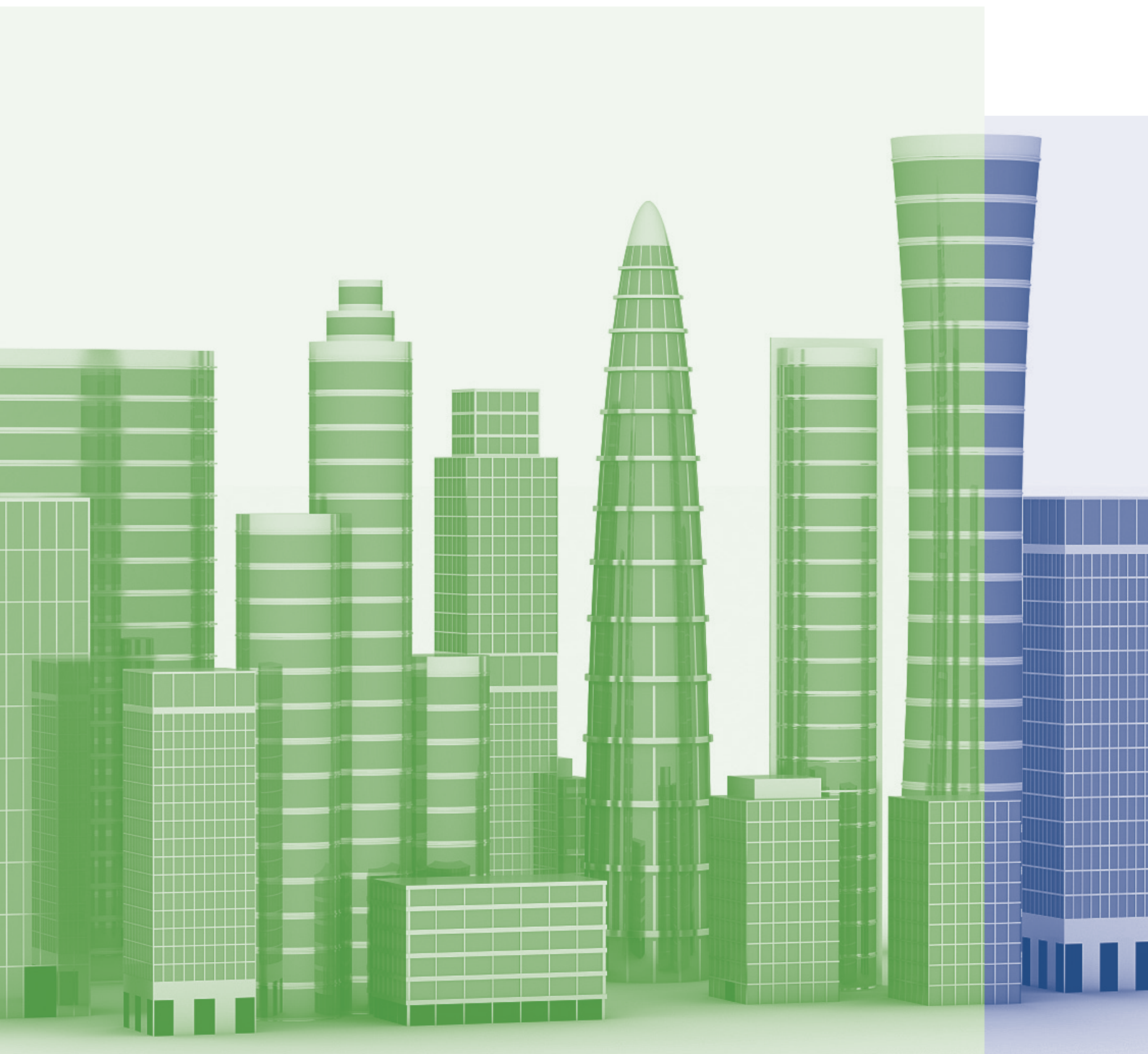




randstedelijke rekenkamer

Flevoland • Noord-Holland • Utrecht • Zuid-Holland



Quick scan Stand van zaken uitvoering
Convenant aanpak leegstand kantoren

*met reactie
GS Utrecht*

Stand van zaken uitvoering Convenant aanpak leegstand kantoren

Quick scan

met reactie GS Utrecht

Amsterdam, maart 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Reactie Gedeputeerde Staten	5
Nawoord Rekenkamer	9
1. Inleiding.....	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Probleemstelling	15
1.3 Afbakening	15
1.4 Werkwijze	15
1.5 Leeswijzer	16
2. Reductie plancapaciteit	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Samenvatting	19
2.3 Flevoland	20
2.4 Noord-Holland	22
2.5 Utrecht	25
2.6 Zuid-Holland	27
3. Herontwikkeling en transformatie	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Samenvatting	32
3.3 Flevoland	32
3.4 Noord-Holland	34
3.5 Utrecht	36
3.6 Zuid-Holland	38
BIJLAGE A Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen	41
BIJLAGE B Lijst van geraadpleegde bronnen	43



Samenvatting

Het doel van deze quick scan is om inzichtelijk te maken in hoeverre de Randstadprovincies de afspraken uit het Convenant aanpak leegstand kantoren zijn nagekomen.

Deze quick scan wijkt af van de meer traditionele onderzoeken die de Rekenkamer uitvoert. In het Convenant is opgenomen dat de op de provincies betrekking hebbende afspraken binnen twaalf maanden na de ingangsdatum (27 juni 2012) van het Convenant afgerond moeten zijn. Bij de oriëntatie op het onderzoek is door betrokkenen aangegeven dat deze afspraak vooral als een ambitieuze planning moet worden gezien en dat die in de praktijk moeilijk realiseerbaar zal zijn. De Rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om in de quick scan de stand van zaken rondom de afspraken uit het Convenant in kaart te brengen en geen oordeel over de planning te geven. Tevens geven wij geen inhoudelijke beoordeling over het ambitieniveau van de beoogde planreductie en hebben wij niet beoordeeld of het beoogde traject door de provincie optimaal wordt ingestoken. In de quick scan zijn derhalve geen conclusies en aanbevelingen opgenomen. Wel is een bestuurlijk reactie gevraagd, zodat de visie van het college van Gedeputeerde Staten aan de quick scan kon worden toegevoegd.

Deze quick scan maakt ook inzichtelijk wat de provincies in faciliterende zin doen om herontwikkeling en transformatie mogelijk te maken, hiervan worden ook enkele voorbeelden gegeven.

Reductie plancapaciteit

De tabel hieronder beschrijft in hoeverre de Randstadprovincies invulling hebben gegeven aan de afspraken uit artikel 3 'Ruimtelijke beleidskaders' uit het Convenant. In dit artikel is afgesproken welke stappen gemeenten en provincies samen met de marktpartijen zullen nemen om tot regionale herprogrammering te komen.

Stand van zaken afspraken artikel 3 Randstadprovincies

Artikel 3. ...	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
1a Visie opgesteld	Ja, in 2010 en 2011.	Ja, voor NH-Zuid in 2011, voor NH-Noord in 2013.	Ja, in 2012.	Ja, in 2010. Van de geambieerde planreductie van 2 mln. m ² is t/m 2012 750.000 m ² gerealiseerd.
1b Concrete doelstellingen bepaald	Ja, in 2010 & 2011 en in 2012 aangescherpt.	Deels, in NH-Zuid in 2011 en in 2012 aangescherpt. Nog niet voor NH-Noord.	Ja, in 2012.	Ja, in 2010.
1c Toekomstperspectief per locatie aangewezen	Voorstel voor Almere en Lelystad wordt nog nader uitgewerkt.	Voorstel voor NH-Zuid wordt nog nader uitgewerkt. Nog niet voor NH-Noord.	Voorstel ligt er en wordt nog nader uitgewerkt.	Voorstel provincie aan regio's gedaan. Regio's aan zet.
2 EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader gebruikt voor visie	Nee, want visie was eerder opgesteld dan Convenant.	Nee, visie was voor NH-Zuid eerder opgesteld dan Convenant.	Deels, EIB-kantorenmonitor niet en BCI-begrippenkader wel	Ja, in 2012.

Artikel 3. ...	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
3 Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in PSV en kantorenbeleid geformuleerd	Ja.	Deels, afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in PSV, kantorenbeleid alleen voor NH-Zuid geformuleerd.	Ja.	Deels, afstemming vraag en aanbod niet als ruimtelijk belang opgenomen, kantorenbeleid wel geformuleerd.
4 Planreductie en toekomstperspectief ruimtelijk geborgd	Deels, planreductie wel op gemeenteniveau, maar niet op locatieniveau en toekomstperspectief niet.	Deels, planreductie alleen voor NH-Zuid, toekomstperspectief niet.	Nee, (nog) niet.	Deels, planreductie niet, toekomstperspectief alleen kantoorontwikkellocaties.

Herontwikkeling en transformatie

Het Convenant bevat tevens twee afspraken waarmee de provincies kunnen bijdragen aan het tot stand komen van transformatie (en herontwikkeling en sloop) van incurante kantoorpanden, namelijk 1) door bij te dragen aan de vorming van regionale kantorenfondsen en 2) door de markt te faciliteren.

Met betrekking tot de regionale kantorenfondsen constateren de Randstedelijke provincies medio 2013 dat de regionale kantoorfondsen niet van de grond komen. De minister van Infrastructuur en Milieu geeft eind 2013 aan dat er vanuit marktpartijen vooralsnog onvoldoende commitment is om regionale kantorenfondsen op te willen richten.

Naast het aanwijzen van het toekomstperspectief per kantoorlocatie (zie 1c in de tabel hierboven) kan de provincie ervoor kiezen om transformatie te faciliteren door bijvoorbeeld partijen bij elkaar te brengen of actief op zoek te gaan naar transformatiemogelijkheden. In de tabel hieronder is dit voor de Randstadprovincies weergegeven.

Provinciale initiatieven om transformatie te faciliteren

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
geen	Financiële bijdrage aan de Kantorenloods die transformatie stimuleert en faciliteert.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financieren van de 'wasstraat': Dit is een quick scan waarin externe experts de transformatie-mogelijkheden van een leegstaand pand in kaart brengen. 2. Het financieren van externe experts voor het opstellen van een transformatie-aanpak voor grotere locaties met een hoge leegstand. 	geen

Reactie Gedeputeerde Staten

Op de hierna volgende pagina's is de reactie van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht opgenomen.



Randstedelijke Rekenkamer
De heer Molenaar en mevrouw Hoederdos-Metselaar
Teleportboulevard 110
1043 EJ AMSTERDAM

DATUM	11 februari 2014	TEAM	MEC
NUMMER	80F3FA3E	REFERENTIE	M. Fellingner
UW BRIEF VAN	28 januari 2014	DOORKIESNUMMER	2720
UW NUMMER	2014/GM/009	E-MAILADRES	mariken.fellinger@provincie-Utrecht.nl
BIJLAGE	geen	ONDERWERP	Bestuurlijke wederhoor op Quickscan Kantorenaanpak

Geachte heer Molenaar en mevrouw Hoederdos-Metselaar,

Per e-mail heeft u ons op 28 januari 2014 2013 het concept van de quickscan 'Stand van zaken uitvoering Convenant aanpak leegstand kantoren' toegezonden. U heeft hierbij het verzoek gedaan om in het kader van bestuurlijk wederhoor een reactie te geven op deze quickscan. Wij hebben met interesse kennis genomen van de resultaten van uw quickscan. Graag merken wij hierna het een en ander op.

Ten aanzien van het toekomstperspectief per locatie (artikel 3.1.c) en de ruimtelijke borging van planreductie en toekomstperspectief (artikel 3.4) zijn wij verder dan in de quickscan is aangegeven. Planreductie is al in de huidige Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en – Verordening 2013-2028 geborgd: nieuwvestiging van kantoren is niet mogelijk, met uitzondering van enkele OV-knooppunten. Wanneer een kantoor nog niet is gebouwd, er geen bouwvergunning of omgevingsvergunning is aangevraagd, er geen zicht is op realisatie van het gebouw en het gebruik overeenkomstig de bestemming kantoren, dan dient dat bestemmingsplan niet langer te voorzien in een kantorenbestemming. Aanvullend hierop hebben Provinciale Staten op 3 februari 2014 unaniem de aanpak vastgesteld om verdergaande reductie te verzekeren. Deze aanpak houdt in dat in 2014 de provincie haar verantwoordelijkheid neemt door in een thematische structuurvisie kantoren uitspraken per locatie te doen, om vervolgens in inpassingsplannen reductie van harde plancapaciteit te regelen en bestemmingen van bestaande kantoren te verruimen.

Wij gaan met onze aanpak verder dan in het landelijk convenant is afgesproken: we nemen onze verantwoordelijkheid ten aanzien van het voorkomen van planschade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Dit doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid van gemeenten en marktpartijen om invulling te geven aan artikel 4 van het convenant. Daar waar gemeenten en marktpartijen komen tot oplossingen die passen binnen de regionale kaders ligt het voor de hand deze te faciliteren en op te nemen in de structuurvisie en inpassingsplannen. In de praktijk blijkt echter dat deze acties uit het convenant lang niet door alle partijen zijn opgepakt. Conform de afspraken in het convenant hadden deze acties binnen twaalf maanden na tekening van het convenant in juni 2012 moeten zijn afgerond. Dat is niet gebeurd, mede door het *prisoners dilemma* waarin marktpartijen en gemeenten elkaar onderling in de greep houden. Met onze aanpak denken we de in het convenant beoogde doelen maximaal en met de benodigde snelheid te ondersteunen.

In combinatie met het faciliteren van herontwikkeling en transformatie is de totale aanpak van de Provincie Utrecht erop gericht dat partijen meer gaan investeren op bestaande locaties en minder in nieuwbouw waardoor de leegstand afneemt.

Wij willen u bedanken voor het onderzoek dat u heeft uitgevoerd en de informatie die dit onderzoek heeft opgeleverd.

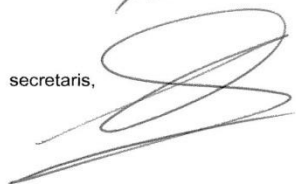
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Utrecht,
namens hen,

voorzitter,



secretaris,





Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer dankt GS voor hun reactie op de quick scan. De reactie geeft aanleiding tot het maken van een toelichtende opmerking.

GS geven in hun reactie aan dat de planreductie in de huidige provinciale structuurvisie al is geborgd. Zoals in ons rapport ook is opgenomen, is in de provinciale ruimtelijke structuurvisie 2013 – 2018 aangegeven dat in bestemmingsplannen geen nieuwe bestemming kantoren is toegestaan buiten de aangewezen locaties op knooppunten. Bestaande plancapaciteit kan bij actualisering van een bestemmingsplan uitsluitend worden gehandhaafd als er in de planperiode zicht is op gebruik als kantoor (blijkend uit vastgestelde visies, onderzoeken of contracten). Wij beamen dat de provincie hiermee een rem zet op de bouw van nieuwe kantoren. De aanpak kantorenleegstand die PS op 3 februari 2014 hebben vastgesteld, houdt in dat de keuzes die gemaakt zullen worden voor het reduceren van plancapaciteit en ombuiging van bestemmingen, vastgelegd zullen worden in een thematische structuurvisie. Vervolgens wil de provincie met inpassingsplannen regelen dat de vastgelegde keuzes uit de structuurvisie ook daadwerkelijk uitgevoerd gaan worden. De Rekenkamer is van mening dat deze aanpak perspectief biedt voor het realiseren van de convenantafspraken. Omdat deze aanpak echter nog gerealiseerd moet worden, constateren wij in de quick scan dat de planreductie en toekomstperspectieven op locatieniveau (nog) niet ruimtelijk zijn geborgd. Wij zullen met belangstelling volgen hoe de provincie Utrecht deze aanpak van kantorenleegstand gaat realiseren.



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond

Leegstand kantoren

De kantorenvorraad in Nederland bedraagt begin 2013 ruim 49,1 miljoen m². Hiervan staat 7,2 miljoen m² leeg, ofwel 14,6%.¹ In Tabel 1 is voor 22 gemeenten in de Randstad aangegeven hoe groot de kantorenvorraad is en wat het leegstandspercentage is.

Tabel 1 Kantorenvorraad en leegstand in 22 Randstadgemeenten²

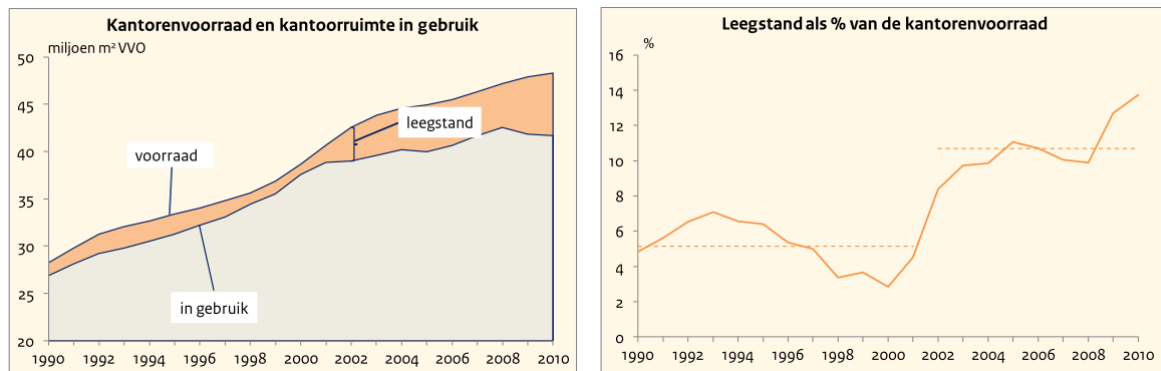
Gemeente	Vorraad m ²	Leeg %	Gemeente	Vorraad m ²	Leeg %
Almere	588.000	25	Houten	246.000	15
Amersfoort	846.000	20	Leiden	522.000	12
Amstelveen	648.000	26	Leidschendam-Voorburg	283.000	34
Amsterdam	6.065.000	18	Nieuwegein	522.000	29
Capelle aan den IJssel	488.000	30	Rijswijk	892.000	18
Delft	392.000	10	Rotterdam	3.432.000	16
Den Haag	4.138.000	10	Schiedam	217.000	11
Diemen	286.000	12	Stichtse Vecht (Maarssen)	164.000	25
Gouda	342.000	26	Utrecht	2.706.000	9
Haarlemmermeer	1.411.000	20	Veenendaal	173.000	26
Hilversum	614.000	14	Zoetermeer	633.000	21

Het leegstandspercentage verschilt sterk per gemeente. Van de 22 in de tabel opgenomen gemeenten is het leegstandspercentage het laagst in Utrecht (9%) en het hoogst in Leidschendam-Voorburg (34%). Het valt op dat hoge percentages leegstand voorkomen bij gemeenten in alle vier de Randstadprovincies.

De leegstand is de afgelopen jaren toegenomen als gevolg van een groei van de voorraad kantoren en een stabiliserende vraag naar kantoren. Zie Figuur 1.

¹ Peildatum 1-1-2013. DTZ Zadelhof (2013), Nederland compleet - Factsheets kantoren- en bedrijfsruimte

² Peildatum 1-1-2013. DTZ Zadelhof (2013), Nederland compleet - Factsheets kantoren- en bedrijfsruimte



Figuur 1 Kantorenvoorraad en leegstand sinds 1990³

Het Centraal Planbureau (CPB) geeft in een notitie over de kantorenmarkt aan dat vanuit historisch perspectief de hoge leegstand op zich nog niet tot grote zorgen hoeft te leiden.⁴ De verwachte daling van de werkgelegenheid (mede als gevolg van de vergrijzing) en de mogelijke daling van het kantoorgebruik per werkende (mede als gevolg van het 'nieuwe werken') kunnen volgens het CPB echter leiden tot problemen. Er bestaat een grote kans tot een krimpende behoefte aan kantoren en een structureel hoge leegstand. Zelfs bij een complete nieuwbouwstop zou sprake kunnen zijn van een structureel hoge leegstand.⁵ Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) komt in een uitgebreide analyse naar het systeem dat ten grondslag ligt aan het overaanbod tot eenzelfde conclusie. Daarnaast concludeert het PBL dat het overaanbod mede is ontstaan door een ruimhartig ruimtelijk beleid en weinig bovenlokale afstemming. Gemeenten hebben naast het belang van een goede ruimtelijke ordening ook een financieel belang (als gevolg van hun grondposities) bij de ontwikkeling van nieuwe kantoorlocaties.⁶

De Nederlandse Bank (DNB) waarschuwt dat er na de kredietcrisis en de eurocrisis een vastgoedcrisis dreigt. Het overaanbod zou volgens DNB niet alleen met conjunctuur te maken hebben, maar ook met structurele veranderingen.⁷ Hugo Priemus, emeritus hoogleraar, noemt de crisis in het commerciële vastgoed zelfs ernstiger dan die op de huizenmarkt.⁸ Adviesbureau AOS Studley geeft aan dat er ook sprake is van 'verborgen leegstand'. Het gaat hierbij om verhuurde vierkante meters kantooroppervlak die door de huurder ongebruikt blijven. De verklaring hiervoor zou zijn dat het afbouwen van huurcontracten veelal trager gaat dan het afscheid nemen van werknemers. Het cijfer dat AOS Studley aan de verborgen leegstand koppelt is fors, namelijk 6 miljoen vierkante meter, ofwel 12,4% van het totaal.⁹ Dit in combinatie met de hiervoor genoemde leegstandpercentages verklaart de vele ongebruikte kantoorimeters van dit moment.

Een structureel hoge leegstand heeft verschillende gevolgen:¹⁰

- Delen van steden komen in een neerwaartse spiraal van functionele veroudering en verloedering;
- Ruimteverspilling;

³ CPB (2012), Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief, p. 3

⁴ Fictieleegstand van zo'n 4% tot 5% van de kantorenvoorraad is gangbaar. Bron: EIB (2012), Landelijke samenvatting kantorenmonitor

⁵ CPB (2012), Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief

⁶ PBL (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten

⁷ www.fd.nl

⁸ www.volkskrant.nl

⁹ www.fd.nl

¹⁰ CPB (2012), Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief; PBL (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten & Rijk (2011), Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren & E-mail de heer De Jonge, 20 december 2013

- Gebiedsontwikkelingen vallen stil of worden aangepast;
- Gemeenten moeten sterk afboeken op grondportefeuilles, wat vaak leidt tot flinke exploitatieproblemen;
- Beleggers zoals pensioenfondsen halen lagere rendementen. Dit kan leiden tot hogere premies en lagere pensioenuitkeringen, met een verlaagde koopkracht als gevolg;
- Banken worden gedwongen af te schrijven op verstrekte hypotheekleningen, omdat veel leningen hoger zijn dan de waarde van het onderpand. Hiermee wordt ook de toegang tot krediet moeilijker;
- De vastgoedmarkt is een belangrijke sector van de financiële markt; grote leegstand kan de stabiliteit van het gehele financiële systeem bedreigen.

Convenant

Om de problematiek van leegstaande kantoren tegen te gaan is in juni 2012 het 'Convenant aanpak leegstand kantoren' gesloten. Dit Convenant volgde op een eerdere kantorentop in 2010 en een actieprogramma uit 2011 om de problematiek van hoge leegstand aan te pakken.¹¹

In het Convenant, dat door de voorzitter van het IPO is ondertekend, is concreet aangegeven wat er van de deelnemende partijen (zowel overheden als marktpartijen) verwacht wordt. Het hoofddoel van het Convenant is het bereiken van een goed functionerende kantorenmarkt.¹²

Naast het IPO zijn het Rijk en de VNG de andere deelnemende overheden bij het Convenant. Daarnaast zijn er zes deelnemende marktpartijen.¹³ De gedachte achter het Convenant is dat de deelnemers de problematiek, die zowel financieel-economisch gevolgen als maatschappelijke gevolgen heeft, gezamenlijk aanpakken. In het Convenant is door de deelnemers geconcludeerd dat in de kantorenregio's de kantorenmarkt niet goed functioneert en dat de normale marktwerking en het bestaande reguleringsinstrumentarium niet leiden tot het gewenste resultaat. Een goed functionerende kantorenmarkt is volgens de deelnemers een kantorenvorraad die beter toegesneden is op de diverse gebruikersvragen qua kwaliteit, locaties, gebouwfunctionaliteit en omvang.

In het Convenant is de rol van de provincie als volgt omschreven:¹⁴ *"het succes van een gebiedsgerichte aanpak van de leegstand de verantwoordelijkheid is van marktpartijen en overheden op regionaal en lokaal niveau en dat de regie over de aanpak een verantwoordelijkheid is van de provincies"*. In artikel 3 'Ruimtelijk beleidskaders' is aangegeven wat qua regionale herprogrammering verwacht wordt van de provincies en gemeenten. Hieronder valt het maken van afspraken binnen kantorenregio's, het benutten van begrippenkaders, het formuleren van kantorenbeleid en de vertaling daarvan in het ruimtelijk instrumentarium. In het artikel is ook opgenomen dat dit moet plaatsvinden binnen twaalf maanden na ondertekening van het Convenant. Op deze wijze worden naar verwachting de mogelijkheden voor nieuwbouw van kantoren ingeperkt. Daarnaast voldoet de bestaande kantorenvorraad niet meer aan de vraag. Om incurante kantoorpanden aan de markt te onttrekken, is transformatie of sloop nodig.¹⁵ Herontwikkeling¹⁶ is erop gericht om de bestaande kantorenvorraad beter op de

¹¹ Rijk e.a. (2010), Slotverklaring Kantorentop Rijswijk 25 mei 2010 & Rijk (2011), Actieprogramma Aanpak leegstand kantoren

¹² Rijk e.a. (2012), Convenant Aanpak leegstand kantoren & IPO (2012) & www.ipo.nl

¹³ De vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN), de vereniging Vastgoed Belang, de vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, De kennis- en netwerkorganisatie CoreNet Global Benelux, Facility Management Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken.

¹⁴ Rijk e.a. (2012), Convenant Aanpak leegstand kantoren, overweging b

¹⁵ Transformatie van kantoren betreft het veranderen van de bestemming van een bestaand kantoor. Bij het slopen van een bestaand kantoor, komt daarvoor geen andere bestemming terug (het kavel blijft leeg achter). Bron: Rekenkamer Amsterdam (2013), Transformatie van leegstaande kantoren, pp. 5-6.

¹⁶ Herontwikkelen betreft het vervangen en/of vernieuwen van bestaande kantooruimte op dezelfde locatie. Bron: Rekenkamer Amsterdam (2013), Transformatie van leegstaande kantoren, pp. 5-6.

vraag af te stemmen. Artikel 3.1c en 5 beschrijven welke inzet de provincie zal doen om herontwikkeling, transformatie of sloop te faciliteren, namelijk het aanwijzen van een toekomstperspectief¹⁷ per kantoorlocatie (art. 3.1c) en het mede mogelijk maken van een regionaal kantorenfonds (art. 5).¹⁸

In het Convenant is ook aangegeven wat het aangewezen toekomstperspectief betekent voor de kantoorgebieden, namelijk:¹⁹

- In Transformatiegebieden is sprake van integrale gebiedsontwikkeling naar andere functie(s). Beleggers werken actief mee aan sloop en transformatie. In deze gebieden richten ontwikkelaars zich op herontwikkeling, transformatie en sloop. Ontwikkelaars voegen geen kantoor meters toe in Transformatiegebieden.²⁰
- In Beperkingsgebieden is sprake van krimp van de kantorenvorraad. Beleggers investeren selectief in kwaliteitsverbetering en verduurzaming van kantoren die hun functie kunnen behouden. Zij richten zich in deze gebieden tevens op sloop en transformatie. Daarbij zoeken zij samenwerking met eigenaren en gebruikers van aangrenzende kantoren om leegstand te clusteren en daarmee onttrekking aan de voorraad van een van die kantoren mogelijk maken. In Beperkingsgebieden richten ontwikkelaars zich op herontwikkeling, transformatie en sloop. Ontwikkelaars voegen geen kantoor meters toe in Beperkingsgebieden.²¹
- In Balansgebieden is sprake van consolidatie van de kantorenvorraad. Ontwikkelaars richten zich op herontwikkeling, transformatie en sloop. Ontwikkelaars zijn terughoudend met het toevoegen van kantoor meters in Balansgebieden.²²
- In Groeigebieden is sprake van uitbreiding van de kantorenvorraad. Ontwikkelaars ontwikkelen nieuwbouw van kantoren en uitsluitend met een hoog niveau van duurzaamheid en flexibiliteit met het oog op toekomstige nieuwe gebruikers en andere functie(s).²³

Buiten Groeigebieden zijn beleggers terughoudend met het aankopen van en beleggen in nieuwe kantoren. Ontwikkelaars onderbouwen bij nieuwbouw van kantoren buiten de Groeigebieden waar mogelijk samen met de gebruiker welke opties zijn onderzocht, waarom gekozen is voor nieuwbouw en waarom op die locatie.²⁴

In de analyse naar het overaanbod van het PBL uit april 2013 wordt aangegeven dat de uitvoering van het Convenant niet zonder problemen gaat. Een aantal gemeenten (waaronder Utrecht, Den Haag en Rotterdam) heeft bijvoorbeeld aangegeven zich aan het Convenant te willen onttrekken. Daarnaast stelt ook Hans de Jonge, hoogleraar aan de TU Delft en ex-voorzitter van de Kantorentop, in een uitzending van BNR dat een aantal partijen zich niet aan de afspraken van het Convenant houdt. Het zou met name fout gaan bij de regionale kantoorfondsen. In een brief aan de Tweede Kamer van minister Blok over de voortgang van de uitvoering van het Convenant is aangegeven dat de betrokken partijen druk bezig zijn met het vorm en inhoud geven van de

¹⁷ Het toekomstperspectief is de aanduiding van het ontwikkelingspotentieel van een kantorenlocatie in termen van uitbreiding, consolidatie of krimp van de kantorenvorraad of integrale gebiedsontwikkeling naar andere functie(s). In het Convenant worden de verschillende locaties respectievelijk aangeduid als Groeigebied, Balansgebied, Beperkingsgebied en Transformatiegebied.

¹⁸ In Hoofdstuk 2 en 3 van deze quick scan is de volledige tekst van respectievelijk de artikelen 3 en 5 opgenomen.

¹⁹ Art. 6 en 7 Convenant

²⁰ Art. 7.3, 8.3 en 8.5 Convenant

²¹ Art. 7.2, 8.3 en 8.5 Convenant

²² Art. 8.3 en 8.4 Convenant

²³ Art. 8.2 Convenant

²⁴ Art. 7.5 en 8.7 Convenant

doelen. Daarbij is aangegeven dat het werken naar 'de geest' van het Convenant voorop staat en niet zozeer naar 'de letter'.²⁵

1.2 Probleemstelling

Het doel van deze quick scan is om inzichtelijk te maken in hoeverre de Randstadprovincies de afspraken uit het Convenant aanpak leegstand kantoren zijn nagekomen.

Centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre zijn de Randstadprovincies de afspraken uit het Convenant aanpak leegstand kantoren nagekomen?
--

Deelvragen:

Reductie plancapaciteit:

1. In hoeverre hebben de Randstadprovincies de afspraken gericht op reductie van plancapaciteit (art. 3) uitgevoerd?

Herontwikkeling en transformatie:

2. In hoeverre zetten de Randstadprovincies zich in om herontwikkeling, transformatie of sloop te faciliteren (art. 3.1c en 5)?

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op:

- De afspraken uit het Convenant aanpak leegstand kantoren die betrekking hebben op de provincies (m.n. artikelen 3 en 5) en het nakomen daarvan door de vier Randstadprovincies.

Het onderzoek richt zich niet op:

- De effectiviteit van het, als gevolg van de afspraken uit het Convenant aanpak leegstand kantoren, opgestelde beleid.

1.4 Werkwijze

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn wij bij de provincie nagegaan of de afspraken uit het Convenant zijn nagekomen. Door middel van deskresearch en interviews met provincieambtenaren is de benodigde informatie verzameld. Om de context van het Convenant en de rol van de provincies binnen deze context goed te begrijpen hebben wij ook enkele gesprekken gevoerd met betrokkenen buiten de provincie.

Deze quick scan wijkt af van de meer traditionele onderzoeken die de Rekenkamer uitvoert. In het Convenant is opgenomen dat de op de provincies betrekking hebbende afspraken binnen twaalf maanden na de ingangsdatum (27 juni 2012) van het Convenant afgerond moeten zijn. Bij de oriëntatie op het onderzoek is door betrokkenen

²⁵ www.bnr.nl; PBL (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten & Rijk (2013), Brief voortgang en uitvoering Convenant Aanpak Leegstand Kantoren en uitkomst Kantorentop

aangegeven dat deze afspraak vooral als een ambitieuze planning moet worden gezien en dat die in de praktijk moeilijk realiseerbaar zal zijn. De Rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om in de quick scan de stand van zaken rondom de afspraken uit het Convenant in kaart te brengen en geen oordeel over de planning te geven. Tevens geven wij geen inhoudelijke beoordeling over het ambitieniveau van de beoogde planreductie en hebben wij niet beoordeeld of het beoogde traject door de provincie optimaal wordt ingestoken. In de quick scan zijn derhalve geen conclusies en aanbevelingen opgenomen. Wel is een bestuurlijk reactie gevraagd, zodat de visie van het college van GS aan de quick scan kon worden toegevoegd.

Deze quick scan maakt ook inzichtelijk wat de provincies in faciliterende zin doen om herontwikkeling en transformatie mogelijk te maken, hiervan worden ook enkele voorbeelden gegeven.

Dit onderzoek is uitgevoerd door drs. Annelies Eggebeen, Maarten Franken MSc (onderzoekers) en drs. Arjan Wiggers (directielid).

1.5 Leeswijzer

In Hoofdstuk 2 is deelvraag 1 (Reductie plancapaciteit) beantwoord. Voor elke Randstadprovincie is in beeld gebracht wat de stand van zaken is. Hoofdstuk 3 beantwoordt deelvraag 2 (Herontwikkeling en transformatie).

HOOFDSTUK 2

Reductie plancapaciteit

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft in hoeverre de Randstadprovincies invulling hebben gegeven aan de afspraken uit artikel 3 'Ruimtelijke beleidskaders' uit het Convenant. In dit artikel is afgesproken welke stappen gemeenten en provincies samen met de marktpartijen²⁶ zullen nemen om tot regionale herprogramming te komen. De aspecten uit artikel 3 van het Convenant die de Rekenkamer is langsgelopen, zijn weergegeven in Tabel 2.

Tabel 2 Aspecten uit artikel 3 van het Convenant die door de Rekenkamer in kaart zijn gebracht²⁷

Aspect uit art. 3	Toelichting
1a Visie opgesteld	In een visie is de verwachte ontwikkeling van de vraag afgezet tegen de huidige voorraad en plancapaciteit ²⁸ .
1b Concrete doelstellingen bepaald	Concrete doelstellingen zijn bepaald voor de gewenste plancapaciteit per door de provincie onderscheiden kantorenregio ²⁹ .
1c Toekomstperspectief per locatie aangewezen	Per kantoorlocatie is het toekomstperspectief (Groeigebied, Balansgebied, Beperkingsgebied of Transformatiegebied) aangewezen.
2 EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader gebruikt voor visie	Voor het opstellen van de visie zijn de EIB-kantorenmonitor en het BCI-begrippenkader gebruikt. ³⁰
3 Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in PSV en kantorenbeleid geformuleerd	De afstemming van vraag en aanbod voor ontwikkeling van nieuwe kantoren is als ruimtelijk belang in de structuurvisie opgenomen en kantorenbeleid is geformuleerd.
4 Planreductie en toekomstperspectief ruimtelijk geborgd	De met de regio overeengekomen planreductie en het toegewezen toekomstperspectief is op locatieniveau geborgd in het ruimtelijk instrumentarium.

²⁶ Marktpartijen zijn ondernemingen die actief zijn in een kantorenregio, aldus het Convenant.

²⁷ Artikel 3 maakt ook afspraken over 'een aanduiding van de wijze waarop de gemeente in samenwerking met marktpartijen per locatie het toekomstperspectief uitwerkt in een gebiedsvisie en binnen welke termijn deze gebiedsvisies gereed zijn (art. 3.1d)' en 'een uiteenzetting van de voordelen van de afspraken voor de gebruikers- en belanghebbenden en het maatschappelijk belang (art. 3.1e)'. De Rekenkamer heeft deze aspecten niet bekeken omdat deze quick scan beperkt is tot de hoofdlijnen van de provinciale afspraken in het Convenant.

²⁸ Onder plancapaciteit wordt in het Convenant verstaan 'de ruimte voor toevoeging van kantoren binnen vastgestelde bestemmingsplannen, ontwerp bestemmingsplannen, structuurvisies en de ruimte voor toevoeging waarvoor gemeenten en/of marktpartijen voorbereidingen treffen, maar waarvoor nog geen formele RO-status bestaat.'

²⁹ In de definitie van het Convenant is kantorenregio gedefinieerd als 'regionale kantorenmarkt bestaande uit één of meerdere gemeenten en vallend binnen één of meerdere provincies, zoals genoemd in de in bijlage 1 opgenomen lijst, door gemeenten en provincies zelf af te bakenen.' De belangrijkste kantorenregio's zijn 'de kantorenregio's die kampen met een bovengemiddelde leegstand en/of kantorenvoorraad, bestaande uit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven en de overige gemeenten die deel uitmaken van de betreffende regionale kantorenmarkten.'

³⁰ Het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) heeft de EIB-kantorenmonitor ontwikkeld om de vraag- en aanbodontwikkelingen op de kantorenmarkt te kunnen analyseren. Doel van het model is om realistische toekomstscenario's te schetsen en alternatieve beleidsinterventies van overheden te kunnen doorrekenen. Bron: EIB (2011), Kantorenmonitor – Analyse van vraag en aanbod. Buck Consultants International heeft een nieuwe indeling voor de analyse van plancapaciteit opgesteld en samengevat in het BCI-begrippenkader. Bron: BCI (2011), Eindrapportage Verkenning en verdieping plancapaciteit kantoren.

De Rekenkamer interpreteert artikel 3.4 als afspraak dat de overeengekomen planreductie en het toekomstperspectief ruimtelijk geborgd dienen te worden. De Rekenkamer acht dit ook van belang, omdat door het vastleggen van deze aspecten recht wordt gedaan aan de inspanningen die hiervoor geleverd zijn én omdat het duidelijkheid schept voor alle spelers in de kantorenmarkt. Zo stelt de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) in gesprek met de Randstedelijke Rekenkamer: *“Overheden moeten een restrictiever ruimtelijk beleid voeren om de juiste condities te scheppen voor herontwikkeling, transformatie en sloop. Voor heel veel locaties ontbreekt inzicht in de gewenste ontwikkelingsrichting. Niemand investeert alleen in sloop. Perspectief op een alternatieve invulling is essentieel om partijen in beweging te krijgen. Als dat perspectief er is, zijn eigenaren eerder bereid verlies te nemen en ontstaat vertrouwen om te investeren in nieuwe activiteiten en functies in het gebied.”* En: *“De huidige onzekerheid over waar nieuwbouw nog mogelijk is en waar die niet meer wordt toegestaan, belemmert investeringen in herontwikkeling en transformatie.”*³¹ De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) is van mening dat *“er een visie moet zijn vanuit de overheid die aangeeft wat geschikte kantoorlocaties zijn en wat geschikte locaties zijn voor andere activiteiten. In het Convenant heeft dit ook zijn plek gekregen door de benoeming van het toekomstperspectief (groei-, balans-, beperkings- of transformatiegebied). Probleem is dat veel gebieden nog niet zijn aangewezen als groei-, balans-, beperkings- of transformatiegebied.”*³²

³¹ NEPROM, interview sr. beleidsmedewerker commercieel vastgoed, 25 september 2013

³² IVBN, interview directeur, 13 september 2013

2.2 Samenvatting

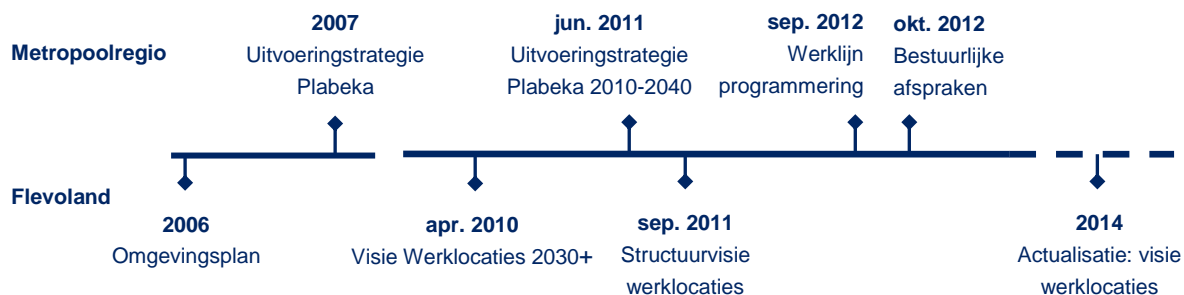
In Tabel 3 is aangegeven in hoeverre de provincies de afspraken zijn nagekomen.

Tabel 3 Stand van zaken afspraken artikel 3 Randstadprovincies

Artikel 3. ...	Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
1a Visie opgesteld	Ja, in 2010 en 2011.	Ja, voor NH-Zuid in 2011, voor NH-Noord in 2013.	Ja, in 2012.	Ja, in 2010. Van de geambieerde planreductie van 2 mln. m ² is t/m 2012 750.000 m ² gerealiseerd.
1b Concrete doelstellingen bepaald	Ja, in 2010 & 2011 en in 2012 aangescherpt.	Deels, in NH-Zuid in 2011 en in 2012 aangescherpt. Nog niet voor NH-Noord.	Ja, in 2012.	Ja, in 2010.
1c Toekomstperspectief per locatie aangewezen	Voorstel voor Almere en Lelystad wordt nog nader uitgewerkt.	Voorstel voor NH-Zuid wordt nog nader uitgewerkt. Nog niet voor NH-Noord.	Voorstel ligt er en wordt nog nader uitgewerkt.	Voorstel provincie aan regio's gedaan. Regio's aan zet.
2 EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader gebruikt voor visie	Nee, want visie was eerder opgesteld dan Convenant.	Nee, visie was voor NH-Zuid eerder opgesteld dan Convenant.	Deels, EIB-kantorenmonitor niet en BCI-begrippenkader wel	Ja, in 2012.
3 Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in PSV en kantorenbeleid geformuleerd	Ja.	Deels, afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in PSV, kantorenbeleid alleen voor NH-Zuid geformuleerd.	Ja.	Deels, afstemming vraag en aanbod niet als ruimtelijk belang opgenomen, kantorenbeleid wel geformuleerd.
4 Planreductie en toekomstperspectief ruimtelijk geborgd	Deels, planreductie wel op gemeenteniveau, maar niet op locatieniveau en toekomstperspectief niet.	Deels, planreductie alleen voor NH-Zuid, toekomstperspectief niet.	Nee, (nog) niet.	Deels, planreductie niet, toekomstperspectief alleen kantoorontwikkellocaties.

In de volgende paragrafen volgt per provincie een toelichting.

2.3 Flevoland



Het kantorenbeleid van de provincie bestaat uit twee sporen (zie het bovenstaande figuur). Voor geheel Flevoland is de visie op werklocaties (en dus ook op kantoren) vastgelegd in de trits Omgevingsplan – Beleidsregels – Visie Werklocaties 2030+ en Structuurvisie werklocaties.³³ Daarnaast participeert de provincie voor de Metropoolregio Amsterdam in het Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties (Plabeka), zie kader. De visie op de kantorenmarkt die in Plabeka-verband is opgesteld, geldt met betrekking tot Flevoland voor Almere en Lelystad en niet voor andere gemeenten in de provincie.

Plabeka

De Metropoolregio Amsterdam (MRA) is het informele samenwerkingsverband van 36 gemeenten, de provincies Noord-Holland en Flevoland en de Stadsregio Amsterdam. De coördinatie van de MRA-activiteiten op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en economie gebeurt door drie Platforms: PRO (Platform Ruimtelijke Ordening), PBM (Platform Bereikbaarheid Metropoolregio Amsterdam) en PRES (Platform Regionale Economische Structuur). Onderdeel van PRES is Plabeka (Platform Bedrijventerreinen en Kantoorlocaties). In Plabeka vindt de regionale afstemming plaats over de kwantiteit en kwaliteit van werklocaties. Afspraken over de planning van kantoorlocaties zijn opgenomen in de Uitvoeringstrategie Plabeka 2010-2040.

Bron: www.metropoolregioamsterdam.nl

In 2010 en 2011 visies opgesteld en concrete doelstellingen bepaald (aangescherpt in 2012)

In de Visie Werklocaties 2030+ van april 2010 is per gemeente voor twee verschillende groeiscenario's de verwachte vraag naar kantoorlocaties tot 2020, 2030 en 2040 weergegeven. Daarnaast is aangegeven wat de plancapaciteit is voor deze perioden. Hieruit blijkt dat er geen planreductie nodig is, maar dat op langere termijn juist een planningsopgave zou kunnen ontstaan.³⁴ Daarbij worden als provinciale aandachtspunten meegegeven: Het stimuleren van voldoende differentiatie in de kantorenplannen (niet alleen grootschalige locaties) en het voorkomen van overaanbod en het aanhaken op de gedachten over transformatie van verouderde kantoren die in de Metropoolregio worden ontwikkeld. Daarnaast wordt wel opgemerkt dat gezien de grote en structurele kantorenleegstand in delen van de Metropoolregio 'de kantorenbehoefte eerder lager dan hoger [zal] uitvallen'.³⁵

In de Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040 van juni 2011 staat de visie op de kantorenmarkt in de Metropoolregio, waaronder ook Almere en Lelystad vallen. Hiervoor is een vraagstelling voor onder andere

³³ Provincie Flevoland (2010), Visie Werklocaties 2030+, pp. 14-15

³⁴ Provincie Flevoland (2010), Visie Werklocaties 2030+, pp. 58-59

³⁵ Provincie Flevoland (2010), Visie Werklocaties 2030+, pp. 58-59

kantoren in de Metropoolregio opgesteld voor de periode 2010-2040. De Uitvoeringsstrategie bevat een voorlopige programmering van de verschillende kantoorgebieden; binnen de deelregio's Almere en Lelystad is elke kantoorlocatie aangeduid als Binnenstedelijk, Knooppunt, Snelweg-, Top- of Solitaire kantoorlocatie en per locatie wordt onder andere aangegeven hoeveel vierkante meter geschrapt wordt. Voor Almere en Lelystad zijn in dit overzicht geen plannen geschrapt.³⁶

Medio 2012 is door de deelregio's binnen de Metropoolregio bekeken of het overschot aan plannen voor kantoren tot 2020 nog verder kon worden teruggebracht.³⁷ Dit resulteerde in september 2012 in een 'werklijn' waarin een grotere planreductie wordt voorgenomen dan afgesproken in de Uitvoeringsstrategie. Hierin is voor de deelregio Almere-Lelystad wel een planreductie voorgenomen, namelijk 357.000 m² tot 2020. Dit vanuit het besef dat de vraagrading in de Uitvoeringsstrategie gebaseerd was op een redelijk optimistisch scenario, waarbij nog betrekkelijk weinig rekening gehouden was met de effecten van de financieel-economische crisis en het nieuwe werken (minder m² per werknemer).³⁸ In oktober 2012 is onder andere de voorgenomen planreductie vastgelegd als bestuurlijke afspraak.³⁹ De ambtelijke organisatie heeft aangegeven dat in Almere Buiten Centrum en Lelycentre reeds plannen geschrapt zijn. Nu is met name Almere aan zet om de planreductie te gaan realiseren. Dit zal waarschijnlijk neerkomen op het faseren (verschuiven na 2020) van plannen en niet zozeer op het schrappen van plannen. Vooral in Almere Poort en Almere Stad zal dit aan de orde zijn. De voortgang ervan komt aan de orde in de besprekingen die de provincie in Plabeka-verband heeft en tijdens het regionaal overleg dat de afdelingshoofden Economische Zaken van de provincie en gemeenten Almere en Lelystad met elkaar hebben.⁴⁰

EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader niet benut, want visie was eerder opgesteld dan Convenant

De EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader zijn niet benut bij het opstellen van de Visie Werklocaties 2030+, de Uitvoeringsstrategie Plabeka of de bestuurlijke afspraken van oktober 2012. De Uitvoeringsstrategie lag er al voordat de EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader aangewezen werden in het Convenant. Voor de nieuwe raming in Plabeka-verband, die is voorzien in 2015, zal het BCI-begrippenkader naar verwachting wel een rol spelen bij het categoriseren van het aanbod.⁴¹ Ook is de provincie van plan om de EIB-benadering te gaan gebruiken voor de nieuwe visie werklocaties, die in 2014 van kracht moet worden.⁴²

Toekomstperspectief per locatie aangewezen in Almere en Lelystad, wordt nog nader uitgewerkt

In de Visie Werklocaties 2030+ zijn de Flevolandse kantorenlocaties niet aangeduid als Groei-, Balans-, Beperkings- of Transformatiegebied. De werklijn in Plabeka-verband van september 2012 bevat wel een voorstel waarin de kantoorlocaties binnen de Metropoolregio zijn gelabeld naar groei-, beperkte groei-, balans- of krimpgebied. Deze indeling komt globaal overeen met de indeling in het Convenant. Voor de deelregio Almere-Lelystad zijn bijna alle kantoorlocaties ingedeeld als groeigebied.⁴³ Alleen Almere Buiten Centrum is aangeduid als beperkte groeigebied⁴⁴ en Lelycentre als krimpgebied.⁴⁵ Nu Almere – en in mindere mate Lelystad – bezig zijn om de planreductie te realiseren, wordt meteen ook gekeken naar de voorgestelde labeling. Voor Almere Poort

³⁶ Plabeka (2011), Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040, pp. 107-109

³⁷ Plabeka (2012), Resultaat werklijn Programmering Plabeka, p. 3

³⁸ Plabeka (2012), Resultaat werklijn Programmering Plabeka, p. 6

³⁹ PRES (2012), Toekomst werklocaties MRA: bestuurlijke afspraken

⁴⁰ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013

⁴¹ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 30 juli 2013

⁴² Plabeka (2011), Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040, p. 41 & Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 25 juli 2013

⁴³ In een groeigebied ligt het accent op uitbreiding (nieuwe uitgiften). Bron: Plabeka (2012), Resultaat werklijn Programmering Plabeka, p. 24.

⁴⁴ In beperkte groeigebieden ligt het accent op herontwikkeling/transformatie met beperkte mogelijkheid tot nieuwe uitgiften.

⁴⁵ In krimpgebieden ligt het accent op transformatie en herontwikkeling.

en Almere Stad hoeft dit niet te betekenen dat het label groeigebied losgelaten zal worden, omdat het op de langere termijn nog steeds een groeigebied is of kan zijn.⁴⁶

Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in structuurvisie opgenomen en kantorenbeleid geformuleerd

Het kantorenbeleid van de provincie bestaat, zoals hiervoor al toegelicht uit twee sporen; naast de afspraken in Plabeka-verband, wordt het beleid op provinciaal niveau uitgewerkt in het Omgevingsplan, de Visie Werklocaties 2030+, de Structuurvisie werklocaties en de Beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied. De Visie werklocaties wordt vervolgens vertaald door gemeenten in de GVV's (Gemeentelijke Visie op het Vestigingsbeleid).⁴⁷

In het Omgevingsplan geeft de provincie aan: *“Met haar locatiebeleid [...] de gemeenten uit [te nodigen] om de variëteit en spreiding van werklocaties te concretiseren, afgestemd op de behoeften van de verschillende soorten bedrijven en instellingen”*.⁴⁸ In 2011 is het locatiebeleid uit het Omgevingsplan aangevuld met de Structuurvisie Werklocaties. In de Structuurvisie Werklocaties wordt verwezen naar de provinciale Visie werklocaties 2030+, waarin de afspraken met gemeenten over de *‘omvang van nieuw aan te leggen [...] kantoorlocaties is afgezet tegen de marktvrage’* zijn neergelegd.

Planreductie op gemeenteniveau ruimtelijk geborgd, toekomstperspectieven niet ruimtelijk geborgd

De afspraken in de Visie werklocaties 2030+ zijn op het niveau van de gemeente gemaakt. Een uitsplitsing naar kantoorlocaties is niet in de visie opgenomen. Ook is niet vastgelegd welk label (groei-, balans-, beperkings- of transformatiegebied) elke kantoorlocatie heeft. Het resultaat van het huidige proces van het komen tot planreductie (of in de tijd verschuiven van plannen) en het toekomstperspectief per kantoorlocatie zal worden vastgelegd in de nieuwe visie Werklocaties (verwacht 2014) en de GVV's die op basis daarvan door de gemeenten zullen worden opgesteld, aldus de ambtelijke organisatie.⁴⁹

2.4 Noord-Holland



De gemeenten in Noord-Holland Zuid maken deel uit van de Metropoolregio Amsterdam. De provincie Noord-Holland participeert net als de provincie Flevoland in Plabeka. Voor Noord-Holland Zuid is dan ook dezelfde aanpak gehanteerd om tot planreductie te komen als in de provincie Flevoland voor de gemeenten Almere en

⁴⁶ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013

⁴⁷ Provincie Flevoland, ambtelijk interview, 25 juli 2013

⁴⁸ Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan 2006-2015, paragraaf 4.1.2

⁴⁹ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013

Lelystad (zie paragraaf 2.2). In Noord-Holland Noord (kantorenregio Alkmaar) speelt de leegstandsproblematiek in veel mindere mate dan in Noord-Holland Zuid, in dit deel van de provincie volgen gemeenten en provincie een andere aanpak om tot planreductie te komen. De mate waarin de provincie de afspraken uit het Convenant realiseert verschilt dan ook sterk tussen de twee delen. In deze paragraaf wordt eerst Noord-Holland Zuid en daarna Noord-Holland Noord besproken.

Noord-Holland Zuid

In 2011 visie opgesteld en concrete doelstellingen bepaald

In de provincie Noord-Holland centreert het aanbod kantoren zich in Noord-Holland Zuid; meer dan 90% van het aanbod kantoren in de provincie ligt in dit deel.⁵⁰ In Noord-Holland Zuid zijn in Plabeka-verband afspraken gemaakt over de planning van kantoorlocaties (zie kader Plabeka in paragraaf 2.2). In de Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040 staat de visie op de kantorenmarkt in Noord-Holland Zuid. Hierin is aangegeven dat de opgave een reductie van het planaanbod met 1,8 miljoen m² bruto vloer oppervlakte (bvo) is, dit is bijna een derde van het aanbod tot 2040. In 2012 zijn bestuurlijke afspraken gemaakt om het planaanbod tot 2020 met nog eens 0,4 miljoen m² bvo te reduceren.⁵¹

De Uitvoeringsstrategie bevat een voorlopige programmering van de verschillende kantoorgebieden; binnen de deelregio's Amstelland-Meerlanden, Amsterdam, Gooi en Vechtstreek, Haarlem-IJmond, Zaanstreek Waterland is elke kantoorlocatie aangeduid als Binnenstedelijk, Knooppunt, Snelweg-, Top- of Solitaire kantoorlocatie en per locatie is onder andere aangegeven hoeveel vierkante meter geschraapt wordt.⁵² In Plabeka-verband zijn vervolgens nadere afspraken gemaakt over de planning van kantoorlocaties, die in oktober 2012 bestuurlijk zijn vastgelegd.

EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader niet benut, want visie was eerder opgesteld dan Convenant

De EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader zijn niet benut bij het opstellen van de Uitvoeringsstrategie Plabeka of de bestuurlijke afspraken van oktober 2012. De Uitvoeringsstrategie lag er al voordat de EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader aangewezen werden in het Convenant. Voor de nieuwe raming in Plabeka-verband, die is voorzien in 2015, zal het BCI-begrippenkader naar verwachting wel een rol spelen bij het categoriseren van het aanbod.⁵³

Toekomstperspectief per locatie aangewezen, wordt nog nader uitgewerkt

De werklijn in Plabeka-verband van september 2012 bevat een voorstel waarin de kantoorlocaties binnen de Metropoolregio zijn ingedeeld naar groei-, beperkte groei-, balans- of krimpgebied. Deze indeling komt globaal overeen met de indeling in het Convenant.⁵⁴ Deze labeling wordt onder aanvoering van de grote gemeenten uitgewerkt in uitvoeringsstrategieën per regio. De provincie ondersteunt dit en dringt in Plabeka-verband aan op uniformering en afstemming van de deelregionale strategieën. In het werkplan Plabeka is opgenomen dat voor het eind van 2013 de deelregionale strategieën worden uitgewisseld en besproken.⁵⁵

⁵⁰ Provincie Noord-Holland (2012), Economische Agenda 2012-2015, p. 79

⁵¹ PRES (2012), Toekomst werklocaties MRA: bestuurlijke afspraken

⁵² Plabeka (2011), Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040, pp. 107-109

⁵³ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 30 juli 2013 & BCI (2013), Ruimtebehoefte werklocaties NHN, p. 40

⁵⁴ Plabeka (2012), Resultaat werklijn Programmering Plabeka, p. 24

⁵⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 29 oktober 2013

Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in structuurvisie opgenomen, kantorenbeleid geformuleerd

Het kantorenbeleid van de provincie Noord-Holland bestaat naast Plabeka voor Noord-Holland Zuid, en het komen tot voorstellen in Noord-Holland Noord, uit de Economische Agenda 2012-2015, de Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (PRVS). De Economische Agenda 2012-2015 bevat een paragraaf waarin het kantorenbeleid is beschreven. De provincie gaat onder andere in op de omvang van de leegstand, mogelijk effecten daarvan en veranderingen zoals 'het nieuwe werken'. Met betrekking tot het nieuwe werken verwacht de provincie dat het ruimtegebruik per werknemer zal kunnen teruglopen van circa 25 m² bvo per werknemer nu naar 18 of zelfs 15 m² in de toekomst.⁵⁶ De provincie geeft aan dat het terugdringen van plancapaciteit een primaire verantwoordelijkheid is van de provincie en gemeenten.⁵⁷

In de Structuurvisie is 'duurzaam ruimtegebruik' als hoofdbelang opgenomen, met als deelbelang 'voldoende en gedifferentieerde ruimte voor economische activiteiten'. In de Verordening is aangegeven dat binnen 'Bestaand Bebouwd Gebied' een nieuwe kantoorlocatie of uitbreiding alleen kan plaatsvinden als dit past binnen de planningsopgave. Binnen het landelijk gebied geldt een verbod op de aanleg van een nieuwe kantoorlocatie of uitbreiding daarvan (zie ter illustratie het voorbeeld hieronder).⁵⁸ Hiermee is de afstemming van vraag en aanbod voor ontwikkeling van nieuwe kantoren als ruimtelijk belang in de structuurvisie opgenomen.

Voorbeeld: Provincie wenst geen kantoren buiten bebouwd gebied in Alkmaar

Gemeente Alkmaar heeft in het ontwerp bestemmingsplan Westrand Zuid aan de Olympiaweg, buiten bestaand bebouwd gebied, een strook opgenomen waar 35.000 m² aan kantoren en bedrijven gebouwd kunnen worden. GS vinden nut en noodzaak voor nieuwe kantoren echter niet aangetoond. Daarom hebben GS een zienswijze ingediend tegen het ontwerp bestemmingsplan. GS zijn van mening dat er eerst bindende regionale afspraken gemaakt moeten worden over het 'wat, waar en wanneer' van nieuwe locaties voor de vestiging van bedrijven en kantoren, voordat in bestemmingsplannen nog meer ruimte voor deze functies wordt gereserveerd.

Bron: www.noord-holland.nl op 29 oktober 2013

Planreductie ruimtelijk geborgd, toekomstperspectieven niet ruimtelijk geborgd

Voor Noord-Holland Zuid is in februari 2012 door PS de planningsopgave, als onderdeel van de Structuurvisie, vastgesteld.⁵⁹ De planningsopgave is een lijst van locaties die ontwikkeld mogen worden volgens de provincie. De overige locaties mogen niet ontwikkeld worden. Met de vaststelling van de planningsopgave is daarmee de planreductie vastgelegd en ruimtelijk geborgd, aldus de ambtelijke organisatie.⁶⁰ Voor de extra planreductie van 0,4 miljoen m² bvo voor de periode 2010-2020 geldt dat dit grotendeels neer zal komen op een verschuiving van plancapaciteit naar de toekomst. Deze afspraken zullen - in afwachting van de deelregionale strategieën - nog worden vastgelegd in een aangepaste provinciale planningsopgave. Uit de deelregionale strategieën zal ook duidelijk worden hoe de toekomstperspectieven in gemeentelijke en provinciale beleidsstukken ruimtelijk kunnen worden geborgd, aldus de ambtelijke organisatie.⁶¹

⁵⁶ Provincie Noord-Holland (2012), Economische Agenda 2012-2015, p. 71

⁵⁷ Provincie Noord-Holland (2012), Economische Agenda 2012-2015, p. 73

⁵⁸ Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040 en Provincie Noord-Holland (2010), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie, artikel 11 en 12

⁵⁹ Provincie Noord-Holland (2012), PS-besluit Aanpassing planningsopgave werklocaties

⁶⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 29 oktober 2013

⁶¹ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 29 oktober 2013

Noord-Holland Noord

Visie geformuleerd in 2013, concrete doelstellingen en toekomstperspectief nog niet bepaald

In Noord-Holland Noord dient een traject, uitmondend in regionale afspraken, nog doorlopen te worden. De eerste aanzet hiervoor is al gedaan met de 'Ruimtebehoefte werklocaties NHN' van augustus 2013. Uit deze ruimteraming blijkt dat 'zonder gewijzigd economisch beleid, en uitgaande van de huidige planontwikkelingen [...] het (over)aanbod oploopt naar 100.000 tot 125.000 m² bvo in 2040. Het grootste overaanbod aan kantoren is te vinden in de Regio Alkmaar.'⁶² Deze ruimteraming is de visie voor Noord-Holland Noord, maar bevat geen visie op gewenste en haalbare mix aan kantoren en locaties voor de deelregio's Alkmaar en West-Friesland⁶³. De gemeenten zijn gevraagd om op basis van de ruimteraming per deelregio (aangepaste) visies op de ontwikkeling van o.a. kantoorlocaties op te stellen.

De regio's zijn inmiddels gestart met voorbereidingen voor het opstellen van deze regionale visies en naar verwachting zullen deze in het voorjaar van 2014 beschikbaar zijn. De provincie is betrokken bij het opstellen van die visies en zal op basis daarvan ook een planningsopgave voor kantorenlocaties voor geheel Noord-Holland Noord opstellen. Dat zal naar verwachting in 2014 gebeuren. De planningsopgave Noord-Holland Noord zal de plannen bevatten die in de visie van de provincie in verschillende deelperiodes kunnen worden ontwikkeld. Ten opzichte van de huidige plannen zal die planningsopgave kleiner zijn en dus een planreductie opleveren. Die planreductie zal plaatsvinden op basis van een toekomstperspectief per kantoorlocatie.⁶⁴

EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader niet benut

De EIB-kantorenmonitor en BCI-begrippenkader zijn niet benut bij het opstellen van de Ruimtebehoefte Werklocaties NHN.⁶⁵

Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in structuurvisie opgenomen (planningsopgave nog wel vast te stellen), kantorenbeleid nog niet geformuleerd, planreductie en aanwijzing van toekomstperspectieven (nog) niet ruimtelijk geborgd

Voor Noord-Holland Noord zal de planningsopgave te zijner tijd door GS worden vastgesteld.⁶⁶ Dit kan pas plaatsvinden nadat het traject, uitmondend in regionale afspraken, doorlopen is.

2.5 Utrecht



⁶² BCI (2013), Ruimtebehoefte werklocaties NHN, p. 63

⁶³ In de Kop van Noord-Holland zijn geen formele kantoorlocaties gelegen, waardoor de regio buiten de scope van de raming valt. BCI (2013), Ruimtebehoefte werklocaties NHN, p. 38

⁶⁴ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 3 oktober 2013

⁶⁵ BCI (2013), Ruimtebehoefte werklocaties NHN, p. 40

⁶⁶ Provincie Noord-Holland (2010), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie, artikel 11 & Provincie Noord-Holland (2010), Amendement 8-29

In 2012 visie opgesteld en concrete doelstellingen bepaald

De visie van provincie en gemeenten op de Utrechtse kantorenmarkt is het resultaat van een gezamenlijke onderzoek, uitgevoerd in 2012.⁶⁷ In deze analyse van de Utrechtse kantorenmarkt is de plancapaciteit afgezet tegen de nieuwbouwbehoefte (tot 2020 en 2030) en gedifferentieerd naar locatietype. Daarnaast is de behoefte aan kantoren nader in beeld gebracht: *“welke locatiemarkten zijn belangrijk?”* Geconcludeerd werd dat in bijna alle kantoorsegmenten sprake is van een overcapaciteit aan plannen. Dit werd door alle betrokken partijen onderschreven. De aanbevelingen luiden op hoofdlijnen: Verminder de plancapaciteit voor kantoorruimte tot 2020 met meer dan de helft, kies alleen voor ontwikkeling van de meest kansrijke segmenten en locaties en structureer de markt van bestaande, leegstaande kantoorgebouwen. Ook deze aanbevelingen op hoofdlijnen worden door alle betrokken partijen onderschreven.⁶⁸ In de visie zijn vier kantorenregio's onderscheiden: Utrecht, Amersfoort, West (Woerden) en Zuidoost (Veenendaal). Voor elke regio is per kantoorlocatie in beeld gebracht welke type het betreft en wat momenteel de voorraad, het aanbod en de plancapaciteit zijn. Daarnaast zijn adviezen per (groepen) kantoorlocatie(s) geformuleerd, bijvoorbeeld: *“Kies voor minder meters op de locatie X”*. Op basis van de analyse van de Utrechtse kantorenmarkt heeft de provincie richting de gemeenten aangegeven dat voor de gehele provincie de doelstelling is om de plancapaciteit tot 2020 met 50% te reduceren.⁶⁹ Om dit te realiseren dienen regionale afspraken gemaakt te worden. De provincie heeft de keuzes zoals aanbevolen in de analyse van de Utrechtse kantorenmarkt, besproken met de (regionaal samenwerkende) 'kantorengemeenten'. Ook is aan de regio's meegegeven dat de provincie hoe dan ook de keuzes onafhankelijk zal vastleggen. In de drie⁷⁰ kantorenregio's zijn gemeenten daarop met elkaar in overleg getreden.

In december 2013 is door GS geconstateerd dat het de gemeenten tot dan toe niet gelukt is het probleem van kantorenleegstand zelf op te lossen en dat de gemeenten in een onderlinge impasse verkeren. Reden voor GS om aan PS het voorstel voor te leggen om haar ruimtelijk instrumentarium (provinciale inpassingsplannen voorafgegaan door een thematische structuurvisie kantoren) in te zetten. In het voorstel wordt aangegeven dat dit in samenwerking met de regio's zal plaatsvinden. Daarnaast heeft de provincie aangegeven dat van belang is dat transformeren gefaciliteerd wordt (de provincie draagt daar zelf actief aan bij).⁷¹

BCI-begrippenkader wel en EIB-kantorenmonitor niet benut

Voor het opstellen van de visie is gebruik gemaakt van het BCI-begrippenkader. De EIB-kantorenmonitor is daarbij niet gebruikt. De ambtelijke organisatie geeft aan dat de visie wel naadloos aansluit op de EIB-kantorenmonitor en dat monitoring zal plaatsvinden volgend op de visie, in lijn met de EIB-monitoringsystematiek.⁷²

Toekomstperspectief per locatie aangewezen, wordt nog nader uitgewerkt

Voor elke kantoorlocatie is het toekomstperspectief aangegeven (gelabeld als Groei-, Balans-, Beperkings- of Transformatiegebied). Dit geldt als uitgangspunt voor het traject om tot regionale afspraken te komen.⁷³

⁶⁷ Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013 & Stec Groep (2012), Utrechtse provinciale kantorenmarkt in balans: naar een kantorenstrategie

⁶⁸ Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 13 december 2013

⁶⁹ Stec Groep (2012), Utrechtse provinciale kantorenmarkt in balans: naar een kantorenstrategie & Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 13 december 2013

⁷⁰ In de verdere uitwerking heeft de regio West (Woerden) zich bij regio Utrecht gevoegd (en vormt daarmee regio U10). Bron: Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013.

⁷¹ Provincie Utrecht (2013), Statenvoorstel 'Provinciale Aanpak Kantorenleegstand' d.d. 10 december 2013

⁷² Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013 & Provincie Utrecht, e-mail ambtelijke organisatie, 26 juli 2013 & BCI (2011), Plancapaciteit kantoren in de provincie Utrecht

⁷³ Provincie Utrecht, e-mail ambtelijke organisatie, 31 oktober 2013

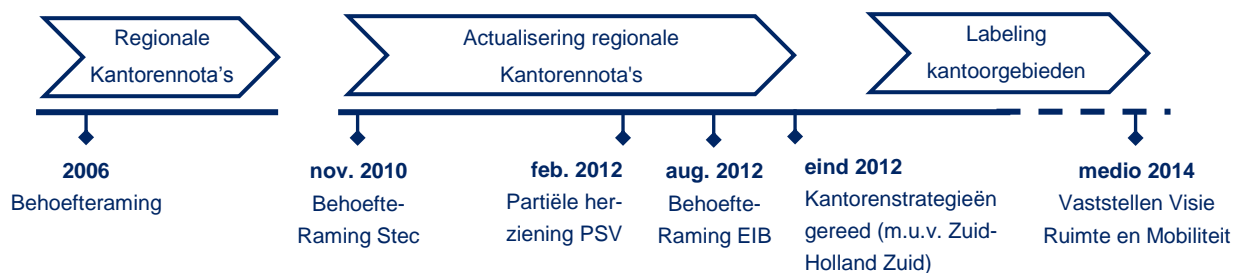
Afstemming vraag en aanbod als ruimtelijk belang in structuurvisie opgenomen en kantorenbeleid geformuleerd

Terwijl het regionale overleg van start was gegaan, werden de ruimtelijke Structuurvisie en Verordening 2013-2028 afgerond (vastgesteld februari 2013). Hierin stelt de provincie 'Wij willen op de kantorenmarkt vraag en aanbod zoveel mogelijk in evenwicht brengen.' Daarom is onder andere bepaald dat geen nieuwe kantoren meer toegestaan worden in bestemmingsplannen en dat bestaande plancapaciteit bij actualisering uitsluitend kan worden gehandhaafd als er in de planperiode zicht is op gebruik als kantoor. Er geldt een uitzondering voor een beperkt aantal goed ontsloten locaties waar 'kantoorontwikkeling substantieel bijdraagt aan de versterking van het (groot)stedelijk milieu of de ruimtelijke kwaliteit.' Dit zijn de vier knooppunten Utrecht Centraal, Amersfoort Centraal, Driebergen/Zeist en het toekomstig knooppunt Leidsche Rijn Centrum. Nieuwe kantoorontwikkeling is hier toegestaan mits de noodzaak, met toepassing van de duurzame verstedelijkingsladder, is aangetoond.⁷⁴ Daarmee bestaat het Utrechtse kantorenbeleid momenteel uit de hiervoor genoemde visie (uit 2012) en de paragraaf Kantoren (op knooppunt) in de ruimtelijke structuurvisie en verordening.

Planreductie en toekomstperspectieven (nog) niet ruimtelijk geborgd

De labels Groei-, Balans-, Beperkings- of Transformatiegebied zijn nog niet vastgelegd in een structuurvisie. GS hebben op 10 december 2013 besloten dat de provincie de reductie van harde plancapaciteit en het toekomstperspectief per locatie wil gaan vastleggen en borgen in inpassingsplannen, voorafgegaan door een thematische structuurvisie kantoren. Op deze manier neemt de provincie haar rol en verantwoordelijkheid als belangeloze middenbestuurder die geen marktpartij is, zoals toegelicht door de ambtelijke organisatie. Het is de bedoeling dat de thematische structuurvisie in 2014 wordt opgesteld.⁷⁵ Op het moment van afronden van deze quick scan lag het GS-besluit voor ter behandeling van PS.⁷⁶

2.6 Zuid-Holland



In de provincie Zuid-Holland is onderscheid gemaakt naar verschillende kantorenregio's. De indeling van de regio's is gelijk aan die van de Regionaal Economische Overleggen (REO's). De drie grootste kantorenregio's in de provincie zijn: Haaglanden, Rotterdam en Holland-Rijnland. De twee kleinere kantorenregio's zijn Midden-Holland en Zuid-Holland Zuid.

⁷⁴ Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028, vastgesteld 4 februari 2013, pp. 46-50

⁷⁵ Provincie Utrecht, reactie feitelijk wederhoor, 13 december 2013

⁷⁶ Vastgesteld door PS op 3 februari 2014.

In 2010 visie opgesteld en concrete doelstellingen bepaald

In 2006 is al een behoefte-raming opgesteld voor de Zuid-Hollandse kantorenmarkt. De verschillende regio's in Zuid-Holland hebben vervolgens een kantorenstrategie of -nota gemaakt.⁷⁷ Eind 2010 is de behoefte-raming door Stec geactualiseerd en nader uitgewerkt, deze bevat de visie op de Zuid-Hollandse kantorenmarkt.⁷⁸ In de analyse is de plancapaciteit afgezet tegen de nieuwbouwbehoefte tot 2020, gedifferentieerd naar regio en locatietype. De analyse leidde tot de conclusie dat er sprake is van een overcapaciteit aan plannen; de totale nieuwbouwbehoefte tot 2020 bedraagt zo'n 1,1 miljoen m² bvo, de totale plancapaciteit (zacht en hard) bedraagt bijna 4 miljoen m² bvo.⁷⁹ Vervolgens heeft de provincie de Regionale Economische Overleggen (REO's) in december 2010 gevraagd om hun regionale kantorenstrategieën te actualiseren.⁸⁰ De provincie gaf de REO's als ambitie mee om de plancapaciteit te halveren.⁸¹ In februari 2012 is de provinciale structuurvisie (PSV) geactualiseerd. Hierin is onder andere de totale voorgenomen planreductie van circa 4 miljoen m² naar 2 miljoen m² bvo tot 2020 opgenomen.⁸² In de periode 2011 tot en met 2015 moet de plancapaciteit voor kantoorlocaties tot 2020 met 1 miljoen m² zijn afgenomen.⁸³ In 2011 en 2012 zijn op Zuid-Holland Zuid na de kantorenstrategieën door de Algemene Besturen van de REO's vastgesteld, veelal na gemeentelijke behandeling. Voor Zuid-Holland Zuid is voor het deelgebied Drechtsteden een kantorenstrategie vastgesteld. Drechtsteden is voor wat betreft kantoren de belangrijkste van de vier deelgebieden in Zuid-Holland Zuid.⁸⁴ In de kantorenstrategieën zijn niet in alle gevallen concrete cijfers genoemd ten aanzien van de voorgenomen planreductie.⁸⁵ Tot en met 2012 is de plancapaciteit tot 2020 met 0,75 miljoen m² afgenomen.⁸⁶ De provincie verwacht dat de afname van 1 miljoen m² in de periode tot en met 2015 gehaald gaat worden.⁸⁷

EIB-kantorenmonitor gebruikt bij behoefte-raming in 2012

Onder andere met de behoefte-raming uit 2010 voerde de provincie Zuid-Holland een deel van de afspraken die in 2012 in het Convenant getekend zijn, al sinds 2010 uit. Dit verklaart tevens waarom bij het opstellen van de visie geen gebruik is gemaakt van het BCI-begrippenkader of de EIB-kantorenmonitor.⁸⁸ In 2012 heeft het EIB – in opdracht van de provincie Zuid-Holland – een behoefte-raming uitgevoerd voor de REO's in Zuid-Holland.⁸⁹ De totale nieuwbouwbehoefte van de vijf REO's tot 2020 is geraamd op 1,6 miljoen m² bvo.⁹⁰ De raming tot 2020 van het EIB ligt ongeveer 0,5 miljoen m² bvo hoger dan de raming van Stec uit 2010. De provincie geeft aan dat dit komt door het gebruik van verschillende modellen, parameters en coëfficiënten. Het vloerquotiënt van 25 m² bvo

⁷⁷ Stec groep (2010), Aanzet voor een kantorenstrategie voor Zuid-Holland, p. 7 & Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview 7 augustus 2013

⁷⁸ Stec groep (2010), Aanzet voor een kantorenstrategie voor Zuid-Holland, p. 8

⁷⁹ Stec groep (2010), Aanzet voor een kantorenstrategie voor Zuid-Holland, p. 11

⁸⁰ Provincie Zuid-Holland (2012), GS-notitie 'Stand van zaken plancapaciteit', factsheet 2

⁸¹ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 augustus 2013

⁸² Provincie Zuid-Holland (2012), GS-notitie 'Stand van zaken plancapaciteit', factsheet 2

⁸³ Provincie Zuid-Holland (2013), Halfwegevaluatie 2011-2015

⁸⁴ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 augustus 2013 & Provincie Zuid-Holland, e-mail, 30 oktober 2013

⁸⁵ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 30 oktober 2013

⁸⁶ Provincie Zuid-Holland (2013), Halfwegevaluatie 2011-2015, p. 36

⁸⁷ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 8 januari 2014

⁸⁸ Overigens liggen de EIB-behoefte-ramingen hoger dan de ramingen in de Stec-behoefte-raming uit 2010. Dit leverde discussie op met verschillende regio's over de nieuwbouwbehoefte. De provincie zal een bandbreedte gaan hanteren. Bron: Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 7 augustus 2013.

⁸⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), GS-notitie 'Stand van zaken plancapaciteit', factsheet 2 & EIB (2012), Regionale Kantorenmarkt Haaglanden / Holland Rijnland / Midden-Holland / Regio Rotterdam / Zuid-Holland Zuid

⁹⁰ EIB berekent de nieuwbouwvraag in m² vvo, voor de omrekening naar m² bvo is een vormfactor van 85% gehanteerd. Stec groep (2013), Toekomstperspectief kantoorgebieden provincie Zuid-Holland.

is in beide modellen gelijk. De provincie heeft aangegeven dat het uitgaat van de EIB raming, omdat dit conform het Convenant is.⁹¹

Toekomstperspectief per locatie aangewezen, wordt nog nader uitgewerkt

De visie uit 2010 bevat geen toekomstperspectief per kantoorlocatie. In 2013 heeft de provincie het initiatief genomen om gezamenlijk de kantoorgebieden te gaan labelen als (beperkte) groei-, balans- en transitie- en beperkingsgebieden.⁹² Deze labels komen globaal overeen met de labels die in het Convenant zijn afgesproken. Om de kantoorgebieden te labelen is in april 2013 een voorstel gedaan door de provincie, waarop de REO-regio's mogen reageren en komen tot een eigen, gedragen labeling van de kantoorgebieden. Het voorstel bestaat uit labels per kantoorlocatie en een aantal provinciale beleidslijnen. Deze beleidslijnen luiden:⁹³

- De labels voor groeigebieden moeten gezamenlijk passen binnen de bandbreedtes van de behoefteramingen van Stec en EIB. De provincie neemt randtotalen uit de EIB behoefteraming op per REO-regio in de nieuwe PSV. Dit vraagt van de REO-regio's dat zij in aanvulling op de regionale visies, met behulp van de labels, nadere keuzes maken voor ontwikkeling van kantoren.
- De labels worden vooral gebruikt voor kantoorgebieden groter dan 10.000 m².
- De labels gelden tot 2020.
- De labels zijn dynamisch; een gebied kan van label veranderen.
- Toevoeging van kantoorruimte tot 1.000 m² blijft toegestaan zonder provinciale regelgeving.

Verder wordt aangegeven dat de labels een gewenste richting geven, maar andere initiatieven en ambities niet uitsluiten.⁹⁴ In de meeste regio's zijn door de besturen van de REO's ook de marktpartijen geconsulteerd. De uitkomsten van de bestuurlijke overleggen zijn tevens gebruikt bij de totstandkoming van de Ontwerpvisie Ruimte en Mobiliteit. De provincie benut het huidige proces om tot labeling van kantoorgebieden te komen, tevens om de geambieerde planreductie tot 2020 verder te realiseren.⁹⁵

Afstemming vraag en aanbod niet als ruimtelijk belang in structuurvisie opgenomen, kantorenbeleid wel geformuleerd

Zoals hiervoor reeds aangegeven is in de actualisering van de PSV in februari 2012 aangegeven dat een reductie van de plancapaciteit 'tot circa 2 miljoen m² wenselijk [is]'.⁹⁶ Daarnaast zijn in de PSV 13 kantoorontwikkellocaties en tien afwijkingslocaties aangewezen en bevat de PSV een aangescherpte SER-ladder⁹⁷ en de nieuwbouwbehoefte (raming Stec) tot 2020 per regio.⁹⁸ Het provinciaal belang bij het onderdeel kantoren is als volgt geformuleerd: "Optimaal benutten van bestaande ruimte voor economische clusters".⁹⁹ De afstemming van vraag en aanbod voor ontwikkeling van nieuwe kantoren is daarmee niet opgenomen als ruimtelijk belang.

⁹¹ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 30 oktober 2013

⁹² Stec groep (2013), Toekomstperspectief kantoorgebieden provincie Zuid-Holland, p. 5

⁹³ Stec groep (2013), Toekomstperspectief kantoorgebieden provincie Zuid-Holland, pp. 5-6 & Provincie Zuid-Holland, e-mail, 30 oktober 2013

⁹⁴ Stec groep (2013), Toekomstperspectief kantoorgebieden provincie Zuid-Holland, p. 4

⁹⁵ Provincie Zuid-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 9 december 2013

⁹⁶ Provincie Zuid-Holland (2012), Provinciale Structuurvisie 'Visie op Zuid-Holland', paragraaf 4.7.2

⁹⁷ 'Voor nieuwe ontwikkelingen moet de SER-ladder worden toegepast. Dit betekent dat bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe locaties voor kantoren of uitbreiding van bestaande locaties voor kantoren een verantwoording moeten bevatten waarbij de behoefte aan nieuwe locaties als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag wordt onderbouwd. Ook moet worden onderbouwd waarom deze behoefte niet kan worden ondervangen door herstructurering of intensivering van bestaande locaties of het benutten van ruimte op locaties elders in de regio. Tevens moet onderzocht worden of ter compensatie elders de kantoorruimte kan worden beperkt door sloop of functieverandering.' Bron: Provincie Zuid-Holland (2012), Provinciale Structuurvisie 'Visie op Zuid-Holland', paragraaf 4.7.2

⁹⁸ Provincie Zuid-Holland (2012), GS-notitie 'Stand van zaken plancapaciteit', factsheet 2

⁹⁹ Provincie Zuid-Holland (2012), Provinciale Structuurvisie 'Visie op Zuid-Holland', paragraaf 4.7

Planreductie niet ruimtelijk geborgd, toekomstperspectieven deels ruimtelijk geborgd (alleen kantoorontwikkellocaties)

In de Visie en Verordening Ruimte¹⁰⁰ van de provincie is een kaart opgenomen waarop de kantoorontwikkellocaties zijn aangegeven. Buiten deze locaties kunnen gemeenten in bestemmingsplannen geen gronden aanwijzen die nieuwe kantoren mogelijk maken. In de Verordening Ruimte zijn ook uitzonderingen en afwijkingsmogelijkheden genoemd. Uitzonderingen hebben bijvoorbeeld betrekking op de ontwikkeling van een gemeentehuis. In sommige gevallen kunnen gemeenten gemotiveerd afwijken van de verordening, bijvoorbeeld wanneer de belangen van gemeenten of ontwikkelaars ernstig geschaad worden.¹⁰¹ Door deze ruimtelijke richtlijnen is duidelijk waar bij herziening van bestemmingsplannen reductie van plancapaciteit dient plaats te vinden. In de verordening is niet aangegeven hoeveel vierkante meter aan gepland kantooroppervlak gereduceerd dient te worden. De omvang van de planreductie is daarmee niet ruimtelijk geborgd (zie ook paragraaf 2.1). Afspraken over regionale kantorenviesies zijn hiervoor gewenst. Dit proces loopt. Met het aanwijzen van de kantoorontwikkellocaties zijn de toekomstperspectieven deels ruimtelijk geborgd.

In januari 2014 is de Ontwerpvisie Ruimte en Mobiliteit ter inzage gelegd.¹⁰² De provincie geeft aan dat met de voorgestelde maatregelen de gewenste planreductie gerealiseerd kan gaan worden. Volgens de provincie is in de ontwerpvisie duidelijk aangegeven waar nieuwe kantoorlocaties kunnen komen en waar niet. In het geval een bestemmingsplan niet in lijn is met verordening dient het binnen 3 jaar te worden aangepast (Artikel 3.3 Aanpassingstermijn). In het kader van de Visie Ruimte en Mobiliteit zal ook weer met de regio's worden gesproken. De verwachting is dat de ontwerpvisie medio 2014 door PS wordt vastgesteld.¹⁰³

¹⁰⁰ Betreft actualisatie in 2011, vastgesteld februari 2012.

¹⁰¹ Artikel 7 Verordening Ruimte Provincie Zuid-Holland

¹⁰² structuurvisiezh.pleio.nl

¹⁰³ Provincie Zuid-Holland, ambtelijk interview, 8 januari 2014



HOOFDSTUK 3

Herontwikkeling en transformatie

3.1 Inleiding

Het Convenant bevat twee afspraken waarmee de provincies kunnen bijdragen aan het tot stand komen van transformatie (en herontwikkeling en sloop) van incurante kantoorpanden, namelijk 1) door bij te dragen aan de vorming van regionale kantorenfondsen en 2) door de markt te faciliteren.

Regionale kantorenfondsen

In het Convenant is afgesproken: *'Provincies, Gemeenten en IVBN, Vastgoed Belang, NEPROM, CoreNet en FMN kunnen binnen een kantorenregio, of een deel daarvan, gezamenlijk het initiatief nemen tot het opstellen van een regionaal of lokaal kantorenfonds dat bedoeld is om de sanering van verouderde, structureel leegstaande kantoren te stimuleren door vanuit het fonds een financiële compensatie te bieden aan eigenaren die besluiten hun bestaande kantoor te saneren, door ofwel sloop ofwel duurzame transformatie naar een andere functie.'*¹⁰⁴ De achterliggende gedachte is dat door met de betrokken partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen, de 'pijn' gedeeld wordt; eigenaren krijgen een financiële compensatie wanneer zij hun bezit saneren.¹⁰⁵ Het heffen van een verplichte afdracht op eigendom van kantoren is een manier om het kantorenfonds te vullen. In het convenant is aangegeven dat een regionaal kantorenfonds alleen kan worden ingesteld als er ruimtelijke beleidskaders zijn of worden afgesproken.¹⁰⁶

Medio 2013 constateren de Randstedelijke provincies dat de regionale kantoorfondsen niet van de grond komen: *'de regionale kantoorfondsen werken niet in de praktijk', 'het instrument lijkt minder kansrijk dan gedacht,' en 'het idee van regionale kantoorfondsen is nauwelijks realiseerbaar.'*¹⁰⁷ Als belangrijkste oorzaak wordt door de ambtelijke organisaties aangegeven dat het draagvlak bij marktpartijen moeilijk te realiseren is.¹⁰⁸ Onderzoek¹⁰⁹ heeft laten zien dat een heffingsregeling technisch-juridisch wel mogelijk is.¹¹⁰

Ook provincies zijn vooralsnog niet of nauwelijks geneigd te investeren in een dergelijk kantorenfonds.¹¹¹ Wel wordt, door bijvoorbeeld provincie Utrecht, gekeken naar andere mogelijkheden van verevening. Deze ideeën vergen nog nadere uitwerking.¹¹²

¹⁰⁴ Art. 5.1 Convenant

¹⁰⁵ kennisbank.platform31.nl

¹⁰⁶ www.overheid.nl

¹⁰⁷ Provincie Flevoland, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013; Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 30 juli 2013; Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013 & Provincie Zuid-Holland, email ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013

¹⁰⁸ Provincie Flevoland, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013; Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 30 juli 2013; Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013, Provincie Zuid-Holland, email ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013 & IPO, interview senior adviseur ruimtelijke ontwikkeling en water, 7 augustus 2013

¹⁰⁹ Deloitte (2013), Juridische grondslag verplichte afdracht kantorenfonds

¹¹⁰ Rijk (2013), Uitkomsten voortgangsoverleg Aanpak Leegstand Kantoren

¹¹¹ Provincie Flevoland, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013; Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 30 juli 2013; Provincie Utrecht, interview ambtelijke organisatie, 25 juli 2013 & Provincie Zuid-Holland, email ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013

¹¹² Provincie Utrecht, e-mail ambtelijke organisatie, 9 september 2013

Faciliteren

Het aanwijzen van het toekomstperspectief per kantoorlocatie maakt voor beleggers en projectontwikkelaars duidelijk waar met name nieuwbouw (in groeigebieden) of vooral herontwikkeling, transformatie en sloop (in balans-, beperkings- en transformatiegebieden) toegestaan zijn, zie ook paragraaf 1.1. Daarnaast kan de provincie ervoor kiezen om transformatie te faciliteren door bijvoorbeeld partijen bij elkaar te brengen of actief op zoek te gaan naar transformatiemogelijkheden. In de paragrafen 3.3 t/m 3.6 gaan we hier per provincie op in; beschreven wordt wat de provincie in faciliterende zin doet om transformatie mogelijk te maken, gevolgd door een aantal voorbeelden van geslaagde transformatie. Tabel 4 geeft de samenvatting weer.

3.2 Samenvatting

Tabel 4 Provinciale initiatieven om transformatie te faciliteren

Flevoland	Noord-Holland	Utrecht	Zuid-Holland
geen	Financiële bijdrage aan de Kantorenloods die transformatie stimuleert en faciliteert.	<ol style="list-style-type: none">1. Financieren van de 'wasstraat': Dit is een quick scan waarin externe experts de transformatie-mogelijkheden van een leegstaand pand in kaart brengen.2. Het financieren van externe experts voor het opstellen van een transformatie-aanpak voor grotere locaties met een hoge leegstand.	geen

3.3 Flevoland

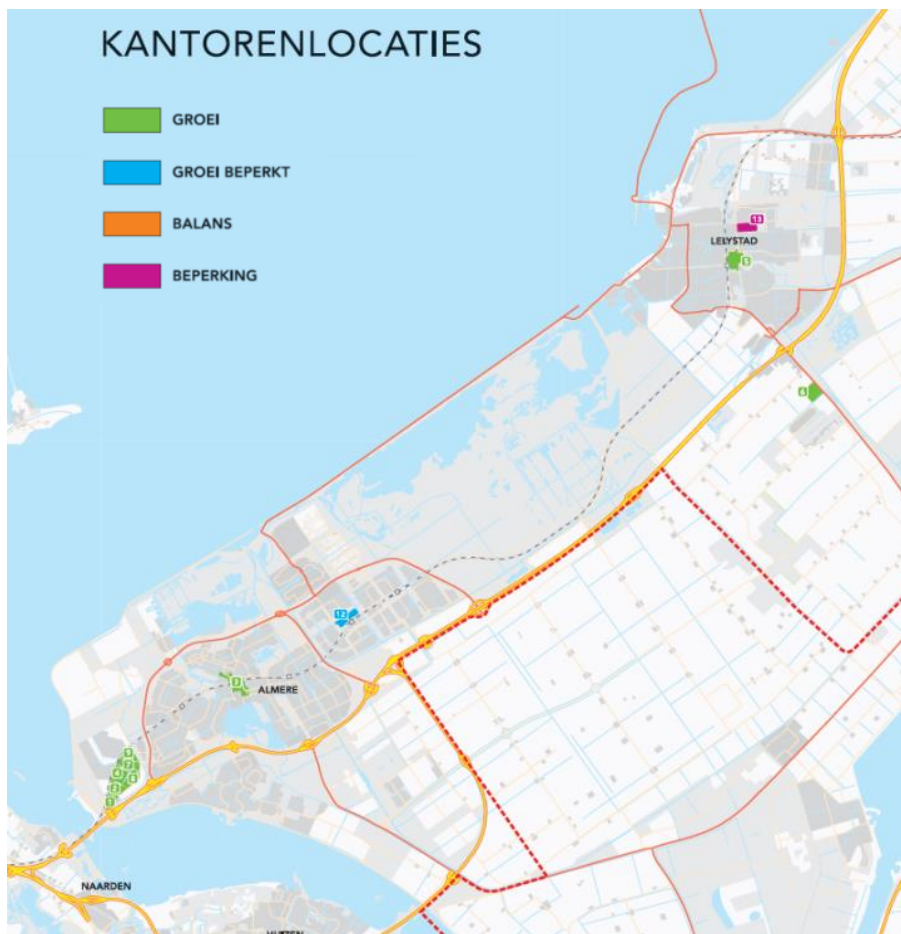
Faciliteren

In oktober 2012 is in Plabeka-verband een voorstel gedaan voor het toekomstperspectief per kantoorlocatie, zie ook paragraaf 2.3.¹¹³ Voor de deelregio Almere-Lelystad zijn bijna alle kantoorlocaties ingedeeld als groeigebied, zie Figuur 2.¹¹⁴ Het is in de eerste plaats aan de gemeenten in de Metropoolregio om deze bestuurlijke afspraken te vertalen in deelregionale strategieën en in gemeentelijke plannen.¹¹⁵

¹¹³ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 3 oktober 2013

¹¹⁴ Plabeka (2012), Resultaat werklijn Programmering Plabeka, p. 24

¹¹⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 3 oktober 2013



Figuur 2 Toekomstperspectief kantorenlocaties Metropoolregio.¹¹⁶

De provincie Flevoland heeft geen beleid en/of budget om transformatieplannen te faciliteren. Wel draagt Flevoland financieel bij aan Plabeka en dit platform stimuleert onderzoek, analyse en kennisontwikkeling ten behoeve van de aanpak van kantorenleegstand.¹¹⁷

Voorbeelden van transformatie en sloop in Flevoland

Almere Haven – De Hulk

Medio 2012 is de transformatie van kantoorpand naar woonruimte gestart van één van de oudste gebouwen van Almere: kantoorgebouw De Hulk. Het gebouw dankt zijn naam aan de vorm; deze doet denken aan een historisch vrachtschip dat een 'hulk' wordt genoemd. Bij de transformatie naar 27 sociale huurappartementen was duurzaamheid een belangrijk aspect. Zo is het dak voorzien van groene dakbedekking en zijn zonneboilers gebruikt. In juli 2013 is het gebouw opgeleverd.¹¹⁸ De transformatie was een initiatief vanuit de gemeente en de markt. De provincie stond positief tegenover de transformatie, maar heeft geen bijdrage geleverd aan de totstandkoming ervan.¹¹⁹

¹¹⁶ Plabeka (2012), Resultaat werkljn Programmering Plabeka, bijlage 2a

¹¹⁷ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 1 oktober 2013

¹¹⁸ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 1 oktober 2013; www.de-alliantie.nl & www.jorritsmabouw.nl

¹¹⁹ Provincie Flevoland, e-mail ambtelijke organisatie, 24 oktober 2013

Voor:



Na:

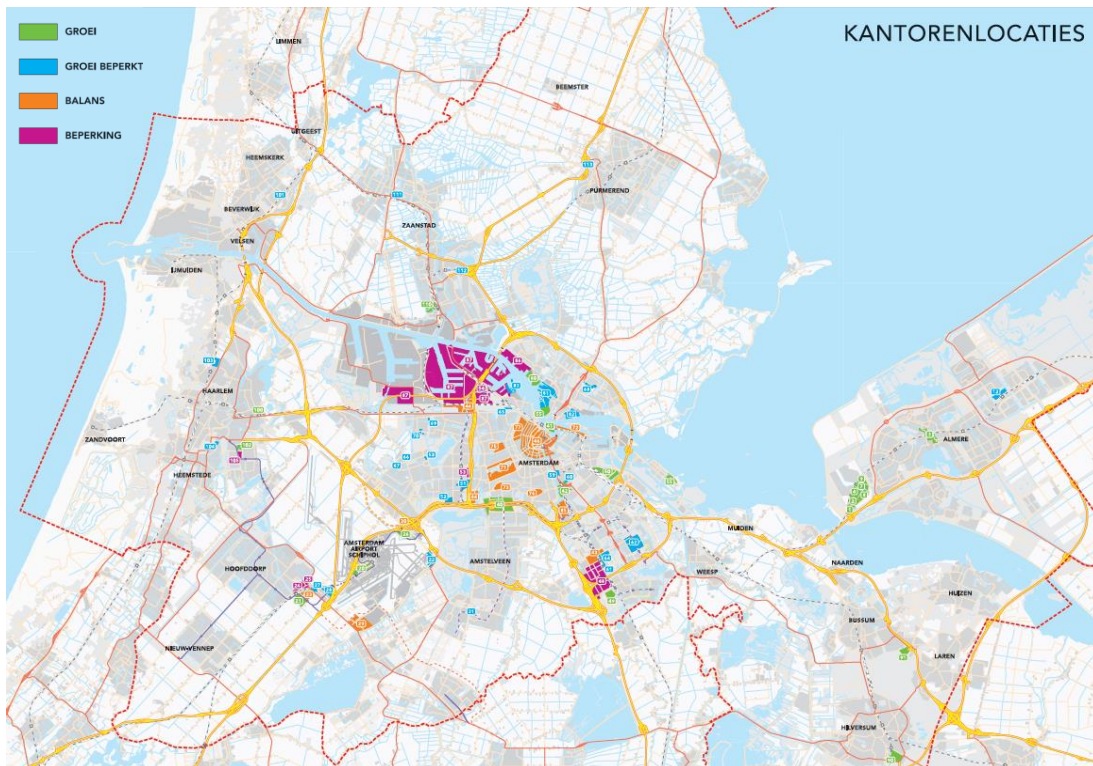


Bron: De Alliantie; Jorritsma Bouw BV & Rik Lagerwaard architect BNA BV

3.4 Noord-Holland

Faciliteren

Het voorstel dat in oktober 2012 in Plabeka-verband is gedaan voor het toekomstperspectief per kantoorlocatie (zie paragraaf 2.3), geldt ook voor Noord-Holland Zuid.¹²⁰ Figuur 3 laat zien welke labels de kantoorlocaties hebben gekregen.



Figuur 3 Toekomstperspectief kantorenlocaties Metropoolregio.¹²¹

¹²⁰ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 3 oktober 2013

¹²¹ Plabeka (2012), Resultaat werkljn Programmering Plabeka, bijlage 2a

De Metropoolregio heeft zo'n 13,5 miljoen m² kantoorruimte. Hiervan is ongeveer de helft incourant en het streven is om jaarlijks 150.000 m² aan de markt te onttrekken. De afgelopen jaren is door actieve inzet van gemeenten meer dan 150.000 m² per jaar getransformeerd, aldus de ambtelijke organisatie. De verwachting is dat de transformatie de komende jaren versneld zal worden voortgezet. Vooral in de gemeenten Amsterdam, Haarlemmermeer, Haarlem, Amstelveen en Diemen zullen de komende jaren concrete transformatieplannen worden uitgevoerd.¹²²

De provincie Noord-Holland draagt, net als Flevoland, financieel bij aan Plabeka. Dit platform stimuleert onderzoek, analyse en kennisontwikkeling ten behoeve van de aanpak van kantorenleegstand. Daarnaast draagt de provincie vanaf 2013 jaarlijks € 30.000 bij aan een regionale kantorenloods voor de Metropoolregio. De kantorenloods is een ambtenaar van Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam die de opdracht heeft om transformatie van leegstaande kantoorpanden naar andere functies, zoals woningen, hotels, ruimten voor creatieve, startende bedrijven en broedplaatsen te versnellen. Het totale budget voor de regionale kantorenloods bedraagt € 250.000.¹²³ Daarvoor stimuleert en faciliteert de kantorenloods vastgoedeigenaren bij het omzetten van hun leegstaande kantoorpanden en 'loodst' partijen die kantoorgebouwen transformeren door de gemeentelijke organisatie, procedures en regelgeving.¹²⁴ Daarnaast is in het verleden een aantal transformatielocaties onderwerp geweest van een advies van de provinciale taskforce ruimtewinst. Ook werkt de provincie in principe mee aan flexibele bestemmingen op bestaande kantoorlocaties om transformatie gemakkelijker te maken, aldus de ambtelijke organisatie.¹²⁵

Voorbeelden van transformatie in Noord-Holland

Amsterdam – GAK-gebouw

Bij de ingebruikneming in 1960 was het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK) één van de grootste en modernste kantoorgebouwen van Nederland. Sinds 2005 stond het gebouw van 43.300 m² bvo leeg. Inmiddels wordt het kantoorpand getransformeerd naar een appartementencomplex: De Studio. Deze bestaat uit een noord- en een zuidvleugel met in totaal 551 appartementen, verdeeld over 11 woonlagen.¹²⁶ De provincie heeft geen actieve rol gespeeld bij deze transformatie.¹²⁷ In het werkplan 2011 - 2014 van de Kantorenloods werd het GAK-gebouw als een kansrijke transformatielocatie aangewezen. Op dat moment leverde de provincie nog geen financiële bijdrage aan de kantorenloods.

¹²² Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 30 juli 2013

¹²³ Provincie Noord-Holland, interview ambtelijke organisatie, 30 juli 2013 & Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 29 oktober 2013

¹²⁴ www.amsterdam.nl

¹²⁵ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 3 oktober 2013

¹²⁶ Plabeka (2013), Monitor Uitvoeringsstrategie 2012-2013, p. 35; www.iamsterdam.nl & www.de-studio.nl

¹²⁷ Provincie Noord-Holland, e-mail ambtelijke organisatie, 29 oktober 2013

Voor:



Na:



Bron: Bureau Monumenten & Archeologie, Gemeente Amsterdam & www.iamsterdam.com

3.5 Utrecht

Faciliteren

In de visie die in 2012 is opgesteld, is voor elke kantoorlocatie het toekomstperspectief bepaald. Welke dit zijn is ter illustratie voor de belangrijkste kantoorgemeenten in kantorenregio Utrecht weergegeven in Tabel 5.¹²⁸ De indeling in de visie van 2012 geldt als uitgangspunt voor het nog lopende traject om tot regionale keuzes te komen. Uiteindelijk zullen de overeengekomen toekomstperspectieven worden vastgelegd in de structuurvisie en/of verordening, aldus de ambtelijke organisatie.¹²⁹

Tabel 5 Toekomstperspectief voor kantorenregio Utrecht¹³⁰

Gemeente	Toekomstperspectief	Kantoorlocatie
Bunnik	Balans	De Twaalf Apostelen, Kosterijland
De Bilt	Balans / Groei	Rembrandtlaan
	Balans	Leijenseweg
Houten	Groei	Station / Centrum
	Balans	Loerik 6 en Koppeling, Molenzoom
Nieuwegein	Groei / Transformatie	Binnenstad
	Transformatie	Blokhoeve, Merwestein, Muntplein
	Balans	Plettenburg-West, Poort van Nieuwegein, Ringwade
Stichtse Vecht	Groei	Breukelerwaard
	Beperking / Transformatie	Planetenbaan
	Balans / beperking	Station / Bisonspoor
Utrecht	Balans	Galgenwaard, Kanaleneiland, Lunetten, Utrecht Centrum, Utrecht Overvecht Station

¹²⁸ Naast de kantorenregio Utrecht, zijn er de kantorenregio's Amersfoort en Veenendaal. Informatie over de toekomstperspectieven in deze regio's is te vinden in het rapport van de Stec Groep uit 2012.

¹²⁹ Provincie Utrecht, e-mails ambtelijke organisatie en telefonische toelichting, 27 september en 31 oktober 2013

¹³⁰ Stec Groep (2012), Utrechtse provinciale kantorenmarkt in balans: naar een kantorenstrategie, pp. 40-41

Gemeente	Toekomstperspectief	Kantoorlocatie
	Balans / Transformatie	Kaap Hoorndreef, Rijnsweerd
	Beperking	Lage Weide
	Groei	Leidsche Rijn Centrum, Papendorp Stationsgebied
	Balans / Beperking	Rijnzathe
Vianen	Balans	Lage Biezenweg en Sportlaan, Lange Dreef / Ing. D. S. Tuijnmanweg
Zeist	Balans	Laan van Vollenhove, Utrechtseweg/ Zeist Centrum
Zeist / Utr. Heuvelrug	Groei	Station Driebergen - Zeist

In de afgelopen jaren heeft de provincie Utrecht een aanjagende en stimulerende rol vervuld op het terrein van kantoortransformatie. In de vorige coalitieperiode is een Taskforce ingericht waarin samen met marktpartijen en gemeenten initiatieven zijn ontwikkeld om leegstaande kantoren te transformeren naar andere functies (met name woonfunctie). Eén van de instrumenten die daarvoor zijn ontwikkeld is de zogenaamde wasstraat: een onderzoek (quick scan) waarbij door externe experts de transformatiemogelijkheden van een leegstaand pand in kaart worden gebracht. In dit onderzoek worden zowel de bouwtechnische als de juridische, planologische en financiële mogelijkheden in kaart gebracht. De provincie Utrecht financiert deze onderzoeken, in principe op basis van cofinanciering. Meestal financiert de provincie 50%, de eigenaar of de gemeente de andere 50%. Een dergelijk onderzoek kost circa 10.000 euro. In totaal zijn er in de afgelopen drie jaar 14 quick scans uitgevoerd. Mede op basis hiervan zijn vijf van de onderzochte panden daadwerkelijk getransformeerd. De provincie heeft daarnaast met drie gemeenten initiatieven ontwikkeld om te komen tot transformatie-aanpak op gebiedsniveau. Het gaat dan om een grotere locatie binnen één gemeente waar sprake is van een hoge leegstand, met een complexe problematiek (vaak monofunctionele locaties, niet direct geschikt voor transformatie naar woningbouw). Voorbeelden hiervan zijn 'de Hoef' in Amersfoort en de Planetenbaan in Stichtse Vecht. Binnen deze locaties wordt met de verschillende partijen (overheden, marktpartijen, gebruikers) de problematiek geanalyseerd en wordt geprobeerd om tot een toekomstvisie te komen. De bijdrage van de provincie bestaat uit het bekostigen van de externe experts die worden ingeschakeld, het actief meedenken in het proces en organiseren van kennisbijeenkomsten.¹³¹

Voorbeelden van (tijdelijke) herontwikkeling en transformatie in Utrecht

Utrecht - Archimedeslaan 16

Voorheen was op dit adres de lerarenopleiding van de Hogeschool Utrecht gevestigd. Vanaf juli 2007 stond het gebouw grotendeels leeg. De verwachting was dat het gebouw, als gevolg van de negatieve kantorenmarkt, niet meer verhuurd kon worden. Noodzakelijke hoge investeringen werden daarom niet gedaan. Daarnaast liepen de vaste kosten gewoon door. Uiteindelijk zijn STW (Stichting Tijdelijk Wonen) en Stichting Sophia begin 2010 met hulp van gemeente en provincie gekomen tot een huurovereenkomst tot 2017. De provincie heeft dit project ondersteund met een haalbaarheidsstudie en in samenwerking met de gemeente Utrecht heeft de provincie een garantstelling verstrekt voor de transformatiefase.¹³² Er zijn 192 onzelfstandige woonruimtes en 200 studentenwoningen gerealiseerd. Per 25 kamers beschikken de bewoners over gezamenlijk sanitair en een grote keuken met voldoende kookgelegenheid. STW hanteert een beheermodel waarin bewoners zelf verantwoordelijk zijn voor de hygiëne, veiligheid en leefbaarheid van de gemeenschappelijke ruimtes.

¹³¹ Provincie Utrecht, e-mails ambtelijke organisatie, 9 en 27 september 2013 en 31 oktober 2013 & Provincie Utrecht, Reactie feitelijk wederhoor, 13 december 2013

¹³² Provincie Utrecht, Reactie feitelijk wederhoor, 13 december 2013

De tijdelijke herontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat de vaste kosten door de eigenaar gedekt kunnen worden. Na afloop van de verhuurperiode kan de eigenaar alsnog plannen voor permanente herontwikkeling uitvoeren.¹³³

Voor:



Bron: Frank Peek & Camelot Beheer

Na:



Houten – Het Spoor

In een kantoorvilla van 1.700 m² bvo aan Het Spoor zijn 20 appartementen voor starters en vier kleine kantoorunits voor startende ondernemers gerealiseerd. Bij de start van de bouw waren alle appartementen en kantoorunits al verkocht. Bij de transformatie is veel aandacht besteed aan duurzaamheidsaspecten (o.a. hergebruik van materiaal). De provincie Utrecht heeft het project ondersteund met een haalbaarheidsstudie. In juni 2012 is het project opgeleverd.¹³⁴

Voor:



Bron: Vidès Transformatie en Ontwikkeling & DE WIT architecten

Na:



3.6 Zuid-Holland

Faciliteren

De provincie Zuid-Holland heeft in 2013 een eerste aanzet gegeven voor het aanwijzen van toekomstperspectieven. Voor elke REO is een voorstel gedaan waarin de kantoorgebieden zijn gelabeld naar:

¹³³ www.guldenfeniks.nl

¹³⁴ www.vides.nl

(beperkte) groei-, balans- en transitie- en beperkingsgebieden.¹³⁵ Vervolgens zijn de REO's en vertegenwoordigers van marktpartijen gevraagd om op het voorstel te reageren en om te komen tot een eigen, gedragen labeling van de kantoorgebieden.

De provincie draagt niet bij aan initiatieven die specifiek zijn gericht op transformatie van leegstaande kantoren. De provincie geeft aan hier meer een rol te zien voor gemeenten. Wanneer sprake is van transformatie van een kantoorgebied en aanpassing nodig is van de Provinciale Structuurvisie is er een rol weggelegd voor de provincie. Daarnaast voert de provincie ook de Subsidieregeling planvorming bedrijventerreinen uit. De transformatie van leegstaande kantoren op bedrijventerreinen kan incidenteel onderdeel uitmaken van de gesubsidieerde planvorming. De provincie heeft in de Ontwerp Verordening Ruimte (januari 2014) de mogelijkheden tot functiemenging en transitie van onder andere kantoren op bedrijventerrein verruimd. De provincie geeft tevens aan dat er op landelijk niveau initiatieven zijn die bijdragen aan de transformatie van leegstaande kantoren.¹³⁶

Voorbeelden van transformatie en sloop in Zuid-Holland

Rotterdam – Oostzeedijk

In Rotterdam is het voormalige kantoorgebouw van de Sociale verzekeringsbank aan de Oostzeedijk herontwikkeld tot The Student Hotel Rotterdam. Door de internationale huisvestingsorganisatie City Living is het leegstaande pand getransformeerd tot een studentenhotel met 252 kamers. Studenten kunnen volledig gemeubileerde kamers huren, voorzien van een badkamer en eventueel een keuken. Daarnaast zijn er gemeenschappelijke keukens met alle moderne voorzieningen en studiezalen. Het pand, dat in 1946 is gebouwd en 8.451 m² groot, is omgebouwd en uitgebreid naar in totaal 11.310 m². In 2011 is met de ombouw begonnen, eind 2012 was de transformatie voltooid.¹³⁷

Voor:



Na:

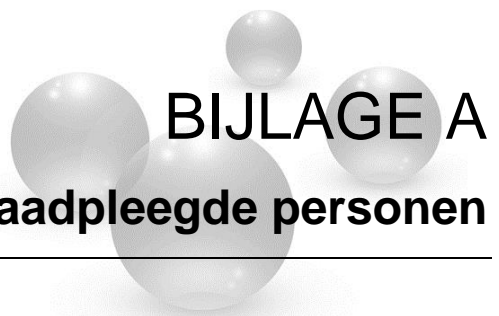


Bron: www.nieuws.top010.nl (1) & www.nieuws.top010.nl (2)

¹³⁵ Stec groep (2013), Toekomstperspectief kantoorgebieden provincie Zuid-Holland, april 2013, p. 5

¹³⁶ De provincie verwijst naar www.herbestemming.nu en het transformatieteam van Agentschap NL. Provincie Zuid-Holland, e-mail, 9 oktober 2013 & Provincie Zuid-Holland, reactie feitelijk wederhoor, 9 december 2013

¹³⁷ Provincie Zuid-Holland, e-mail, 9 oktober 2013; www.propertynl.com & www.nieuws.top010.nl



Lijst van geïnterviewde en geraadpleegde personen

Provincie Flevoland

- De heer P. Smeenk, Beleidsmedewerker

Provincie Noord-Holland

- De heer T. Lips, Beleidsadviseur
- De heer J. van Run, Gedeputeerde

Provincie Utrecht

- Mevrouw M. Fellingier, Programmamanager Aanpak Kantorenleegstand
- De heer R. van Lunteren, Gedeputeerde

Provincie Zuid-Holland

- De heer R. Hoogervorst, Beleidsmedewerker
- De heer G. Veldhuijzen, Gedeputeerde
- De heer E. Vredereg, Senior beleidsmedewerker

Overig

- De heer T. Heeren, IPO, Sr. adviseur ruimtelijke ontwikkeling en water
- De heer H. de Jonge, TU Delft, Hoogleraar vastgoedbeheer en ontwikkeling
- De heer F. van Blokland, IVBN, Directeur
- Mevrouw M. Schepman, NEPROM, Sr. beleidsmedewerker commercieel vastgoed



BIJLAGE B

Lijst van geraadpleegde bronnen

Algemeen

- BCI (2011), Eindrapportage Verkenning en verdieping plancapaciteit kantoren
- BCI (2011), Plancapaciteit kantoren in de provincie Utrecht
- BCI (2013), Ruimtebehoefte werklocaties NHN
- CPB (2012), Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief
- Deloitte (2013), Juridische grondslag verplichte afdracht kantorenfonds
- DTZ Zadelhof (2013), Nederland compleet - Factsheets kantoren- en bedrijfsruimte
- EIB (2011), Kantorenmonitor – Analyse van vraag en aanbod
- EIB (2012), Landelijke samenvatting kantorenmonitor
- EIB (2012), Regionale Kantorenmarkt Haaglanden / Holland Rijnland / Midden-Holland / Regio Rotterdam / Zuid-Holland Zuid
- Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (2010), Werkplan Kantorenloods 2011-2014
- PBL (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten
- Plabeka (2011), Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040
- Plabeka (2012), Resultaat werklijn Programmering Plabeka
- Plabeka (2013), Monitor Uitvoeringsstrategie 2012-2013
- PRES (2012), Toekomst werklocaties MRA: bestuurlijke afspraken
- Rijk (2011), Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren
- Rijk (2013), Brief voortgang en uitvoering Convenant Aanpak Leegstand Kantoren en uitkomst Kantorentop
- Rijk (2013), Uitkomsten voortgangsoverleg Aanpak Leegstand Kantoren
- Rijk e.a. (2010), Slotverklaring Kantorentop Rijswijk 25 mei 2010
- Rijk e.a. (2012), Convenant Aanpak leegstand kantoren
- Rekenkamer Amsterdam (2013), Transformatie van leegstaande kantoren
- Stec Groep (2010), Aanzet voor een kantorenstrategie voor Zuid-Holland
- Stec Groep (2012), Utrechtse provinciale kantorenmarkt in balans: naar een kantorenstrategie
- Stec Groep (2013), Toekomstperspectief kantoorgebieden provincie Zuid-Holland

Provincie Flevoland

- Provincie Flevoland (2006), Omgevingsplan 2006-2015
- Provincie Flevoland (2010), Visie Werklocaties 2030+
- Provincie Flevoland (2011), Structuurvisie werklocaties Flevoland 2011

Provincie Noord-Holland

- Provincie Noord-Holland (2010), Amendement 8-29
- Provincie Noord-Holland (2010), Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie
- Provincie Noord-Holland (2010), Structuurvisie Noord-Holland 2040
- Provincie Noord-Holland (2012), Economische Agenda 2012-2015
- Provincie Noord-Holland (2012), PS-besluit Aanpassing planningsopgave werklocaties

Provincie Utrecht

- Provincie Utrecht (2013), Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028
- Provincie Utrecht (2013), Statenvoorstel 'Provinciale Aanpak Kantorenleegstand' d.d. 10 december 2013

Provincie Zuid-Holland

- Provincie Zuid-Holland (2012), GS-notitie 'Stand van zaken plancapaciteit'
- Provincie Zuid-Holland (2012), Provinciale Structuurvisie 'Visie op Zuid-Holland'
- Provincie Zuid-Holland (2012), Verordening Ruimte
- Provincie Zuid-Holland (2013), Halfwegevaluatie 2011-2015

Websites

- www.amsterdam.nl
- www.bnr.nl
- www.de-alliantie.nl
- www.de-studio.nl
- www.fd.nl
- www.guldenfeniks.nl
- www.iamsterdam.com
- www.ipo.nl
- www.jorritsmabouw.nl
- kennisbank.platform31.nl
- www.metropoolregioamsterdam.nl
- www.nieuws.top010.nl
- www.noord-holland.nl
- www.overheid.nl
- www.propertynl.com
- structuurvisiezh.pleio.nl
- www.vides.nl
- www.volkskrant.nl

Teleportboulevard 110
1043 EJ Amsterdam

Telefoon 020 - 58 18 585

info@randstedelijke-rekenkamer.nl
www.randstedelijke-rekenkamer.nl

