieuwe of meer kantoorlocaties en/of vierkante meters nodig zijn. Na afronding van deze evaluatie start de provincie een proces op om te bezien of – en zo ja, hoe – het kantorenbeleid aangepast dient te worden. De

uitkomsten van deze evaluatie kunnen hiervoor wel een inhoudelijke bijdrage zijn of interessante inzichten (op)leveren.

5.1 Conclusies

Op basis van onze evaluatie van het Utrechtse kantorenbeleid gericht op planreductie en kantorentransformatie concluderen wij het volgende:

Hoofddoel bereikt: leegstand kantoren in de provincie Utrecht fors gedaald

In 2022 bedroeg de kantorenleegstand in de provincie Utrecht *gemiddeld* 7 procent. Dit betekent in ruim 10 jaar een forse daling van de leegstand; omstreeks 2009/2010 stond nog (gemiddeld) bijna een vijfde van het Utrechtse kantoorareaal leeg. Er is, vanaf 2022, in de provincie Utrecht sprake van een gezonde kantorenmarkt, maar er zijn wel grote regionale verschillen.

In de gemeente Utrecht, bijna 50 procent van de kantorenmarkt in de provincie Utrecht, bedraagt de leegstand in 2023 gemiddeld 3,6 procent. In de gemeente Amersfoort (bijna 14 procent van de Utrechtse markt) is de leegstand gemiddeld 7,3 procent in 2023.

In 2023 bevinden 4 van de 5 omvangrijkste kantoorgemeenten zich nagenoeg op (Amersfoort, Nieuwegein, Zeist) of onder (Utrecht) de frictieleegstand van 5 tot 7 procent. De vijfde kantorengemeente in Utrecht, Houten, had in 2023 nog een gemiddeld leegstand van 14,4 procent. Meer omvangrijke leegstand van kantoren

(bijvoorbeeld 10 procent of meer) komt nagenoeg alleen maar voor in de (gelet op aantal vierkante meters) kleinere kantorengemeenten.

NB: ook in andere provincies is beleid gevoerd op het terugdringen van leegstand en is de leegstand van kantoren de afgelopen jaren (ook) afgenomen, maar minder sterk dan in de provincie Utrecht (van 19 naar 7 procent). Zo nam de kantorenleegstand in de provincie Noord-Holland af van 20 naar 11 procent. In de provincie Zuid-Holland nam de kantorenleegstand af van 14 naar 7 procent.

Omvangrijk areaal kantoren getransformeerd

In de periode 2015 tot en met 2019 zijn in de provincie Utrecht veel leegstaande, incurante kantoorpanden uit de markt genomen en dit betekende dat ruim 460.000 vierkante meter kantoor (circa 7 tot 8 procent van de voorraad) getransformeerd is naar woningen (67 procent) of gesloopt is (27 procent). In deze periode, maar ook daarvoor en erna, is transformatie (en sloop) de belangrijkste reden geweest voor de afname van de kantorenvoorraad in de provincie Utrecht. De mate waarin in Utrecht kantoortransformatie plaatsvond was vergelijkbaar aan hetgeen in Nederland (als totaal) gebeurde. Via de transformatie van kantoren is in Utrecht ook een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van meer woningen.

Planvoorraad zeer fors gereduceerd, risico op toekomstig leegstand verkleind

Met de Thematische Structuurvisie Kantoren van 2015, en het provinciale inpassingsplan dat hierop volgde in 2018, is een zeer forse reductie van de planvoorraad aan kantoren gerealiseerd. Met het inpassingsplan reduceerde de provincie Utrecht in 2018/2019 zo'n 90 procent van de plancapaciteit voor kantoren met ruim 3 miljoen vierkante meter op 18 kantoorlocaties. Voor 9 van

de 18 kantoorlocaties betekende dit dat de nog resterende plancapaciteit tot (nagenoeg) nul werd gereduceerd.

De forse planreductie betekende niet per se en direct een afname van de kantorenleegstand in de provincie Utrecht, maar met de forse reductie van de planvoorraad is wel voor de langere termijn het risico op toekomstige leegstand (flink) verkleind.

5.2 Werking Utrechtse kantorenbeleid

In deze paragraaf gaan we in op de conclusies voor wat betreft de doeltreffendheid (effectiviteit) van het Utrechtse kantorenbeleid gericht op planreductie en kantorentransformatie.

Logische keuze voor RO-instrumentarium (inpassingsplan)

De keuze van de provincie Utrecht voor het gebruik van een inpassingsplan (RO-instrument) was om meerdere redenen logisch.

Vanuit de regierol nam de provincie Utrecht met het inpassingsplan zelf verantwoordelijkheid (in plaats van, bijvoorbeeld, gemeenten via aanwijzingen te verplichten tot reductie) en een inpassing wijzigt direct en provincie-breed het vigerend planologisch regime waarbinnen kantoorontwikkeling (tot dan toe) mogelijk was. Dat zorgde ook voor uniformiteit tussen gemeenten ('gelijke monniken, gelijke kappen') hetgeen in principe alleen een provincie kan bewerkstelligen.

Provincie (en gemeenten) hadden in het landelijk convenant (2012) ook de afspraak gemaakt om op basis van een thematische visie (op kantoren) voor

iedere kantoorlocatie snel (binnen twaalf maanden) tot concrete acties te komen en dit te vertalen in concrete ruimtelijke plannen. Dit is feitelijk wat de provincie Utrecht gedaan heeft; waarbij de provincie de keuze voor een *provinciaal* inpassingsplan goed heeft overwogen. Daarbij gaven uiteindelijk het belang van het waarborgen van een 'goede ruimtelijke ordening' en de soms tegenstrijdige belangen van gemeenten (voor betreft kantoorontwikkeling) de doorslag om te kiezen voor een provincie-brede insteek met een inpassingsplan.

Verder is het, vanuit de ontwikkeling van de kantorenmarkt, een logische keuze geweest omdat vanaf 2012 de kantorenvorraad wel dalend was, maar de kantorenleegstand hield nog langer aan (tot en met 2015) en nam ook nog toe. Ondanks dat toen ook een kentering in de vastgoedmarkt gaande was, is dit lange na-ijlen van een hoge en (nog) toenemende leegstand een goede reden geweest voor het instellen van een inpassingsplan. Nu, achteraf bezien, kunnen we ook vaststellen dat door externe ontwikkelingen in de vastgoedmarkt de nog resterende plancapaciteit aan kantoren, zonder inpassingsplan, zeer waarschijnlijk nooit gebouwd zou zijn, maar die constatering was toentertijd nog niet te maken.

Ingezette kantorenbeleid sloot aan bij marktontwikkeling

Vanaf 2010 waren marktpartijen en gemeenten in de regel wel doordrongen van het feit dat het 'anders moest'. Dat was niet alleen in Utrecht zo, maar er was sprake van een landelijke tendens. De financiële crisis en vastgoedcrisis was daar uiteraard een belangrijke aanleiding voor. Het besef groeide dat er moest worden ingegrepen om de kantorenmarkt meer in balans te brengen. Dat betekent dat meer belang werd gehecht aan (alleen) nieuwbouw voor directe, concrete vraag en dat er geen toekomst meer was voor veel leegstaande, incurante kantoorpanden 'op de verkeerde plek'. De provinciale insteek gericht op

planreductie en kantorentransformatie sloot hier derhalve goed op aan door beleid te formuleren dat gebaseerd was op 'dweilen en de kraan dichtdraaien'. Oftewel, enerzijds restrictief/reducerend beleid en anderzijds faciliterend/voorwaardenscheppend beleid met een veronderstelde onderlinge wisselwerking (planreductie is prikkel tot hergebruik).

Provinciaal kantorenbeleid droeg positief bij aan reductie leegstand kantoren

Het provinciaal kantorenbeleid gericht op planreductie en kantorentransformatie droeg positief bij aan de reductie van de leegstand van kantoren; het beleid was (dus) *doeltreffend* (effectief). Alleen, *de mate waarin* het kantorenbeleid van de provincie Utrecht positief heeft bijgedragen, is niet vast te stellen. Er speelden namelijk ook andere, veelal externe, factoren een rol die zeer waarschijnlijk ook bijdroegen aan de reductie van de leegstand van kantoren. Denk daarbij aan diverse marktontwikkelingen, economische ontwikkeling, corona, inzet en beleid van individuele gemeenten, strategie van beleggers en ontwikkelaars, etc.

Het provinciaal kantorenbeleid leverde vooral een positieve bijdrage aan de reductie van de leegstand van kantoren door de provinciale aanpak gericht op de transformatie van kantoren. Indirect heeft dit vervolgens ook een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van meer woningen.

De genomen maatregelen op dit vlak betroffen (het aanjagen van) kennisontwikkeling, -uitwisseling en samenwerking, inzicht in cijfers, ondersteuning op gebouw- en gebiedsniveau en financieringsmogelijkheden. Hier is door de provincie Utrecht gedurende vier jaar op ingezet; dit is door gemeenten en marktpartijen goed ontvangen en (zeer) gewaardeerd. Hierdoor heeft de provincie Utrecht, samen met gemeenten en marktpartijen, ervoor gezorgd dat in de periode 2015 tot en met 2019 zo'n 460.000 vierkante meter kantoren in de

provincie Utrecht getransformeerd is (dat is zo'n 7 tot 8 procent van de kantorenvoorraad geweest).

Met het inpassingsplan zorgde de provincie Utrecht er vooral voor dat het risico op toekomstige (of blijvende) hoge leegstandscijfers verkleind werd. Dat door planreductie ook een prikkelende werking uitging naar (meer) hergebruik van bestaande kantoren is niet aan te tonen, maar lijkt niet heel waarschijnlijk. Planreductie was namelijk sowieso geënt op de hoge/maximale vraagscenario's tot 2027 en bovendien werd in de vastgoedmarkt niet meer 'op risico' ontwikkeld. Daaruit is af te leiden dat er waarschijnlijk niet een sterke stimulans uitging van het fors reduceren van de planvoorraad.

Was het kantorenbeleid van de provincie Utrecht ook doelmatig? Een oordeel over doelmatigheid zou inhouden dat bekeken wordt of de gestelde doelen op een andere wijze sneller/beter bereikt hadden kunnen worden. En dat je daarmee tegen lagere kosten hetzelfde (of mogelijk beter) effect had kunnen behalen. Dit is in de regel lastig vast te stellen; ook uit de vergelijking met de aanpak van andere provincies blijkt geen overduidelijk groot verschil met de provincie Utrecht. Tegen deze achtergrond komen we tot de conclusie dat het gevoerde kantorenbeleid in principe *doelmatig* is geweest omdat in de evaluatie geen signalen zijn opgepikt dat een andere (goedkopere) aanpak tot dezelfde of betere resultaten had geleid. Met de kennis en ervaring van 'nu' hadden, door de kentering in de vastgoed- en gebruikersmarkt, andere (beleids)maatregelen (dan een inpassingsplan) mogelijk een vergelijkbare (positieve) bijdrage geleverd. Maar dit is onzeker en de provincie Utrecht had dat toentertijd, op basis van de toenmalige marktontwikkelingen, niet kunnen voorzien of inschatten.

5.3 Inzichten voor de toekomst

Het hoofddoel, reductie van kantorenleegstand tot op het niveau van gezonde frictieleegstand, is bereikt. Vanuit de provincie Utrecht is hieraan een positieve bijdrage geleverd (vooral door het faciliteren van transformatie) en is het risico op toekomstige leegstand ingeperkt (door forse planreductie).

Feitelijk heeft het ingezette kantorenbeleid, gericht op planreductie en transformatie, in respectievelijk 2015 en 2018 zijn werking gehad. Het voornemen tot planreductie werd in 2015 concreet en duidelijk en werd in 2018 met het inpassingsplan bekrachtigd en definitief. En rond 2018 vond de omvangrijke hausse aan transformaties plaats.

Wat nu aan kantorenbeleid rest zijn de juridische kaders van de provinciale omgevingsvisie en -verordening uit 2013. Sindsdien zijn de marktomstandigheden danig veranderd. Hetgeen ook naar voren komt vanuit de gesprekken met verschillende actoren in het speelveld. Tegen deze achtergrond zijn belangrijke inzichten voor toekomstig kantorenbeleid in de provincie Utrecht:

- Behoeft zit niet zozeer in uitbreiding van de planvoorraad, maar meer in het ruimte bieden aan **flexibiliteit** en **maatwerk** door invulling te geven aan:
 - **Schuiven met resterende plancapaciteit.** Gemeenten hebben behoefte aan een 'per saldo' benadering, waarin met resterende plancapaciteit geschoven kan worden tussen kantorenlocaties. Dit kan gemeenten helpen om efficiënter gebruik te maken van nog beschikbare ruimte en de behoeften van de markt beter te accommoderen.
 - **'Nieuw voor oud'.** In de Utrechtse kantorenmarkt is, gelet op leegstand, nog wel sprake van twee gezichten in de markt. Aan de

ene kant nog enkele locaties met hardnekkige, relatief hoge, leegstand. Aan de andere kant zijn er ook meerdere kantorenlocaties (onder meer in Utrecht-stad) die naar krapte neigen. Tegen deze achtergrond zou voor de locaties met de meer hardnekkige leegstand bekeken moeten worden of afspraken over 'nieuw voor oud' kunnen bijdragen aan het oplossen van leegstand door leegstaande vierkante meters op een incurante locatie weg te nemen en dezelfde metrages (of minder) aan kantorennieuwbouw op een betere locatie toe te staan.

- **Flexibiliteit** in de **demarcaties**. Huidige kantorenlocaties zijn, wegens de juridische insteek van het beleid, scherp afgebakend. Het begrijpen van lokale context en behoeften is echter van groot belang. Als een kantoorontwikkeling op de grens van een demarcatie past binnen het stedelijk weefsel, goed onderbouwd is en het een toekomstbestendige locatie betreft, kan het zinvol zijn om hier flexibel mee om te gaan. Dit vereist echter duidelijke richtlijnen en transparante besluitvorming om willekeur te voorkomen.
- **Samenwerking en dialoog**. Er wordt door stakeholders veel waarde gehecht aan samenwerking en dialoog tussen gemeenten, de provincie en andere belanghebbenden. Door de voornamelijk juridische invulling van het huidige beleid kwamen verschillende partijen soms tegenover elkaar te staan, terwijl gemeenten en de provincie beide inzien en onderschrijven dat allen baat hebben bij een goede ruimtelijke ordening en een sterke (lokale) economie. Het is van belang dat partijen meer naast elkaar, in plaats van tegenover elkaar, komen te staan. Het veelvuldig betrekken van verschillende stakeholders in deze evaluatie is door hen ook nadrukkelijk gewaardeerd. Om in de toekomst een nadere concrete invulling te geven aan 'samenwerking en dialoog' bestaat bij de meeste gemeenten de wens voor:
 - Continue **kwalitatieve en kwantitatieve monitoring** van ontwikkeling Utrechtse kantorenmarkt. Het gaat hierbij om de behoefte om regelmatig (meerdere keren per jaar) tot goede meer gebiedsgerichte/specifieke inzichten te komen voor wat betreft kwantitatieve én kwalitatieve ontwikkelingen in de kantorenmarkt. Bijvoorbeeld, maar niet uitsluitend, op de schaal van A12-zone, Food Valley, stationsgebied Amersfoort, meerdere specifieke locaties Utrecht-stad, etc.
 - Leidende **principes** te benoemen: meerdere uitgangspunten met elkaar te bespreken (en eventueel ook vast te leggen in een samenwerkingsagenda) voor verdere kantorenontwikkeling. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om een kwalitatieve segmentering, samenwerking in plaats van onderlinge concurrentie, etc.
 - Gezamenlijk **bewaken/koesteren** van nog beschikbare of mogelijk toekomstig interessante ontwikkellocaties voor kantoren. Het gevoel bestaat namelijk de toenemende woningbouw/behoefte de resterende ruimte voor kantoren steeds verder onder druk zet.
- **Focus op achterliggende doelen**. Veel knelpunten die ervaren worden, hangen samen de huidige stringente toepassing van de ruimtelijke kaders. In de dialoog over casussen is de provincie veelal gebonden aan procedures. Hierin schuilt het gevaar dat kansen worden gemist. Het soepel omgaan met grensgevallen, het kunnen schuiven met planvoorraad of maatwerk kunnen allen bijdragen aan een (nog) betere balans tussen vraag en aanbod, niet meer nieuwbouw dan strikt noodzakelijk is, hergebruik en het voorkomen van verpaupering.

Bijlage: analysekader

Een analysekader is een logisch en herleidbaar overzicht van ‘uitgangspunten’ waarmee we de doelen, veronderstellingen en werkingsmechanismen van beleid expliciet maken en toetsen op hun effecten. Het analysekader voor deze evaluatie is gebaseerd op het ‘tweesporenbeleid’ van de provincie Utrecht gericht op het terugdringen van de plancapaciteit zoals (spoor 1) en op het faciliteren van de transformatie van (leegstaande, incurante) kantoorpanden (spoor 2). Het uiteindelijke hoofddoel hierbij is de reductie van leegstand.

Spoor 1: terugdringen plancapaciteit kantoren

Het ‘sturende spoor’ had als doel om de plancapaciteit van kantoren op meerdere kantoorlocaties in de provincie Utrecht terug te dringen. De provincie koos ervoor dit te doen aan de hand van een provinciaal inpassingsplan (planologisch instrument). Met het inpassingsplan werd per kantorenlocatie de plancapaciteit verminderd tot het niveau dat overeenkwam met de berekende behoefte aan kantorenruimte in 2027. Met het inpassingsplan werden meerdere beleidseffecten beoogd (werkingsmechanismen), namelijk²⁰:

- **Balans brengen tussen vraag en aanbod:** planreductie brengt de plancapaciteit in lijn met de behoefte, wat de balans in de markt herstelt.
- **Beperking nieuwbouw:** er wordt niet meer nieuwbouw toegestaan dan voor een goed vestigingsklimaat noodzakelijk is.
- **Prikkel voor hergebruik:** planreductie stimuleert het (her)gebruik van bestaande kantoorgebouwen. Deze kunnen, al dan niet na renovatie, weer verhuurbaar gemaakt worden.

²⁰ Provincie Utrecht (2015). Thematische Structuurvisie Kantoren

- **Kwaliteitsimpuls en voorkomen van verpaupering:** hergebruik en renovatie van oude kantoorgebouwen vermindert het risico op langdurige leegstand met als gevolg verpaupering.

De eerste twee beoogde effecten hadden een directe relatie met het terugdringen van plancapaciteit. Met de laatste twee beoogde effecten werd vooral een brug geslagen naar het beleid gericht op herbestemming en transformatie (spoor 2). De provincie voorzag dat door het ‘sturende spoor’ de transformatie van kantoren aangejaagd kon worden.

Concrete indicatoren voor de werking van het ingezette beleid zijn:

- Planvoorraad voor kantoorlocaties is in lijn met uitgangspunten inpassingsplan
- Kantorenmarkt is (meer) in balans: leegstandspercentages zijn gedaald ten opzichte van 2012
- De kantorenmarkt is gezond: frictiepercentage is circa 5 tot 7 procent
- Signaalwerking: het inperken van de planvoorraad is duidelijk signaal richting markt en vormt opmaat richting herbestemming en transformatie
- Het aantal getransformeerde vierkante meters kantoren is toegenomen

De provincie Utrecht heeft het inpassingsplan zorgvuldig willen invoeren. Juridische houdbaarheid en voorzienbaarheid stonden hierbij hoog in het vaandel. Daarbij trachtte de provincie om gemeenten, marktpartijen en andere belanghebbenden zoveel als mogelijk mee te nemen.

Spoor 2: transformatie van (leegstaande) kantoren faciliteren

Naast het spoor gericht op planreductie zette de provincie in op het faciliteren van de transformatie van (leegstaande) kantoren. Rollen, verantwoordelijkheden en belangen van betrokkenen (gemeenten, marktpartijen) zijn soms tegenstrijdig. Daarom beoogde de provincie, vanuit een meer overkoepelende en regisserende rol, transformatiekansen en (leer)processen aan te jagen en te versnellen. Hiervoor heeft de provincie de Aanpak Kantoren Transformatie²¹ met uiteenlopende maatregelen laten opstellen (en uitvoeren). Deze maatregelen betroffen:

- **Het stimuleren van kennisdeling en samenwerking:** de provincie beoogde de samenwerking, kennisdeling, processen en procedures rondom transformatie te versnellen en beter op elkaar af te stemmen en, waar nodig, gemeentegrens overstijgende initiatieven te faciliteren. Dit wilde de provincie bereiken door:
 - Iedere gemeente krijgt een kantorenloods: dit is een intern en extern aanspreekpunt op het gebied van kantorentransformatie. De kantorenloods van de verschillende gemeenten vormen een netwerk.
 - De provincie stelt een kantorencoach aan. De kantorencoach ondersteunt en coacht de kantorenloods. De kantorencoach heeft ook een faciliterende rol voor de netwerkvorming tussen de kantorenloods.
 - Het Platform Aanpak Kantoren Transformatie (PAKT) wordt opgezet. Hier komen gemeenten, de provincie en marktpartijen regelmatig samen om de transformatieaanpak te bespreken.
- **Het monitoren van kerncijfers over transformatie:** de provincie gaat cijfers bundelen, toegankelijk maken en beheren zodat er inzicht ontstaat in kansen en knelpunten, in kengetallen en ervaringscijfers en in effecten van beleid.

²¹ StratAct (2015). Aanpak Kantoren Transformatie Provincie Utrecht

- **Expertise en faciliteren op gebouw- of gebiedsniveau:** hiermee beoogde de provincie dat er op gebouw- of gebiedsniveau snel inzicht ontstond in kansen en mogelijkheden voor transformatie. Dit wilde de provincie bereiken door:
 - De provincie stelt expertise beschikbaar die initiatiefnemers op gebouw- of gebiedsniveau kunnen ondersteunen bij juridische, fiscale en financiële kwesties die bij transformatie naar voren komen.
 - Bij gebieden en strategische gebouwen wil de provincie faciliteren in de vorm van: haalbaarheidsonderzoek, gebiedsvisie, Co Design Aanpak voor een gecommiteerde aanpak, ondersteuning inzet van gebiedsmanagers.
- **Ondersteuning bij financiering van transformatieprojecten:** de provincie ondersteunt bij het in kaart brengen en onderbouwen van financieringsbehoefte en helpt bij het wegnemen van eventuele knelpunten bij projectfinanciering.

Bijlage: overzicht geïnterviewde organisaties

Voor deze evaluatie zijn interviews uitgevoerd met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Gemeente Utrecht
- Gemeente Amersfoort
- Gemeente Veenendaal
- Gemeente Nieuwegein
- Gemeente Leusden
- Provincie Utrecht (betrokken medewerker bij transformatiebeleid)
- Stec Groep
- CBRE
- JLL
- Cushman & Wakefield
- StratAct

Bijlage: schriftelijke vragenlijst

De enquête is uitgezet onder 43 belanghebbenden, waaronder 26 Utrechtse gemeenten, Utrechtse ondernemersverenigingen en diverse marktpartijen. De vragenlijst is door 15 partijen ingevuld. De vragenlijst is digitaal uitgezet met een online tool. Het restant van deze bijlage bevat de vragenlijst geconverteerd naar PDF, hierin is de toelichting en achtergrondinformatie weggelaten.

P2V2 ▾

Vanuit welk type organisatie heeft u te maken (gehad) met het kantorenbeleid van de provincie? (Bijvoorbeeld: werkzaam bij een gemeente, belegger, ontwikkelaar, etc.)
(verplicht)

P3V2 ▾

Heeft u vanuit uw functie/werkzaamheden/organisatie te maken (gehad) met het inpassingsplan? (verplicht)

- Ja
 Nee

Zo ja, zou u willen toelichten op welke wijze u met het inpassingsplan te maken heeft gehad?

P3V3 ▾

In hoeverre bent u het (on)eens met de volgende stellingen over het 'sturende spoor' van het provinciale kantorenbeleid? (verplicht)

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet/n.v.t.
Inpassingsplan is zorgvuldig ingevoerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het inpassingsplan heeft bijgedragen aan gezonde balans in kantorenmarkt tussen vraag en aanbod	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het inpassingsplan heeft bijgedragen aan beperking van nieuwbouw van kantoren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het inpassingsplan vormde een prikkel voor hergebruik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het inpassingsplan zorgde voor een kwaliteitsimpuls op kantorenlocaties	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het inpassingsplan biedt voldoende flexibiliteit om om te gaan met veranderende marktomstandigheden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Maatregelen in het sturende spoor waren rigide	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het inpassingsplan was succesvol in bereiken van beoogde effecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het provinciaal beleid was een goed hulpmiddel voor gemeenten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De veronderstelde effecten zouden ook zonder inpassingsplan van de grond zijn gekomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ingrijpen op provinciaal niveau was nodig om de kantorenmarkt in de balans te brengen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Geef, indien gewenst, een toelichting op een of meerdere antwoorden:

P3V4 ▼

Zijn er belemmeringen ervaren als gevolg van de maatregelen uit het 'sturende spoor' vanuit de provincie?

P4V2 ▼

Heeft u vanuit uw functie/werkzaamheden/organisatie te maken (gehad) met de transformatie van kantoren? *(verplicht)*

- Ja
 Nee

Zo ja, wilt u toelichten op welke manier u met transformatie van kantoren te maken heeft gehad?

P4V3 ▼

Indien u te maken heeft (gehad) met transformatie van kantoren; heeft de 'Aanpak Kantoren Transformatie Utrecht' hier een rol in gespeeld? *(Alleen tonen indien: P3V2: Heeft u vanuit uw functie/werkzaamheden/organisatie te maken (gehad) met h... = 'Ja')*

- Ja
 Deels
 Nee

Indien u 'Ja' heeft geantwoord; zou u dit verder kunnen toelichten?

P4V4 ▼

In hoeverre bent u het (on)eens met de volgende stellingen over het 'faciliterende spoor' (transformatie) van het provinciaal kantorenbeleid? *(Alleen tonen indien: P4V2: Heeft u vanuit uw functie/werkzaamheden/organisatie te maken (gehad) met d... = 'Ja')*

	Helemaal oneens	Oneens	Neutraal	Eens	Helemaal eens	Weet ik niet/n.v.t.
Netwerkvorming door de provincie leidde ertoe dat processen tussen stakeholders beter op elkaar afgestemd waren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het faciliterende spoor zorgde voor meer kennisdeling tussen overheden en/of marktpartijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Faciliterende rol van de provincie was nuttig bij gemeentegrens overschrijdende initiatieven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monitoring heeft gezorgd voor meer commitment tussen verschillende partijen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gezamenlijke monitoring heeft gezorgd voor consensus over definities en cijfers	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Het faciliteren van expertise vanuit de provincie heeft bijgedragen aan transformatieprojecten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Door juridische, fiscale en/of financiële ondersteuning zijn knelpunten op deze gebieden weggenomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Financiering vormde dankzij inspanningen van de provincie geen knelpunt bij transformatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Transformatie van kantoren had op hetzelfde niveau gezeten zonder het transformatiebeleid van de provincie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Door het transformatiebeleid van de provincie zijn meer kantorenlocaties getransformeerd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De toegevoegde waarde van facilitatie vanuit de provincie is over de jaren afgenomen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Geef, indien gewenst, een toelichting op een of meerdere antwoorden:

P4V5 ▾

Zijn er belemmeringen ervaren als gevolg van de maatregelen uit het faciliterende spoor vanuit de provincie?

P5V1 ▾

Welke wijzigingen in de markt verwacht/ziet u voor de komende 5 – 10 jaar? Wat kunnen we, volgens u, tot 2030-2035 verwachten voor de Utrechtse kantorenmarkt? En wat is daar beleidsmatig voor nodig ten opzichte van de huidige situatie?

P6V1 ▾

Heeft u opmerkingen over de vragenlijst of toevoegingen op uw antwoorden?