



Statenbrief

Aan Provinciale Staten

Onderwerp	Resultaten evaluatie kantorenbeleid
Datum	18-06-2024
Documentnummer	UTSP-852987353-43174
Van	Bianca Lemm
Telefoonnummer	+31634604288
E-mailadres	Bianca.lemm@provincie-utrecht.nl
Domein/opgave	SLO
Team	ECO
Portefeuillehouder	Van Schie, Van Essen
Bijlagen	1. Eindrapport Evaluatie beleid planreductie en kantorentransformatie provincie Utrecht

Geachte leden van Provinciale Staten,

Essentie / samenvatting:

Conform ons coalitieakkoord 2023-2027 is het provinciaal kantorenbeleid geëvalueerd. In deze evaluatie is geconcludeerd dat de keuze van de provincie Utrecht voor het gebruik van een inpassingsplan logisch was. Ook droeg het kantorenbeleid (plancapaciteit reduceren en transformatie faciliteren) bij aan de reductie van de leegstand. Daarmee is het beleid doeltreffend gebleken. Het beleid is in principe doelmatig geweest, al kan niet worden uitgesloten dat een andere aanpak tot dezelfde of betere resultaten had geleid. Feitelijk heeft het beleid zijn werking gehad en zijn in de evaluatie belangrijke inzichten voor toekomstig kantorenbeleid gedeeld. Op 3 juli volgt een er informatiesessie over de resultaten. Op basis van de behoefteraming kantoren (2023), de vastgoedmonitor en deze evaluatie, wordt gezien hoe het kantorenbeleid aangepast wordt. Naar verwachting wordt eind dit jaar een Statenvoorstel voor aanpassing van het kantorenbeleid aan u voorgelegd.

Inleiding:

Vanaf begin 2014 is door de provincie Utrecht ingezet op de afname van de leegstand van kantoren door:

1. het reduceren van de overbodige plancapaciteit, zodat bestaand vastgoed beter blijft benut en nieuwbouw plaatsvindt die aansluit op de behoefte.
2. de inzet op en ondersteuning van de transformatie van het leegstaande, incurante kantoorareaal naar andere functies.

Dat was nodig omdat omstreeks 2009/2010 duidelijk werd dat (gemiddeld) bijna een vijfde van het Utrechtse kantoorareaal leegstond, met bijkomende problematiek als verloedering en verpaupering en daarmee een slechtere ruimtelijke kwaliteit van de betreffende locaties en de omgeving.

De evaluatie van het kantorenbeleid is opgenomen in ons [coalitieakkoord 2023-2027](#). Tegen de achtergrond van een continu veranderende kantorenmarkt en de wens van een evaluatie is opgenomen in het coalitieakkoord, heeft de provincie Utrecht aan onderzoeksbureau Decisio gevraagd een tussentijdse evaluatie van het sinds 2014 ingezette beleid uit te voeren. Ook ervaren diverse Utrechtse gemeenten het provinciaal kantorenbeleid als te restrictief. De evaluatie is samen met de [behoefteraming kantoren \(2023\)](#) en de vastgoedmonitor een

belangrijke bouwsteen in de afweging om het kantorenbeleid aan te passen. De behoefte­raming schetst de aard en omvang van de vraag naar kantoren, waarbij rekening is gehouden met de gevolgen van corona voor de kantorenmarkt. In deze brief informeren we u over de resultaten van deze evaluatie.

Methodiek

In de evaluatie van het beleid stonden de volgende vragen centraal:

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

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

- **Deskresearch**, beleidsreconstructie en opstellen analysekader. In de bijlage in dit rapport is het analysekader voor deze evaluatie opgenomen. Het analysekader is een logisch en herleidbaar overzicht van 'uitgangspunten' waarmee we de doelen, veronderstellingen en werkingsmechanismen van beleid expliciet maken en toetsen op hun effecten.
- **Interviews**: er zijn in totaal 11 interviews (waarvan sommige met meerdere personen) uitgevoerd met vertegenwoordigers van de provincie Utrecht, de belangrijkste kantoorgemeenten, onderzoeksbureau en verschillende marktpartijen (overwegend commercieel vastgoedadvies). De invalshoek voor de interviews was zowel 'economie' als 'ruimtelijke ordening'.
- **Schriftelijke vragenlijst**: er is een schriftelijke vragenlijst (via e-mail/internet) uitgezet onder 43 belanghebbenden; waaronder 26 Utrechtse gemeenten, Utrechtse ondernemersverenigingen en diverse marktpartijen. De vragenlijst is door 15 partijen ingevuld.
- **Sessie over de resultaten**: met gemeenten en marktpartijen voor hun reflectie op de uitkomsten van de evaluatie.
- **Overleggen projectgroep**: bij aanvang, tussentijds en bij afronding van onderzoek zijn resultaten besproken met een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de provincie Utrecht.
- **Overleggen klankbordgroep**: bij aanvang en bij afronding van de evaluatie is een brede klankbordgroep (vertegenwoordigers van gemeenten en regio's) gevraagd te reflecteren op de uitkomsten van de evaluatie.
- **Overleggen gedeputeerden**: bij aanvang en bij afronding van de evaluatie is afgestemd met gedeputeerden Economie en RO&O.

Conclusies evaluatie kantorenbeleid

- **Hoofddoel bereikt: leegstand kantoren in de provincie Utrecht fors gedaald**. In 2022 bedroeg de kantorenleegstand in de provincie Utrecht gemiddeld 7 procent. Dit betekent in ruim 10 jaar een forse daling van de leegstand; omstreeks 2009/2010 stond nog (gemiddeld) bijna een vijfde van het Utrechtse kantoorareaal leeg. Ook in andere provincies is beleid gevoerd op het terugdringen van leegstand en is de leegstand van kantoren de afgelopen jaren (ook) afgenomen, maar minder sterk dan in de provincie Utrecht.
- **Omvangrijk areaal kantoren getransformeerd**. In de periode 2015 tot en met 2019 zijn in de provincie Utrecht veel leegstaande, incurante kantoorpanden uit de markt genomen en dit betekende dat ruim 460.000 vierkante meter kantoor (circa 7 tot 8 procent van de voorraad) getransformeerd is naar woningen (67 procent) of gesloopt is (27 procent).¹ Dit heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van meer woningen in de plaats van kantoren.

¹ Bron: Locatus (2024)

- **Planvoorraad zeer fors gereduceerd, risico op toekomstig leegstand verkleind.** Met het inpassingsplan reduceerde de provincie Utrecht in 2018/2019 zo'n 90 procent van de plancapaciteit voor kantoren. Hiermee werd het risico op toekomstige leegstand (flink) verkleind.
- **De keuze van de provincie Utrecht voor het gebruik van een inpassingsplan was om meerdere redenen logisch.** Vanuit de regierol nam de provincie Utrecht met het inpassingsplan zelf verantwoordelijkheid en een inpassing wijzigt het vigerend planologisch regime waarbinnen kantoorontwikkeling (tot dan toe) mogelijk was. De provincie gaf hiermee uitwerking aan de afspraken van het landelijk convenant: in het convenant was de afspraak gemaakt om op basis van een thematische visie voor iedere kantoorlocatie snel tot concrete acties te komen en dit te vertalen in concrete ruimtelijke plannen.
- **Ingezette kantorenbeleid sloot aan bij marktontwikkeling.** Het besef groeide bij gemeenten en marktpartijen (landelijk) dat er moest worden ingegrepen om de kantorenmarkt meer in balans te brengen. De provinciale insteek gericht op planreductie en kantorentransformatie sloot hier derhalve goed op aan door beleid te formuleren dat gebaseerd was op 'dweilen (transformeren) en de kraan dichtdraaien (reduceren)'.
- **Provinciaal kantorenbeleid droeg positief bij aan reductie leegstand kantoren.** Het beleid was (dus) doeltreffend (effectief). Alleen, de mate waarin het positief heeft bijgedragen, is niet vast te stellen. Externe factoren speelden namelijk ook een rol en daarmee is het effect niet uitsluitend toe te bedelen aan het beleid. Het provinciaal kantorenbeleid leverde vooral een positieve bijdrage aan de reductie van de kantorenleegstand door de provinciale aanpak gericht op de transformatie van kantoren. Indirect heeft dit vervolgens ook een positieve bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van meer woningen.
- **Het kantorenbeleid is in principe doelmatig geweest.** Omdat in de evaluatie niet vastgesteld kon worden dat een andere aanpak tot dezelfde of betere resultaten had geleid. Met de kennis en ervaring van 'nu' hadden, door de kentering in de vastgoed- en gebruikersmarkt, andere (beleids)maatregelen (dan een inpassingsplan) mogelijk een vergelijkbare (positieve) bijdrage geleverd. Maar dit is onzeker en de provincie Utrecht had dat toentertijd, op basis van de toenmalige marktontwikkelingen, niet kunnen voorzien of inschatten.

Inzichten voor de toekomst

Feitelijk heeft het ingezette kantorenbeleid, gericht op planreductie en transformatie, zijn werking gehad. Het hoofddoel, reductie van kantorenleegstand tot op het niveau van gezonde frictieleegstand, is bereikt. Wat nu aan kantorenbeleid rest, zijn de juridische kaders van de provinciale omgevingsvisie en -verordening uit 2013. Tegen deze achtergrond deelt Decisio in de evaluatie inzichten voor toekomstig kantorenbeleid in de provincie Utrecht, op basis van input van de geconsulteerde partijen:

- Behoeft zit niet zozeer in uitbreiding van de planvoorraad, maar meer in het ruimte bieden aan **flexibiliteit en maatwerk** door invulling te geven aan:
 - **Schuiven met resterende plancapaciteit.** Gemeenten hebben behoefte aan een 'per saldo' benadering, waarin met resterende plancapaciteit geschoven kan worden tussen kantorenlocaties. Dit kan gemeenten helpen om efficiënter gebruik te maken van beschikbare ruimte en de behoeften van de markt beter te accommoderen.
 - **'Nieuw voor oud'.** In de Utrechtse kantorenmarkt is, gelet op leegstand, nog wel sprake van twee gezichten in de markt. Aan de ene kant nog enkele locaties met hardnekkige, relatief hoge, leegstand. Aan de andere kant zijn er ook meerdere kantorenlocaties (met als leidend voorbeeld Utrecht Centraal) die naar krapte neigen. Tegen deze achtergrond zou voor de locaties met de meer hardnekkige leegstand bekeken moeten worden of afspraken over 'nieuw voor oud' kunnen bijdragen aan het oplossen van leegstand door leegstaande vierkante meters op een incurante locatie weg te nemen en dezelfde metrages (of minder) aan kantorennieuwbouw op een betere locatie toe te staan.
 - **Flexibiliteit in de demarcaties** (gebiedsaanduidingen). Huidige kantorenlocaties zijn, wegens de juridische insteek van het beleid, scherp afgebakend. Het begrijpen van lokale context en behoeften is echter van groot belang. Als een kantoorontwikkeling op de grens van een

demarcatie past binnen het stedelijk weefsel, goed onderbouwd is en het een toekomstbestendige locatie betreft, kan het zinvol zijn om hier flexibel mee om te gaan. Dit vereist echter duidelijke richtlijnen en transparante besluitvorming om willekeur te voorkomen.

- **Samenwerking en dialoog.** Er wordt door stakeholders veel waarde gehecht aan samenwerking en dialoog tussen gemeenten, de provincie en andere belanghebbenden. Door de voornamelijk juridische invulling van het huidige beleid kwamen verschillende partijen soms tegenover elkaar te staan, terwijl gemeenten en de provincie beiden inzien en onderschrijven dat allen baat hebben bij een goede ruimtelijke ordening en een sterke (lokale) economie. Het is van belang dat partijen meer naast elkaar, in plaats van tegenover elkaar, komen te staan. Het veelvuldig betrekken van verschillende stakeholders in deze evaluatie is door hen ook nadrukkelijk gewaardeerd. Om in de toekomst een nadere concrete invulling te geven aan 'samenwerking en dialoog' bestaat bij de meeste gemeenten de wens voor:
 - Continue **kwalitatieve en kwantitatieve monitoring** van ontwikkeling Utrechtse kantorenmarkt
 - Leidende **principes** te benoemen voor verdere kantorenontwikkeling
 - Gezamenlijk **bewaken/koesteren** van nog beschikbare of mogelijk toekomstig interessante ontwikkellocaties voor kantoren, om te voorkomen dat de grote woningbouwopgave de resterende ruimte voor kantoren teveel onder druk zet.
- **Focus op achterliggende doelen.** Veel knelpunten die ervaren worden, hangen samen met de huidige stringente toepassing van de ruimtelijke kaders. In de dialoog over casussen is de provincie veelal gebonden aan procedures. Hierin schuilt het gevaar dat kansen worden gemist. Het soepel omgaan met grensgevallen, het kunnen schuiven met planvoorraad of maatwerk kunnen allen bijdragen aan een (nog) betere balans tussen vraag en aanbod, niet meer nieuwbouw dan strikt noodzakelijk is, hergebruik en het voorkomen van verpaupering.

Vervolgprocedure:

Op 3 juli volgt een informatiesessie over de resultaten van de evaluatie, dan kunnen ook alle vragen gesteld worden over de uitkomsten die in deze brief zijn gepresenteerd. Dit moment vormt de afronding van de evaluatie. Vervolgens wordt gezien hoe het kantorenbeleid aangepast wordt om optimaal aan te sluiten op de huidige en toekomstige markt. Eerder genoemde inzichten voor toekomstig kantorenbeleid worden hier uiteraard bij betrokken. Op basis van de evaluatie is de conclusie dat de uitgangspunten van het beleid op hoofdlijnen in stand kunnen blijven, maar dat een aantal zaken wel aanpassing vergen. Het gericht toevoegen op de beste plekken en reduceren van de kantorenvoorraad op andere plekken, blijven de belangrijkste uitgangspunten. Het voornemen is om meer in te zetten op flexibiliteit en locatiespecifieke afwegingen die bijdragen aan deze uitgangspunten. Naar verwachting wordt eind dit jaar een Statenvoorstel voor aanpassing van het kantorenbeleid aan u voorgelegd.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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