

Aan Provinciale Staten van de provincie Utrecht
De heer R.J. Poort
Postbus 80300
3508 TH UTRECHT

Stadhuisplein 1
3811 LM Amersfoort
Postbus 4000
3800 EA Amersfoort
T 033 469 53 19

Inlichtingen
Dhr. A.C.J. Moons
T 033 469 53 34

Onderwerp Zienswijze Regio Amersfoort op Ontwerp
Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027

Datum 5 januari 2015

Ons kenmerk BRA/4866888

Uw kenmerk

Geachte Provinciale Staten,

De gemeenten in de Regio Amersfoort hebben kennis genomen van uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027. Bij deze bieden wij u namens alle gemeenten in Regio Amersfoort, Amersfoort, Baarn, Barneveld, Bunschoten, Eemnes, Leusden, Nijkerk, Soest en Woudenberg, onze zienswijze aan. Deze zienswijze is ter aanvulling en ondersteuning van de overige zienswijzen van gemeenten in de regio.

Samengevat vragen wij u:

Maak een pas op de plaats met de inzet van inpassingsplannen in de Regio Amersfoort. Wij vragen uw steun bij het versterken van onze regionale aanpak en wij vragen u waar nodig te voorzien in interprovinciale afstemming.

Met u erkennen wij de problematiek op onze lokale en regionale kantorenmarkt. In onze samenwerkingsagenda "Samen Sterk!" (2011) is het probleem van kantorenleegstand door Regio Amersfoort reeds onderkend en de regio heeft daarover afgesproken dat: "aanpak van leegstand vooral op het bordje van marktpartijen ligt, maar dat de Regio Amersfoort hierin wel kan ondersteunen - door aanpak van leegstand te stimuleren en te faciliteren." Hierbij is regionale afstemming van belang, net als bij regionale woningbouwafspraken of het convenant Bedrijventerreinen. De Ladder voor Duurzame Verstedelijking borgt dat verdere overcapaciteit wordt voorkomen.

Ons beleid is grotendeels in overeenstemming met het faciliterend spoor voor de aanpak van leegstaande kantoren in uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027. Via dit spoor werken wij goed samen en dat willen wij graag continueren en waar mogelijk versterken.

U geeft in het Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 ook aan dat er nog steeds behoefte is aan nieuwe kantoren en u wilt hier ruimte voor blijven bieden vanwege het economische belang. Aangezien de plancapaciteit echter de vraag overtreft, ligt er een opgave om voor een deel van de plancapaciteit op zoek te gaan naar andere invullingen. Tot zover komen onze visies overeen. Over de manier waarop dat het beste kan gebeuren, verschillen wij van mening.

Eenzijdig ingrijpen in de kantorenmarkt via inpassingsplannen zonder rekening te houden met lokale en regionale beleidsafwegingen gaat ons te ver. Graag blijven wij in gesprek om gezamenlijk tot zorgvuldig afgewogen oplossingen te komen.

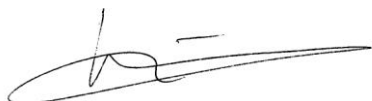
Wij vragen u derhalve om een pas op de plaats te maken met het voorbereiden van inpassingsplannen en met ons te werken aan een integrale, regionale aanpak. Kern van die aanpak is dat we nog meer inzet plegen op het tegengaan van (structurele) leegstand door transformatie en herbestemming van bestaand vastgoed te faciliteren en te stimuleren. Wij zijn ervan overtuigd dat dit faciliterende beleid effectief is. Uw door Stec uitgevoerde Trendanalyse (2014) ondersteunt deze overtuiging: het aantal onttrekkingen van kantoren neemt toe. De markt beweegt. Desondanks gebeurt er nog veel te weinig in de markt om de leegstand terug te brengen naar een gezond (frictie)niveau. Vooral structurele leegstand baart ons zorgen. Dit speelt met name bij panden op locaties die onvoldoende aantrekkelijk zijn qua ligging, bereikbaarheid of omgeving, en/of panden die niet meer voldoen aan de moderne gebruikerseisen, bijvoorbeeld op het vlak van duurzaamheid en Het Nieuwe Werken. Voor kantoorpanden met een slecht marktperspectief zouden andere functies moeten komen. Wij zien echter nog in teveel gevallen dat eigenaren onvoldoende bereid zijn (of in staat zijn) om te doen wat nodig is: op hun kantoren afboeken zodat er financiële ruimte ontstaat om andere functies te kunnen realiseren, bijvoorbeeld wonen. Wij vragen ons dan ook af waarom u, als u dan toch wilt reguleren, er niet voor kiest om juist het probleem van de structurele leegstand aan te pakken? Met uw focus op de plancapaciteit kiest u nu voor een indirecte weg die in onze ogen onvoldoende effectief is.

Onze zienswijze is gebaseerd op onder andere de veranderende marktsituatie, onze specifieke regionale omstandigheden en de wijze waarop u het inpassingsplan in wilt zetten. In de bijlage bij deze brief zetten wij dit puntsgewijs uiteen.

Bij het Statenbesluit Provinciale Aanpak Kantorenleegstand was de insteek om mee te denken over nieuwe perspectieven voor planlocaties, om afstemming en samenwerking met provincie Gelderland te bereiken en om via samenwerking en afspraken met de gemeenten binnen Regio Amersfoort tot een aanpak te komen. Dat is wat ons betreft tot op heden niet voldoende gebeurd en wij nodigen u daarom uit om op korte termijn alsnog met ons daar het gesprek over aan te gaan.

Graag vernemen wij uw reactie op onze zienswijze.

Hoogachtend,



M.A. Röell
Voorzitter Bestuurlijk Overleg Economische Zaken Regio Amersfoort

BIJLAGE: UITWERKING ZIENSWIJZE

Wij vragen u in te spelen op een veranderende marktsituatie

U heeft in 2012 Stec de kantorenmarkt laten onderzoeken en u heeft dit jaar een Trendanalyse uitgevoerd (en u kondigt aan in 2015/2016 het onderzoek uit 2012 opnieuw te willen actualiseren). Uit de trendanalyse blijkt onder andere dat de leegstand nog verder is opgelopen, dat het aantal onttrekkingen van kantoren is toegenomen en dat opname in nieuwbouw verder terugloopt. Kortom, de markt beweegt naar bestaande bouw (in Regio Amersfoort 97% van de vraag).

De kern van de problematiek op de kantorenmarkt is vooral gelegen in de bestaande kantorenvorraad (een kwalitatieve mismatch) en een te lage vraag (een kwantitatief probleem als gevolg van een gewijzigde economische situatie en ontwikkelingen als Het Nieuwe Werken).

Bij de vaststelling van uw Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (PAK) van 10 december 2013 stelde u nog: "Teveel nieuwbouwmogelijkheden lokt de markt niet uit tot herontwikkeling of investeringen in bestaande locaties." U baseerde deze aanname op het Stec onderzoek van 2012 dat 30% van de vraag in nieuwbouw terecht kwam. U wilde de markt hierin corrigeren door in te grijpen in de plancapaciteit om zo de kantorenmarkt weer gezond te maken en leegstand aan te pakken. In uw PAK schrijft u: "De aanpak is er op gericht dat partijen meer gaan investeren op bestaande locaties en minder in nieuwbouw waardoor de leegstand afneemt."

Nu blijkt uit de Trendanalyse dat de opname in nieuwbouw drastisch is afgenomen (in Regio Amersfoort was nieuwbouw de afgelopen twee jaar nog maar 3% van de vraag) en tevens dat het aantal onttrekkingen toeneemt (in Regio Amersfoort is de afgelopen twee jaar 16.000 vierkante meter kantoor van functie veranderd). De markt laat inmiddels een andere dynamiek zien dan waar u aanvankelijk van uitging, al is de beweging in bestaande kantoren nog niet voldoende gezien de nog steeds oplopende leegstand. Dit laat zien dat, in aanvulling op onze eigen inspanningen, uw faciliterende spoor broodnodig blijft. Het laat ook zien dat de situatie rond de plancapaciteit anders is dan u aangeeft. Op basis van het huidige opnameniveau van nieuwbouw kan niet langer worden beargumenteerd dat een (te) groot deel van de kantoorvraag in nieuwbouw terecht komt en daarmee substantieel leegstand elders in stand houdt. De opgave voor de plancapaciteit is vooral dat de vraag naar nieuwbouw zo laag is, dat het zicht op het realiseren van de plancapaciteit met kantoren nog verder verdwijnt. Dit heeft vooral ruimtelijke consequenties voor het toekomstperspectief van de planlocaties: voor een gedeelte van de plannen moet een alternatieve invulling komen. Uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 biedt echter geen alternatieve ontwikkelperspectieven.

Gezien het bovenstaande vinden wij het reduceren van plancapaciteit via inpassingsplannen dan ook een te vergaande maatregel die voor een deel zijn grondslag heeft verloren.

Omdat u geen nieuwe perspectieven biedt, is er bovendien geen sprake van een goede ruimtelijke ordening. Bij het gebruik van ruimtelijk instrumentarium, zoals een inpassingsplan, is goede ruimtelijke ordening van belang. Het blijft onduidelijk hoeveel plancapaciteit u wilt reduceren (u wilt eerst het onderzoek van Stec uit 2012 actualiseren en daar uw ingrijpen op baseren) en hoe u dat wilt doen. Bovendien verklaart u dit beleid niet alleen van toepassing op de planlocaties die u in uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2017 beschrijft, maar ook op mogelijke locaties die u niet benoemt. Omdat uw inzet onzeker en onduidelijk is, zijn de ruimtelijke consequenties niet goed in beeld.

Het zonder meer aanpassen van bouwvolumes heeft ruimtelijke consequenties en uw stelling dat een groenbestemming een neutraal karakter heeft en daarmee in overeenstemming is met de eis van goede ruimtelijke ordening is niet onderbouwd. Indien u straks maatregelen neemt zonder dat daar in het inpassingsplan al alternatieve perspectieven tegenover staan (bijvoorbeeld woningbouwmogelijkheden, bedrijvigheid of andere functies dan groen), werpt u nieuwe belemmeringen op voor de planlocaties. In de eerste plaats introduceert u nieuwe planschaderisico's als gemeenten na uw inpassingsplan weer functies opnieuw moeten bestemmen (in plaats van groen) en/of daar de benodigde bouwvolumes opnieuw voor moeten opnemen. Bovendien vereist een nieuwe planologische procedure veel tijd.

Wij vragen u rekening te houden met onze regionale omstandigheden

De ene regio, is de andere niet. Bovendien, zo onderzocht Stec in 2012, vindt een overgrote meerderheid van de verhuisbewegingen plaats binnen de eigen regio (en ruim de helft zelfs binnen de eigen gemeentegrenzen). Dit betekent dat het aanpakken van de problemen op de kantorenmarkt om lokaal en regionaal maatwerk vraagt, en op onderdelen waar nodig bovenregionale en/of interprovinciale afstemming. Met uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 trekt u het vraagstuk van de plancapaciteit naar uzelf, waarbij u in uw afwegingen onvoldoende rekening houdt met regionale omstandigheden en er geen sprake is van interprovinciale afstemming:

- Binnen Regio Amersfoort werken zeven Utrechtse gemeenten en twee Gelderse gemeenten samen. Wij verkennen de mogelijkheden voor een integrale, regionale aanpak (zie onze brief 'Regionaal proces kantorenleegstand' d.d. 31 oktober 2014). We hebben er meermaals bij u op aangedrongen om ook tot samenwerking en afstemming met provincie Gelderland te komen. In uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 zien wij dit punt niet terug. Hierdoor ontstaat er, als u uw plannen doorzet, voor het Utrechtse deel van Regio Amersfoort een andere situatie dan in het Gelderse deel. Dit bemoeilijkt het realiseren van een integrale aanpak voor de hele Regio Amersfoort. Wij vragen u wederom deze handschoenen met provincie Gelderland op te pakken en te komen tot een gezamenlijke provinciale aanpak.
- In het PAK gaf u aan met provincie Gelderland af te willen stemmen en tot samenwerking te willen komen. Kunt u toelichten waarom u niet tot samenwerking bent gekomen? En kunt u toelichten hoe provincie Gelderland aankijkt tegen de aanpak van kantorenleegstand, de rollen van provincie, gemeenten, marktpartijen daarbij en in het bijzonder hoe zij aankijkt tegen het instrument van provinciale inpassingsplannen?

- Zoals hiervoor betoogd, is in Regio Amersfoort een tweeledige aanpak nodig: (deels) nieuwe perspectieven voor planlocaties en het faciliteren en stimuleren van de aanpak van bestaand, leegstaand vastgoed. Leegstand beperkt zich niet tot de gemeenten met grotere planlocaties (uw aandacht richt zich enkel op Amersfoort en Leusden), maar speelt in alle gemeenten in onze regio. In de trendanalyse worden Woudenberg, Amersfoort, Leusden en Baarn genoemd als de gemeenten met de hoogste procentuele leegstand binnen Regio Amersfoort, maar de problematiek wordt gevoeld in de hele regio. Met uw eenzijdige aandacht voor de gemeenten met planlocaties, biedt uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 voor onze regio geen integraal kantorenbeleid.
- Voor Regio Amersfoort zijn naast de provincie Gelderland ook de provincies Noord-Holland en Flevoland relevant. Voor onze kantorenmarkt is de wisselwerking met de kantorenmarkten in onder andere Hilversum, Amsterdam en Almere van vergelijkbare omvang als de wisselwerking met Utrecht. In uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 houdt u hier geen rekening mee. Als u uw plannen doorzet gelden er in deze provincies soepelere vestigingscondities waardoor er weglekeffecten dreigen. Kunt u toelichten hoe u hierop wilt anticiperen?

Wij zetten vraagtekens bij de wijze waarop u het inpassingsplan wilt inzetten

U stelt dat uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 voorziet in de voorwaarde van voorzienbaarheid bij een inpassingsplan. Dat klopt volgens ons niet. U bent te weinig specifiek en in uw planning biedt u onvoldoende ruimte om lokaal en regionaal tot een goed afgewogen aanpak te komen. In uw Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (december 2013) ging u nog uit van een termijn van drie jaar waarop u inpassingsplannen ter inzage wil leggen (waarna bouwtitels moeten worden aangehouden), tenzij gemeenten en/of marktpartijen tussentijds maatregelen nemen om zelf de plancapaciteit te reduceren. Nu vervroegt u die termijn naar anderhalf jaar. Los van onze zienswijze dat het inpassingsplan niet het juiste instrument is, biedt u ons nu geen reëel tijdspad voor onze integrale, regionale aanpak. Die tijd is niet alleen nodig met het oog op de wettelijke termijnen van het ruimtelijk instrumentarium (voor zover dat nodig is in onze aanpak), maar ook voor het afwegen van alle belangen, het uitwerken van voorstellen vanuit een goede ruimtelijke ordening en een zorgvuldige afstemming met marktpartijen en andere belanghebbenden. Ook is een termijn van anderhalf jaar bij (her)ontwikkeling van plannen voor initiatiefnemers onvoldoende om een aanvraag omgevingsvergunning voor te bereiden en af te ronden. Kunt u toelichten wat u van de regio, gemeenten en marktpartijen verwacht binnen uw planning?

Ook bent u te algemeen en te weinig specifiek in de mate waarin en de wijze waarop u wenst te komen tot het reduceren van plancapaciteit waardoor in onze ogen de termijn van voorzienbaarheid op basis van uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren nog niet in kan gaan. Zo geeft u op pagina 14 onder andere aan: “Per locatie is bij wijze van toelichting het in het Kantorenmarktonderzoek 2012 beschreven toekomstperspectief en de in dit onderzoek ingeschatte nieuwbouwbehoefte aangegeven. Zoals in paragraaf 2.3.2 is aangegeven heeft dit toekomstperspectief in deze structuurvisie geen verdere beleidsmatige betekenis. De in m2 bvo uitgedrukte nieuwbouwvraag in de periode 2012-2030 die in deze toelichting per locatie staat, is *niet* de basis voor de inpassingsplannen (zie paragraaf 3.1 onder ‘toelichting’), maar moet worden beschouwd als een indicatie van de orde van grootte van de in deze structuurvisie aangekondigde reductie van plancapaciteit.”

Uw Ontwerp Thematische Structuurvisie Kantoren 2015-2027 is niet gericht op een goede ruimtelijke ordening (het uitwerken van nieuwe perspectieven voor de planlocaties laat u aan gemeenten), u streeft enkel economische belangen na, namelijk een gezonde kantorenmarkt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het door u beschreven beleidseffect op pagina 3 in uw PAK: “Met de provinciale aanpak doorbreekt de provincie Utrecht de impasse die in de regio is ontstaan op het gebied van de kantorenleegstand. De provincie Utrecht pakt haar rol als middenbestuurder en geeft duidelijkheid en richting aan alle partijen die voor oplossing van het kantorenprobleem in beweging moeten komen. De aanpak is er op gericht dat partijen meer gaan investeren op bestaande locaties en minder in nieuwbouw waardoor de leegstand afneemt.” Voor deze vorm van economisch ordenen bent u voornemens om ruimtelijk instrumentarium in te zetten. Afgezien van de wijze waarop u dat ruimtelijk inhoudelijk doet, vinden wij dit vanuit bestuurlijk oogpunt niet het juiste instrument in relatie tot het door u geformuleerde doel. Het ruimtelijk instrumentarium zou niet moeten worden ingezet om enkel economisch te ordenen.