



## Statenvoorstel

Aan Provinciale Staten

|                    |                                                                   |
|--------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Onderwerp          | Aanpassing provinciaal kantorenbeleid                             |
| Datum              | 04-06-2025                                                        |
| Documentnummer     | UTSP-852987353-46909                                              |
| Van                | Bianca Lemm                                                       |
| Telefoonnummer     | +31634604288                                                      |
| E-mailadres        | bianca.lemm@provincie-utrecht.nl                                  |
| Domein/opgave      | SLO                                                               |
| Team               | ECO                                                               |
| Portefeuillehouder | Van Schie, Van Essen                                              |
| Bijlagen           | 1. Concept-uitwerking aanpassing kantorenbeleid provincie Utrecht |

### Gevraagde besluiten:

1. Het huidige kantorenbeleid aan te passen op basis van de volgende uitgangspunten:
  - A. het verruimen van de mogelijkheden voor nieuwe kantoren op kantoorlocaties met veel marktvraag;
  - B. het behouden of verminderen van kantoren op kantoorlocaties met geen of een negatieve marktvraag;
  - C. gebruik te maken van de leidende principes: streven naar een gezond leegstandsniveau, concentratie van kantoorontwikkeling op OV-knooppunten en gemengde gebieden en het verminderen van de kantorenvoorraad op incurante locaties.
2. De notitie 'Concept-uitwerking aanpassing kantorenbeleid provincie Utrecht' vast te stellen als bouwsteen voor de actualisatie van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening en het op te stellen programma Economie;
3. Gedeputeerde Staten opdracht te geven de onder beslispoint 2 genoemde notitie in samenhang met het overige omgevingsbeleid te verwerken in de Ontwerp-omgevingsvisie en te vertalen in uitvoerbare regels in de Ontwerp-omgevingsverordening.

### Aanleiding:

Vanaf begin 2014 is door de provincie Utrecht ingezet op de afname van de leegstand van kantoren (1) door het inperken van de plancapaciteit en (daarmee de) nieuwbouw van kantoren en (2) door de inzet op de transformatie van leegstaande, incurante kantoren naar andere bestemmingen ([Provinciale Aanpak Kantorenleegstand](#)). Dat was nodig, omdat omstreeks 2009/2010 duidelijk werd dat (gemiddeld) bijna een vijfde van de Utrechtse kantorenvoorraad leeg stond. Dat was hoger dan de frictieleegstand van vijf tot zeven procent, die als gezond voor de markt wordt beschouwd. Met deze aanpak nam de provincie Utrecht de regie op de kantorenmarkt om te komen tot een gezond leegstandsniveau.

Sindsdien is de kantorenmarkt veranderd, de leegstand is gedaald en de marktbehoeftes zijn 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 (2024). De resultaten van de behoefteraming kantoren en vastgoedmonitor zijn in een [statenbrief](#) van 7 november 2023 toegestuurd. De

resultaten van de kantorenevaluatie zijn in een [statenbrief](#) van 18 juni 2024 en in een [infosessie](#) op 3 juli 2024 met u gedeeld. In de statenbrief van 18 juni 2024 is ook dit statenvoorstel voor herijking van het kantorenbeleid aangekondigd.

De resultaten en conclusies uit deze rapporten vormen aanleiding en zijn de bouwstenen om het kantorenbeleid van de provincie Utrecht te herijken. De onderstaande punten zijn daarbij van belang:

- Het huidige beleid had als doelstelling om de hoge leegstand terug te dringen en nieuwbouw zonder behoefte te voorkomen, en zo de kantorenmarkt terug in balans te brengen. Op provinciaal niveau ligt de leegstand nu gemiddeld nog net iets boven frictieniveau. 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. De tweekoppigheid op de kantorenmarkt is verder toegenomen: alleen op de echte toplocaties (hoogstedelijke OV-knooppunten/centrummilieus) is behoefte aan toevoeging van nieuwe kantoren, op bijna alle andere kantoorlocaties is sprake van een overschot aan kantoorruimte.
- Regio's, gemeenten en marktpartijen hebben kenbaar gemaakt hoe en waar het huidig provinciaal kantorenbeleid knelt en het ontwikkelingen belemmert.
- Door meer ruimte te bieden voor nieuwe kantoren kan de bestaande voorraad beter vernieuwd en verduurzaamd worden, doordat (incourante) kantoorruimtes op incurante locaties in het aangepaste beleid verplaatst kunnen worden naar courante locaties. Dit draagt bij aan de provinciale ambities op het gebied van mobiliteitstransitie en goede ruimtelijke ordening. Voortzetting van het huidig beleid zou de leegstand op de langere termijn juist kunnen stuwen, doordat steeds meer kantoren incurant raken.
- Sommige gewenste binnenstedelijke ontwikkelingen zijn (tenzij een ontheffing wordt verleend) niet mogelijk, waaronder de ontwikkeling van diverse regiopoorten. De regiopoorten leveren een belangrijke bijdrage aan diverse ambities: de woningbouwopgave en het in balans mee laten groeien van de werkgelegenheid, de mobiliteitstransitie, het ontsluiten en versterken van landschap en recreatie en de bijdragen aan de energietransitie. Zonder kantorenprogramma zullen het meer monofunctionele (woon)gebieden worden.

#### **Belang:**

De markten voor werklocaties functioneren op regionaal niveau, zo ook de kantorenmarkt. Dit vraagt om regievoering en afstemming door de provincie. Het gaat om een toekomstbestendig aanbod van nieuwe en bestaande kantoorlocaties dat op regionaal niveau in kwantitatieve en kwalitatieve zin aansluit bij de behoefte. De provincie zet daarom in op het bieden van voldoende ruimte van (de juiste) kwaliteit voor het functioneren en versterken van een toekomstbestendige, circulaire en innovatieve regionale economie. Om de aantrekkingskracht van het stedelijk gebied van steden, dorpen en overige kernen te behouden, is doorlopend aandacht nodig voor zorgvuldig en efficiënt ruimtegebruik. Het gaat om het meebewegen in de veranderende ruimtebehoefte op de kantorenmarkt om een aantrekkelijk ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat te waarborgen en te versterken. Ruim 30% van de werkgelegenheid in de provincie Utrecht bevindt zich op kantoorlocaties.

U bent altijd betrokken geweest bij de opzet, thematische structuurvisie kantoren, provinciaal inpassingsplan, uitvoering en monitoring ([motie 143](#)) van dit strikte kantorenbeleid. Aangezien het gaat om een expliciete koerswijziging ten opzichte van het huidige kantorenbeleid, wordt deze wijziging van het kantorenbeleid door middel van dit statenvoorstel ter besluitvorming aan u voorgelegd. GS zullen de door u vastgestelde beleidswijziging in samenhang met het overige omgevingsbeleid opnemen in de Ontwerp-omgevingsvisie en vertalen in uitvoerbare regels in de Ontwerp-omgevingsverordening. Tevens biedt deze besluitvorming handvatten voor mogelijke ontheffingsgronden in de tijdsperiode die moet worden overbrugd tot formalisering van het aangepaste kantorenbeleid (verwachting 1 januari 2027).

#### **Juridische en andere relevante kaders:**

- Artikel 2.6 van de Omgevingswet

- Omgevingsvisie provincie Utrecht: in de Omgevingsvisie provincie Utrecht (2021) is opgenomen dat de aanwezige nieuwbouwmogelijkheden voldoende zijn om aan de maximale vraag naar kantoorruimte tot en met 2027 te voldoen.
- Omgevingsverordening Provincie Utrecht. In artikel 9.19 (instructieregel kantoren) is opgenomen dat er geen nieuwe kantoorontwikkelingen mogelijk zijn in de provincie, met een aantal uitzonderingsmogelijkheden.
- Statenbrief behoefteraming bedrijventerreinen en kantoren. Zie aanleiding.
- Statenbrief resultaten evaluatie kantorenbeleid. Zie aanleiding.
- Provinciaal Inpassingsplan Kantoren (PIP). Door vaststelling van het PIP is circa 3 miljoen m<sup>2</sup> aan onbenutte planologische mogelijkheden weggenomen.
- Thematische structuurvisie Kantoren (TSK). In de TSK is aangekondigd dat de provincie door middel van het vaststellen van een inpassingplan de planologische overcapaciteit zal reduceren op de kantoorlocaties die in de TSK beschreven zijn.
- Werkwijze programma's en projectbesluiten (2021)

Voor economie is het voornemen om een beleidsprogramma op te stellen onder de omgevingsvisie. Er zijn nu verschillende kaderstellende statenvoorstellen met afzonderlijke bestuurlijke besluitvorming en verantwoording. De wens bestaat om te gaan werken met één overkoepeld programma dat een breed en samenhangend beeld geeft van alle provinciale activiteiten op het gebied van economie. De aanpassing van het provinciaal kantorenbeleid die in dit statenvoorstel centraal staat is een bouwsteen voor de wijziging van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening en kaderstellend voor het programma economie.

#### **Argumentatie:**

Uitgangspunt voor aanpassing van het kantorenbeleid is om mee te bewegen met de veranderde behoefte aan kantoorruimte en om te kunnen zorgen de verdere ontwikkeling van het aantal kantoorbanen in nabijheid van de beroepsbevolking.

Hieronder de argumentatie per beslipspunt:

1. Hiermee wordt beter aangesloten op de marktbehoefte voor kantoren en wordt het vestigingsklimaat voor kantoorgebruikers in de provincie geoptimaliseerd door 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, die voortkomen uit de behoefteraming, kantorenevaluatie en vastgoedmonitor als bouwstenen:
  - Streven naar een gezond leegstandsniveau: het streven is om op gemeentelijk niveau te komen (of te blijven) op frictieniveau (5-7%). 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.
  - Concentratie van kantoorontwikkeling op OV-knooppunten: de vraag naar kantoren concentreert zich vooral op OV-knooppunten. Om aan te sluiten bij deze veranderde vraag en om bij te dragen aan de mobiliteitstransitie, worden de mogelijkheden voor nieuwe kantoren op deze locaties verruimd. Uitgangspunt voor kantorenontwikkeling is op locaties op loopafstand (800 meter) van een (intercity)treinstation.
  - 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.
  - Verminderen van de kantorenvorraad op incurante locaties: de leegstand in de provincie Utrecht ligt nog (net) boven frictieniveau (7,2%). In een aantal gemeenten is de leegstand echter nog hoog. Daarom blijft de inzet gericht op het verminderen van de kantorenvorraad, waardoor kantoren meters op incurante plekken onttrokken worden. Er wordt in samenwerking met gemeenten en NV OMU hierbij aangesloten op de (transformatie)mogelijkheden voor verminderen die zich voordoen door

marktontwikkelingen. Via intensieve monitoring wordt ingezet op het signaleren van marktveranderingen en het eventuele ontstaan van probleemgebieden.

2. Door de verwerking van de voorgestelde aanpassingen in de wijziging van de provinciale omgevingsvisie en de wijziging van de omgevingsverordening wordt het nieuwe kantorenbeleid geformaliseerd. 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 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. De provincie Utrecht past de omgevingsverordening ca. elke anderhalf jaar aan.

#### **Doelenboom:**

De voorgenomen herijking van het kantorenbeleid stelt zich ten doel het provinciaal kantorenbeleid kwantitatief en kwalitatief optimaal af te stemmen op de marktbehoefte. Dit doel is verwoord in de aangepaste doelenboom van de begroting 2025. Het gaat daarbij om beleidsdoel 9.3 en meerjarendoelen 9.3.1 en 9.3.2.

#### **9.3 Er zijn voldoende vestigingsmogelijkheden in aantal en kwaliteit**

9.3.1. Voldoende aanbod van werklocaties, zowel in kwantiteit als in kwaliteit. Intensiveren, herstructureren en verduurzamen van bedrijventerreinen kent daarbinnen een belangrijke rol.

9.3.2. Toekomstbestendige groene, gezonde en goed bereikbare werklocaties/werklandschappen die bijdragen aan energieopwekking, biodiversiteit, klimaatbestendigheid en een rol spelen binnen de circulaire economie

Het verwachte effect van de herijking van het kantorenbeleid is dat het vestigingsklimaat voor kantoorgebruikers in de provincie Utrecht wordt versterkt door vraag en aanbod beter op elkaar af te stemmen.

Om dit effect zorgvuldig te monitoren wordt de jaarlijkse actualisatie van de Vastgoedmonitor Werklocaties voortgezet, evenals de behoefteraming kantoren eens per drie jaar. In de vastgoedmonitor wordt de kantorenmarkt cijfermatig gemonitord, zoals de ontwikkeling van de leegstand, de opname en het aanbod. In de behoefteraming worden de vraag naar kantoren en het aanbod van kantoren tegen elkaar afgezet en wordt geprognoseerd wat de kwantitatieve en kwalitatieve behoefte aan kantoren in de komende circa tien jaar is.

#### **Brede welvaart indicatoren:**

Het voorstel draagt bij aan de brede welvaart door de leefomgevingskwaliteit te verbeteren en werkgelegenheid en inkomen (materiële welvaart) te stimuleren. Het voorstel voorziet in mogelijkheden voor kantoorontwikkelingen waar daar vraag naar is en blijft de mogelijkheden beperken op niet toekomstbestendige locaties voor kantoren. Zo draagt het bij aan het voorkomen van leegstand, aan de woon-werkbalans en aan gemengde woon-werkgebieden, waar kleinschalige kantoren in de plint bijdragen aan een gemengd programma en een levendig gebied. Ook biedt het mogelijkheden om arbeidsplaatsen toe te voegen in een regio waar de economie sterk leunt op kantoorhoudende werkgelegenheid.

#### **Kijk ook door de Sociale bril:**

Het kantorenbeleid is niet gericht op een directe interactie met inwoners, maar richt zich op actoren als bedrijven, gemeenten en semi-publieke instellingen die gebruikmaken van de mogelijkheden voor kantoorontwikkeling. Het beleid wordt opgesteld in samenwerking met alle relevante stakeholders, waaronder ondernemers en ondernemersverenigingen in de provincie.

**Participatie:**

Om te komen tot dit statenvoorstel voor aanpassing van het kantorenbeleid is het volgende proces doorlopen:

- Juli 2024: bijeenkomst klankbordgroep (bestaande uit de coördinatoren EZ van de drie regio's en beleidsadviseurs EZ van de grootste kantorensteden) om leidende principes voor het beleid te bespreken.
- Najaar 2024: individuele gesprekken met een aantal gemeenten (EZ) met actuele kantorenplannen om de plannen en wensen per gemeente in beeld te krijgen.
- Najaar 2024: ambtelijke bespreking van een eerste denklijn voor herijking van het beleid in de regio's U10, Amersfoort en Foodvalley (EZ en RO). Ook zijn marktpartijen geconsulteerd, zoals projectontwikkelaars, beleggers en ondernemersverenigingen.
- Januari 2025: de input uit de consultaties is verwerkt in een aangepaste koers voor herijking van het beleid. Alle reacties uit de consultaties zijn voorzien van een reactie/toelichting. De aangepaste koers en de reacties zijn in januari ambtelijk besproken in de drie regio's (EZ). Ook aan marktpartijen is wederom gevraagd om een reactie. Daarnaast zijn verschillende (externe) partijen geconsulteerd en is de koers voor het kantorenbeleid gepresenteerd in diverse werkgroepen of overlegstructuren (zowel binnen de provincie als extern).
- Januari/februari 2025: de koers voor herijking van het kantorenbeleid is besproken op de bestuurstafels in de drie regio's.

Na besluitvorming door Provinciale Staten zal het voorstel geïmplementeerd worden in de provinciale omgevingsverordening en omgevingsvisie. Dit zal meelopen in het traject van de wijziging omgevingsverordening en de wijziging van de omgevingsvisie die parallel aan elkaar lopen. Een formele inspraakprocedure is onderdeel van dit traject.

**Financiële consequenties:**

Aan dit statenvoorstel zijn geen financiële consequenties verbonden.

**Vervolg:**

Na besluitvorming door Provinciale Staten zal het voorstel geïmplementeerd worden in de wijziging omgevingsverordening en de wijziging van de omgevingsvisie. De inwerkingtreding hiervan is voorzien voor 1 januari 2027.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Secretaris,  
mr. drs. A.G. Knol-van Leeuwen

## **Ontwerp-besluit**

Besluit op 23-04-2025 tot vaststelling van Herijking provinciaal kantorenbeleid.

Provinciale Staten van Utrecht; In vergadering bijeen op 04-06-2025.

Op het voorstel van Gedeputeerde Staten van 01-04-2025  
met nummer UTSP-852987353-46909,  
van afdeling SLO, team ECO.

### **Overwegende dat:**

- De herijking van het kantorenbeleid aansluit bij het coalitieakkoord, waarin is afgesproken het kantorenbeleid indien nodig te herzien;
- De herijking van het kantorenbeleid inspeelt op de veranderde ruimtebehoefte op de kantorenmarkt en bijdraagt aan het versterken van het ruimtelijk-economisch vestigingsklimaat in de provincie Utrecht;
- Hiermee recht wordt gedaan aan de geuite behoeften vanuit stakeholders in de evaluatie van het kantorenbeleid, ten aanzien van ervaren belemmeringen van het huidige kantorenbeleid;
- De relevante marktontwikkelingen en -inzichten uit de behoefteraming kantoren (2023), vastgoedmonitor (2024) en evaluatie van het kantorenbeleid (2024) zijn meegenomen.

### **Besluiten:**

1. Het huidige kantorenbeleid aan te passen op basis van de volgende uitgangspunten:
  - A. het verruimen van de mogelijkheden voor nieuwe kantoren op kantoorlocaties met veel marktvraag;
  - B. het behouden of verminderen van kantoren op kantoorlocaties met geen of een negatieve marktvraag;
  - C. gebruik te maken van de leidende principes: streven naar een gezond leegstandsniveau, concentratie van kantoorontwikkeling op OV-knooppunten en gemengde gebieden en het verminderen van de kantorenvoorraad op incurante locaties.
2. De notitie 'Concept-uitwerking aanpassing kantorenbeleid provincie Utrecht' vast te stellen als bouwsteen voor de actualisatie van de Omgevingsvisie en Omgevingsverordening en het op te stellen programma Economie;
3. Gedeputeerde Staten opdracht te geven de onder beslispoint 2 genoemde notitie in samenhang met het overige omgevingsbeleid te verwerken in de Ontwerp-omgevingsvisie en te vertalen in uitvoerbare regels in de Ontwerp-omgevingsverordening.

Voorzitter,  
mr. J.H. Oosters

Griffier,  
mr. C.A. Peters