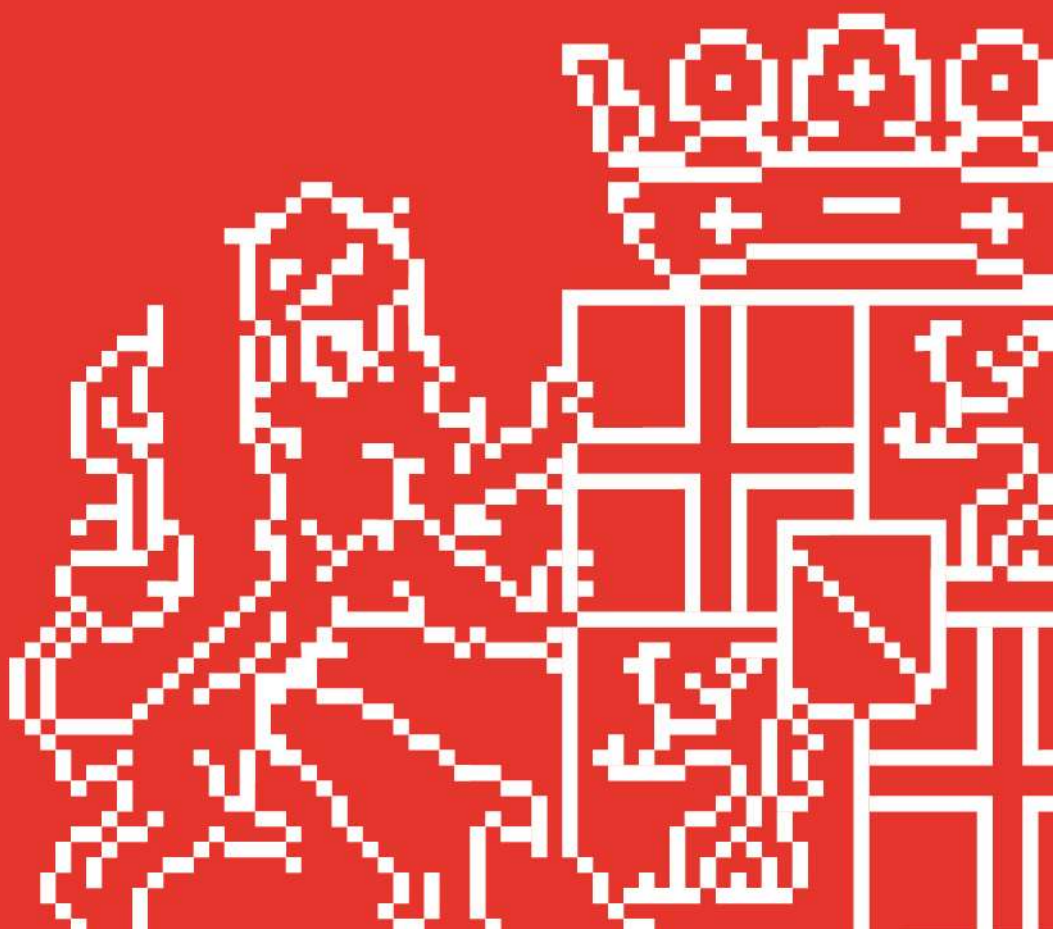




THEMATISCHE STRUCTUURVISIE KANTOREN 2016-2027

Publicatiedatum 12 februari 2016
Status Vastgesteld PS 1 februari 2016
Referentienummer NL.IMRO.9926.SVt1505Kantoren-VA01



THEMATISCHE STRUCTUURVISIE KANTOREN 2016 – 2027

Inhoud

1	Inleiding	5
1.1	Doel en status van deze structuurvisie.....	5
1.2	Digitalisering	5
1.3	Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (PAK).....	5
1.4	Goede ruimtelijke ordening en provinciaal belang	6
1.5	Voorzienbaarheid planschade in relatie tot reduceren planologische overcapaciteit	7
1.6	Planperiode	10
2	Aanleiding Provinciale Kantorenaanpak: leegstand van kantoorgebouwen	11
2.1	Provincie Utrecht aantrekkelijke vestigingsplaats	11
2.2	Ontwikkelingen op de provinciale kantorenmarkt.....	11
2.3	Beleid en onderzoek ten aanzien van kantoren	12
3	Aanvullend regulerend beleid: reductie van planologische overcapaciteit.....	15
3.1	Samenhang tussen Thematische Structuurvisie Kantoren en inpassingsplan	15
3.2	Reductie van bij de provincie bekende plancapaciteit	16
3.3	Kantoren op knooppunt	22
4	Aanvullend faciliterend beleid: vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoren.....	24
5	M.e.r.-(beoordelings)plicht.....	25
5.1	Geen uitspraken over vernieuwing, herbestemming en transformatie.....	25
5.2	Geen verplichting milieueffectrapport TSK.....	25
5.3	Geen m.e.r.-(beoordelings)plicht bij inpassingsplan	25
6	Uitvoering structuurvisie	26
6.1	Start voorbereiding provinciale inpassingsplan	26
6.2	Aanpassing Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Verordening.....	26
6.3	Vernieuwen, herbestemmen en transformatie	26
7	Overleg en zienswijzeprocedure	27
8	Lijst van gebruikte begrippen	28

Introductie

De provincie geeft in een ruimtelijk structuurvisie de wenselijke ontwikkeling aan van de inrichting van de ruimte. Een provincie is verplicht voor het provinciale grondgebied één of meer structuurvisies vast te stellen. Zo'n structuurvisie kan ook betrekking hebben op bepaalde aspecten van het ruimtelijk beleid. Dit laatste geldt voor de voorliggende Thematische Structuurvisie Kantoren (TSK), die specifiek ingaat op het overschot aan plancapaciteit voor kantoren. Het is de bedoeling dat door middel van een provinciaal inpassingsplan deze overcapaciteit uit bestemmingsplannen wordt weggenomen. Deze TSK is aanvullend op de (integrale) Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028 met bijbehorende Provinciale Ruimtelijke Verordening.

De TSK bevat geen visionaire vergezichten. De aanleiding van de TSK is hier wel in gelegen: het blijven van een aantrekkelijke provincie, zowel voor mensen als bedrijven. De centrale ligging, een sterke economie, de aanwezigheid van vele kennis- en zorgcentra en een ruim aanbod van unieke en beleefbare landschappen maken de provincie tot een aantrekkelijk vestigingsplaats, waar mensen graag wonen en werken. Leegstand van kantoren met als gevolg mogelijke verpaupering van de leefomgeving, vormen een bedreiging voor de toekomst van Topregio Utrecht. Daarom gaat de provincie Utrecht leegstand actief tegen. Enerzijds door de nieuwbouwmogelijkheden voor kantoren te beperken en anderzijds door investeringen in bestaande leegstaande kantoren en kantoorlocaties te stimuleren. Oftewel, de provincie gaat niet alleen dweilen, maar ook de kraan dichtdraaien.

Het beperken van nieuwbouwmogelijkheden vraagt om vooruitzien: eigenaren, beleggers en ontwikkelaars moeten op tijd op de hoogte zijn van voorgenomen planologische wijzigingen die hun bouwmogelijkheden raken. Beperkingen opleggen wordt gedaan om het aanbod van nieuwbouw beter te laten aansluiten bij de (toekomstige) vraag naar nieuwe kantoorruimte. Dat betekent ook dat toekomstige ontwikkelingen en prognoses van de behoefte goed onderbouwd moeten worden. Het Kantorenmarktonderzoek 2015 levert deze onderbouwing. De TSK beschrijft zorgvuldig en juridisch zo precies en concreet mogelijk, de betekenis van de onderzoeksresultaten voor kantoorlocaties met nieuwbouwmogelijkheden. Op basis van dit onderzoek wordt in de TSK per locatie beschreven wat de omvang van de planreductie zal zijn. Op deze wijze wordt voorzienbaarheid in het leven geroepen waardoor de provincie te zijner tijd planschadeclaims kan afwijzen wanneer deze planreductie door middel van een provinciaal inpassingsplan is doorgevoerd.

Vanwege het juridische karakter, wordt veel aandacht besteed aan de juridische context van de TSK (hoofdstuk 1) en de aanleiding van de TSK (hoofdstuk 2). Hoofdstuk 3 bevat de kern van de inhoud van het beleid. Per locatie worden beschreven:

- de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen nieuwe kantoorruimte in de planperiode tot en met 2027;
- de bestaande plancapaciteit;
- de planreductie.

Het aanvullend beleid van de provincie dat gericht is op het stimuleren van vernieuwing en transformatie van bestaande lege kantoren, staat in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5, 6 en 7 hebben betrekking op de milieueffectrapportage, de uitvoering van de TSK en de zienswijzen die tegen de ontwerp-TSK naar voren zijn gebracht. De TSK sluit af met de lijst van gebruikte begrippen.

De provincie heeft er alle vertrouwen in dat samen met gemeenten, eigenaren en gebruikers van vastgoed het overschot van bestaande leegstaande kantoren kan worden gereduceerd. Deze TSK biedt hiernaast de mogelijkheid om ook voor de toekomst het aantrekkelijke vestigingsklimaat van de provincie Utrecht veilig te stellen.

1 Inleiding

1.1 Doel en status van deze structuurvisie

Op basis van artikel 2.2 van de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro) stellen Provinciale Staten (PS) ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening één of meer structuurvisies vast voor het gehele grondgebied van de provincie, waarin de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd. Op grond van het tweede lid van deze bepaling kunnen PS voor aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De aanleiding voor het vaststellen van de Thematische Structuurvisie Kantoren (verder: TSK) is de grote leegstand op de kantorenmarkt in de provincie Utrecht. De marktsituatie wordt nader beschreven in hoofdstuk 2. In de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013 - 2028 (verder: PRS) is aangekondigd dat de provincie met gemeenten en andere partijen in overleg gaat om te komen tot afspraken over het terugdringen van de nog niet benutte plancapaciteit en dat zij wil stimuleren dat op bestaande kantorenlocaties kansen worden benut (herontwikkeling, transformatie, functiewijziging). Dit heeft geleid tot het vaststellen van de Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (verder: PAK), waar deze TSK onderdeel van uitmaakt (zie paragraaf 1.3). Deze op artikel 2.2, tweede lid, van de Wro, gebaseerde TSK beschrijft het provinciale ruimtelijke beleid met betrekking tot de reductie van in vigerende bestemmingsplannen opgenomen planologische overcapaciteit voor de nieuwbouw van kantoren en de vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoren in de provincie Utrecht.

Tevens beschrijft de TSK de te nemen maatregelen in de periode 2016 – 2027 die met dit beleid verband houden. Hiermee beoogt de provincie de leegstand van kantoren te verminderen. Deze TSK bevat aanvullend beleid ten opzichte van de (integrale) PRS en de op artikel 4.1 van de Wro gebaseerde Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 (verder: PRV). Het daarin vastgestelde beleid en de regels blijven als gevolg van deze TSK (vooralsnog) ongewijzigd in stand. Bij de uitvoering van de TSK (zie hoofdstuk 6) is herziening van de PRS en PRV aan de orde. Daarvoor wordt op een later tijdstip, bijvoorbeeld bij de eerstvolgende herijking, een herzieningsvoorstel gedaan. Deze TSK kan daarmee zijn zelfstandige werking blijven behouden. Dat is van belang in verband met de kenbaarheid van een uiterst belangrijk doel van de TSK, het in het leven roepen van zogenaamde 'voorzienbaarheid' in verband met het beperken van het risico op te honoreren planschadeclaims (zie paragraaf 1.5).

1.2 Digitalisering

Conform het Besluit ruimtelijke ordening (verder: Bro) wordt de TSK ook elektronisch (digitaal) aangeboden. De TSK is daarom te vinden op www.ruimtelijkeplannen.nl en op de site van de provincie Utrecht: <http://ruimtelijkeplannen.provincie-utrecht.nl> (viewer). Hiertoe is de TSK objectgericht opgesteld.

1.3 Provinciale Aanpak Kantorenleegstand (PAK)

Op 3 februari 2014 hebben PS ingestemd met de door gedeputeerde staten (verder: GS) voorgestelde gefaseerde aanpak van de kantorenleegstand in de provincie Utrecht en daartoe de PAK vastgesteld. Deze aanpak bestaat uit de volgende stappen:

Stap 1: de aankondiging dat de provincie zich voorneemt in samenwerking met de gemeenten de bestaande programmering en bestemmingen op kantorenlocaties te gaan wijzigen;

Stap 2: het maken van afspraken per regio met gemeenten over plancapaciteit en ombuiging van bestemmingen;

Stap 3: het opstellen van een thematische structuurvisie;

Stap 4: de uitvoering van deze structuurvisie met de inzet van een inpassingsplan (zoals bedoeld in artikel 3.26 van de Wro).

De invulling van deze aanpak is gebaseerd op de urgentie van het probleem in combinatie met het feit dat het gemeenten tot nu toe niet lukt het probleem zelf op te lossen. In de PAK werd de verwachting uitgesproken dat gemeenten dit probleem ook niet samen (op lokaal niveau) kunnen oplossen omdat gemeenten:

- in veel gevallen met hun grondexploitaties verweven zijn met het probleem;
- opereren als marktpartij;
- op de bovenlokale kantorenmarkt elkaars concurrent zijn.

Met het vaststellen van de PAK is invulling gegeven aan stap 1. Bestuurlijk overleg heeft niet geleid tot een gezamenlijke uitvoering van stap 2, waardoor de genoemde afspraken niet tot stand zijn gekomen. Met de vaststelling van deze TSK geeft de provincie invulling aan stap 3, met het oog op de voorbereiding van stap 4. Uit de PAK vloeit voort dat twee sporen worden gevolgd. Het betreft een regulerend spoor en een faciliterend spoor. Het regulerend spoor heeft betrekking op het reduceren van in vigerende bestemmingsplannen opgenomen niet gerealiseerde plancapaciteit voor de nieuwbouw van zelfstandige kantoren door middel van een provinciaal inpassingsplan (hierna: planreductie). Reductie van plancapaciteit kan betrekking hebben op een deel van de plancapaciteit of de gehele plancapaciteit op de betreffende locatie.

Het faciliterend spoor is gericht op de vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoorgebouwen op pand- en gebiedsniveau.

De TSK heeft in hoofdzaak betrekking op planreductie. In hoofdstuk 4 wordt het faciliterend spoor beschreven. De aankondiging en beschrijving in deze TSK van het regulerend spoor waarmee planreductie beoogd wordt, is gericht op twee doelen:

- de motivering van de ruimtelijke relevantie van planreductie;
- het in het leven roepen van (volledige) voorzienbaarheid ter beperking van het risico op mogelijk te honoreren planschadeclaims op grond van artikel 6.1 van de Wro, wanneer te zijner tijd een gemeentelijk bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan wordt vastgesteld waarin deze planreductie juridisch bindend wordt vastgelegd. In paragraaf 1.4 wordt hier nader op ingegaan.

1.4 Goede ruimtelijke ordening en provinciaal belang

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de aanleiding voor de provinciale kantorenaanpak, de leegstand van kantoorgebouwen en het in 2012 uitgevoerde onderzoek 'Utrechtse Provinciale Kantorenmarkt in Balans'. Uit dat onderzoek kwam onder meer naar voren dat:

- de leegstand aan kantoorruimte in de provincie Utrecht ca. 1 miljoen m² bedraagt;
- vigerende bestemmingsplannen op basis van door gemeenten verstrekte informatie nog ruimte bieden voor de bouw van ruim 1,2 miljoen m² bvo nieuwe kantoorgebouwen.

Het bestaan van omvangrijke leegstand aan kantoorgebouwen kan leiden tot verloedering en verpaupering van de betreffende gebouwen en daarmee negatieve effecten hebben op de ruimtelijke kwaliteit van zowel de betreffende locatie als van in de nabijheid gelegen woon- en werkgebieden. Deze leegstand heeft betrekking op zowel kwantitatieve aspecten (aantal m² leegstand) als op kwalitatieve aspecten (leegstaande kantoorgebouwen op courante en incurante locaties).

Bij planreductie worden beide aspecten in de overwegingen betrokken. Met deze reductie wordt een positieve en stimulerende bijdrage geleverd aan de vergroting van de kwalitatieve gebruiksmogelijkheden van leegstaande kantoorgebouwen (al dan niet na renovatie) en daarmee aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van de leefomgeving. Hierbij zijn de volgende overwegingen van belang:

- door planreductie wordt op locaties waar sprake is van nog niet gerealiseerde plancapaciteit het aanbod van directe en indirecte planologische bouwtitels teruggebracht en in balans gebracht met de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte;

- er wordt niet meer nieuwbouw toegestaan dan vanuit een goede ruimtelijke ordening en een goed economisch vestigingsklimaat gezien noodzakelijk is, waardoor de vraag naar kantoorruimte zich meer dan tot nu toe zal richten op de gebruiksmogelijkheden van bestaande leegstaande kantoorgebouwen;
- hierdoor wordt met planreductie een positieve en stimulerende bijdrage geleverd aan de vergroting van de kwalitatieve gebruiksmogelijkheden van leegstaande kantoorgebouwen die (al dan niet na renovatie) weer verhuurbaar zijn;
- het opnieuw in gebruik nemen van deze gebouwen betekent een upgradering van de kwaliteit van de omgeving waardoor het risico van (verdere) verpaupering en verloedering die vaak het gevolg zijn van langdurige leegstand, afneemt.

Deze overwegingen vinden steun in het hiervoor genoemde onderzoek 'Utrechtse Provinciale Kantorenmarkt in Balans' uit 2012. Op p. 7 van dit onderzoek wordt het volgende gezegd over de relatie planologische overcapaciteit – herontwikkeling van bestaande kantoorpanden:

“Een gezonde vraag-aanbod balans is een absolute voorwaarde om gebruik van bestaande kantoorruimte aantrekkelijker te maken. Als een forse nieuwbouwcapaciteit op de markt komt, zal een gebruiker eerder kiezen voor vestiging in een nieuwbouwpand (momenteel bestaat ongeveer 30% van de jaarlijkse opname in de provincie uit nieuwbouwpanden). Het mes snijdt aan twee kanten: wanneer geen overdosis aan nieuwe kantoren wordt toegevoegd (wat leegstand verder tegengaat), zullen gebruikers eerder overwegen zich te vestigen in bestaande kantoorpanden (wat leegstand óók tegengaat).” En voorts: “Ook herontwikkelen van bestaande kantoorpanden wordt markttechnisch en economisch minder haalbaar wanneer te veel nieuwbouw wordt ontwikkeld.”

Planreductie zoals met deze TSK wordt beoogd, is dan ook gericht op een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in de artikelen 2.2, eerste lid en 3.1, eerste lid, van de Wro.

Wanneer er sprake is van een provinciaal belang, kan de provincie de haar ter beschikking staande bevoegdheden uit de Wro inzetten om met het oog op een goede ruimtelijke ordening bepaalde besluiten te nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in een uitspraak van 17 september 2014 (Proactieve aanwijzing Utrecht) nog eens aangegeven wanneer er sprake is van een provinciaal belang: *“Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. 201005138/1/R3), is voor het antwoord of er sprake is van een provinciaal belang, bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.”* (i)

Het is evident dat aan de kantorenleegstand in de provincie Utrecht bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn. Vanwege deze bovengemeentelijke aspecten wordt de aanpak van deze leegstand aangewezen als provinciaal belang. Hiervoor is gewezen op de ruimtelijke relevantie van planreductie zodat de eis van een goede ruimtelijke ordening de provinciale interventie en betrokkenheid bij de aanpak van de kantorenproblematiek rechtvaardigt.

Het genoemde provinciale belang sluit aan bij de provinciale belangen die in de PRS worden benoemd onder het hoofdstuk 'Vitale steden en dorpen'. Meer specifiek betreft het de belangen 'Een vitale en innovatieve regionale economie met voldoende en diverse vestigingsmogelijkheden' en 'Optimaal gebruik van de binnenstedelijke ruimte'.

1.5 Voorzienbaarheid planschade in relatie tot reduceren planologische overcapaciteit

Met de vaststelling van de PAK is besloten tot het nemen van maatregelen in verband met het reduceren van (een deel van) de in vigerende bestemmingsplannen opgenomen plancapaciteit. Hiertoe behoort de mogelijke inzet van het inpassingsplan (stap 4 PAK). Met planreductie wordt bedoeld het wegnemen van onbenutte bouwtitels in vigerende bestemmingsplannen die de nieuwbouw van zelfstandige kantoorgebouwen mogelijk maakt. Deze planreductie zal plaatsvinden door middel van een inpassingsplan, dat voorziet in gedeeltelijke of volledige reductie van plancapaciteit. Bij deze reductie valt een bestemmingswijziging naar een andere functie dan kantoor niet uit te sluiten. In de toelichting van het inpassingsplan zal worden aangegeven dat

belanghebbenden er rekening mee moeten houden dat op de in de planreductie begrepen gronden in de toekomst mogelijk stedelijke functies kunnen worden ontwikkeld die qua ruimtelijke uitstralingseffecten vergelijkbaar zijn met kantoorgebouwen, bijvoorbeeld wat betreft verkeer aantrekkende werking en hoogte en oppervlakte van de bouwmassa. Dat betekent dat voorzienbaar wordt dat op de betreffende gronden in de toekomst mogelijk bestemmingswijzigingen naar andere stedelijke functies dan kantoren zullen plaatsvinden.

Reductie door middel van een inpassingsplan is overigens alleen aan de orde voor zover in werking getreden gemeentelijke bestemmingsplannen inmiddels niet in reductie conform deze TSK hebben voorzien.

Met de vaststelling van de TSK wordt onder meer beoogd het risico op te honoreren planschadeclaims zoveel mogelijk te beperken. In artikel 6.3 van de Wro is bepaald dat het bestuursorgaan dat moet beslissen op een aanvraag om toekenning van planschade, bij zijn beslissing op deze aanvraag onder meer de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak moet betrekken. Een schadeoorzaak kan zijn de vaststelling van een bestemmingsplan door de gemeenteraad of een inpassingsplan door PS. Het criterium voorzienbaarheid is in de loop van de tijd uitgewerkt in de jurisprudentie van de ABRvS over planschade. Deze voorzienbaarheid wordt onderscheiden in passieve en actieve risicoaanvaarding. Passieve risicoaanvaarding is aan de orde bij directe planschade. Hiervan is sprake wanneer iemand op basis van een vigerend bestemmingsplan bepaalde bouw- en/of gebruiksmogelijkheden heeft maar hiervan geen of niet tijdig gebruik gemaakt heeft door een concrete poging te ondernemen deze mogelijkheden te benutten terwijl bekend was of kon zijn dat zij zouden komen te vervallen. Actieve risicoaanvaarding doet zich voor bij indirecte planschade. Het betreft dan de vraag of er op het tijdstip van aankoop van een onroerende zaak voor een koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie in de toekomst in ongunstige zin zou veranderen (bijvoorbeeld verlies van uitzicht). Voor beide vormen van risicoaanvaarding geldt dat moet worden uitgegaan van een redelijk denkend en handelend mens.

De nadruk ligt in deze paragraaf op passieve risicoaanvaarding bij directe planschade omdat de voorgenomen planreductie direct raakt aan de (financiële) belangen van de rechthebbenden op de gronden waarop deze reductie zal plaatsvinden. Actieve risicoaanvaarding bij indirecte planschade komt alleen aan de orde wanneer bekendmaking van het in de TSK opgenomen beleidsvoornemen tot planreductie heeft plaatsgevonden en na dat tijdstip iemand een stuk grond koopt dat voor deze reductie in aanmerking komt. Koper kan dan ten tijde van de aankoop weten dat rekening moet worden gehouden met het feit dat de betrokken grond na verloop van tijd niet meer kan worden bebouwd met zelfstandige kantoren.

Van belang in verband met passieve risicoaanvaarding is een uitspraak van de ABRvS van 18 januari 2006 (Planschade Enschede): *“Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van aanvaarding door appellant van het risico dat de bouwmogelijkheid op het perceel zou kunnen vervallen, is van belang of de voortekenen van de voor appellant nadelige planwijziging reeds enige tijd zichtbaar waren. Om risicoaanvaarding te mogen aannemen is het, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraken van 11 mei 2000, no. 19902237/01 (BR 2001, 228), en 14 april 2004, no. 200303391/1 (BR 2004, 868), voldoende dat er, gezien vanuit de positie van een redelijk denkend en handelend eigenaar, aanleiding bestond rekening te houden met de kans dat de planologische situatie op het perceel voor hem in negatieve zin zou gaan veranderen.”* (ii)

De voorzienbaarheid moet worden afgeleid uit een openbaar document dat door een bestuursorgaan is vastgesteld. Dat kan een door PS vastgestelde structuurvisie zijn mits deze voldoende concreet is. Uit een uitspraak van de ABRvS van 16 januari 2008 (Planschade Slochteren) blijkt dat algemeen rijks- en provinciaal ruimtelijk beleid niet kan worden gekwalificeerd als een concreet beleidsvoornemen waaruit een beperking van bouw- en gebruiksmogelijkheden zou kunnen blijken: *“Het betoog met betrekking tot het algemene rijks- en provinciaal planologisch beleid dat de gemeente noopte tot een strakkere regulering van onder meer agrarische bouwmogelijkheden, kan evenmin leiden tot het oordeel dat sprake is van een concreet en ter openbare kennis gebracht beleidsvoornemen waaruit een voornemen tot wijziging van de planologische situatie van de percelen van verzoeker kan worden aangenomen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat uit de door de*

gemeenteraad genoemde stukken geenszins blijkt dat ten tijde van de koop van de percelen de beleidsontwikkelingen ook voor de gronden van verzoeker tot een wijziging van de bestemming zouden leiden.” (iii)

Behalve dat een aankondiging van een beleidsvoornemen tot wijziging van het planologisch regime voldoende concreet moet zijn, doet zich ook de vraag voor op welk tijdstip de voorzienbaarheid begint en welke termijn geldt om passieve risicoaanvaarding te kunnen aannemen. Een uitspraak van de ABRvS van 5 maart 2014 (Planschade Teylingen) laat zien dat voor het tijdstip waarop de voorzienbaarheid een aanvang nam, terecht was uitgegaan van het tijdstip van terinzagelegging van het openbare document (in dat geval een voorontwerpbestemmingsplan). (iv) In dit geval werd geoordeeld dat een termijn van vijf maanden tekort was om passieve risicoaanvaarding te kunnen aannemen, gelet op de specifieke omstandigheden van het geval (gegeven de complexe situatie op het perceel moesten meerdere bouwplannen worden gezien). In de hierboven weergegeven uitspraak van 18 januari 2006 (Planschade Enschede) was een termijn van elf maanden aan de orde. Deze termijn werd voldoende geacht om passieve risicoaanvaarding te kunnen aannemen. De ABRvS overwoog: *“Nu de bouwmogelijkheid op het perceel na de brief van de gemeente van 6 april 1998 nog bijna een jaar, tot het van kracht worden van het voorbereidingsbesluit 't Zwering 2 op 26 maart 1999, heeft bestaan, heeft appellant door van die mogelijkheid geen gebruik te maken het risico van de voor hem nadelige bestemmingswijziging aanvaard en behoort de schade die hij daardoor lijdt voor zijn rekening te blijven.”*

Met betrekking tot een bedrijfsbestemming werd een termijn van anderhalf jaar door de ABRvS voldoende geacht om passieve risicoaanvaarding te kunnen aannemen: *“Bezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar, is de termijn gedurende welke (verzoeker) gebruik had kunnen maken van de bouwmogelijkheden, anders dan de rechtbank heeft overwogen, in dit specifieke geval vanwege de ook ten tijde van de aankoop al op handen zijnde ontwikkelingen niet te kort om te kunnen concluderen dat sprake is van risicoaanvaarding. Niet valt in te zien dat niet binnen anderhalf jaar na aankoop een concrete poging had kunnen worden gedaan om de bestaande bouwmogelijkheden te realiseren. Daaraan stond de uit de Beschikking Superheffing 1993 voortvloeiende voorwaarde, waarop (verzoeker) heeft gewezen, dat, voor behoud van het quotum, het perceel gedurende een jaar na aankoop nog voor de eigen melkveehouderij in gebruik moest blijven, niet in de weg. Een bouwvergunning had kunnen worden aangevraagd, zonder dat daarvan direct na verlening gebruik behoefde te worden gemaakt.”* (v) De concrete omstandigheden van het geval en in samenhang daarmee de complexiteit van de concrete situatie, zijn beslissend voor het antwoord op de vraag welke termijn geldt om passieve risicoaanvaarding te kunnen aannemen. Uit de jurisprudentie van de ABRvS kan redelijkerwijs worden geconcludeerd dat een termijn van anderhalf jaar voldoende is om passieve risicoaanvaarding te kunnen aannemen en als een veilige termijn kan worden beschouwd. In dit verband is ook van belang dat uit advies is gebleken dat het mogelijk is om binnen een termijn van anderhalf jaar te komen tot de indiening van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouw van een kantoorgebouw.

Uit de jurisprudentie van de ABRvS in het algemeen en de uitspraak van 5 maart 2014 (Planschade Teylingen) in het bijzonder, kan worden afgeleid dat het tijdstip waarop het openbare document in ontwerp ter visie wordt gelegd, moet worden beschouwd als het tijdstip waarop passieve risicoaanvaarding moet worden aangenomen. De TSK heeft vanaf 25 november 2014 gedurende een termijn van zes weken in ontwerp ter inzage gelegen. Na afloop van deze tervisielegging heeft aanvullend onderzoek plaatsgevonden naar de vraagramingen naar nieuwe kantoren tot en met 2027. Dat heeft geleid tot een aanscherping van de beschrijving van de reductieopgave van een aantal kantorenlocaties in vergelijking met het ontwerp dat ter inzage heeft gelegen. Tevens zijn de locaties Strijkviertel (inclusief Rijnvliet) en Leidsche Rijn Centrum, deelgebied Oost in de gemeente Utrecht, Haarbrug Zuid in de gemeente Bunschoten, Marickenland en Bedrijventerrein Mijdrecht in de gemeente De Ronde Venen en Huis ter Heide in de gemeente Zeist in deze TSK opgenomen, die niet voorkwamen in de ontwerp-TSK. Risicoaanvaarding in het kader van de beoogde planreductie – en dat geldt voor zowel passieve als actieve risicoaanvaarding – vangt dus aan op het tijdstip van kenbaarheid van de TSK.

Met het oog op het ontstaan van passieve risicoaanvaarding is van belang dat belanghebbenden de gelegenheid hebben hun bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden te benutten tot het tijdstip waarop een bestemmingsplan of een inpassingsplan, dat voorziet in de planreductie, in ontwerp ter visie wordt gelegd. Vanaf dat tijdstip geldt er voorbereidingsbescherming, wat inhoudt dat er een aanhoudingsplicht geldt voor omgevingsvergunningen voor bouwen en aanlegactiviteiten. De aanhoudingsplicht van beide activiteiten is geregeld in artikel 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Vanwege de gelijkstelling in artikel 1.1 van de Wabo van een inpassingsplan met een bestemmingsplan, is de regeling in de Wabo van de aanhoudingsplicht van overeenkomstige toepassing op een inpassingsplan. De aanhoudingsplicht houdt in dat vanaf het tijdstip van tervisielegging van een ontwerpbestemmingsplan of een ontwerp inpassingsplan, een belanghebbende geen aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen en/of aanlegactiviteiten meer kan indienen die getoetst moet worden aan het vigerende bestemmingsplan. De aanhoudingsplicht komt op grond van artikel 3.3, tweede lid, onder b, van de Wabo, echter te vervallen wanneer het bestemmingsplan of inpassingsplan niet wordt vastgesteld binnen de termijn genoemd in artikel 3.8, eerste lid, onder e, van de Wro. Om dit planologisch ongewenste effect te voorkomen, moet het bestemmingsplan of inpassingsplan worden vastgesteld binnen twaalf weken na afloop van de termijn van tervisielegging van het ontwerpplan. Wanneer een belanghebbende van de mogelijkheden uit het vigerende bestemmingsplan geen gebruik heeft gemaakt voorafgaand aan het tijdstip van tervisielegging van een ontwerpbestemmingsplan of een ontwerp inpassingsplan dat voorziet in planreductie, kan een na de inwerkingtreding van dat nieuwe plan ingediend verzoek om toekenning van planschade worden afgewezen met een beroep op passieve risicoaanvaarding door betrokkene.

1.6 Planperiode

De planperiode van deze structuurvisie is 2016 tot en met 2027.

Een bestemmingsplan heeft op grond van artikel 3.1, tweede lid, van de Wro, een planperiode van tien jaar, gerekend vanaf de datum van vaststelling. Deze planperiode geldt ook voor een door PS vast te stellen inpassingsplan (stap 4 van het PAK), wat volgt uit artikel 3.26, tweede lid, van de Wro. Uitgangspunt is dat anderhalf jaar na de terinzagelegging van de vastgestelde TSK een inpassingsplan dat voorziet in planreductie, in ontwerp terinzage wordt gelegd. Planreductie blijft achterwege wanneer door gemeenten tijdig bestemmingsplanwijzigingen zijn vastgesteld en in werking zijn getreden, waarin wordt voorzien in de planreductie (zie hoofdstuk 3). Uitgaande van planvaststelling van het inpassingsplan eind 2017, is er sprake van een planperiode tot en met 2027. Deze planperiode sluit aan bij de planhorizon van de PRS/ PRV tot 2028.

2 Aanleiding Provinciale Kantorenaanpak: leegstand van kantoorgebouwen

2.1 Provincie Utrecht aantrekkelijke vestigingsplaats

De provincie Utrecht is sinds lange tijd vanwege de centrale ligging, een goede bereikbaarheid en een prettig woon- en leefklimaat voor werknemers, een aantrekkelijke vestigingsplaats voor de kantoren van bedrijven, organisaties en instellingen. Hierbij moet gedacht worden aan de vele bancaire instellingen, verzekeraars, accountantskantoren, adviesbureaus, architectenbureaus, diverse overheidsdiensten, de Nederlandse Spoorwegen, et cetera die er gevestigd zijn. Het grootste deel van deze kantoren staat op zogenaamde kantorenlocaties, zoals de knooppuntlocaties Utrecht Centraal en Amersfoort Centraal, de binnenstedelijke locaties Stadshart Nieuwegein en de Stadsring in Amersfoort en de moderne snelweglocaties zoals De Corridor in Breukelen. Tussen de kantorenlocaties zijn qua ruimtelijke kenmerken, verschillende typen te onderscheiden. De gezamenlijke kantorenlocaties zijn belangrijk voor de Utrechtse werkgelegenheid en dragen daarmee bij aan de vitaliteit van steden en dorpen. Veel Utrechtse kantorenlocaties blijven in trek. De afgelopen jaren hebben in Nederland, dus ook in de provincie Utrecht, veel kantoorgebouwen te maken gekregen met leegstand. De leegstand verschilt per kantorenlocatie, afhankelijk van de ligging, locatienkenmerken en de kwaliteit van de kantoorgebouwen. Het gemiddelde percentage van de kantoren dat in de provincie leegstaat loopt op, net als de landelijke trend; de gemiddelde leegstand van kantoren in de provincie Utrecht is 19% (Bak, R.: BAK-bestand, 2014 (bewerking)). Deze oplopende leegstand heeft te maken met ontwikkelingen aan zowel de vraagkant als de aanbodkant van de kantorenmarkt.

2.2 Ontwikkelingen op de provinciale kantorenmarkt

2.2.1 Ontwikkelingen aan de aanbodzijde van de kantorenmarkt

De ontwikkelingen op de kantorenmarkt in de provincie Utrecht vragen om aandacht. Net als in heel veel andere regio's in Nederland, zijn er de afgelopen vijftien à twintig jaar veel nieuwe, moderne kantoren gebouwd. Omdat dit nieuwe aanbod qua oppervlakte zoveel groter was dan de vraag, heeft dit ervoor gezorgd dat de leegstand in bestaande, oudere kantoren sterk is toegenomen, omdat zij niet concurrerend genoeg waren met nieuwbouw. Omdat de leegstand op een aantal locaties niet beperkt is gebleven tot één of twee kantoorgebouwen, vormt deze leegstand een bedreiging voor de ruimtelijke kwaliteit en daarmee ook het economische vestigingsklimaat in de provincie Utrecht.

2.2.2 Ontwikkelingen aan de vraagzijde van de kantorenmarkt

Nieuwbouw van kantoren is op zichzelf goed voor een gezonde ontwikkeling van de kantorenmarkt. Het zorgt voor verjonging van de kantorenvorraad en voorziet in een behoefte van bedrijven en instellingen die in deze kantoorgebouwen hun werkzaamheden verrichten. In een gezonde kantorenmarkt voorziet nieuwbouw in de vervanging van verouderde kantoorgebouwen die het einde van hun economische levensduur hebben bereikt (vervangingsvraag) en in de toegenomen vraag naar kantooroppervlak als gevolg van economische groei (uitbreidingsvraag) die niet binnen de bestaande voorraad, al dan niet na renovatie, kan worden geacommodeerd. Omdat het aanbod van nieuwe kantoren echter groter is geweest, is een deel van de vraag die in een gezonde kantorenmarkt, al dan niet na grondige renovatie, binnen de bestaande bouwvoorraad zou worden bediend, terecht gekomen in nieuwbouw.

2.2.3 De provinciale kantorenmarkt uit balans

Het gevolg van de ontwikkelingen aan de vraagzijde van de markt is dat eigenaren en financiers van bestaande kantoorgebouwen deze gebouwen in waarde hebben zien dalen en zijn geconfronteerd met een steeds kortere economische levensduur. Sommige kantoorgebouwen, die bouwkundig nog vele jaren mee kunnen, bleken niet te kunnen concurreren met op de huurder aangepaste nieuwbouw. Voor veel eindgebruikers was het aantrekkelijker om een nieuw kantoorgebouw te betrekken.

Eigenaren en financiers van bestaande kantoren worden daarmee in veel gevallen gedwongen tot afschrijving, met weinig kans om hun gebouw opnieuw te verhuren.

De trend is dat veel bedrijven en instellingen als gevolg van 'Het Nieuwe Werken' minder werkplekken per werknemer aanhouden. Daarbij is de vraag naar kantoorruimte tijdens de economische crisis verder teruggelopen; veel bedrijven hebben kostenbesparingen doorgevoerd en zijn in dat kader ook gaan bezuinigen op hun huisvesting. Er zijn diverse voorbeelden van bedrijven die regiokantoren hebben gesloten en hun activiteiten concentreren op één of een beperkt aantal locaties. Onder meer vanwege 'Het Nieuwe Werken' is de verwachting dat na het economisch herstel de vraag naar kantoorruimte niet meer zo groot zal worden als in het verleden het geval was.

De ontwikkelingen aan de vraagzijde van de kantorenmarkt betekenen echter niet dat er, ondanks het overaanbod, in de toekomst geen nieuwe kantoren hoeven te worden gebouwd. Er is namelijk naast een kwantitatieve mismatch ook sprake van een kwalitatieve mismatch: een deel van de vraag is uitsluitend gericht op nieuwbouw. Voor dit specifieke marktsegment geldt dat de combinatie van eisen ten aanzien van het kantoorgebouw en de locatie binnen de bestaande voorraad kantoorgebouwen onvoldoende aanwezig is. Ter verduidelijking: bestaande kantoorgebouwen kunnen in veel gevallen *wel* worden aangepast aan de gebruikseisen, maar kunnen *niet* worden verplaatst naar een andere plek. Vanwege het provinciaal belang dat gemoeid is met de bevordering van een goed economisch vestigingsklimaat wil de provincie ruimte blijven bieden voor het honoreren van de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte op locaties met plancapaciteit.

2.3 Beleid en onderzoek ten aanzien van kantoren

2.3.1 Landelijk Convenant aanpak leegstand kantoren

Vanwege de opgelopen leegstand sloten het Rijk, provincies, gemeenten en koepelorganisaties van institutionele beleggers, vastgoedeigenaren, projectontwikkelaars, kantoorgebruikers, beheerders en banken op 27 juni 2012 het landelijke 'Convenant aanpak leegstand kantoren' (verder: convenant). (vi) Het doel van dit convenant is het bereiken van een 'goed functionerende kantorenmarkt'. Voor gemeenten en provincies lag er met dit convenant een afspraak om:

- visies op de binnen de regio's gewenste en haalbare mix aan kantoren en locaties op te stellen;
- doelstellingen te formuleren op regionaal niveau (het kantooroppervlak, het maximaal te realiseren nieuwbouwooppervlak, kantoorbestemmingen en plancapaciteit);
- toekomstperspectieven per locatie op te stellen (aanwijzing als groeigebied, balansgebied, beperkingsgebied of transformatiegebied);
- per locatie een aanduiding te geven hoe deze toekomstperspectieven worden uitgewerkt in gebiedsvisies en binnen welke termijn deze gebiedsvisies gereed zijn.

Voorts is in het convenant afgesproken dat provincies en gemeenten binnen twaalf maanden na het afsluiten van het convenant:

- de afstemming van vraag en aanbod voor de ontwikkeling van nieuwe kantoren als ruimtelijk belang opnemen in hun structuurvisie en daarbij een kantorenbeleid formuleren;
- hun kantorenbeleid vertalen in een planning van nieuwe kantorenlocaties, de wenselijke reductie van plancapaciteit en intrekking van kantoorbestemmingen aangeven en borgen dat binnen twaalf maanden, gerekend vanaf de ingangsdatum van het convenant, de gemaakte afspraken worden vertaald in hun ruimtelijke plannen.

2.3.2 Onderzoek 'Utrechtse Provinciale Kantorenmarkt In Balans' (2012)

In 2012 heeft de provincie, in nauwe samenwerking met alle gemeenten met grotere en kleinere kantorenlocaties, een uitgebreid onderzoek laten uitvoeren naar de toekomst van deze locaties. In het onderzoek 'Utrechtse Provinciale Kantorenmarkt In Balans: naar een Kantorenstrategie' (verder: Kantorenmarktonderzoek 2012) zijn de locaties volgens de afspraken uit het landelijk convenant getypeerd (groei-, balans-, beperking- of transformatiegebied). (vii) Daarbij zijn diverse aspecten onderzocht en meegewogen, zoals plancapaciteit, aanbod (leegstand), modelberekeningen over de

toekomstige vraag en een Economische Effect Rapportage. Naast de typering trekt het onderzoek een aantal conclusies over het functioneren van de Utrechtse kantorenmarkt en geeft adviezen per regio en locatie. Uit het Kantorenmarktonderzoek 2012 kan worden afgeleid dat het beleid in de PRS en PRV dat toevoeging van nieuwe kantorenbestemmingen niet toestaat (zie paragraaf 2.3.3) niet genoeg is. De plancapaciteit die in bestaande ruimtelijke plannen is vastgelegd, is volgens dit onderzoek nog zodanig 'teveel', dat het de Utrechtse kantorenmarkt nog verder uit balans kan brengen.

Het Kantorenmarktonderzoek 2012 heeft uitgewezen dat een aanzienlijk deel van de aanwezige plancapaciteit zal moeten worden gereduceerd om deze in overeenstemming te brengen met de berekende nieuwbouwbehoefte tot 2030. Dit beeld is in 2014 bevestigd door een trendanalyse, waarin de recente ontwikkelingen op de kantorenmarkt op regionaal niveau tegen het licht zijn gehouden ten opzichte van het Kantorenmarktonderzoek 2012. Deze analyse bevestigt dat de in het Kantorenmarktonderzoek 2012 gesignaleerde trends in de vraag tot 2020 en 2030 nog steeds actueel zijn, waarbij de verwachting was dat op sommige locaties de toekomstige vraag eerder lager dan hoger zal uitvallen.

2.3.3 Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Verordening (2013)

De provincie heeft met het vaststellen van de PRS en de PRV, die beide op 5 maart 2013 in werking zijn getreden, de eerste stappen gezet om te komen tot een herstel van de balans tussen vraag en aanbod op de kantorenmarkt in de provincie. In de eerste plaats is in artikel 3.5 van de PRV bepaald dat een ruimtelijk plan vanaf dat moment geen bestemmingen en regels mag bevatten die voorzien in nieuwvestiging van zelfstandige kantoren > 1.500 m² bvo. Hiermee wordt, met uitzonderingen van een viertal knooppuntlocaties in de provincie, een stop gezet op het toevoegen van nieuwe plancapaciteit. De in vigerende bestemmingsplannen opgenomen plancapaciteit is echter, in afwachting van concreet beleid ter zake en mede met het oog op het voorkomen van planschadeclaims, binnen de vigerende planperiode ongemoeid gelaten. Wel is in de PRV bepaald dat nieuwe ruimtelijke plannen bestemmingen en regels bevatten die voorzien in een bestemmingswijziging van bestaande kantoorbestemmingen naar een andere functie, indien:

- de bestemming kantoor of kantoren nog niet is gerealiseerd;
- er nog geen bouwvergunning op grond van de voormalige Woningwet of omgevingsvergunning op grond van de op 1 oktober 2010 in werking getreden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is aangevraagd en;
- er geen zicht is op realisatie van de bestemming binnen de planperiode.

Voorts vermeldt de PRS dat de provincie zich actief inspant om "(...) de nog niet benutte plancapaciteit terug te dringen. Hiertoe gaan we met gemeenten en andere partijen in overleg om te komen tot afspraken over het verder terugdringen van de plancapaciteit. Voorts willen we stimuleren dat op bestaande kantorenlocaties kansen worden benut (herontwikkeling, transformatie, functiewijziging) om daarmee de kwaliteit en het functioneren van kantoorgebieden in onderlinge samenhang te verbeteren. Een eerste stap hebben we gezet met het onderzoek naar de Utrechtse kantorenmarkt. Met dit onderzoek leggen we een breed gedragen basis voor het maken van afspraken over de vermindering van de plancapaciteit en ingrepen in de bestaande voorraad. Op 27 juni 2012 is het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren (Rijk, VNG, IPO en marktpartijen) afgesloten. Onze aanpak sluit aan op de afspraken in dit convenant."

2.3.4 Kantorenmarktonderzoek 2015 (2015)

In de ontwerp-TSK is aangegeven dat, voorafgaand aan de vaststelling van één of meerdere inpassingsplannen die voorzien in de reductie van plancapaciteit, door middel van een geactualiseerd onderzoek wordt bepaald of het aanbod aan bouwtitels in vigerende bestemmingsplannen in overeenstemming is met de behoefte aan toe te voegen kantoorruimte in de beoogde planperiode tot en met 2027. In meerdere zienswijzen is gesteld dat de uitspraken over de omvang van de toekomstige planreductie, gebaseerd op het Kantorenmarktonderzoek 2012, te weinig specifiek zijn. Dit is bevestigd door een meervoudige juridische toets. Daarop hebben GS besloten om de TSK en de

daarbij behorende Nota van Beantwoording aan PS voor te leggen na het verwerken van de uitkomsten van het in deze paragraaf genoemde onderzoek.

Zoals in paragraaf 1.5 is aangegeven wordt met de vaststelling van de TSK onder meer beoogd het risico op te honoreren planschadeclaims zoveel mogelijk te beperken. Naar aanleiding van zienswijzen op de ontwerp-TSK is besloten om in deze structuurvisie specifiekere uitspraken te doen over de voorgenomen planreductie op locaties waar sprake is van planologische overcapaciteit. Daartoe is een actualisatie van het Kantorenmarktonderzoek 2012 uitgevoerd: Behoeftte aan kantoorruimte per locatie in provincie Utrecht t/m 2027 (verder: het Kantorenmarktonderzoek 2015). (viii) In dit onderzoek is de vraag naar nieuwe kantoorruimte onderzocht op de locaties waar sprake is van substantiële nog niet gerealiseerde plancapaciteit die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maakt, die op dit moment bij de provincie bekend is. Ten opzichte van het ontwerp is nieuwe plancapaciteit aan het licht gekomen. Het betreft de locaties Strijkviertel (inclusief Rijnvliet) en Leidsche Rijn Centrum, deelgebied Oost in de gemeente Utrecht, Haarbrug Zuid in de gemeente Bunschoten, Marickenland en Bedrijventerrein Mijdrecht in de gemeente De Ronde Venen en Huis ter Heide in de gemeente Zeist.

Het Kantorenmarktonderzoek 2015 heeft gebruik gemaakt van een actuele kwantitatieve vraagraming naar kantoorruimte voor de gehele provincie, op basis van de meest actuele parameters, prognoses en markttechnische inzichten. (ix) De vraagraming kent een minimale variant (vraag van 329.000 m² vvo) en een maximale raming van de vraag naar kantoorruimte tot en met 2027 (vraag van 1,75 miljoen m² vvo). Voor de reductie van plancapaciteit wordt uitgegaan van de maximale variant, zodat wordt voorkomen dat teveel plancapaciteit wordt gereduceerd (zie ook paragraaf 3.2).

3 Aanvullend regulerend beleid: reductie van planologische overcapaciteit

3.1 Samenhang tussen Thematische Structuurvisie Kantoren en inpassingsplan

De provincie kondigt aan dat minimaal anderhalf jaar na de dag waarop de door PS vastgestelde TSK ter inzage is gelegd, een inpassingsplan in ontwerp ter inzage wordt gelegd dat voorziet in de planreductie die in deze TSK is aangegeven. Op dat moment start de voorbereidingsbescherming in de vorm van een aanhoudingsplicht waardoor geen omgevingsvergunningen meer kunnen worden verleend. Wanneer deze reductie inmiddels heeft plaatsgevonden door middel van een door de gemeenteraad vastgesteld bestemmingsplan dat in werking is getreden, wordt voor de betrokken locatie(s) geen inpassingsplan vastgesteld. Uitgangspunt bij deze planreductie is dat op basis van geactualiseerd onderzoek wordt bepaald of het aanbod aan bouwtitels in vigerende bestemmingsplannen in overeenstemming is met de vraag naar nieuwe kantoren in de planperiode tot en met 2027.

De bovengenoemde termijn van anderhalf jaar wijkt af van de in het Statenbesluit van de PAK genoemde termijn van drie jaar. Deze termijn wordt in deze structuurvisie niet langer gehanteerd, maar is verkort tot anderhalf jaar en gebaseerd op de in paragraaf 1.5 beschreven jurisprudentie van de ABRvS.

De voorzienbaarheid die met deze TSK in het leven wordt geroepen, heeft betrekking op alle locaties die in paragraaf 3.2 worden beschreven. De voorzienbaarheid voor deze locaties wordt, gelet op de onderbouwing van de voorgenomen planreductie per locatie, als voldoende concreet beschouwd en neemt een aanvang op het tijdstip van kenbaarheid van de TSK.

Voor locaties met plancapaciteit die in deze paragraaf niet zijn genoemd, omdat zij op het tijdstip van vaststelling van de TSK nog niet bekend waren, organiseert de TSK weliswaar een begin van voorzienbaarheid, maar die is nog onvoldoende concreet. Voor deze locaties zal een nadere precisering van de voorzienbaarheid worden georganiseerd.

De wijze waarop plancapaciteit in een inpassingsplan zal worden gereduceerd, is afhankelijk van de juridische regeling in het bestemmingsplan waarop deze interventie betrekking heeft.

Om nieuwe en planologisch aanvaardbare ontwikkelingen niet te blokkeren, wordt bij vaststelling van het inpassingsplan toepassing gegeven aan het bepaalde in artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro, door te bepalen dat de gemeenteraad bevoegd is om na de inwerkingtreding van het inpassingsplan een bestemmingsplan vast te stellen voor de bij de planreductie begrepen gronden. Dit nieuwe bestemmingsplan moet uiteraard in overstemming zijn met het provinciale ruimtelijke beleid dat is vastgelegd in de PRS/ PRV. Zonder expliciete toepassing van artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro in het inpassingsplan, zou de raad gedurende een periode van tien jaar na vaststelling van het inpassingsplan onbevoegd blijven om voor de betreffende gronden een nieuw bestemmingsplan vast te stellen.

Opgemerkt wordt dat de bepaling in artikel 3.5 van de PRV (*“Een ruimtelijk plan bestemmingen en regels bevatten die voorzien in een bestemmingswijziging van bestaande kantoorbestemmingen naar een andere functie, indien (...) er geen zicht is op realisatie van de bestemming binnen de planperiode”*), het vaststellen van een inpassingsplan niet overbodig maakt. In de toelichting bij het artikel staat namelijk: *“Zicht op realisatie van het gebouw en gebruik van het kantoor kan onder meer blijken uit vastgestelde visies, onderzoeken of afgesloten contracten.”* De provincie wil voorkomen dat de locatiekeuze voor de nieuwbouw van kantoren uitsluitend wordt bepaald door in het verleden verworven grondposities of afgesloten contracten, en in plaats daarvan uitgaan van de te verwachten vraag van eindgebruikers op langere termijn. Hiermee trekt de provincie de regierol naar zich toe, omdat gemeenten vanwege eigen (financiële) belangen of in het verleden gemaakte afspraken over nog te realiseren plancapaciteit in veel gevallen onvoldoende in staat en bereid zijn een (bovenlokale)

afweging te maken. Dat zou er in dat geval toe kunnen leiden dat bij het reduceren van planologische overcapaciteit niet altijd de meest optimale keuzes worden gemaakt.

3.2 Reductie van bij de provincie bekende plancapaciteit

De met de TSK beoogde planreductie had aanvankelijk betrekking op kantorenlocaties waarvan uit het Kantorenmarktonderzoek 2012 bekend was dat er nog onbenutte plancapaciteit aanwezig was, op basis waarvan nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is. Na de tervisielegging van de ontwerp-TSK is gebleken dat ook op een aantal andere locaties sprake is van substantiële nieuwbouwmogelijkheden voor kantoren. Om die reden zijn deze locaties alsnog in de TSK opgenomen.

Van de hieronder beschreven locaties is het ten tijde van het vaststellen van de TSK bekend dat er sprake is van substantiële plancapaciteit die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maakt. Op basis van de uitkomsten van het Kantorenmarktonderzoek 2015 (zie ook paragraaf 2.3.4) wordt per locatie beschreven:

- wat ten opzichte van de reeds bestaande kantorenvorraad op die locatie de behoefte is aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027;
- de bestaande plancapaciteit die aanwezig is op basis van vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen;
- de omvang van de resterende plancapaciteit die na planreductie tenminste gehandhaafd blijft.

Bij de raming van de aan de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte spelen de volgende factoren een rol:

- a. de vraag naar kantoorruimte in de gehele provincie Utrecht tot en met 2027;
- b. de vraag naar kantoorruimte per gemeente tot en met 2027 waar sprake is van niet gerealiseerde plancapaciteit;
- c. de vraag naar kantoorruimte op vergelijkbare locaties (locatietypen) waar sprake is van niet gerealiseerde plancapaciteit;
- d. het aanbod van bestaande kantoorruimte binnen de locatietypen waar sprake is van niet gerealiseerde plancapaciteit die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maakt. Het gaat daarbij om aanbod dat zowel gedurende kortere als langere tijd wordt aangeboden.

Om de hoeveelheid toe te voegen kantoorruimte te ramen is de onder c genoemde vraag geconfronteerd met het onder d genoemde aanbod. De reden dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen kantoorruimte die kortere en langere tijd wordt aangeboden, is dat het vanuit een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk wordt geacht dat incourante kantoorpanden op courante locaties worden gerenoveerd of herontwikkeld. Hierdoor wordt onnodig ruimtebeslag bij het realiseren van nieuwe kantoorruimte voorkomen.

Van belang is dat het aanbod van bestaande kantoorruimte genoemd onder d betrekking heeft op het bestaande aanbod van kantoorruimte in het jaar 2014. Dit zijn de meest actueel beschikbare onderzoeksgegevens. Het jaar 2014 is tevens het peiljaar voor het Kantorenmarktonderzoek 2015. Er is bij dit onderzoek géén rekening gehouden met de toekomstige ontwikkeling van dit aanbod, dat kan toenemen of dalen als gevolg van respectievelijk het beëindigen of aangaan van huurovereenkomsten. Ook kan er tijdens de planperiode sprake zijn van onttrekkingen aan de kantoorfunctie, bijvoorbeeld als gevolg van transformatie van kantoorgebouwen. Deze ontwikkelingen zijn niet te voorspellen en zijn daarom niet meegenomen in het berekenen van de toekomstige behoefte aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 per locatie.

Ondanks de te verwachten fluctuaties in het aanbod, is het verantwoord om het actuele aanbod uit het jaar 2014 te hanteren als basis bij de besluitvorming over de planreductie. Dat komt omdat bij deze planreductie wordt uitgegaan van het in het Kantorenmarktonderzoek 2015 opgenomen maximale groeiscenario. Hierdoor wordt het risico op een te lage raming van de behoefte aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 en dus een te hoge reductie van plancapaciteit voorkomen.

De provincie zal door middel van een inpassingsplan de nog niet gerealiseerde plancapaciteit reduceren tot de behoefte aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locaties waar deze plancapaciteit is gelegen. Bijvoorbeeld:

- wanneer de behoefte aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op locatie X 40.000 m² bvo bedraagt en de plancapaciteit op die locatie 100.000 m² is, wordt de plancapaciteit gereduceerd tot de berekende behoefte aan toe te voegen kantoorruimte, te weten 40.000 m² bvo;
- wanneer er geen behoefte is aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op locatie Y, wordt de aanwezige plancapaciteit in beginsel volledig gereduceerd.

Bij gedeeltelijke reductie wordt aangegeven wat tenminste aan plancapaciteit in stand zal worden gehouden. In het bovengenoemde voorbeeld zal de plancapaciteit tot tenminste 40.000 m² bvo worden gereduceerd. De woorden 'ten minste' geven aan dat de reductie in het inpassingsplan in bijzondere gevallen lager kan uitvallen, wat betekent dat bijvoorbeeld 41.000 m² bvo aan plancapaciteit in stand wordt gehouden (een lagere reductie betekent dus een hoger in stand te laten plancapaciteit). Dit is uitsluitend het geval wanneer daartoe uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening of in verband met de rechtszekerheid aanleiding bestaat.

Op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wro, kan bij een inpassingsplan worden bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden. Tevens bepaalt dit artikel dat voor zover de werking niet bij inpassingsplan is geregeld, het inpassingsplan geacht wordt deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft.

Het inpassingsplan regelt uitsluitend de reductie van planologische overcapaciteit, door het maximum aantal m² bvo dat op bepaalde locaties nog aan kantoorruimte kan worden toegevoegd in de periode tot en met 2027, vast te stellen. Bij het inpassingsplan zal dan ook worden bepaald dat de planregels van de betrokken bestemmingsplannen hun werking zullen behouden, met uitzondering van de planregels die betrekking hebben op het maximum aantal m² bvo dat aan kantoorbebouwing kan worden opgericht. Deze regels worden buiten werking verklaard omdat zij worden vervangen door de in het inpassingsplan opgenomen maxima die gelden voor de toevoeging van nieuwe kantoorruimte tot en met 2027. Deze maxima maken na inwerkingtreding van het inpassingsplan dus onderdeel uit van de planregels van bestemmingsplannen die kantorenbouw mogelijk maken en waaraan aanvragen voor een omgevingsvergunning voor de bouw van een kantoorgebouw getoetst moeten worden.

Met planreductie wordt beoogd de behoefte aan toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 in balans te brengen met de aan de betreffende locatie toegekende plancapaciteit. Het wordt ongewenst geacht dat verleende bouw- en omgevingsvergunningen voor de bouw van kantoorgebouwen waarvan geen gebruik gemaakt is, zonder meer blijven voortbestaan omdat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de planreductie in het inpassingsplan. In het bijzonder wanneer het vergunningen betreft die al geruime tijd geleden zijn verleend, moet door het bevoegd gezag worden overwogen om deze met toepassing van artikel 2.33, tweede lid, van de Wabo, in te trekken.

3.2.1 Regio Amersfoort

Amersfoort: Stationsgebied

De locatie Stationsgebied bestaat uit de deelgebieden Trapezium, Eemcenter en Oliemolenkwartier. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Stationsgebied 57.000 m² bvo. Tegenover deze behoefte staat een geraamde plancapaciteit van 138.481 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit op locatie Stationsgebied reduceren tot tenminste 57.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle

onbebouwde gronden waarop nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Amersfoort: Stationsgebied.

Amersfoort: Podium

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Podium 52.000 m² bvo. Tegenover deze behoefte staat een geraamde plancapaciteit van 113.620 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Podium reduceren tot tenminste 52.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden waarop nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Amersfoort: Podium.

Amersfoort: Hooglanderveen/ Laak 3

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte op de locatie Hooglanderveen/ Laak 3. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 15.000 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Amersfoort: Hooglanderveen/ Laak 3 volledig reduceren.

Bunschoten: Haarbrug Zuid

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Haarbrug Zuid 1.000 m² bvo. Tegenover deze behoefte staat een geraamde plancapaciteit van 63.589 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Haarbrug Zuid reduceren tot tenminste 1.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden waarop nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Bunschoten: Haarbrug Zuid.

Leusden: Buitenplaats/ De Plantage

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte op de locatie Buitenplaats/ De Plantage. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 20.131 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Leusden: Buitenplaats/ De Plantage volledig reduceren.

Leusden: Princenhof

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte op de locatie Princenhof. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 88.798 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van een vigerende beheersverordening, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Leusden: Princenhof volledig reduceren.

3.2.2 Regio Utrecht

Stichtse Vecht: Planetenbaan/ Het Kwadrant

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte op de locatie Planetenbaan/ Het Kwadrant. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 33.196 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Stichtse Vecht: Planetenbaan/ Het Kwadrant volledig reduceren.

Stichtse Vecht: Breukelerwaard/ De Corridor

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Breukelerwaard/ De Corridor 13.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 11.605 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Stichtse Vecht: Breukelerwaard/ De Corridor niet reduceren.

Utrecht: Stationsgebied

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Stationsgebied 237.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 62.374 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Utrecht: Stationsgebied niet reduceren.

Utrecht: Leidsche Rijn - Centrum en omgeving (Noord, Kern en Zuid, Hogeweide, Oost)

De locatie Utrecht: Leidsche Rijn – Centrum en omgeving bestaat uit de deelgebieden Noord, Kern en Zuid, Hogeweide, Oost. Het deelgebied Oost was niet opgenomen in de ontwerp-TSK, omdat op dat moment geen plancapaciteit bij de provincie bekend was. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Leidsche Rijn Centrum en omgeving 207.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 511.762 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Leidsche Rijn – Centrum en omgeving (Noord, Kern en Zuid, Hogeweide, Oost) reduceren tot tenminste 207.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden waarop nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Utrecht: Leidsche Rijn – Centrum en omgeving (Noord, Kern en Zuid, Hogeweide, Oost).

Utrecht: Leidsche Rijn - Papendorp

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de huidige voorraad toe te voegen kantoorruimte er tot en met 2027 op de locatie Leidsche Rijn – Papendorp 138.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 367.159 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Utrecht: Leidsche Rijn – Papendorp reduceren tot tenminste 138.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden waarop nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Utrecht: Leidsche Rijn - Papendorp.

Utrecht: Oudenrijn en Rijnzathe/ Molensteyn

De locatie Oudenrijn en Rijnzathe/ Molensteyn was opgenomen in de ontwerp-TSK. Wegens de inwerkingtreding van een nieuw bestemmingsplan voor deze locatie is hier geen plancapaciteit meer aanwezig voor de bouw van zelfstandige kantoren. Om die reden blijft de op de verbeelding aangegeven locatie Utrecht: Oudenrijn en Rijnzathe/ Molensteun buiten de planreductie.

Utrecht: Strijkviertel / Rijnvliet

De locatie Strijkviertel was niet opgenomen in de ontwerp-TSK, omdat op dat moment geen plancapaciteit bij de provincie bekend was. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Strijkviertel. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 2.202.548 m² bvo. De raming is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Utrecht: Strijkviertel volledig reduceren.

Nieuwegein: Binnenstad

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Binnenstad 21.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 125.131 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Nieuwegein: Binnenstad reduceren tot tenminste 21.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden waarop nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk is en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Nieuwegein: Binnenstad.

Nieuwegein: Rijnhuizen

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Rijnhuizen. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 55.391 m² bvo. De raming is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Nieuwegein: Rijnhuizen volledig reduceren.

Nieuwegein: Merwestein

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Merwestein. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 7.037 m² bvo. De raming is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Nieuwegein: Merwestein volledig reduceren.

Houten: Centrum

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Centrum 4.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 12.452 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Houten: Centrum reduceren tot tenminste 4.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Houten: Centrum.

Houten: Loerik VI/ De Koppeling

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Loerik VI/ De Koppeling 46.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 73.183 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Houten: Loerik VI/ De Koppeling reduceren tot tenminste 46.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie: Houten: Loerik VI/ De Koppeling.

Houten: Hofstad IVb

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Hofstad IVb. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 26.238 m² bvo. De raming is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Houten: Hofstad IVb volledig reduceren.

Zeist: Huis ter Heide

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Huis ter Heide 1.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 28.816 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Huis ter Heide reduceren tot tenminste 1.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Zeist: Huis ter Heide.

3.2.3 Regio West

De Ronde Venen: Marickenland

De locatie Marickenland was niet opgenomen in de ontwerp-TSK, omdat op dat moment geen plancapaciteit bij de provincie bekend was. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de huidige voorraad toe te voegen kantoorruimte op de locatie Marickenland. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 15.000 m² bvo. De raming is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie De Ronde Venen: Marickenland volledig reduceren.

De Ronde Venen: Bedrijventerrein Mijdrecht

De locatie Bedrijventerrein Mijdrecht was niet opgenomen in de ontwerp-TSK, omdat op dat moment geen plancapaciteit bij de provincie bekend was. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is er tot en met 2027 geen behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte op de locatie Bedrijventerrein Mijdrecht. Er is sprake van een geraamde plancapaciteit van 223.454 m² bvo. De raming is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie De Ronde Venen: Bedrijventerrein Mijdrecht volledig reduceren.

Woerden: Snellerpoort

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Snellerpoort 3.000 m² bvo op de locatie Snellerpoort. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 72.204 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Woerden: Snellerpoort reduceren tot ten minste 3.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Woerden: Snellerpoort.

3.2.4 Regio Zuidoost Utrecht

Veenendaal: De Batterijen

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie De Batterijen 7.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 34.978 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Veenendaal: De Batterijen reduceren tot ten minste 7.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Veenendaal: De Batterijen.

Veenendaal: Faktorijs/ De Vendel

Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan te opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Faktorijs/ De Vendel 5.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat een geraamde plancapaciteit van 30.764 m² bvo. De raming van de plancapaciteit is gebaseerd op een analyse van vigerende bestemmingsplannen, uitgaande van de maximale planologische invulling. De provincie zal de plancapaciteit van de op de verbeelding aangegeven locatie Veenendaal: Faktorijs/ De Vendel reduceren tot ten minste 5.000 m² bvo. De reductie van plancapaciteit kan plaatsvinden op alle onbebouwde gronden die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maken en deel uitmaken van de op de verbeelding aangegeven locatie Veenendaal: Faktorijs/ De Vendel.

3.3 Kantoren op knooppunt

3.3.1 Amersfoort: Stationsgebied

De consequentie van de bij de locatie Amersfoort: Stationsgebied aangekondigde planreductie is dat de ontwikkelruimte voor nieuwvestiging van zelfstandige kantoren op deze locatie die in de PRS/ PRV is aangeduid als 'Kantoren op knooppunten', bij de herijking tot tenminste 57.000 m² bvo zal worden teruggebracht en er dus geen toevoeging van plancapaciteit meer mag plaatsvinden.

3.3.2 Utrecht: Leidsche Rijn - Centrum en omgeving (Noord, Kern en Zuid, Hogeweide, Oost)

De consequentie van de bij de locatie Utrecht: Leidsche Rijn – Centrum en omgeving (Noord, Kern en Zuid, Hogeweide, Oost) aangekondigde planreductie is dat de ontwikkelruimte voor de nieuwvestiging van zelfstandige kantoren op deze locatie die in de PRS/ PRV is aangeduid als 'Kantoren op knooppunten', bij de herijking tot tenminste 207.000 m² bvo zal worden teruggebracht en er dus geen toevoeging van plancapaciteit meer mag plaatsvinden.

3.3.3 Zeist en Utrechtse Heuvelrug: Stationsgebied Driebergen Zeist

De locatie Zeist en Utrechtse Heuvelrug: Stationsgebied Driebergen Zeist is in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Verordening (PRS/ PRV) aangemerkt als 'Kantoren op knooppunten'. Volgens het Kantorenmarktonderzoek 2015 is de behoefte aan ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte tot en met 2027 op de locatie Stationsgebied Driebergen Zeist 19.000 m² bvo. Tegenover deze vraag staat de PRV nieuwvestiging van kantoren en de daarmee samenhangende voorzieningen van maximaal 30.000 m² bvo toe. De provincie zal de PRV bij de eerstvolgende herijking aanpassen, zodat er ruimte wordt gegeven voor maximaal 19.000 m² bvo ten opzichte van de bestaande voorraad toe te voegen kantoorruimte.

4 Aanvullend faciliterend beleid: vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoren

De provincie zal op (delen) van kantorenlocaties waar sprake is van langdurige leegstand van kantoren, gemeenten en belanghebbenden faciliteren om gewenste vernieuwing, herbestemming en/of transformatie op gang te brengen en/of mogelijk te maken. De provincie zet daarbij niet alleen in op transformatie naar wonen, maar ook naar mogelijke andere functies of verbetering van de werklocatie.

In uitzonderlijke gevallen, wanneer een gemeente niet voornemens is om door middel van een bestemmingsplanwijziging de gewenste herbestemming en transformatie van leegstaande kantoorgebouwen mogelijk te maken, terwijl er volgens de provincie sprake is van potentieel kansrijke initiatieven van marktpartijen om te gaan herontwikkelen, moet er rekening mee gehouden worden dat de provincie gebruik zal maken van haar op de Wro gebaseerde bevoegdheden om tot de gewenste herbestemming en transformatie te komen. Voorwaarde voor de inzet van deze bevoegdheid is dat het een initiatief betreft dat betrekking heeft op een project waarvan de ruimtelijke uitstralingseffecten zodanig zijn dat hieraan bovengemeentelijke aspecten verbonden zijn waardoor kan worden gekwalificeerd als provinciaal belang. Bij de (mogelijke) inzet van deze bevoegdheden moet in het bijzonder aan het inpassingsplan worden gedacht. Wanneer de inzet van deze bevoegdheden wordt overwogen, zal eerst bestuurlijk overleg worden gevoerd over de wenselijkheid van vernieuwing, herbestemming of transformatie in dat concrete geval en de grenzen en beperkingen die daarbij wenselijk dan wel noodzakelijk zijn. Bij de inzet van provinciale bevoegdheden zal (zonodig) toepassing worden gegeven aan het bepaalde in artikel 6.4a, eerste lid, Wro. De provincie is overigens alleen bereid planologische medewerking aan dat verzoek te verlenen wanneer betrokken partij bereid is om een overeenkomst met de provincie te sluiten waarin wordt vastgelegd dat eventuele planschade op grond van artikel 6.1 van de Wro geheel voor rekening van deze partij komt.

Voor alle duidelijkheid wordt erop gewezen dat een initiatief als hier bedoeld in ieder geval niet zal worden opgenomen in het inpassingsplan waarmee plancapaciteit wordt gereduceerd. Mocht daartoe aanleiding bestaan, dan zal zonodig een afzonderlijk inpassingsplan in procedure worden gebracht om een initiatief te faciliteren.

In 2014 heeft de provincie in co-design met gemeenten en marktpartijen een samenhangende Aanpak Kantoren Transformatie (AKT, 2015) opgesteld. In deze aanpak zet de provincie verschillende instrumenten in om de transformatie en herbestemming op pand- en gebiedsniveau aan te jagen en te ondersteunen, zodat de bestaande leegstand wordt teruggebracht en het vestigingsklimaat wordt verbeterd. Inzet van kennis, expertise, monitoring, communicatie, financieringsinstrumenten en inrichting van een Platform Aanpak Kantoren Transformatie (PAKT) maken onderdeel uit van deze AKT. De transformatieaanpak is een innovatieve aanpak waarin de provincie één op één samenwerkt met zogenaamde kantorenloodsen bij gemeenten en met marktpartijen. Door als partner naast de gemeente te staan zorgt de provincie voor versnelling en effectiviteit in de transformatieopgave. De provinciale aanpak is gericht op het verbeteren van de samenwerking markt-overheid, het creëren van ruimte voor initiatief en het werken vanuit lokale belangen en energie.

5 M.e.r.-(beoordelings)plicht

5.1 Geen uitspraken over vernieuwing, herbestemming en transformatie

Centraal in deze structuurvisie staat het reduceren van planologische overcapaciteit en het in het leven roepen van voorzienbaarheid in verband met mogelijke planschadeclaims op grond van artikel 6.1 van de Wro. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat minimaal anderhalf jaar na de tervisielegging van de door PS vastgestelde TSK, een inpassingsplan in ontwerp ter inzage wordt gelegd dat voorziet in planreductie. Dat inpassingsplan zal worden vastgesteld wanneer gemeenten op dat tijdstip niet of onvoldoende maatregelen hebben genomen die gericht zijn op planreductie. Daaronder wordt verstaan: een door de raad vastgesteld bestemmingsplan dat voorziet in planreductie conform deze TSK dat in werking is getreden voor de tervisielegging van het ontwerp-inpassingsplan. Daarnaast wordt in deze TSK de wenselijkheid uitgesproken van vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoren op pand- en gebiedsniveau, het faciliterende spoor. Over de inhoud van deze vernieuwing, herbestemming en transformatie worden geen uitspraken gedaan in de TSK. Het initiatief om tot deze vernieuwing, herbestemming en transformatie te komen wordt aan initiatiefnemers en de gemeenten overgelaten. Dat geldt ook voor de vraag wat de reikwijdte van deze herbestemming en transformatie is en voor de vraag welke functies in leegstaande kantoorpanden toelaatbaar worden geacht en welke niet.

5.2 Geen verplichting milieueffectrapport TSK

De in deze structuurvisie voorziene activiteiten – reductie van planologische overcapaciteit en vernieuwing, herbestemming en transformatie van kantorenlocaties met leegstand – hebben geen betrekking op een ‘stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen’ als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van de D-lijst bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.). Bij het reduceren van planologische overcapaciteit gaat het om een afname van (een deel van de) nog niet gerealiseerde plancapaciteit, wat een vermindering betekent van het aantal vierkante meter kantoorruimte dat op basis van vigerende bestemmingsplannen nu nog gerealiseerd kan worden.

Over de inhoud van de vernieuwing, herbestemming en transformatie van leegstaande kantoorgebouwen worden in deze TSK geen uitspraken gedaan, omdat initiatieven hiertoe aan initiatiefnemers en gemeenten worden overgelaten. Het huidige ruimtelijke beleid dat is vastgelegd in de PRS en de PRV, vormt het provinciale beleidskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dergelijke initiatieven. Dit onderdeel van de TSK heeft evenmin betrekking op een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit m.e.r.

De conclusie is dat ten behoeve van de vaststelling van deze TSK geen plan-MER (milieueffectrapport op planniveau) gemaakt hoeft te worden als bedoeld in kolom 3 van categorie 11.2 van de D-lijst bij het Besluit m.e.r.

5.3 Geen m.e.r.-(beoordelings)plicht bij inpassingsplan

Uitgangspunt is dat een inpassingsplan dat voorziet in planreductie, geen nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro mogelijk maakt. Bij reductie van planologische overcapaciteit gaat het om vermindering van (een deel van de) nog niet gerealiseerde bestemmingsplan capaciteit, wat een vermindering inhoudt van het aantal vierkante meters kantoorgebouwen dat op basis van vigerende bestemmingsplannen nu nog gebouwd kan worden. Planreductie heeft dan ook geen betrekking het mogelijk maken van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen als bedoeld in kolom 1 van categorie 11.2 van de D-lijst bij het Besluit m.e.r. Dat betekent dat er geen sprake is van een m.e.r.-(beoordelings)plicht op basis van enige in het Besluit m.e.r. opgenomen categorie.

6 Uitvoering structuurvisie

6.1 Start voorbereiding provinciale inpassingsplan

Na vaststelling van deze TSK wordt gestart met de voorbereiding van een inpassingsplan om tot reductie van plancapaciteit van de in paragraaf 3.2 genoemde locaties te komen. Zoals in paragraaf 3.2 is aangegeven zal het in 2017 vast te stellen inpassingsplan uitsluitend betrekking hebben op de reductie van plancapaciteit die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren mogelijk maakt. Daarbij zal op basis van het Kantorenmarktonderzoek 2015 de plancapaciteit in overeenstemming worden gebracht met de behoefte aan toe te voegen kantoorruimte in de periode 2017 tot en met 2027. Op grond van artikel 3:26, lid 3, van de Wro kan bij een inpassingsplan worden bepaald in hoeverre bestemmingsplannen binnen het plangebied van het inpassingsplan hun werking behouden. Bij het inpassingsplan zal toepassing aan dit artikelonderdeel worden gegeven door te bepalen dat de planregels van de betrokken bestemmingsplannen hun werking behouden, met uitzondering van de planregels die betrekking hebben op het maximum aantal m² bvo dat aan kantoorbebouwing kan worden opgericht. In paragraaf 1.5 is aangegeven dat de toelichting van het inpassingsplan voorzienbaarheid zal bevatten over mogelijke nieuwe stedelijke functies voor de bij de planreductie betrokken gronden. Het gaat hierbij om stedelijke functies die qua ruimtelijke uitstralingseffecten vergelijkbaar zijn met kantoorgebouwen.

6.2 Aanpassing Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Verordening

Zoals in paragraaf 1.1 is aangegeven geeft uitvoering van de TSK aanleiding tot een nog nader uit te werken aanpassing van de PRS/ PRV, zodat deze in overeenstemming worden gebracht met het nog vast te stellen inpassingsplan. Uiterlijk op het tijdstip van de vaststelling van het inpassingsplan moeten de PRS/ PRV met dit plan in overeenstemming zijn gebracht. Dit is in ieder geval aan de orde op de locaties die zijn aangeduid als 'Kantoren op knooppunten', waar de aanwezige plancapaciteit de geraamde behoefte aan toe te voegen kantoorruimte overschrijdt of waar de geraamde behoefte aan toe te voegen kantoorruimte het gestelde maximum in de PRV overschrijdt.

6.3 Vernieuwen, herbestemmen en transformatie

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de provincie gemeenten en belanghebbenden faciliteert om gewenste herbestemming van langdurig leegstaande kantoren mogelijk te maken. De gehanteerde werkwijze is vastgelegd in de AKT.

7 Overleg en zienswijzeprocedure

Tijdens het opstellen van het ontwerp van de TSK zijn de gemeenten met bestemmingsplannen en beheersverordeningen waarin, voor zover op dat moment sprake was van bij de provincie bekende plancapaciteit voor de nieuwbouw van kantoren, gehoord over de beleidsvoornemens. (Vertegenwoordigers van) marktpartijen zijn bij diverse gelegenheden op de hoogte gebracht van de wijze waarop de provincie, met de TSK als eerste stap, gaat ingrijpen op planologische overcapaciteit aan kantoormeters. Dit is onder meer gebeurd tijdens de Landelijke Kantorentop waarin alle koepelorganisaties van de marktpartijen en overheidspartijen zitting hebben en in een zogenaamde 'co-design sessie' over de Utrechtse Kantorenaanpak waarbij, evenals gemeentelijke- en provinciale beleidsambtenaren, beleggers, projectontwikkelaars, initiatiefnemers en koepelorganisaties van marktpartijen aanwezig waren. Eerder overleg met (vertegenwoordigers van) marktpartijen heeft plaatsgevonden in de beleidsvoorbereiding van de PAK.

De ontwerp-TSK heeft van 25 november 2014 tot en met 5 januari 2015 ter inzage gelegen. Dit heeft geleid tot dertien zienswijzen. Uit deze procedure is onder meer naar voren gekomen dat de omvang van de toekomstige reductie van planologische overcapaciteit aan kantoorbestedingen niet concreet genoeg was. Dit is bevestigd door een meervoudige juridische toets. Daarop hebben GS besloten om de TSK en de daarbij behorende Nota van Beantwoording ter vaststelling aan PS voor te leggen na het verwerken van de uitkomsten van het Kantorenmarktonderzoek 2015 (zie ook paragraaf 2.3.4).

Voor de inhoud van de zienswijzen en de reactie hierop wordt verwezen naar de Nota van Beantwoording die behoort bij deze TSK.

8 Lijst van gebruikte begrippen

- ABRvS: Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- AKT: Aanpak Kantoren Transformatie.
- Awb: Algemene Wet Bestuursrecht.
- bvo: bruto vloeroppervlak, uitgedrukt in m². Het betreft alle tot het gebouw behorende binnenruimten, waarbij de oppervlakte wordt gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de opgaande scheidingsconstructies, die de desbetreffende ruimte of groep van ruimten omhullen.
- Kantoor: Een ruimtelijk zelfstandige eenheid die geheel of grotendeels in gebruik is of te gebruiken is voor bureaugebonden werkzaamheden of ondersteunende activiteiten. Deze definitie heeft geen betrekking op kantoren die ten dienste staan van een andere functie.
- Maximale planologische invulling: het bruto vloeroppervlak dat volgens de regels van het betreffende bestemmingsplan maximaal kan worden gerealiseerd.
- Nieuwbouw: realisatie van een gebouw voor zelfstandige kantoren.
- Nieuwvestiging: planologische toevoeging van bouwmogelijkheden voor zelfstandige kantoren ten opzichte van het vigerende planologische regime.
- PAR: Provinciaal Arbeidsplaatsen Register.
- Plancapaciteit: in vigerende bestemmingsplannen en beheersverordeningen vastgelegde directe en indirecte bouwtitels die de nieuwbouw van zelfstandige kantoren op nog niet bebouwde percelen mogelijk maken volgens de maximale planologische invulling, uitgedrukt in vierkante meter bruto vloeroppervlak.
- PRS en PRV: Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie en Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013.
- Wro en Bro : Wet ruimtelijke ordening en Besluit ruimtelijke ordening.

NOTEN

- i ABRvS 17 september 2014, 201400756/1/R2, ECLI:RVS:2014:3436 (Proactieve aanwijzing Utrecht).
- ii ABRvS 18 januari 2006, 200502620/1, ECLI:RVS:2006:AU9841 (Planschade Enschede).
- iii ABRvS 16 januari 2008, 200703497/1, TBR 2008/75 (Planschade Slochteren).
- iv ABRvS 5 maart 2014, 2014, 201302985/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:737, ook te vinden in TBR 2014/120 (Planschade Teylingen).
- v ABRvS 16 april 2003, BR 2003, 212 (Planschade Enschede).
- vi Ministeries van Infrastructuur en Milieu, Binnenlandse zaken, Economische Zaken Landbouw en Innovatie en Financiën, Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland, Vastgoed Belang, vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, CoreNet Global Benelux, Facility Management Nederland, Nederlandse Vereniging van Banken: Convenant aanpak leegstand kantoren (27 juni 2012).
- vii STEC groep B.V., Utrechtse provinciale kantorenmarkt in balans: naar een kantorenstrategie. Stec Groep aan de provincie Utrecht en Utrechtse gemeenten (oktober 2012).
- viii STEC groep B.V. Behoeftte aan kantoorruimte per locatie in provincie Utrecht t/m 2027 (december 2015).
- ix STEC groep B.V., Vraagruiming Provincie Utrecht t/m 2027: Kantoorruimte (december 2015).

PLANKAART

De plankaart is een verbeelding van de digitale plankaart. Het digitale plan is te raadplegen via ruimtelijkeplanen.provincie-utrecht.nl of www.ruimtelijkeplannen.nl.

