

ONDERWERP	Concept-uitwerking aanpassing kantorenbeleid provincie Utrecht
DATUM	1 april 2025
VAN	Gedeputeerde Staten
AAN	Provinciale Staten

Samenvatting

Vanwege problematische kantorenleegstand is vanaf begin 2014 door de provincie Utrecht ingezet op de afname van de leegstand van kantoren door het inperken van de plancapaciteit en door de inzet op de transformatie van leegstaande, incurante kantoren naar andere bestemmingen. Sindsdien is de kantorenmarkt veranderd. Recent zijn door de provincie Utrecht de behoefteraming kantoren (2023) en de vastgoedmonitor (2024) geactualiseerd en is een evaluatie van het provinciaal kantorenbeleid uitgevoerd. Dit geeft aanleiding om het kantorenbeleid van de provincie Utrecht te herijken.

Uitgangspunt voor aanpassing van het kantorenbeleid is om mee te bewegen met de veranderde behoefte aan kantoorruimte en om te kunnen zorgen voor de verdere ontwikkeling van het aantal kantoorbanen in nabijheid van de beroepsbevolking. Dit betekent enerzijds: het verruimen van de mogelijkheden voor nieuwe kantoren op de kantoorlocaties met veel marktvraag; anderzijds: behoud/verminderen van kantoren op kantoorlocaties met geen of een negatieve marktvraag. Om te zorgen voor een balans in vraag en aanbod, worden de volgende leidende principes gehanteerd:

- Streven naar een gezond leegstandsniveau;
- Concentratie van kantoorontwikkeling in gemengde gebieden en op goed bereikbare locaties – zoals OV-knooppunten en andere locaties met een aantoonbare mobiliteitskwaliteit en marktvraag;
- Een zorgvuldige omgang met de kantorenvoorraad op incurante locaties, waarbij wordt aangesloten op actuele vraag en ontwikkelkansen;
- Het bevorderen van tijdige herinvulling van leegkomende kantoorruimte.

Aanleiding en achtergrond

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 leegstaande, incurante kantoren naar andere bestemmingen (2). Dat was nodig omdat omstreeks 2009/2010 duidelijk werd dat (gemiddeld) bijna een vijfde van de Utrechtse kantorenvoorraad leegstond. Een dergelijke leegstand was vele malen hoger dan een voor de markt 'gezonde' frictieleegstand van 5 tot 7 procent. Met deze aanpak nam de provincie Utrecht de regie op de kantorenmarkt om te komen tot een gezond leegstandsniveau.

Sindsdien is de kantorenmarkt veranderd. Recent zijn door de provincie Utrecht de behoefteraming kantoren (2023) en de vastgoedmonitor (2024) geactualiseerd en is een evaluatie van het provinciaal kantorenbeleid uitgevoerd. Dit geeft aanleiding om het kantorenbeleid van de provincie Utrecht te herijken.

Voorstel aanpassing beleid

Leidende principes

Uitgangspunt voor aanpassing van het kantorenbeleid is om mee te bewegen met de veranderde behoefte aan kantoorruimte en om te kunnen zorgen voor de verdere ontwikkeling van het aantal kantoorbanen in nabijheid van de beroepsbevolking. Dit betekent enerzijds: het verruimen van de mogelijkheden voor nieuwe kantoren op de

kantoorlocaties met veel marktvraag; anderzijds: behoud/verminderen van kantoren op kantoorlocaties met geen of een negatieve marktvraag. Om te zorgen voor een balans in vraag en aanbod, worden de volgende leidende principes gehanteerd:

1. **Streven naar een gezond leegstandsniveau:** het streven is om op gemeentelijk niveau te komen (of te blijven) op frictieniveau (5-7%¹). In principe is er bij een leegstand van 5 tot 7% voldoende dynamiek mogelijk en is het beleid gericht op een netto afname van de kantorenvorraad als de leegstand hierboven ligt. Om dit te monitoren wordt gebruik gemaakt van de Vastgoedmonitor Werklocaties, die jaarlijks wordt geactualiseerd.
2. **Concentratie van kantoorontwikkeling op goed bereikbare locaties:** de vraag naar kantoren concentreert zich op locaties die goed ontsloten zijn, zoals OV-knooppunten en andere locaties met een aantoonbare mobiliteitskwaliteit. Om aan te sluiten op de marktvraag, worden de mogelijkheden voor nieuwe kantoren op dergelijke locaties verruimd. Uitgangspunt is dat kantoorontwikkeling plaatsvindt op plekken met goede bereikbaarheid
3. **Concentratie van kantorenontwikkeling in gemengde gebieden:** kantorengebruikers hebben een locatievoorkeur voor gebieden met een mix van functies. Dit draagt ook bij aan de toekomstbestendigheid van een kantoor, met een kleiner risico op leegstand in de toekomst.
4. **Kantorenvorraad op incurante locaties:** de leegstand in de provincie Utrecht ligt nog (net) boven het frictieniveau (7,2%). In een aantal gemeenten is de leegstand echter nog hoog. Daarom blijft het beleid gericht op een zorgvuldige omgang met de kantorenvorraad op incurante locaties. Waar zich kansen voordoen voor herontwikkeling of transformatie, wordt hierop in samenwerking met gemeenten en NV OMU ingespeeld. Via intensieve monitoring wordt ingezet op het tijdig signaleren van ontwikkelingen en het voorkomen van knelpunten.
5. **Bevorderen van tijdige herinvulling van leegkomende kantoorruimte:** om langdurige leegstand en daarmee gepaard gaande maatschappelijke, economische en ruimtelijke schade te beperken, wordt gestreefd naar het herinvullen of herbestemmen van leegkomende kantoren binnen een periode van vijf jaar. Dit kan via hergebruik voor kantoren, transformatie naar wonen of maatschappelijke functies, of tijdelijke alternatieve invulling. Gemeenten worden gestimuleerd om hieromtrent beleid vast te stellen, onder meer via leegstandsverordeningen, flexibele bestemmingen en publiek-private transformatieprogramma's. In samenwerking met de gemeenten en OMU ontwikkelt de provincie een jaarlijks overzicht van langdurig leegstaande panden met bijbehorende ontwikkelstrategie.

Om op basis van deze leidende principes tot een goede balans te komen tussen verruimen, behoud en verminderen, wordt gebruik gemaakt van vier categorieën en een noodknop. De vier categorieën zijn:

1. Top kantoorlocaties: vrije groeirimte;
2. Zeer toekomstbestendige stationslocaties voor kantoren: maximaal 13.000 m² groei;
3. Toekomstbestendige stationslocaties voor kantoren: maximaal 5.000 m² groei;
4. Alle overige (stations)locaties in stedelijk gebied: mogelijkheden voor oppervlakte neutrale verplaatsing, vrije toevoeging van 3.000 m² (met een maximum van 1.500 m² per kantoor) en grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen.

Noodknop: om te voorkomen dat bij plotselinge verandering van de markt de leegstand toch weer oploopt en in het beleid niet tijdig bijgestuurd kan worden, wordt een noodknop gebruikt voor:

- Zolang de leegstand op provinciaal niveau niet boven de 8% komt, zijn alle mogelijkheden volgens de vier categorieën van toepassing. Het leegstandsniveau wordt jaarlijks gemonitord.
- Wanneer de leegstand op provinciaal niveau boven de 8% dreigt te komen, gaat de provincie samen met de gemeenten met de grootste leegstand op zoek naar interventies om deze leegstand in deze gemeenten tegen te gaan.
- Wanneer de leegstand op provinciaal niveau boven de 8% komt te liggen, vervalt de mogelijkheid in categorie vier om per gemeente 3.000 m² kantoor te ontwikkelen.

¹ Niveau voor frictieleegstand zoals aangehouden in de Vastgoedmonitor Werklocaties (2024)

- Wanneer de leegstand op provinciaal niveau 10% bereikt, vervallen alle mogelijkheden voor kantoorontwikkelingen in categorie 2, 3 en 4. Het leegstandsniveau is dan dermate hoog dat nieuwbouw beperkt moet worden en de focus verschuift naar onttrekking van leegstaande/incourante kantoren om weer richting een gezonde kantorenmarkt te bewegen.

Toelichting op de vier categorieën

Op de meest toekomstbestendige kantorenlocaties is het toevoegen van nieuwe kantoren mogelijk. De toekomstbestendigheid van treinstations voor kantoorontwikkeling verschilt en hangt van een aantal kenmerken af. Deze kenmerken komen grotendeels terug in de leidende principes: de OV-bereikbaarheid en de functiemix. Voor alle treinstations in de provincie zijn de volgende kenmerken in beeld gebracht:

- de OV-bereikbaarheid: stoppen er alleen sprinters of ook intercity's, frequentie van de treinverbindingen, reizigers per dag en indien van toepassing de reisafstand tot een intercitystation;
- aantal inwoners: dit is een indicatie voor het verzorgingsgebied van het kantoor en de stedelijkheid van de locatie. Een treinstation in een kleinere kern is minder aantrekkelijk en toekomstbestendig als kantorenlocatie dan een treinstation in een gebied met een hoger voorzieningenniveau, een hogere verblijfswaarde en meer passanten. Daarmee hebben deze gebieden een hogere mate van centrumfunctie.

Op basis van deze kenmerken zijn de stationsgebieden in de provincie ingedeeld in vier categorieën.

1. Top kantoorlocaties: vrije groeiruimte

In een straal van 800 meter rondom de treinstations **Utrecht Centraal, Amersfoort Centraal en Utrecht Leidsche Rijn** mag ongelimiteerde uitbreiding van de kantorenvorraad plaatsvinden. De toplocaties voor kantoorontwikkeling in de provincie Utrecht zijn Utrecht Centraal, Amersfoort Centraal en Utrecht Leidsche Rijn. Dit sluit aan bij de behoefteraming kantoren, waar op deze drie locaties 176.000 tot 217.500 m² uitbreidingsvraag is voorzien. Utrecht Centraal en Amersfoort Centraal zijn de enige twee volwaardige intercitystations in de provincie en hebben daarmee de beste ov-bereikbaarheid. Leidsche Rijn Centrum is in het huidige beleid bovendien aangeduid als knooppuntlocatie. Kantoorontwikkeling moet met name rondom deze drie locaties wel worden gezien in relatie tot de beperkte ruimte en de mobiliteitsbalans. Op deze drukke treinverbindingen is namelijk een eenzijdige spits ontstaan, in de ochtend en de avond en met name op dinsdagen en donderdagen. De kantoorontwikkeling moet daarom passen binnen de capaciteit van het mobiliteitssysteem van het OV-knooppunt.

2. Zeer toekomstbestendige stationslocaties voor kantoren: maximaal 13.000 m² groei

In een straal van 800 meter rondom de treinstations **Amersfoort Schothorst, Driebergen-Zeist, Utrecht Lunetten, Utrecht Overvecht en Utrecht Vaartsche Rijn** mag een uitbreiding van maximaal 13.000 m² kantoren per locatie plaatsvinden bovenop de bestaande kantorenvorraad. Deze vijf zeer toekomstbestendige stationslocaties beschikken over een zeer goede OV-bereikbaarheid, een hoog voorzieningenniveau en een hoge verblijfswaarde. Deze locaties ondersteunen de top kantoorlocaties om voldoende nieuwe mogelijkheden te bieden voor aansluiting op de veranderde behoefte aan kantoren. In de behoefteraming kantoren is op station Driebergen-Zeist geen uitbreidingsvraag voorzien, daarbij is echter geen rekening gehouden met kantoorontwikkeling binnen de herontwikkeling van het gebied. De reistijd vanaf Driebergen-Zeist tot een intercitystation (Utrecht Centraal) is acht minuten en het voorzieningenniveau is nu (en in de verwachte toekomstige situatie) lager dan op de top kantoorlocaties. Om deze redenen valt Driebergen-Zeist niet binnen categorie 1.

3. Toekomstbestendige stationslocaties voor kantoren: maximaal 5.000 m² groei

In een straal van 800 meter rondom de treinstations **Woerden, Houten, Utrecht Zuilen en Veenendaal-De Klomp (Gld)** mag een uitbreiding van maximaal 5.000 m² kantoren per locatie plaatsvinden bovenop de bestaande kantorenvorraad. Deze toekomstbestendige stationslocaties onderscheiden zich ten opzichte van categorie twee door een minder goede OV-bereikbaarheid en een minder hoog voorzieningenniveau en verblijfswaarde. Op deze criteria scoren deze locaties wel substantieel beter dan de overige stationslocaties.

4. Alle overige (stations)locaties in stedelijk gebied: drie opties

Om voor deze overige (stations)locaties voldoende ontwikkelingsperspectief, mogelijkheden tot vernieuwing van de kantorenvoorraad, borging van de vitaliteit en maatwerken te kunnen bieden, bestaan de volgende drie opties voor alle overige locaties in stedelijk gebied:

- **Oppervlakteneutrale verplaatsing:** bestaande kantoormeters en bestaande plancapaciteit van kantoren mogen oppervlakteneutraal verplaatst worden naar een andere locatie. De bestaande voorraad of de plancapaciteit mag netto dus niet toenemen. Om te voorkomen dat deze meters verschoven worden naar niet toekomstbestendige kantorenlocaties, mag dit alleen verschoven worden tussen dezelfde categorieën of naar hogere categorieën. Op de oude plek moet de kantoorfunctie vervallen en moet deze ruimte anderszins ingevuld worden door bijvoorbeeld wonen.
- **3.000 m² uitbreiding per gemeente per 10 jaar met een maximale omvang per kantoor van 1.500 m².** Dit wordt bij voorkeur ingezet ten gunste van schuifruimte om het betaalbare segment te accommoderen.
- **Grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen:** Bij grootschalige binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen binnen de invloedssfeer van een trein/tramstation (800 meter) is een (ondergeschikt) deel kantorenprogramma mogelijk ten behoeve van een gemengd programma. Het overige programma moet ten minste bestaan uit woningen en voorzieningen. In afstemming met de provincie wordt bepaald wat een geschikte omvang van de kantoorontwikkeling is. Dit betreft dus maatwerk.

Op basis van deze vier categorieën kan er maximaal 386.000 m² kantoren worden toegevoegd, een maximale toevoeging van 6,6% ten opzichte van de huidige voorraad. Dit is een theoretisch maximum en zal naar verwachting deels benut worden. Het overgrote deel hiervan (80%) is mogelijk op de twaalf beste stationslocaties. De overige 20% bestaat uit de mogelijkheid om per gemeente maximaal 3.000 m² toe te voegen. Niet elke gemeente zal dit echter (volledig) invullen. Daarnaast vormt de noodknop een waarborg om dichtbij een gezond leegstandsniveau te blijven.

Instrumentarium

De provincie verwerkt de voorliggende koers in de wijziging van de provinciale omgevingsvisie en de wijziging van de omgevingsverordening. De (juridische) verankering in de omgevingsverordening zorgt voor:

- eenduidige regelgeving die op voorhand aan alle partijen duidelijk maakt welke ontwikkelmogelijkheden er zijn. De omgevingsverordening biedt daarmee ook de meeste snelheid.
- dat alle categorieën als werkingsgebied in de verordening kunnen worden vastgelegd. Zo kunnen ontwikkelende partijen of gemeenten zelf zien in welke categorie een locatie valt en welke mogelijkheden daarbij horen. Dit biedt op voorhand duidelijkheid en is transparant.
- dat in elke wijzigingsronde van de omgevingsverordening geanticipeerd kan worden op nieuwe ontwikkelingen en categorieën.

Samenvatting veranderingen t.o.v. huidig beleid

	Huidig kantoorbeleid	Voorstel aanpassingen kantoorbeleid
Uitgangspunten beleid	Streven naar een gezonde kantorenmarkt door terugdringen forse leegstand, door wegnemen planologische mogelijkheden en stimuleren transformatie	Meer uitbreiding op toekomstbestendige kantoorlocaties en meer maatwerk en flexibiliteit
Leidende principes	Planologische ruimte aanpassen op vraag per kantorenlocatie	Combinatie van: een gezond leegstandsniveau, kantoren concentreren in gemengde gebieden en op goed bereikbare locaties, zorgvuldig omgaan met de kantorenvoorraad op incourante locaties en het bevorderen van tijdige herinvulling van leegkomende kantooruimte

Nieuwvestiging kantoren	Uitgesloten met een drietal uitzonderingen	Wel mogelijk in alle 4 categorieën
Uitzonderingen / maatwerk	Lokaal gericht zonder geschikt gebouw of plancapaciteit	Wordt ondervangen door gebruik van categorieën
	Eenmalige uitbreiding van 10% p/gebouw	Eenmalige uitbreiding p/gebouw wordt 20% met een maximum van 500 m ² per kantoor
	Transformatie naar zelfstandig kantoor max. 1500 m ² p/gebouw	Mogelijkheid om 3.000 m ² p/gemeente p/10jr te realiseren met een maximale omvang van 1.500 m ² per kantoor. Bij voorkeur gericht op specifiek segment kantoorgebruik.
	Op locatieniveau uitzondering voor: Utrecht Centraal en Leidsche Rijn centrum	Geen uitzonderingen op locatie, maar onderscheid tussen locaties waar (beperkte) uitbreidingen mogelijk zijn of waar oppervlakteneutraal ontwikkeld kan worden om de voorraad te vernieuwen/verduurzamen
Verminderen incurante kantoren	Inzet op transformatiekansen door OMU en jaarlijkse monitoring via de vastgoedmonitor	Inzet op transformatiekansen door OMU en jaarlijkse monitoring via de vastgoedmonitor worden voortgezet. Monitoring wordt geïntensiveerd om ontstaan probleemgebieden vroegtijdig te signaleren. Het leegstandsniveau vormt daarnaast onderdeel van de noodknop om een gezond leegstandsniveau te waarborgen.
Sturen op plancapaciteit	Plancapaciteit bepalend voor de mogelijkheden	Minder strak sturen op metrage kantoren, maar wel vinger aan de pols door middel van de noodknop
Sturen met gebiedsmarkeringen	Strakke afbakening van kantoorlocaties (reductie en transformatielocaties)	Kantoorlocaties meer bepaald door leidende principes, locaties waar uitbreiding mogelijk zijn wel afgebakend
Kantoren in landelijk gebied	In het landelijk gebied zijn ondergeschikte kantoren mogelijk. In de verordening wordt toegestaan om bestaand vastgoed met andere stedelijke functies dan kantoor naar een kantoor van maximaal 1.500 m ² te transformeren.	Transformatie alleen toestaan voor kleinschalige kantoren (tot 500 m ²) en voor bestaande panden met monumentale waarde. In stedelijk gebied blijft de mogelijkheid om bestaand vastgoed te transformeren naar een kantoor van maximaal 1.500 m ² .