



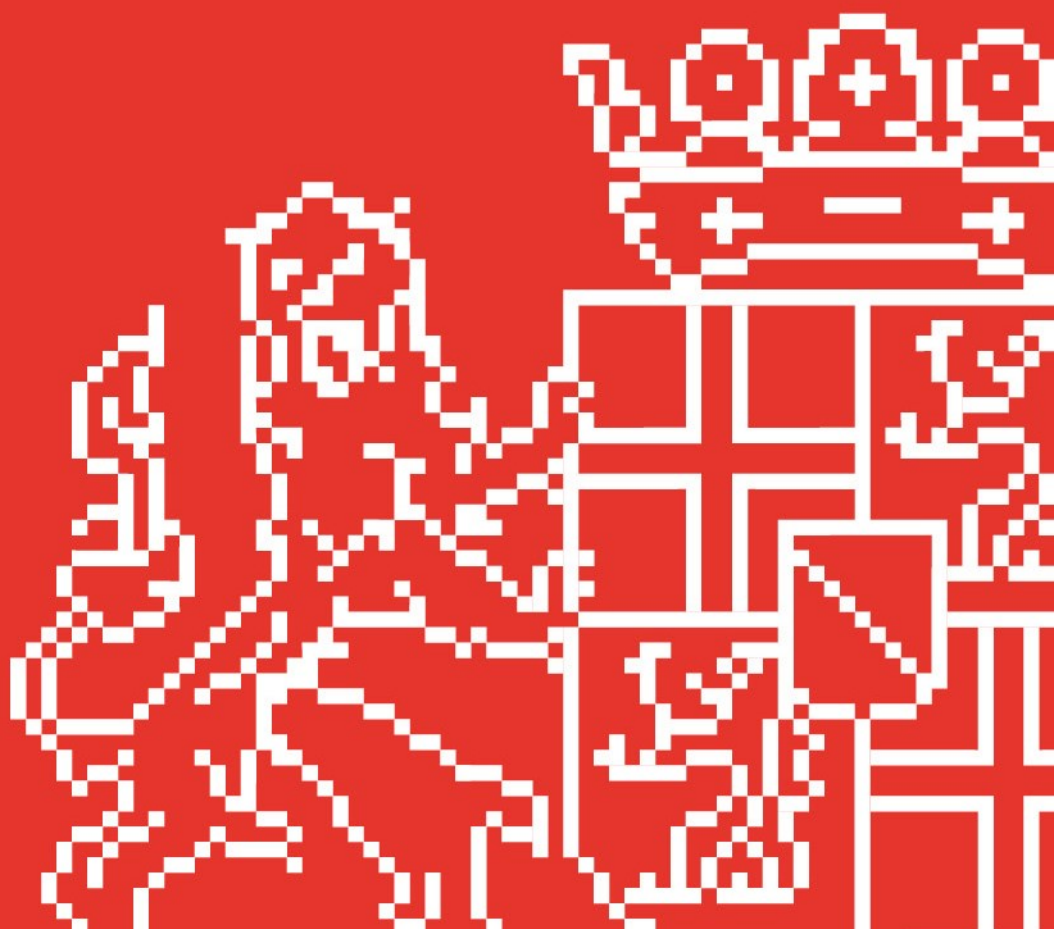
# THEMATISCHE STRUCTUURVISIE KANTOREN 2016-2027

## NOTA VAN BEANTWOORDING

Publicatiedatum 17 december 2015

Status Statenvoorstel GS 15 december 2015

Referentienummer 8115A4E9



## Inhoudsopgave

1	Doel en opzet nota van beantwoording.....	2
1.1	Status van deze nota .....	2
1.2	Leeswijzer.....	2
2	Beantwoording zienswijzen .....	3
2.1	Onderdelen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 1, Inleiding .....	3
2.2	Onderdelen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 2, Aanpak Provinciale Kantorenaanpak: leegstand van kantoorgebouwen.....	7
2.3	Onderdelen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 3, Aanvullend beleid: reductie van planologische overcapaciteit .....	7
2.4	Delen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 4, Aanvullend beleid herbesteding en transformatie van leegstaande kantoren .....	14
2.5	Overige zienswijzen .....	15
3	Ontvangen zienswijzen .....	17

## 1 Doel en opzet nota van beantwoording

### 1.1 Status van deze nota

De voorliggende Nota van Beantwoording (NvB) gaat over de zienswijzen die zijn ingediend over de ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2016 – 2027(TSK). Het ontwerp is op 11 november 2014 vastgesteld door Gedeputeerde Staten (GS) van de Provincie Utrecht. Het ontwerp heeft van dinsdag 25 november 2014 tot en met maandag 5 januari 2015 ter inzage gelegen, zowel op papier, als digitaal via de websites <http://www.ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl> en <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>. In de periode van ter inzage legging heeft de provincie Utrecht 13 zienswijzen ontvangen. De voorliggende NvB bevat de reactie op de ingebrachte punten.

### 1.2 Leeswijzer

Voor de beantwoording van de zienswijzen is een vast stramien gevolgd waarbij de indeling is gebaseerd op de onderwerpen uit de TSK en niet op de personen of instanties die een zienswijze hebben ingediend. Deze keuze is gemaakt om dubbele teksten en verwijzingen te voorkomen.

#### Stramien

Het stramien ziet er per thema als volgt uit:

**Zienswijze van:** door een nummer wordt aangegeven wie de beschreven zienswijze heeft ingediend. Achter in deze nota is een overzicht opgenomen van de zienswijzenindieners met een verwijzing naar het nummer dat een zienswijze heeft gekregen en de paragrafen waarin de zienswijzen worden beschreven.

**Samenvatting:** de zienswijze wordt inhoudelijk samengevat. Wanneer er meerdere zienswijzenindieners over eenzelfde onderwerp een zienswijze hebben ingediend, wordt alleen als daartoe aanleiding bestaat aangegeven van wie de zienswijze afkomstig is. Er kan ook sprake zijn van een samenvoeging van de ingebrachte argumenten, zonder dat wordt gespecificeerd naar de herkomst van de zienswijzenindieners.

**Reactie PS:** betreft de reactie op de zienswijzen.

**Besluit PS:** betreft het besluit naar aanleiding van de reactie op de zienswijzen. Dat betekent dat uitsluitend wijzigingsvoorstellen zijn aangegeven wanneer deze het directe gevolg zijn van de ingediende zienswijzen.

Ambtshalve wijzigingen die ten opzichte van het ontwerp in de TSK zijn aangebracht, zijn niet opgenomen in deze Nota van Beantwoording.

## Betekenis afkortingen

ABRvS: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

Bro: Besluit ruimtelijke ordening

Kantorenmarktonderzoek 2012: Onderzoek "Utrechtse Provinciale Kantorenmarkt in Balans" Stec Groep B.V., 2012

Kantorenmarktonderzoek 2015: "Behoeftte aan kantoorruimte naar locatie in provincie Utrecht", Stec Groep B.V., 2015

PAK: Provinciale Aanpak Kantorenleegstand, vastgesteld door PS op 3 februari 2014

PRS: Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, vastgesteld door PS op 4 februari 2013

PRV: Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013, vastgesteld door PS op 4 februari 2013

PIP: Provinciaal Inpassingsplan als bedoeld in artikel 3:26 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro)

PS: Provinciale Staten

TSK: Thematische Structuurvisie Kantoren 2016 - 2027

Wro: Wet ruimtelijke ordening

## 2 Beantwoording zienswijzen

### 2.1 Onderdelen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 1, Inleiding

#### Samenhang tussen de TSK en de PRS/ PRV en PAK

**Zienswijze van:** 2, 6, 8, 13.

**Samenvatting:** (2) De beschrijving van de planlocaties is beperkt tot de beschrijving van de resultaten van het onderzoek van STEC uit 2012; daarmee is voor deze locaties t.o.v. de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) geen nieuw of aanvullend beleid geformuleerd. (6) Zoals bekend is er in gemeente Veenendaal een specifieke ambitie een ICT-campus te doen ontstaan, mogelijk op het bedrijventerrein De Batterijen. De beperkende regels voor kantoorvestiging passen niet in dit streven. Er zijn in bestuurlijke contacten toezeggingen gedaan tot het bieden van ruimte bij nieuwe ontwikkelingen. Deze toezegging is in de TSK niet terug te vinden. (13) Het huidige bestemmingsplan 't Spieghel is in 2011 onherroepelijk geworden, dit staat kantoren toe op deze locatie. Zeven kavels binnen de werklocatie De Plantage, gelegen langs de Groene Zoom, zijn bestemd als 'Kantoren'. In 2011 had de provincie blijkbaar geen bezwaar tegen deze kantoorontwikkeling. Volgens de toelichting bij de vigerende Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) kan "zicht op realisatie" van de ontwikkeling van gebouw en gebruik van het kantoor onder meer blijken uit onderzoeken of afgesloten contracten en vastgestelde visies. Het gaat daarbij om zicht op realisatie binnen de planperiode van tien jaar. Uit 'afgesloten contracten' zoals de Samenwerkingsovereenkomst en de verkoop en levering van twee 'kantoor kavels' door Van Wijnen aan een geïnteresseerde partij, blijkt dat sprake is van zicht op realisatie. Hiermee is onvoldoende rekening gehouden bij het vaststellen van de Ontwerpvisie, bovendien is dit in strijd met de eerder vastgestelde PRV. Op dit moment wordt met de Ontwerpvisie alleen gereguleerd en niet de dialoog gevoerd over mogelijke functiewijzigingen. Dit is in strijd met het eerdere beleid van de provincie zelf. De provincie heeft bij de voorbereiding van de TSK geen overleg gevoerd met marktpartijen, ook al heeft zij dit aangekondigd.

**Reactie PS:** In februari 2014 is de PAK unaniem vastgesteld. Met de vaststelling van de PAK is besloten tot het nemen van maatregelen in verband met het reduceren van (een deel van) de in vigerende bestemmingsplannen

opgenomen overcapaciteit (het sturende spoor, de TSK) en het verder versterken en uitbreiden van de aanpak om gemeenten en marktpartijen te ondersteunen bij het transformeren van verouderde gebouwen en gebieden (het faciliterende spoor, zie hoofdstuk 4 van de TSK).

In het kader van de voorbereiding van de TSK heeft in oktober 2014 een informatief gesprek met marktpartijen plaatsgevonden. Bij het inpassingsplan zal toepassing worden gegeven aan artikel 3.26, lid 5 van de Wro door te bepalen dat de raad bij de inwerkingtreding van het inpassingsplan weer bevoegd is voor de betreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen, waarin andere stedelijke functies dan kantoren kunnen worden opgenomen, die in overeenstemming met het provinciale ruimtelijke beleid.

De TSK bevat voor de beschreven planlocaties alsmede de op dit moment bij de provincie nog onbekende plancapaciteit, aanvullend beleid ten opzichte van de (integrale) PRS 2013-2028 en de op artikel 4.1 van de Wro gebaseerde PRV 2013. Het aanvullend beleid bestaat uit de aankondiging van reductie van planologische overcapaciteit voor de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren in vigerende bestemmingsplannen/beheersverordeningen. Het geactualiseerde Kantorenmarktonderzoek 2015 vormt de basis voor de planreductie, die ten opzichte van de ontwerp-TSK is geconcretiseerd. Het in 2013 vastgestelde beleid van de PRS en vastgestelde regels van de PRV blijven als gevolg van deze TSK vooralsnog ongewijzigd in stand, wat ten aanzien van kantorenbeleid betekent dat er volgens artikel 3.5 van de PRV geen nieuwe plancapaciteit voor de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren > 1.500 m<sup>2</sup> bvo in bestemmingsplannen mag worden toegevoegd (m.u.v. een viertal gespecificeerde knooppunten).

Tot het van kracht worden van de huidige PRS 2013-2028 in 2013 was toevoeging van plancapaciteit in bestemmingsplannen nog wel mogelijk. Voor die tijd had de provincie geen beleidskader op basis waarvan toevoeging van plancapaciteit tegengehouden kon worden. In de huidige PRS is geconstateerd dat de leegstandsituatie op de kantorenmarkt zodanig is, dat beperking van de toevoeging noodzakelijk is. Ook wordt in de PRV aangegeven dat, wanneer kantoren nog niet zijn gebouwd, een ruimtelijk plan bij actualisering niet meer dient te voorzien in de functie kantoren, tenzij er concreet zicht is op gebruik als kantoor in de planperiode. Dit kan onder meer blijken uit vastgestelde visies, onderzoeken of afgesloten contracten (artikel 3.5 van de PRV). Tevens is in paragraaf 5.3.2 van de PRS aangekondigd dat de provincie de mogelijkheden gaat verkennen de plancapaciteit verder te reduceren, zonodig met behulp van het inpassingsplan. Deze verkenning heeft geleid tot de TSK, die daarmee in lijn is met eerder vastgesteld beleid. De TSK moet worden aangemerkt als een voor iedereen kenbaar besluit, waarin de reductie van (een deel van) de plancapaciteit in vigerende bestemmingsplannen die de nieuwvestiging van zelfstandige kantoorgebouwen op nog onbebouwde percelen mogelijk maakt, wordt aangekondigd. De reductie zal plaatsvinden door middel van een inpassingsplan. In paragraaf 1.1 van de TSK staat dat bij de uitvoering van de TSK herziening van PRV aan de orde is en dat daartoe op een later tijdstip, bijvoorbeeld bij de eerstvolgende herijking, een herzieningsvoorstel wordt gedaan. Er bestaat echter geen noodzaak voor een gelijktijdig met de TSK vastgestelde herziening van de PRS/PRV, omdat de TSK hoofdzakelijk betrekking heeft op de aankondiging van planreductie. Tot de tervisielegging van het ontwerp-inpassingsplan zijn belanghebbenden in de gelegenheid hun bouwtitels te verwezenlijken en daarmee mogelijke schade te voorkomen of te beperken.

**Besluit PS:** De zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## **Noodzaak en wenselijkheid inpassingsplan**

**Zienswijze van:** 2, 3, 6, 7, 9, 10, 11, 12.

**Samenvatting:** (2, 3, 9) Gevraagd wordt pas op de plaats te maken met de inzet van inpassingsplannen. (3,9) Gevraagd wordt de regie over het kantorenvraagstuk over te laten aan c.q. samen te werken aan een integrale, regionale aanpak met de Regio Amersfoort. (2) De reden om pas op de plaats te maken is omdat door de lage vraag naar nieuwbouw het zicht op het realiseren van de plancapaciteit met kantoren nog verder verdwijnt en de werkelijke problemen van leegstand in de huidige tijd minder liggen in de plancapaciteiten, maar vooral gelegen zijn in de bestaande voorraad. Het is niet duidelijk genoeg hoe ingrijpen in de plancapaciteit het marktperspectief voor de bestaande voorraad verbetert. De vraag is welke afname van leegstand wordt beoogd, in kwantitatieve zin. De provincie heeft in het verleden actief en passief meegewerkt aan het ontstaan van de huidige planologische overcapaciteit. Nu worden maatregelen voorbereid die bijvoorbeeld via grondexploitaties of

samenwerkingsovereenkomsten financiële consequenties hebben die op lokaal niveau gedragen moeten worden. De financiële consequenties van het provinciaal beleid zullen (indirect) van invloed zijn op het lokale en regionale woon-, werk- en leefklimaat. (6) De TSK is te sterk gericht op de mogelijkheid en het voornemen om provinciale inpassingsplannen ter vaststelling in procedure te brengen. De start van de voorbereiding van de inpassingsplannen zonder enig voorbehoud past niet bij de beoogde “schouder aan schouder”aanpak die de PAK uitstraalt. Het stellen van beperkende regels is niet de eerste aanpak die het probleem verdient. Fysiek bestaande locaties waarop nog bouwcapaciteit aanwezig is zijn niet gebaat bij beperkende regels, omdat daarmee de waarde en aantrekkingskracht van deze locaties sterk zullen teruglopen, met mogelijk weer extra leegstand tot gevolg. De kracht, kwaliteit en de waarde van bestaande locaties moet beschermd worden. (7) De keuze om te schrappen in de plancapaciteit op de Plantage wordt onvoldoende onderbouwd en/ of onvoldoende gemotiveerd en kan niet worden gebaseerd op de rapportage van STEC Groep BV. (9) Op basis van het huidige opnameniveau van nieuwbouw kan niet langer worden betoogd dat een (te) groot deel van de kantoorvraag in de nieuwbouw wordt gerealiseerd waardoor substantieel leegstand elders in stand gehouden wordt. (10) Over de toepassing van het instrument van het provinciale inpassingsplan willen de (individuele) U-10 gemeenten graag intensief overleg voeren en bij de toepassing van dit instrument nauw betrokken worden. Omdat deze gemeenten zelf bezig zijn en gaan met aanpassing van bestemmingsplannen, zou in die gevallen geen sprake moeten zijn van een inpassingsplan. De U-10 gemeenten willen de toezegging dat in overleg tussen provincie en gemeente wordt bepaald voor welke locaties de procedure van een inpassingsplan wordt gestart. (11) Het Kantorenonderzoek 2012 van de STEC Groep is in het licht van de huidige ontwikkelingen op het gebied van het ‘nieuwe werken’ en de toename in leegstand in de kantorenmarkt mogelijk overoptimistisch. (12) Er bestaat een risico dat gemeenten grondprijzen laten dalen zodat nieuwbouw aantrekkelijk wordt ten opzichte van het moderniseren van bestaande gebouwen. Iedere toename van nieuwbouw zal leiden tot minimaal eenzelfde toename van leegstand, waardoor de leefbaarheid in bepaalde gebieden zal afnemen.

**Reactie PS:** De noodzaak tot reductie van de planologische overcapaciteit aan kantoorbestemmingen is reeds in het Kantorenonderzoek in 2012 aangetoond. Dit onderzoek is tot stand gekomen in nauwe afstemming met de gemeenten waar sprake is van een grote (plan)voorraad. Met het vaststellen van de PAK in februari 2014 is besloten tot de inzet van inpassingsplannen voor de reductie van plancapaciteit. Een van de overwegingen bij deze voorgenomen interventie is de verwachting dat gemeenten vanwege eigen (financiële) belangen of in het verleden gemaakte afspraken over nog te realiseren plancapaciteit in veel gevallen onvoldoende in staat zijn een (bovenlokale) afweging te maken om de kantorenmarkt meer in evenwicht te brengen. Zoals in paragraaf 3.1 van de TSK is beschreven kiest de provincie er bewust voor om de regierol naar zich toe te trekken. De TSK geeft uitvoering aan het eerder genomen besluit over de PAK. Er bestaat geen aanleiding om op dit besluit terug te komen, ook al neemt de vraag naar nieuwe kantoren af. De in de TSK aangekondigde planreductie is gebaseerd op onafhankelijk onderzoek. Hierbij is voor alle locaties waar sprake is van plancapaciteit de reductie op uniforme wijze onderbouwd. Het inpassingsplan zal betrekking hebben op alle in de TSK beschreven locaties waar reductie van plancapaciteit aan de orde is. In het kader van de voorbereiding van het inpassingsplan zal vooroverleg worden gevoerd met de betreffende gemeenten. Reductie door middel van een inpassingsplan is alleen aan de orde voor zover inwerkinggetreden gemeentelijke bestemmingsplannen inmiddels niet in deze reductie hebben voorzien.

Te veel nieuwbouwmogelijkheden vormen een belemmering voor investeringen in de (renovatie van) bestaande, (verouderde) kantoren. Het is zeer aannemelijk dat de investeringsbereidheid in bestaande kantoren alleen kan worden gestimuleerd als nieuwbouwmogelijkheden, die soms letterlijk aan de andere kant van de snelweg liggen, worden beperkt. In het PAK en de TSK wordt geen kwantitatieve doelstelling aangegeven ten aanzien van de afname van de leegstand in kantoren. Niet met zekerheid valt te zeggen dat het beperken van plancapaciteit zal leiden tot een afname van de leegstand. Het toekomstig effect van reductie van planologische overcapaciteit kan ook zijn dat de leegstand minder groeit dan zonder deze reductie.

Dat de provincie in het verleden medewerking heeft verleend, danwel het Wro-instrumentarium niet heeft aangewend ten aanzien van gemeentelijke besluiten over kantoorlocaties, hangt samen met het destijds geldende provinciale ruimtelijke beleidskader. In de PRS werd voor het eerst melding gemaakt van planreductie. Met de vaststelling van de PRV in 2013 zijn voor het eerst bij verordening artikelen opgenomen die de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren beperken. Dat betekent dat de provincie nu wel een beleidskader heeft

om de noodzakelijke maatregelen te nemen, waarmee de ontstane problemen worden aangepakt. Mogelijke negatieve financiële consequenties worden mede bepaald door de opzet van grondexploitaties en de inhoud van gemaakte afspraken, waar de provincie geen partij bij is. Overigens hebben deze grondexploitaties en afspraken vaak ook betrekking op het realiseren van andere, omvangrijker bestemmingen dan kantoren (bijv. bestemming Gemengde Doeleinden). Ook bij het realiseren van deze andere bestemmingen kan sprake zijn van tegenvallende opbrengsten. De stelling dat de financiële consequenties voor gemeenten als gevolg van het provinciale beleid (indirect) negatieve gevolgen zullen hebben voor het lokale en regionale woon-werk en leefklimaat, wordt niet onderbouwd. Het provinciale beleid is gericht op een goede ruimtelijke ordening en daarmee op de bevordering van een gezond vestigingsklimaat. Een beperking van de leegstand in kantoorgebouwen levert naar de mening van de provincie een positieve bijdrage aan de kwaliteit van de leefomgeving en is daarmee in het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Ten aanzien van de locatie De Plantage wordt verwezen naar de locatie-uitspraak hierover in paragraaf 3.2.1 van de TSK. Dit is een gewijzigde uitspraak ten opzichte van de ontwerp-TSK. Deze wijziging vloeit voort uit het Kantorenmarktonderzoek 2015.

In hoofdstuk 6 staat dat direct na het vaststellen van de TSK zal worden gestart met de voorbereiding van het inpassingsplan dat in planreductie voorziet. Geen van de in de paragraaf 3.2 benoemde locaties wordt uitgezonderd van deze voorbereiding. In het kader van de voorbereidingen van het inpassingsplan zal ingevolge art. 3.1.1 van het Bro overleg plaatsvinden met de betreffende gemeenten.

Waar de ontwerp-TSK was gebaseerd op het Kantorenmarktonderzoek 2012 van de STEC Groep is de vastgestelde TSK gebaseerd op het Kantorenmarktonderzoek 2015, waarin de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 is gespecificeerd.

Met de PAK is bewust gekozen voor regulering via het publiekrechtelijke planologisch-juridische spoor, met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Het privaatrechtelijk markthandelen van grondeigenaren (publiek en privaat) zoals het hanteren van grondprijzen, staat los van de planreductie. Wanneer het gaat om het vaststellen van grondprijzen door gemeenten, moeten daarbij de Europese staatssteunregels in acht worden genomen.

**Besluit PS:** De zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## **Instemming PAK en TSK**

**Zienswijze van:** 4, 8, 11, 12

**Samenvatting:** (4) Men kan zich (op hoofdlijnen) goed vinden in de TSK. (8) De planologische overcapaciteit heeft diverse gevolgen, zoals de verloedering van bestaande leegstaande kantorenlocaties en de dalende prijzen voor bestaand vastgoed. (11) De reductie van de plancapaciteit wordt door indiener onderschreven. Er is een regisserende en zelfsturende taak voor de provincie weggelegd. (12) Men is zeer content met de inspanningen van de provincie om de problemen van de structurele leegstand van kantoren in de provincie Utrecht aan te willen pakken.

**Reactie PS:** Dat zienswijzeindieners zich, al dan niet in hoofdlijnen, kunnen vinden in de TSK en de noodzaak van de reductie van plancapaciteit, wordt beschouwd als een erkenning van de provinciale rol en de aanpak van de kantorenleegstand. De provincie waardeert de bevestigende reacties van marktpartijen, als nauw betrokken belanghebbenden bij de kantorenproblematiek. Vergelijkbare reacties van andere marktpartijen zijn naar voren gebracht tijdens de voorbereiding van de ontwerp TSK, onder andere in de Landelijke Kantorentop (d.d. april 2014). Tijdens deze top heeft de provincie Utrecht de PAK gepresenteerd en hebben de aanwezige marktpartijen de andere provincies verzocht om een vergelijkbare aanpak.

**Besluit PS:** De zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## 2.2 Onderdelen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 2, Aanpak Provinciale Kantorenaanpak: leegstand van kantoorgebouwen

### Verouderde onderzoeksgegevens

*Zienswijze van:* 11, 12, 13

**Samenvatting:** (11) De vraag is of de in de TSK geschetste reductie verstrekkend genoeg is. Vervolgonderzoek is nodig. (12) Het Kantorenmarktonderzoek 2012 waarop de nieuwbouwbehoefte van kantoorruimtes is gebaseerd is verouderd. De leegstand is sinds 2012 fors toegenomen. (13) De TSK is gebaseerd op gedateerd marktonderzoek; de huidige stand van zaken op de regionale en lokale kantorenmarkt is bij de voorbereiding van de TSK onvoldoende betrokken. De vraag is waarom de ontwerp-TSK niet wordt vastgesteld op grond van geactualiseerd onderzoek, in plaats van op onderzoek uit 2012. Er is in het geheel geen aandacht besteed aan de opmerking van Stec dat in Leusden een tweetal locaties geschikt is voor kleinschalige kantoorruimtes en dat dit prima past bij de aard en schaal van de Leusdense kantoorgebruiker.

**Reactie PS:** Mede naar aanleiding van ingekomen zienswijzen is besloten om het geactualiseerd onderzoek uit te voeren vóór vaststelling van de TSK, zodat op basis van de resultaten van het onderzoek in de TSK zo concreet mogelijke uitspraken gedaan kunnen worden over de omvang van de planreductie. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er in Leusden tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte.

**Besluit PS:** Alle locatieuitspraken zoals verwoord in paragraaf 3.2 van de TSK zijn op basis van het Kantorenmarktonderzoek 2015 zo concreet mogelijk gemaakt. Verwezen wordt naar deze paragraaf.

## 2.3 Onderdelen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 3, Aanvullend beleid: reductie van planologische overcapaciteit

### Provinciaal belang, goede ruimtelijke ordening, geen perspectief op nieuwe bestemming (bestemming "Groen"), grensoverschrijdende aspecten en definitie kantoren

*Zienswijze van:* 2, 4.

**Samenvatting** (2) De regie op het kantorenvraagstuk moet lokaal en regionaal blijven. De meeste kantorentransacties vinden plaats binnen lokale en regionale grenzen. De provincie als middenbestuur is hiervoor niet de meest geëigende bestuurslaag. Er wordt onvoldoende rekening gehouden met lokale en regionale omstandigheden en er is geen sprake van een goede ruimtelijke ordening. Er wordt geen rekening gehouden met provinciegrens overschrijdende aspecten. (4) Er worden inpassingsplannen vastgesteld voor locaties met een plancapaciteit van meer dan 1.500 m<sup>2</sup>. De herkomst van dit getal is onduidelijk.

**Reactie PS:** Paragraaf 1.4 van de vastgestelde TSK heeft betrekking op de criteria 'goede ruimtelijke ordening en 'provinciaal belang'. De aanwezigheid van een provinciaal belang is een noodzakelijke voorwaarde om toepassing te kunnen geven aan de in de Wro opgenomen provinciale instrumenten, zoals het inpassingsplan. Daarbij is gewezen op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 september 2014. De kantorenproblematiek –bestaande uit planologische overcapaciteit enerzijds en vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoorgebouwen anderzijds– heeft naar haar aard een bovengemeentelijk aspect. Om die reden wordt de aanpak van de kantorenleegstand aangemerkt als provinciaal belang, waarmee de provincie bevoegd is om haar instrumenten op grond van de Wro in te zetten. In paragraaf 1.4 van de vastgestelde TSK wordt uiteengezet waarom planreductie in het belang van een goede ruimtelijke ordening is. Naar aanleiding de door de zienswijzenindieners 2, 3 en 9 ingebrachte zienswijzen komt deze eis van een goede ruimtelijke ordening ook aan de orde bij de reactie op deze zienswijzen. Ten opzichte van de ontwerp-TSK is het bij de aanpak van de kantorenleegstand betrokken provinciaal belang explicieter gemaakt.

Aan de kantorenproblematiek zijn inderdaad provinciegrensoverstijgende aspecten verbonden. Deze zijn meegenomen in het Kantorenmarktonderzoek 2015, waarin ook de inkomende verhuisbewegingen en daaraan gekoppelde werkgelegenheid van buiten de provincie in ogenschouw zijn genomen. Overigens zal bij de

voorbereiding van het inpassingsplan overleg worden gevoerd met de besturen van de aangrenzende provincies. In dit verband wordt ook gewezen op de in artikel 3.1.1 van het Bro opgenomen vooroverlegverplichting.

In paragraaf 6.2 van de ontwerp-TSK is aangegeven dat het uiteindelijk vast te stellen inpassingsplan uitsluitend betrekking heeft op de plancapaciteit voor de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren > 1.500 m<sup>2</sup>. Deze norm is gebaseerd op de NvB bij de PRS/ PRV. Naar aanleiding van ingekomen zienswijzen op de PRS/ PRV is destijds de ondergrens van 1.000 m<sup>2</sup> bvo als norm voor de definitie van zelfstandige kantoren – niet zijnde kleinschalige kantoren – verhoogd naar >1.500 m<sup>2</sup> bvo. De ondergrens van 1.500 m<sup>2</sup> bvo is in het Kantorenmarktonderzoek 2015 niet betrokken. In de vastgestelde TSK wordt deze ondergrens niet langer gehanteerd. De reden hiervan is gelegen in dat de TSK betrekking heeft op het in overeenstemming brengen van de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantooruimte tot en met 2027, met de plancapaciteit op de in paragraaf 3.2 genoemde locaties. Het uitsluiten van kleine zelfstandige kantoren < 1.500 m<sup>2</sup> bvo van planreductie zou in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening.

**Besluit PS:** De volgende passage in paragraaf 1.5 in de ontwerp-TSK:

*“Het bevorderen van herbestemming en transformatie van leegstaande kantoorgebouwen verhoogt, ook op regionaal niveau, de ruimtelijke kwaliteit. De eis van een goede ruimtelijke ordening rechtvaardigt om deze redenen een provinciale interventie en betrokkenheid aangezien het op zijn beloop laten van deze problematiek negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving in de provincie en daarmee ook het economische vestigingsklimaat. Met deze structuurvisie worden provinciale belangen gediend, zoals in de PRS benoemd onder: ‘Vitale steden en dorpen’, waarvan specifiek de belangen ‘Een vitale en innovatieve regionale economie met voldoende en diverse vestigingsmogelijkheden’ en ‘Optimaal gebruik van de binnenstedelijke ruimte’ ”,*

wordt als volgt in (thans) paragraaf 1.4 gewijzigd:

*“Het is evident dat aan de kantorenleegstand in de provincie Utrecht bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn. Vanwege deze bovengemeentelijke aspecten wordt de aanpak van deze leegstand aangewezen als provinciaal belang. Hiervoor is gewezen op de ruimtelijke relevantie van planreductie zodat de eis van een goede ruimtelijke ordening de provinciale interventie en betrokkenheid bij de aanpak van de kantorenproblematiek rechtvaardigt. Het genoemde provinciale belang sluit aan bij de provinciale belangen die in de PRS worden benoemd onder het hoofdstuk ‘Vitale steden en dorpen’. Meer specifieke betreft het de belangen ‘Een vitale en innovatieve regionale economie met voldoende en diverse vestigingsmogelijkheden’ en ‘Optimaal gebruik van de binnenstedelijke ruimte’.”*

De volgende passage in paragraaf 6.2 in de ontwerp-TSK:

*“De uiteindelijk vast te stellen inpassingsplannen zullen uitsluitend betrekking hebben op de plancapaciteit voor de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren > 1.500 m<sup>2</sup>. Op basis van artikel 3:26, lid 3, van het Wro kan bij een inpassingsplan worden bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden.”,*

wordt als volgt in (thans) paragraaf 6.1 gewijzigd:

*“Na vaststelling van deze TSK wordt gestart met de voorbereiding van een inpassingsplan om tot reductie van plancapaciteit van de in paragraaf 3.2 genoemde locaties te komen. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven zal het in 2017 vast te stellen inpassingsplan uitsluitend betrekking hebben op de reductie van plancapaciteit die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maakt.”*



De volgende passage in de Verklarende Woordenlijst van de ontwerp-TSK:

*“Kantoren: zelfstandige kantoorgebouwen met een oppervlakte van > 1.500 m<sup>2</sup> bvo.”,*

wordt in de Lijst van gebruikte begrippen als volgt gewijzigd:

*“Kantoor: Een ruimtelijk zelfstandige eenheid die geheel of grotendeels in gebruik is of te gebruiken is voor bureaugebonden werkzaamheden of ondersteunende activiteiten. Deze definitie heeft geen betrekking op kantoren die ten dienste staan van een andere functie.”*

**Zienswijze van:** 2, 3, 6, 9, 12, 13

**Samenvatting:** (2, 3, 9) Het is onduidelijk hoeveel plancapaciteit wordt gereduceerd en op welke wijze deze reductie in de inpassingsplannen zal worden geregeld. (13) De ontwerp-TSK getuigt niet van een goede ruimtelijke ordening; het betreft voornamelijk regulering, zonder dat hieraan een goede en actuele afweging aan ten grondslag ligt. Bij het aanpassen van bouwvolumes op de locatie Podium moet rekening worden gehouden met de beoogde geluidswering van deze volumes voor de locatie Vathorst. (2, 9) Een groenbestemming heeft geen neutraal karakter en is niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. (3) Een groenbestemming zet een streep door overige functies die binnen de bestemming zijn toegestaan. (6) Beperkende gebruiksregels kunnen de planologische mogelijkheden voor gebouwen waar sprake is van een gecombineerd gebruik als kantoor en productieruimte, bijvoorbeeld in de ICT-branche, frustreren. (2, 9) Omdat nieuwe perspectieven voor locaties worden overgelaten aan gemeenten is sprake van marktordening; hiervoor moet het ruimtelijk instrumentarium niet worden ingezet. (13) Door geen andere stedelijke ontwikkelingen mogelijk te maken (zoals bedrijvigheid, detailhandel of wonen/werken), wordt de economische ontwikkeling van de provincie onnodig belemmerd. (2, 3) Bij het ingrijpen met een inpassingsplan wordt onvoldoende rekening gehouden met regionale en lokale beleidsafwegingen. (3) De afwegingen in de TSK zijn niet zorgvuldig gemaakt, te algemeen en te weinig specifiek. Omdat de TSK geen nieuwe perspectieven biedt voor (delen van) planlocaties, is onvoldoende sprake van een goede ruimtelijke ordening. (12) Op bepaalde locaties kan juist vanwege de kwaliteit van (de omgeving van) de betreffende locatie, vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nieuwbouw wel degelijk de eerst aangewezen weg zijn. (9) De planologische overcapaciteit in bestemmingsplannen is niet het probleem, omdat de vraag naar nieuwbouw zo laag is dat bestaande kantorenbestemmingen niet gerealiseerd zullen worden. Dit heeft vooral ruimtelijke consequenties; omdat voor een gedeelte van de plannen een alternatieve invulling moet komen. De TSK biedt echter geen alternatieve ontwikkelperspectieven.

**Reactie PS:** In de vastgestelde TSK zijn de uitspraken over planreductie, op basis van het Kantorenmarktonderzoek 2015, zo concreet mogelijk beschreven. In paragraaf 1.4 van de vastgestelde TSK wordt uiteengezet waarom planreductie in het belang van een goede ruimtelijke ordening is. In paragraaf 3.1 van de vastgestelde TSK wordt aangegeven dat de wijze waarop planreductie in het inpassingsplan zal worden gerealiseerd afhankelijk is van de juridische regeling in het bestemmingsplan. De uitspraken die hierover in de ontwerp-TSK zijn gedaan, hadden uitsluitend indicatieve betekenis. Bij de voorbereiding van het inpassingsplan moet worden bezien op welke wijze vorm wordt gegeven aan de planreductie. Bij het inpassingsplan zal toepassing worden gegeven aan artikel 3.26, lid 5 van de Wro door te bepalen dat de raad bij de inwerkingtreding van het inpassingsplan weer bevoegd is voor de betreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen, waarin andere stedelijke functies dan kantoren kunnen worden opgenomen, in overeenstemming met het provinciale ruimtelijke beleid. Van belemmering van economische ontwikkelingen is dus geen sprake. In een nieuw bestemmingsplan kunnen gemeenten invulling geven aan alternatieve ontwikkelperspectieven die passen binnen regionale en lokale beleidsafwegingen. Het Kantorenmarktonderzoek 2015 heeft de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantooruimte tot en met 2027 nauwkeurig in beeld gebracht. Daar waar deze behoefte aanwezig is, zal het inpassingsplan deze ruimte ook bieden.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## **Te korte en gewijzigde periode tot vaststelling ontwerp-inpassingsplan**

**Zienswijze van:** 2, 3, 9, 13

**Samenvatting:** (2) De termijn waarna inpassingsplannen in ontwerp ter inzage worden gelegd is vervroegd naar anderhalf jaar na de tervisielegging van de ontwerp-TSK. Dit is geen reëel tijdspad voor een integrale en regionale aanpak. Er is meer tijd nodig in verband met de wettelijke termijnen die bij de toepassing van het ruimtelijk instrumentarium in acht moeten worden genomen, maar ook voor het afwegen van alle betrokken belangen, het uitwerken van maatwerk voorstellen uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening alsmede een zorgvuldige afstemming met marktpartijen en andere belanghebbenden. Gevraagd wordt wat de provincie verwacht van gemeenten en marktpartijen binnen de planning. (3, 9) De planning biedt onvoldoende ruimte om lokaal en regionaal met marktpartijen en regiogemeenten tot een goed afgewogen aanpak en nieuwe bestemmingsplannen te komen. (2) De vraag is waarom de termijn tussen het in ontwerp ter inzage leggen van de TSK en het ter inzage leggen van de inpassingsplannen is gebaseerd op basis van jurisprudentie over agrarische situaties en situaties waarbij slechts sprake is van een enkel perceel. Een termijn van anderhalf jaar is voor initiatiefnemers onvoldoende om voor een (her)ontwikkeling van een gebied een aanvraag om een omgevingsvergunning voor te bereiden en af te ronden. (13) De aankondiging in de ontwerp-TSK dat gemeenten slechts anderhalf jaar de tijd krijgen om hun bestemmingsplannen aan te passen is in strijd met het besluit van GS van 10 december 2013, waarbij werd uitgegaan van een periode van aanpassingen van drie jaar. Er is geen sprake van consistent beleid. De aanpassing van deze termijn lijkt alleen te zijn ingegeven door jurisprudentie van de ABRvS over voorzienbaarheid in het kader van planschade. Er is verder geen gegronde reden gegeven waarom de genoemde termijn in de PAK naar anderhalf jaar is verkort.

**Reactie PS:** In het op 27 juni 2012 gesloten 'Convenant Aanpak Leegstand Kantoren' is onder meer afgesproken dat gemeenten binnen twaalf maanden na afsluiten van het convenant hun kantorenbeleid zouden borgen dat binnen twaalf maanden gerekend vanaf de ingangsdatum van het convenant, de gemaakte afspraken zouden vertalen in hun ruimtelijke plannen. Tot deze afspraken hoort onder meer de intrekking van kantoorbestemmingen. Gemeenten zijn dus al geruime tijd in de gelegenheid om planreductie vorm te geven. Niet valt in te zien dat het hanteren van een voorzienbaarheidstermijn van anderhalf jaar een belemmering vormt voor gemeenten om zelf tot planreductie over te gaan, gelet op de inmiddels verstreken tijd.

Omdat in de vastgestelde TSK nieuwe locaties zijn opgenomen en de uitspraken over planreductie naar aanleiding van het Kantorenmarktonderzoek 2015 ten aanzien van een aantal locaties zijn geconcretiseerd ten opzichte van de ontwerp-TSK, wordt anderhalf jaar na de tervisielegging van de vastgestelde TSK een ontwerp-inpassingsplan dat voorziet in planreductie ter inzage gelegd. Deze termijn is gebaseerd op jurisprudentie van de ABRvS en moet voldoende worden geacht voor een initiatiefnemer om tot benutting van een bouwtitel te komen voordat deze met een inpassingsplan wordt weggenomen. In dit verband is van belang dat uit advies is gebleken dat het zonder meer mogelijk is om binnen een termijn van anderhalf jaar te komen tot de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouw van een kantoorgebouw. Zoals eerder in deze Nota van Beantwoording is aangegeven, heeft het inpassingsplan uitsluitend betrekking op planreductie en zal toepassing worden gegeven aan artikel 3.26, lid 5 van de Wro, waardoor het aan de gemeente is om aan de betreffende gronden een nieuwe functie toe te kennen.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## Nadelige planvergelijking bij reductie van planologische overcapaciteit

**Zienswijze van:** 4, 9

**Samenvatting:** (4,9) Zonder nieuwe perspectieven voor locaties worden nieuwe belemmeringen opgeworpen voor alternatieve ontwikkelingen. Als gemeenten na het inpassingsplan weer nieuwe functies moeten bestemmen is er vanwege de planologische vergelijking bij een groenbestemming een hoger risico op planschade dan bij een 'directe' bestemmingswijziging van kantoren. (4) De TSK biedt (namelijk) geen voorzienbaarheid van de wijziging van een groenbestemming naar andere functies.

**Reactie PS:** Terecht wordt gesteld dat de TSK niet voorziet in alternatieve ontwikkelingen op locaties waar plancapaciteit zal worden gereduceerd. Het ligt voor de hand dat gemeenten en marktpartijen wensen te komen tot een nieuwe stedelijke invulling van de betreffende plangebieden. De planologische vergelijking is afhankelijk van de regels in het betreffende inpassingsplan. De tekst in paragraaf 3.1 over de wijze waarop planreductie zal

plaatsvinden, is gewijzigd ten opzichte van de ontwerp-TSK. Hiervoor wordt verwezen naar de reactie op zienswijzen van de indieners 2, 3, 6, 9, 12 en 13. Voor zover nodig zal bij het inpassingsplan worden aangegeven dat voor de in de planreductie begrepen gronden opnieuw een bestemmingsplan kan worden vastgesteld die voorziet in stedelijke functies, die wat ruimtelijke uitstralingseffecten betreft vergelijkbaar zijn met kantoren. Afhankelijk van de alternatieve stedelijke invulling kunnen gemeenten dit planschaderisico beperken door een aankondiging te doen dat betreffende percelen in het kader van een volgend bestemmingsplan een stedelijke invulling krijgen.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## **De TSK is onvoldoende specifiek, waardoor er geen sprake is van voorzienbaarheid en de TSK in strijd is met de rechtszekerheid**

**Zienswijze van:** 2, 3, 9, 13

**Samenvatting:** (2, 3, 9, 13) De TSK maakt de toekomstige wijzigingen in de planologische situatie niet voorzienbaar. (13) De TSK is daarvoor te weinig specifiek. Het is onduidelijk welke planreductie dient te worden bereikt door de provincie. Daarom kunnen gemeenten en marktpartijen hun beleid en plannen niet op de TSK afstemmen. Dit leidt tot rechtsonzekerheid. (2) De uitspraak in paragraaf 3.1 dat het verschil tussen de in paragraaf 3.2 genoemde locaties en de geraamde behoefte als ondergrens van de te schrappen meters kan worden beschouwd is strijdig met de uitspraak in paragraaf 6.1 dat uit het geactualiseerde onderzoek kan blijken dat er geen discrepantie (meer) bestaat tussen de behoefte aan nieuwe kantoren en de op dat moment bestaande plancapaciteit. (2) In paragraaf 3.2 wordt per locatie een andere terminologie gehanteerd voor de reductie van de plancapaciteit: "schrappen", "planvoorraad aanpassen", "reductie van plancapaciteit", "schrappen in de plancapaciteit". De TSK is te weinig specifiek ten aanzien van de verschillende planlocaties. Eerst volgt een geactualiseerd onderzoek waarop het ingrijpen in de plancapaciteit wordt gebaseerd. Het moment van het geactualiseerde onderzoek is onduidelijk. (13) Uit hoofdstuk 6 van de ontwerp-TSK lijkt te volgen dat de provincie alleen maar rekening houdt met vigerende plannen en niet ook tevens met toekomstige plannen.

**Reactie PS:** Mede naar aanleiding van ingekomen zienswijzen is besloten om het geactualiseerd onderzoek uit te voeren vóór vaststelling van de TSK, zodat op basis van de resultaten van het onderzoek in de TSK zo concreet mogelijke uitspraken gedaan kunnen worden over de omvang van de planreductie. De huidige PRS/ PRV voorzien al in regulering van toekomstige plannen voor de nieuwvestiging van kantoren.

**Besluit PS:** Alle locatieuitspraken zoals verwoord in paragraaf 3.2 van de TSK, zijn op basis van het Kantorenmarktonderzoek 2015 zo concreet mogelijk gemaakt. Verwezen wordt naar deze paragraaf.

## **PRS-locaties 'Kantoren op knooppunten' in relatie tot geactualiseerd onderzoek**

**Zienswijze van:** 2, 5, 8

**Samenvatting:** (5) De Provinciale Aanpak Kantorenleegstand kan gevolgen hebben voor de toekomst van het Stationsgebied Driebergen Zeist. De concrete gevolgen voor dit gebied moeten nog blijken uit nog nader behoefte onderzoek. Vooruitlopend op de conclusies van dit onderzoek wordt erop gewezen dat een aantal partners, waaronder de provincie Utrecht, de gemeenten Zeist en de Utrechtse Heuvelrug, al geruime tijd samenwerken in de ontwikkeling van deze locatie. Tijdens het proces zijn verwachtingen gewekt, intenties vastgelegd en soms al afspraken gemaakt met onder andere grondeigenaren over wat er gebouwd mag worden aan oppervlakte kantoorruimte. De afspraken en verwachtingen zijn geformaliseerd in de PRS en de PRV. Artikel 3.6, tweede lid bepaalt het volgende "Een ruimtelijk plan kan bestemmingen en regels bevatten voor nieuw vestiging van kantoren en daarmee samenhangende voorzieningen. Voor de locatie Driebergen Zeist geldt een maximum bruto vloeroppervlakte van 30.000 m<sup>2</sup>". Het vertrouwen en de verwachting wordt uitgesproken, dat de verdere uitvoering van de Provinciale Aanpak Kantorenleegstand voor het Stationsgebied Driebergen Zeist binnen de hierboven genoemde kaders plaatsvindt en de reeds gemaakte afspraken met de betrokken partijen in het Stationsgebied Driebergen Zeist worden gerespecteerd. (8) Geen van de locaties die in PRS/ PRV zijn aangegeven als 'kantoren op knooppuntlocaties' zou van reductie moeten worden uitgesloten, evenals bestaande locaties van herbestemming/ transformatie moeten worden uitgesloten. Verzocht wordt om de toe te voegen plancapaciteit op

de locatie Stationsgebied Driebergen Zeist te schrappen. (2) De provincie verklaart een deel van de plancapaciteit in het Stationsgebied Amersfoort te willen schrappen. Dat is strijdig met het beleid en de regels van de PRS en de PRV, die nieuwe kantoorontwikkelingen op knooppuntlocaties nog mogelijk maken. Aangenomen wordt dat dat het beleid in de PRS leidend is.

**Voorstel reactie PS:** In de PRS is een beperkt aantal locaties aangeduid als 'Kantoren op knooppunten'. Deze goed ontsloten locaties dragen substantieel bij aan de versterking van het (groot)stedelijk milieu of de ruimtelijke kwaliteit. Daarom is het op deze locaties, in tegenstelling tot de rest van de provincie, volgens de PRV toegestaan om plancapaciteit toe te voegen. Voor de locatie Driebergen Zeist staat de PRV toe dat op deze locatie ruimtelijke plannen worden vastgesteld die voorzien in de toevoeging van maximaal 30.000 m<sup>2</sup> bvo kantoorruimte. Uit het Kantorenmarktonderzoek 2015 blijkt dat de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 18.526 m<sup>2</sup> bvo bedraagt. De PRV zal bij de eerstvolgende herijking worden aangepast, zodat er ruimte wordt gegeven voor het toevoegen van maximaal 18.526 m<sup>2</sup> bvo kantoorruimte ten opzichte van de bestaande voorraad.

Ten behoeve van de herontwikkeling in het Stationsgebied Driebergen Zeist zijn afspraken gemaakt tussen de provincie, de gemeenten Zeist en Utrechtse Heuvelrug en eigenaren van vastgoed. Deze afspraken hebben betrekking op de herschikking van functies, die onder andere de noodzakelijke infrastructurele investeringen in het gebied mogelijk maken. Onderdeel van de herschikking is de (gedeeltelijke) sloop van kantoorgebouwen om ruimte te maken voor de infraontwikkeling. Deze kantoorruimte kan, na de realisatie van het nieuwe station en de spoorverbreding, elders binnen de locatie worden teruggebracht. In het recent vastgestelde bestemmingsplan 'Stationsgebied Driebergen Zeist' is de eerste stap van deze herschikking planologisch geregeld, door de betreffende (delen van) de te slopen kantoorgebouwen 'weg te bestemmen'. De tweede stap, het vaststellen van een of meerdere bestemmingsplannen die de uitbreiding van vloeroppervlakte aan kantoren elders binnen de locatie mogelijk maken, gebeurt op een later moment dat mede afhankelijk is van de betreffende initiatiefnemers. Opgemerkt wordt dat er op dit moment in het gebied géén in bestemmingsplannen vastgelegde plancapaciteit aanwezig is die de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren of de uitbreiding van bestaande kantoren mogelijk maakt. Bij toekomstige planologische besluitvorming over onder meer kantoren moet voldaan worden aan de in het Bro opgenomen Ladder voor Duurzame Verstedelijking en moet de actuele regionale behoefte worden aangetoond.

In tegenstelling tot het Stationsgebied Driebergen Zeist is in het Stationsgebied in Amersfoort wel sprake van in bestemmingsplannen vastgelegde plancapaciteit die de nieuwvestiging mogelijk maakt van kantoren. Uit het Kantorenmarktonderzoek 2015 is gebleken dat er sprake is van een substantieel hogere plancapaciteit dan de behoefte aan de ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027. Verwezen wordt naar paragraaf 3.2.1 van de TSK. Bij de herijking zullen de PRS/ PRV worden aangepast.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## **De TSK houdt geen rekening met gemeentelijk beleid**

**Zienswijze van:** 13

Samenvatting: De TSK houdt geen rekening met de Visie Werklocaties van de gemeente Leusden. Op basis van de visie zijn marktpartijen en de gemeente Leusden bezig met het voorbereiden van een nieuw bestemmingsplan, dat tevens voorziet in andere mogelijke functies voor De Plantage.

**Reactie PS:** De TSK is primair gericht op realisatie van het provinciaal belang door middel van reductie van planologische overcapaciteit. Het inpassingsplan zal alleen betrekking hebben op deze reductie en niet op het mogelijk maken van andere functies, tenzij dit vanuit een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk is. Bij het inpassingsplan zal toepassing worden gegeven aan artikel 3.26, lid 5 van de Wro door te bepalen dat de raad bij de inwerkingtreding van het inpassingsplan weer bevoegd is voor de betreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen, waarin andere stedelijke functies dan kantoren kunnen worden opgenomen, in overeenstemming met het provinciale ruimtelijke beleid.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## Betrokkenheid van gemeenten bij geactualiseerd onderzoek

*Zienswijze van:* 4, 10.

**Samenvatting:** (4) Zienswijzeindieners vragen om de toezegging dat zij tijdig en actief betrokken worden bij het opzetten van het geactualiseerde onderzoek naar de benodigde plancapaciteit. (10) Gevraagd wordt snel te starten met het formuleren van de onderzoeksvraag voor het geactualiseerde onderzoek naar de vraag, omdat gemeenten deze cijfers ook nodig hebben bij de actualisaties van bestemmingsplannen.

**Reactie PS:** Inmiddels is het Kantorenmarktonderzoek 2015 uitgevoerd in opdracht van de provincie. Zie ook paragraaf 2.3.4 van de TSK. De reden dat de provincie opdrachtgever is, komt omdat zij verantwoordelijk is voor de besluitvorming ten aanzien van de planreductie. Er kan geen misverstand bestaan over de vraag wie verantwoordelijk is voor het onderzoek, inclusief het opdrachtgeverschap. Gemeenten en marktpartijen zijn tussentijds door het adviesbureau STEC groep, dat het onderzoek heeft uitgevoerd, via panelbijeenkomsten op de hoogte gesteld van de vorderingen van het onderzoek en de keuzes die in de methodiek zijn gemaakt.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassing.

## De TSK houdt geen rekening met regionale en provinciegrens overschrijdende effecten

*Zienswijze van:* 2, 6, 10, 13

**Samenvatting:** (2) Binnen de Regio Amersfoort werken zeven Utrechtse gemeenten en twee Gelderse gemeenten samen. Er is aangedrongen op samenwerking en afstemming met de provincie Gelderland (t.a.v. het kantorenbeleid). De ontwerp-TSK geeft hier geen blijk van, waardoor in het Utrechtse en Gelderse deel van de Regio Amersfoort een andere situatie ontstaat. Dit bemoeilijkt het realiseren van een integrale aanpak. (13) Het vaststellen van TSK kan ertoe leiden dat de economische ontwikkeling van de provincie Utrecht achterop raakt op de ontwikkeling van de provincies Noord Holland en Gelderland. (2) In de PAK is aangegeven af te willen stemmen en tot samenwerking te willen komen. Gevraagd wordt waarom de beoogde samenwerking niet tot stand is gekomen. Gevraagd wordt hoe de provincie Gelderland aan kijkt tegen de aanpak van kantorenleegstand, inpassingsplannen in het bijzonder. Ook de provincies Noord Holland en Flevoland zijn relevant, vanwege de wisselwerking met de kantorenmarkten in onder andere Hilversum, Amsterdam en Almere. Als het kantorenbeleid wordt doorgezet gelden er in deze provincies soepeler vestigingscondities, waardoor wegleffecten dreigen. Gevraagd wordt hoe de provincie Utrecht hier op wil anticiperen. (6) De aanpak is sterk gefocust op de situatie op de kantorenmarkt in de provincie Utrecht. Dit heeft tot gevolg dat de aanpakken van de provincie Utrecht en de provincie Gelderland verschillen. Dit kan voor (provincie)grensregio's regime-verschillen tot gevolg hebben, waardoor de vestigingskeuzen van bedrijven op ongewenste gronden worden bepaald. Voor Veenendaal geldt met name dat het door de provincie Gelderland in de Omgevingsvisie vastgelegde kantorenbeleid veel minder directief is dan in de ontwerp-TSK is vastgelegd. (10) De regionale afspraken mogen er niet toe leiden dat dat er geen invulling meer kan worden gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit en heeft iedere stad recht op zijn eigen dynamiek. Hiertoe is in de PRS voor IJsselstein de A2-zone opgenomen, waarvan de voorbereidingen met lokale ondernemers inmiddels in volle gang zijn. Het is gewenst dat productiebedrijven, dienstverleners en kantoren die historisch doorgroeid zijn, kunnen verhuizen naar een nieuwe locatie en dat de bestaande dan omgevormd wordt tot andere bestemmingen.

**Reactie PS:** De kantorenproblematiek is niet slechts en uitsluitend een economisch probleem, omdat de voorgenomen reductie van planologische overcapaciteit aan kantorenbestemmingen door middel van een inpassingsplan, een goede ruimtelijke ordening dient. Hierdoor wordt een belangrijke bijdrage geleverd aan het economisch vestigingsklimaat in iedere regio.

Bestuurlijk overleg met gemeenten heeft niet geleid tot een gezamenlijke uitvoering van stap 2 ("Het maken van afspraken per regio met gemeenten over plancapaciteit en ombuiging van bestemmingen"), waardoor genoemde afspraken niet tot stand zijn gekomen.

De TSK bevat provinciaal beleid voor het provinciale grondgebied. De provincie heeft met de vaststelling van de PAK, waarvan de TSK onderdeel uitmaakt, invulling gegeven aan de afspraken die zijn gemaakt in het landelijk 'Convenant aanpak leegstand kantoren'. Voor de totstandkoming van deze TSK heeft de provincie overleg

gevoerd met diverse partijen. Terecht is geconstateerd dat in geval van Veenendaal en Amersfoort en Leusden de regionale markt zich uitstrekt over de provinciegrens. Het Kantorenmarktonderzoek 2015 heeft deze effecten meegewogen, door ook de inkomende verhuisbewegingen van buiten de provincie en de daaraan gekoppelde werkgelegenheid mee te wegen in het bepalen van de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027. Gelderland heeft, anders dan de provincie Utrecht, geen vastgesteld beleid om inpassingsplannen vast te stellen ter reducering van eventuele planologische overcapaciteit. Dit geldt ook voor Flevoland en Noord Holland. Daarin verschilt het beleid van de provincies van elkaar. Grensoverschrijdende aspecten zijn inherent aan het decentrale stelsel van de Wro. Dit laat onverlet dat er een vooroverlegverplichting op grond van art. 3.1.1 van het Bro bestaat wanneer er sprake is van een gemeenschappelijk belang. Dit betekent dat bij de vaststelling van een inpassingsplan dat voorziet in de reductie van planologische overcapaciteit in gemeenten als Amersfoort en Veenendaal, vooroverleg met de betreffende provincies en de buurgemeenten moet worden gevoerd.

In reactie op zienswijzeindieners 10 wordt ten aanzien van de gemeente IJsselstein opgemerkt dat het de provincie niet bekend is dat er sprake is van in bestemmingsplannen vastgelegde bestemmingen die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken. Hierbij wordt tevens gewezen op art. 3.5 van de PRV, die het vaststellen van ruimtelijke plannen die bestemmingen en regels bevatten voor nieuwvestiging van zelfstandige kantoren > 1.500 m<sup>2</sup> bvo niet toestaat.

**Voorstel besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassingen.

## **De LDV voorkomt een verdere toename van planologische overcapaciteit**

**Zienswijze van:** 9

**Samenvatting:** De Ladder voor Duurzame Verstedelijking borgt dat verdere overcapaciteit wordt voorkomen.

**Reactie PS:** Terecht wordt gesteld dat de Ladder voor Duurzame Verstedelijking, welke dient te worden toegepast bij planologische besluiten die nieuwe stedelijke ontwikkelingen mogelijk maken, verdere overcapaciteit voorkomt. Deze Ladder voorziet echter niet in de verplichting om bestaande planologische overcapaciteit te reduceren. Bovendien blijkt uit jurisprudentie van de ABRvS dat voortzetting van een nog niet benutte bestemming in een nieuw bestemmingsplan niet wordt aangemerkt als een stedelijk ontwikkeling, zolang de bebouwingsmassa niet toeneemt. In dat geval is de Ladder voor Duurzame Verstedelijking niet van toepassing. Dat betekent dat in deze situatie actualisering van een bestemmingsplan niet leidt tot reductie van planologische overcapaciteit van kantorenbestemmingen.

**Besluit PS:** Deze zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing.

## **2.4 Delen van zienswijzen naar aanleiding van hoofdstuk 4, Aanvullend beleid herbestemming en transformatie van leegstaande kantoren**

### **Het faciliterende spoor van de PAK is niet benoemd**

**Zienswijze van:** 2, 13

**Samenvatting:** (2) Gevraagd wordt waarom de ontwerp-TSK zich beperkt tot het regulerende spoor van de PAK en niet in samenhang is uitgewerkt met het faciliterende spoor; de TSK maakt slechts melding van het faciliterende spoor. Vooral de structurele leegstand baart zorgen. Gevraagd wordt waarom het regulerende spoor van de kantorenaanpak zich niet richt op het aanpakken van de structurele leegstand in plaats van op de plancapaciteit. (13) In eerder beleid heeft de provincie bepaald dat zij voor twee sporen zou kiezen, namelijk regulering en stimuleren van transformatie. De uitgangspunten over het stimuleren van transformatie en herontwikkeling in overleg met de markt, ontbreekt in de TSK. Bovendien wordt niet aangegeven wat de provincie tot op heden heeft gedaan, in overleg met gemeente en marktpartijen, om de leegstand dan wel plancapaciteit terug te dringen.

**Reactie PS:** De PAK bestaat uit een regulerend en een faciliterend spoor. Deze zijn simultaan aan elkaar en wel degelijk in samenhang uitgewerkt. De TSK is onderdeel van het regulerende spoor. In het faciliterende spoor

worden verdere maatregelen uitgewerkt om transformatie en herontwikkeling van leegstaande kantoorgebouwen te ondersteunen. Het regulerende spoor is gericht op planreductie met als doel evenwicht aan te brengen tussen de plancapaciteit en de behoefte aan ten opzichte van aan de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027. Gelet op de omvang van de leegstand van bestaande kantoorgebouwen en de planologische overcapaciteit is er op dit moment van een dergelijk evenwicht geen sprake.

In hoofdstuk 4 van de TSK wordt nader ingegaan op het aanvullend faciliterend beleid. Hiernaar wordt verwezen.

**Besluit PS:** Deze zienswijzen geven geen aanleiding tot aanpassingen.

## 2.5 Overige zienswijzen

### Cijfers

**Zienswijze van:** 1

**Samenvatting:** Op de locatie Snellerpoort nabij het NS Station is een ontwikkelcapaciteit van 51.000 m<sup>2</sup> bvo aanwezig. De gronden zijn privaat eigendom. Het vigerende bestemmingsplan voorziet in de bestemming kantoren. De eigenaren hebben recent gezegd kansen te zien te zien voor de ontwikkeling van de resterende kavels. In het Regionaal Convenant (U-10 gemeenten) is afgesproken dat de kantoorbehoefte van IJsselstein wordt opgevangen in Woerden voor zover er nog kantorenleegstand is. Het is onwenselijk dat in de TSK andere cijfers over deze locatie worden genoemd. Gevraagd wordt om bij de locatie Snellerpoort een nieuwbouwbehoefte van 51.000 m<sup>2</sup> bvo te vermelden in plaats van 15.000 m<sup>2</sup> bvo.

**Reactie PS:** Het Kantorenmarktonderzoek 2015 heeft de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe voegen kantoorruimte op de locatie Snellerpoort tot en met 2027 geraamd op 3.171 m<sup>2</sup> bvo. Dit is buitengemeen veel lager dan de door zienswijzeindieners aangevoerde ontwikkelruimte. Er bestaat geen aanleiding om in het inpassingsplan meer plancapaciteit in stand te laten dan de ter plaatse aanwezige vraag. Verwezen wordt naar de locatiebeschrijving van Snellerpoort in paragraaf 3.2.3 van de TSK.

**Besluit PS:** De zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing.

## Samenwerking tussen provincie en gemeenten

**Zienswijze van:** 2

**Samenvatting:** In de PAK is aangekondigd dat de provincie met gemeenten te willen meedenken over (deels) nieuwe perspectieven voor planlocaties. Gevraagd wordt of de provincie dit nog steeds wil doen. Zo ja, hoe wil de provincie hier vorm en inhoud aan geven en welke inzet wil de provincie richting de betrokken marktpartijen plegen?

**Reactie PS:** Een alternatieve planologische invulling van planlocaties is primair aan gemeenten. De provincie is zoals bij alle ruimtelijke ontwikkelingen bereid om vanuit het provinciale (ruimtelijke) beleid mee te denken. Het faciliterende spoor van de PAK richt zich op de ondersteuning van gemeenten, eigenaren en initiatiefnemers bij het vernieuwen, herbestemmen en transformeren van leegstaande kantoorgebouwen op pand- en gebiedsniveau. Zoals aangegeven in paragraaf 6.1 van de TSK zal de provincie direct na het vaststellen van TSK starten met de voorbereiding van een inpassingsplan dat gericht is op de reductie van planologische overcapaciteit. Deze reductie is gebaseerd op het Kantorenmarktonderzoek 2015 (zie paragraaf 2.3.4 van de TSK). Het inpassingsplan heeft uitsluitend betrekking op planreductie. Door toepassing te geven aan artikel 3.26, lid 5 van de Wro kunnen nieuwe perspectieven voor deze locaties door de betreffende gemeenteraad planologisch worden mogelijk gemaakt (zie paragraaf 3.1 van de TSK).

**Besluit PS:** De zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing.

## Verduidelijking

**Zienswijze van:** 2

**Samenvatting:** Gevraagd wordt om de hieronder aangehaalde passage te verduidelijken. Wat wordt hier concreet bedoeld en waarop is deze stelling gebaseerd? Men herkent zich niet in de stelling: *"Hiermee trekt de provincie de regierol naar zich toe, omdat gemeenten vanwege eigen (financiële) belangen of in het verleden gemaakte afspraken over nog te realiseren plancapaciteit in veel gevallen onvoldoende in staat zijn een (bovenlokale) afweging te maken. Dat zou er in dat geval toe kunnen leiden dat bij het reduceren van planologische overcapaciteit niet altijd de meest optimale keuzes worden gemaakt."*

**Voorstel reactie PS:** Zoals eerder in deze NvB is aangegeven is de provincie vanwege het bovenlokale aspect bij uitstek de bestuurslaag om door middel van een inpassingsplan tot reductie van planologische overcapaciteit over te gaan. Bovendien heeft de provincie ten aanzien van het realiseren van nieuwe kantoren geen eigen grondposities en daarmee samenhangende financiële (en mogelijk andere) belangen. Een aantal gemeenten heeft aangegeven een publiek-private samenwerking (PPS) te zijn aangegaan waarin (onder andere) afspraken zijn gemaakt over het realiseren van nieuwe kantoorgebouwen. De daaruit voortvloeiende afspraken worden in de regel vastgelegd in overeenkomsten. Het risico bestaat dat het handelen van deze gemeenten in belangrijke mate wordt bepaald door haar private belangen. Als een gemeente dergelijke privaatrechtelijke overeenkomsten aangaat, is zij gehouden om alle noodzakelijke inspanningen te leveren om de gemaakte afspraken gestand te doen, een zogenoemde inspanningsverplichting. In PPS-overeenkomsten wordt meestal afgesproken dat de betreffende gemeente zich zal inspannen om de beoogde ontwikkeling planologisch mogelijk te maken door middel van vaststelling van een bestemmingsplan. Als gevolg van sterk gewijzigde omstandigheden op de kantorenmarkt, zou een gemeente vanuit overwegingen van een goede ruimtelijke ordening haar bestemmingsplannen waarin sprake is van opgetreden planologische overcapaciteit, moeten bijstellen. Deze overwegingen kunnen strijdig zijn met de gemaakte PPS-afspraken, waardoor gemeenten hun ruimtelijke plannen niet kunnen of willen herzien. Een belangrijk aspect hierbij is de vrees van gemeenten dat een dergelijke bestemmingsplanherziening tot schadeclaims zal leiden, wegens niet nakoming van de PPS-overeenkomst. Een dergelijke situatie bemoeilijkt het maken van regionale afspraken die voorzien in het afstemmen van de plancapaciteit op de vraag.

**Besluit PS:** De zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing.

**Advies**

**Expertpool**

**Planschade**

**Zienswijze van:** 4

**Samenvatting:** De TSK voorziet op dit moment enkel in een groenbestemming bij het opstellen van inpassingsplannen. Een groenbestemming kan juist planschade opwerpen voor toekomstige plannen. Gevraagd wordt om het advies hieromtrent van de Juridische Expertpool Planschade (JEP).

**Reactie PS:** In paragraaf 3.1 van de vastgestelde TSK wordt aangegeven dat de wijze waarop planreductie in het inpassingsplan zal worden gerealiseerd afhankelijk is van de juridische regeling in het bestemmingsplan. De uitspraken die hierover in de ontwerp-TSK zijn gedaan, hadden uitsluitend indicatieve betekenis. In de voorbereiding van het inpassingsplan moet worden bezien op welke wijze vorm wordt gegeven aan de planreductie. Om een nadelige planologische vergelijking met een toekomstige bestemming die na inwerkingtreding van het inpassingsplan in een opvolgend bestemmingsplan wordt gegeven te voorkomen danwel zoveel mogelijk te beperken, zal in het inpassingsplan indien nodig, duidelijk worden aangegeven dat nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met een (nieuwe) stedelijke ontwikkeling. Verwezen wordt naar paragraaf 1.5 van de TSK.

De advisering van de JEP had uitsluitend betrekking op de vraag of in de ontwerp TSK beschreven planreductie voldoende concreet was om voorzienbaarheid in het leven te roepen.



**Voorstel besluit PS:** De zienswijze geeft geen aanleiding tot aanpassing.

## Duurzaamheid

**Zienswijze van:** 8, 12,

**Samenvatting:** (8) De TSK besteedt nauwelijks aandacht aan het thema duurzaamheid. (12) Argumenten dat de behoefte naar nieuwbouw kantoren groot is omdat bestaande gebouwen niet voldoen aan de nieuwe eisen van het nieuwe werken en duurzaamheid is een misvatting. Veel verouderde kantoren worden op dit moment getransformeerd naar moderne duurzame kantoren. Een voorbeeld hiervan is het hoofdkantoor van ASR in Utrecht-Rijnsweerd.

**Reactie PS:** Het doel van de TSK is de toekomstige reductie van planologische overcapaciteit door middel van een inpassingsplan voorzienbaar te maken. De provincie is van mening dat het reduceren van de planologische overcapaciteit een positieve bijdrage levert aan de vernieuwing van bestaande leegstaande kantoorgebouwen. Op deze wijze draagt de reductie van planologische overcapaciteit bij aan het duurzaam gebruik van de binnenstedelijke ruimte. Verwezen wordt naar paragraaf 1.4 van de TSK.

Verondersteld wordt dat de indiener van zienswijze 12 doelt op paragraaf 2.2.3 van de ontwerp-TSK, waarin wordt gesteld dat bestaande gebouwen wel kunnen worden aangepast aan de gebruikseisen, maar niet kunnen worden verplaatst. Deze passage is bedoeld als onderbouwing voor het feit dat er ondanks de grote leegstand nog wel ruimte moet blijven voor nieuwbouw, zij het op een beperkt aantal locaties. Dit laat onverlet dat vernieuwing van de bestaande voorraad, waarvan het hoofdkantoor van ASR in Utrecht een goed voorbeeld is, wordt toegejuicht. Verwezen wordt naar paragraaf 1.4 van de TSK.

**Voorstel besluit PS:** Deze zienswijzen geven aanleiding tot aanpassing.

## 3 Ontvangen zienswijzen

	Naam indiener	Hoofdstuk
01	Gemeente Woerden	
02	Gemeente Amersfoort	
03	Gemeente Leusden	
04	Gemeente Nieuwegein	
05	Gemeente Utrechtse Heuvelrug	
06	Gemeente Veenendaal	
07	Van As Advocaten i.o.v. H.A. en B.W. Smink	
08	P. Greeven en B. de Wolf, namens Stichting Milieuzorg Zeist e.o.	
09	Regio Amersfoort	
10	U10 gemeenten	

11	P. Göbel namens ING Real Estate Finance Nederland	
12	A. de Waal namens CIG Vastgoed	
13	CMS Derks Star Busmann N.V. namens Van Wijnen Projectontwikkeling Oost B.V.	