

Aan Provinciale Staten

ONDERWERP	Behoefteramingen bedrijventerreinen en kantoren en vastgoedmonitor werklocaties	TELEFOONNUMMER	+31636144376
		E-MAILADRES	toon.verschuren@provincie- utrecht.nl
DATUM	07-11-2023	DOMEIN/OPGAVE	SLO
DOCUMENTNUMMER	UTSP-852987353-38414	TEAM	ECO
VAN	Toon Verschuren	PORTEFEUILLEHOUDER	Van Schie
BIJLAGEN	1. Behoefteraming bedrijventerreinen 2023-2030/2040 2. Behoefteraming kantoren 2023-2030/2040 3. Management samenvatting Vastgoedmonitor Werklocaties 2023		

Geachte dames en heren,

Essentie / samenvatting:

De vastgoedmonitor werklocaties **kijkt terug** naar de **actuele situatie** in 2022 op de vastgoedmarkten voor bedrijventerreinen, kantoren en winkels. De behoefteramingen bedrijventerreinen en kantoren **kijken vooruit** naar de **verwachte ontwikkeling** van de ruimtevrage voor deze werklocaties tot 2030, met een doorkijk tot 2040. De behoefteramingen vormen input voor onder andere aanpassing van de Omgevingsvisie en -verordening, het ruimtelijk voorstel en het Kader voor programmeren (Provinciaal Programma Wonen-Werken). Op basis van deze beleidsneutrale (zonder rekening te houden met beleidsaanpassingen) behoefteramingen moeten keuzes gemaakt worden over de hoeveelheid ruimte die gegeven wordt aan (nieuwe) bedrijventerreinen en kantoorlocaties. De belangrijkste bevindingen zijn: een verwacht tekort aan ruimte op bedrijventerreinen bij een nu al krappe markt; een mogelijk teveel aan kantoorruimte op de meeste locaties, met uitzondering van een beperkt aantal toekomstbestendige kantoorlocaties. Begin 2024 ontvangt u een statenvoorstel over aanpassing van het kader voor programmeren (provinciaal programma wonen-werken). In dit voorstel zitten ook de beleidsmatige keuzes die wij zouden willen voorstellen op basis van deze behoefteramingen.

1. Vastgoedmonitor werklocaties 2023

1.1 Inleiding:

Motie M143 ('Kantorenleegstand blijven monitoren') ingediend door de SP in december 2018, vraagt het college van GS om een jaarlijkse monitor in te stellen op de beleidsdoelen gedurende de looptijd van de thematische structuurvisie kantoren. Tevens is gevraagd om u jaarlijks te informeren en om naar aanleiding van deze monitoring, indien nodig, tussentijdse aanscherping van beleid rondom kantorenleegstand te ontwikkelen.

In samenspraak met gemeenten Amersfoort en Utrecht is een dashboard ontwikkeld met betrekking tot regionale vastgoedmarkten, waarin naast de kantorenmarkt ook aandacht wordt besteed aan de markt voor bedrijfsruimten

en winkels. Vastgoedadviseur Cushman & Wakefield is gevraagd om deze analyse uit te voeren en te rapporteren. Deze monitor biedt inzicht in de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen op de drie vastgoedmarkten in 2022 (zie ook management samenvatting in de bijlagen).

1.2 Samenvatting resultaten vastgoedmonitor werklocaties 2023:

Onderstaand is op basis van de rapportage van Cushman & Wakefield per type markt (kantoren, bedrijfsruimten en winkels) een samenvatting gegeven over de belangrijkste ontwikkelingen.

Kantorenmarkt

Voor 2022 laat de kantorenmarkt een daling zien in voorraad (het totale oppervlakte kantoorruimte in de provincie) en aanbod (beschikbare oppervlakte). De transformatie van kantoren kent in 2022 een lichte stijging t.o.v. het jaar daarvoor. Kijkend naar het transformatievolume van de afgelopen vijf jaar, lag de transformatie in 2022 iets lager. Dit verklaart C&W doordat al veel transformatie heeft plaatsgevonden in combinatie met stijgende bouwkosten. De kantorenleegstand bedraagt in 2022 7,6% en kent daarmee een zeer lichte daling t.o.v. 2021. Het leegstandspercentage bevindt zich daarmee volgens C&W boven de frictieleegstand (5-7%). Frictieleegstand is de leegstand die noodzakelijk is om de vastgoedmarkt (voor in dit geval de kantorenmarkt) naar behoren te doen functioneren. Het leegstandspercentage (net) boven frictieleegstand impliceert dat kantoorhoudende bedrijven voldoende kunnen verplaatsen binnen de provincie. Wel zijn er binnen de provincie grote verschillen tussen gemeenten in leegstand. De leegstand is het laagst op locaties in omvangrijkere steden met een hoog voorzieningenniveau en een multimodale bereikbaarheid (de top stationslocaties). Op andere locaties ligt de leegstand hoger dan gemiddeld (hier gaat het vaak over snelweglocaties, kantoren op bedrijventerrein, solitaire kantoren en overige OV-locaties). In de provincie Utrecht werd in tegenstelling tot het landelijke verloop een stijging in kantooropname (het aantal verhuurde/verkochte m² kantoorruimte) geregistreerd van 7,1% tot 137.400 m². Deze opnamestijging is contrasterend met het landelijk beeld waar over de gehele linie een daling zichtbaar was. Vanaf 2021 is sprake van een stijging van de huurprijzen. Dit valt volgens C&W te verklaren door een schaarste aan toplocaties in o.a. de grote steden binnen de provincie. Gelet op de verwachte ontwikkelingen op de kantorenmarkt (verschuiving van het type kantoren (meer ontmoeting) en het type locatie (hoog voorzieningenniveau)) blijft het belangrijk om de komende jaren te blijven monitoren.

Bedrijfsruimtemarkt

De totale bedrijfsruimtevoorraad, gemeten als netto uitgegeven areaal in hectare, bedroeg 2.762 hectare in de provincie Utrecht in 2022. Daarmee is de bedrijfsruimtevoorraad nagenoeg gelijk aan 2021. Eind 2022 stond er 259.000 m² aan bedrijfsruimte in de provincie Utrecht in aanbod en was daarmee beschikbaar voor bedrijven om in gebruik te nemen. Ten opzichte van 2021 is dit een toename van 5,5%. Op de bedrijfsruimtemarkt in de provincie Utrecht is de afgelopen jaren sprake van krapte, het percentage leegstand ligt namelijk onder de 'gezonde' frictieleegstand van 5-7%. In 2022 is het leegstandspercentage 1,9%. De opname van bedrijfsruimte in de provincie Utrecht is in 2022 uitgekomen op 208.900 m². Dit is een daling van 2% ten opzichte van 2021. Het logistieke segment liet in 2022 een stijging zien in opname, terwijl binnen het industriële segment sprake was van een daling. De toename aan logistiek wordt o.a. gerealiseerd door enkele wat grotere transacties. Door de krappe marktsituatie op de bedrijfsruimtemarkt in de provincie Utrecht stegen in verschillende gemeenten de huurprijzen.

Winkelmarkt

De winkelvoorraad (het aantal vierkante meters winkeloppervlak) in de provincie Utrecht is toegenomen met 1,9% in 2022 tot 2,68 miljoen m². Dit is de eerste stijging in de winkelvoorraad sinds 2019. De sterke stijging wordt mede veroorzaakt door de ontwikkeling van Hoog Catharijne in het Centrum van Utrecht en het winkelcentrum Leidsche Rijn Centrum. Het winkelaanbod in de provincie Utrecht liet in 2021 een daling zien van 19% aan beschikbare winkelruimte. De daling van het beschikbare winkelaanbod in de provincie Utrecht in 2022 wordt volgens C&W gedeeltelijk veroorzaakt door de heropening van de winkelmarkt, waarbij de maatregelen werden afgebouwd met het afzwakken van de coronacrisis. De winkelleegstand (langer dan één jaar leeg) in de provincie Utrecht bedraagt 4,9% in 2022. Dat is een lichte daling ten opzichte van 2021. Er zijn aanzienlijke procentuele verschillen in leegstand tussen de gemeenten. De grotere gemeenten kennen de hoogste leegstand. In 2022 nam de transactiedynamiek (het wisselen van pandeigenaar of huurder) op de winkelmarkt van de provincie Utrecht voor het derde jaar op rij af. Deze daling verklaart C&W grotendeels door de diverse lockdowns tijdens de coronacrisis en hiermee aanhoudende onzekerheid in de markt. Volgens C&W laten de huurprijzen op de winkelmarkt een

dalende trend zien voor binnenstedelijk winkelvastgoed door toenemende online concurrentie, minder fysieke consumentenbestedingen en een gewijzigde strategie onder retailers die veelal consolideren. In de tophuurprijs wordt door C&W een stijging van circa 2% waargenomen. Ze verklaren dit o.a. door de heropening van de winkelmarkt. Deze stijging werd veelal in kleinere gemeenten geregistreerd met een focus op de dagelijkse levensbehoefte, een segment binnen de winkelmarkt dat minder hard geraakt is.

1.3 Vervolgprocedure / voortgang:

De komende jaren zal de jaarlijkse monitoring (terugblik) van de vastgoedmarkten worden voortgezet. U wordt jaarlijks door middel van een statenbrief geïnformeerd over de resultaten. Net als de behoefte- en kantoren worden de resultaten van de vastgoedmonitor werklocaties betrokken bij mogelijke aanpassingen van beleid.

2. Behoeftenramingen bedrijventerreinen en kantoren:

2.1 Inleiding:

We maken onderscheid tussen twee soorten werklocaties: bedrijventerreinen en kantoren. Op deze werklocaties werkt ruim 60% van de beroepsbevolking. Voor beide soorten werklocaties wordt een aparte behoefte- en kantorenraming opgesteld. In 2019 is de meest actuele behoefte- en kantorenraming *bedrijventerreinen* door Gedeputeerde Staten vastgesteld en ter informatie aan Provinciale Staten gestuurd. De meest actuele behoefte- en kantorenraming *kantoren* dateert uit 2015 met een actualisatie in 2018 en diende destijds als belangrijke input om de overtollige plancapaciteit voor nieuwe kantoren weg te nemen (Thematische Structuurvisie Kantoren (TSK) en provinciaal inpassingplan). De behoefte- en kantorenramingen vormden tevens input voor het opstellen/aanpassen van de programmeringsruimte in het Kader voor programmeren (2020 en 2022).

Om goed invulling te kunnen geven aan de doelstelling om te zorgen voor voldoende aanbod van werklocaties, is het belangrijk om goed zicht te hebben in de ruimte- en kantorenvraag vanuit bedrijven. Daarom wordt circa iedere 3-4 jaar een nieuwe behoefte- en kantorenraming opgesteld (in netto hectares). In die behoefte- en kantorenraming wordt de toekomstige markt- en kantorenvraag vanuit het bedrijfsleven zo goed mogelijk voorspeld (voor 2023-2030 met een doorkijk tot 2040). Op basis van deze behoefte- en kantorenramingen wordt bepaald hoe we beleidsmatig willen omgaan met het accommoderen van de vraag naar ruimte op werklocaties. De behoefte- en kantorenramingen vormen input voor onder andere aanpassing van de Omgevingsvisie en -verordening, het ruimtelijk voorstel en het Kader voor programmeren (Provinciaal Programma Wonen-Werken).

In het afgelopen half jaar is gewerkt aan nieuwe behoefte- en kantorenramingen voor bedrijventerreinen en kantoren. De resultaten hiervan zijn inmiddels beschikbaar en worden hieronder kort samengevat. In het proces van de nieuwe behoefte- en kantorenramingen zijn gemeenten (zowel ambtelijk als bestuurlijk) meermaals in de gelegenheid geweest om input te geven en kritisch mee te lezen. Dat gebeurde bij de eerste analyse van de bedrijventerreinen- en kantorenmarkt, tussenrapportage en concept eindrapportage. Ook zijn ondernemers en ondernemersvertegenwoordigers betrokken bij deze ramingen, net als diverse experts met uitgebreide marktkennis.

2.2 Samenvatting resultaten behoefte- en kantorenraming bedrijventerreinen:

- De bedrijventerreinenmarkt is nu al heel krap met weinig direct beschikbaar aanbod. Zonder nieuwe ontwikkelingen is het aanbod binnen twee tot vier jaar op, afgezien van aanbod wat in ontwikkeling is als gevolg van goedkeuring in het PPWW 21 en 23. De leegstand is gedaald naar gemiddeld 2%, terwijl 5% een 'gezonde' leegstand is om voldoende alternatieve vestigingsmogelijkheden (schuifruimte) te hebben.
- De uitbreidingsvraag voor bedrijventerreinen is groter dan de vorige raming (2019), door sterke werkgelegenheidsgroei en transitie (bijvoorbeeld behoefte aan ruimte voor circulaire bedrijvigheid). Tot en met 2030 bedraagt de uitbreidingsvraag 100-240 hectare netto; tot 2040 komt daar 85-190 hectare netto bij. De bandbreedte wordt bepaald door een laag (groei werkgelegenheid +0,3% per jaar) en hoog (groei werkgelegenheid +0,7% per jaar) scenario. Deze landelijke scenario's (opgesteld door EIB in opdracht van het Ministerie van EZK) geven een inschatting van de lange termijn werkgelegenheidsontwikkeling en vormen een belangrijke basis voor beide behoefte- en kantorenramingen.
- De uitbreidingsvraag per werkmilieu wordt gekenmerkt door vooral vraag in het segment 'reguliere bedrijventerreinen' (bijna 60%), en aanzienlijke vraag in de segmenten 'XXL logistiek' (bijna 20%) en

'grootschalige bedrijven in een hoge milieucategorie' (15%). Er is een beperkte vraag (bijna 10%) in het segment 'gemengd/interactie' (bedrijven die mengbaar zijn met andere functies).

- De vervangingsvraag als gevolg van verlies van bedrijventerreinen door transformaties naar (voornamelijk) wonen, is omvangrijk. We zien de komende jaren een 'harde' vervangingsvraag door concrete (reeds goedgekeurde) transformatieplannen van ongeveer 40 hectare netto. Er wordt verwacht dat deze vervangingsvraag de komende jaren nog verder zal toenemen.
- Er is ook nog een additionele ruimtevraag naar bedrijventerreinen door bijvoorbeeld uitbreiding van het energienetwerk, klimaatadaptatie, vergroening en bedrijven die van elders zich in de regio vestigen. Deze vraag is moeilijk in te schatten en maakt geen deel uit van de cijfers.
- Tot 2030 moet er rekening gehouden worden met een fors tekort aan bedrijventerreinen van 80-220 hectare (inclusief 'harde' vervangingsvraag). Als alle reeds goedgekeurde ontwikkelingen van nieuwe bedrijventerreinen doorgaan (ca. 84 ha. netto tot 2030 en ca. 42 ha. netto na 2030), kan in het lage scenario vraag en aanbod net in evenwicht zijn. In het hoge scenario blijft er een aanzienlijk tekort. De ruimtewinst door intensivering kan zorgen voor een hoger aanbod van ruimte en beperking van het tekort.

2.3 Samenvatting resultaten behoefteraming kantoren:

- Op totaalniveau verwachten we voor de provincie Utrecht een uitbreidingsvraag die rond '0' zit voor de periode tot en met 2030 en de periode tot en met 2040. In het lage scenario is sprake van een negatieve uitbreidingsvraag en in het hoge scenario neemt de uitbreidingsvraag toe voor zowel de periode tot en met 2030 als daarna. De werkgelegenheid blijft naar verwachting groeien in Utrecht en dit stuwt de vraag naar ruimte voor werken, ook in kantoren. De daling van de kantoorquotiënt (aantal m2 kantoorruimte per werknemer) werkt echter sterk door. Op totaalniveau leidt dit tot een negatieve uitbreidingsvraag in het lage scenario. Op de meeste kantoorlocaties is er sprake van een overschot aan kantoorruimte en alleen op enkele toekomstbestendige kantoorlocaties is nog wel een uitbreidingsvraag.
- De leegstand varieert op regionaal niveau tussen een 'gezond' niveau (U10) en boven 'gezonde' leegstand (regio Amersfoort en Foodvalley). Door het restrictieve kantorenbeleid van de afgelopen jaren, bestaat er geen overtollige plancapaciteit meer. De plancapaciteit die nog resteert, bevindt zich over het algemeen op toekomstbestendige kantoorlocaties (bijvoorbeeld Utrecht Centraal met satellietlocaties en Amersfoort Centraal).
- Vernieuwing van de kantorenmarkt is nodig, door veroudering en verduurzamingsmaatregelen, en zorgt voor een vervangingsvraag. Op basis van deze vervangingsvraag kunnen verouderde kantoren uit de markt genomen worden en kunnen op toekomstbestendige kantoorlocaties nieuwe kantoren worden toegevoegd, waarbij de totale hoeveelheid kantoorruimte krimpt.
- Er is ook een additionele ruimtevraag naar kantoren door bijvoorbeeld kantoorgebruikers die zich van buiten de provincie c.q. regio willen vestigen. Deze vraag is moeilijk te voorspellen en maakt daarom geen deel uit van de cijfers. Met name Utrecht Centraal (en satellietlocaties) en in mindere mate Amersfoort Centraal vormen vestigingslocaties voor deze additionele vraag. Andere kantoorlocaties in de provincie zijn vrijwel niet in beeld voor deze additionele vraag. Het kan ook het geval zijn dat kantoorgebruikers een locatie buiten de provincie kiezen.

2.4 Dilemma's bij beleidskeuzes die voortkomen uit de behoefteramingen:

De resultaten van de behoefteramingen vormen belangrijke input voor mogelijke aanpassingen van beleid. Er bestaat een veelheid van factoren/randvoorwaarden die van invloed kunnen zijn op het streven naar voldoende aanbod van werklocaties, met als belangrijke voorbeelden netcongestie en stikstof. De beleidskeuzes die hierop gemaakt kunnen worden, kennen veel dilemma's. Onderstaand een overzicht van de belangrijkste dilemma's die de ramingen oproepen. Deze delen we met u ter kennisgeving en liggen pas voor ter besluitvorming op het moment dat we het programma wonen en werken met u bespreken.

- Hoe zorgen we voor voldoende aanbod van werklocaties (bandbreedte tussen beperkt en ruim faciliteren) om zo goed mogelijk aan te sluiten op de verwachte ontwikkeling van de vraag naar bedrijventerreinen en kantoren? Dit zorgt onder ander voor vestigingsmogelijkheden in de gezondheids- en duurzaamheidssector en groei- of verplaatsingsmogelijkheden voor het regionale MKB en familiebedrijven. Het lage scenario vormt de

kritische ondergrens. Het hoge scenario benaderde in het afgelopen decennium de werkelijke ontwikkeling het meeste.

- Hoe kunnen we blijven inzetten op intensivering en verduurzaming van bestaande bedrijventerreinen? Op korte termijn zullen nog niet de ruimtewinsten gerealiseerd kunnen worden die wel nodig zijn voor meer lucht op de krappe markt voor bedrijventerreinen.
- Hoe zorgen we voor voldoende schuifruimte (alternatieve vestigingsmogelijkheden) voor bedrijven? Schuifruimte is nodig voor de processen van transformaties en intensivering, voor een gezonde bedrijfsdynamiek en een passende balans tussen nieuwe en bestaande bedrijventerreinen.
- Hoe kunnen we rekening houden met voldoende ruimte voor de circulaire transitie die naar verwachting voor alle sectoren (tijdelijk) ruimte vraagt?
- In welke mate willen we de verschillende soorten bedrijven(terreinen) bedienen? In alle soorten bedrijventerreinen is er een tekort aan ruimte (gemengde bedrijventerreinen, reguliere bedrijventerreinen, bedrijventerreinen voor XXL logistiek en bedrijventerreinen voor grootschalige bedrijven in een hogere milieucategorie (HMC)). Selectief zijn op de soorten (toekomstbestendige) bedrijven vormt hierbij een afweging.
- Zijn er aanleidingen om het kantorenbeleid aan te passen en, zo ja, op welke manier? Dit om te kunnen omgaan met mogelijke overschotten van kantoorruimte op de meeste kantoorlocaties, met uitzondering van een (zeer) beperkt aantal toekomstbestendige kantoorlocaties, waar wel uitbreidingsvraag, additionele vraag of vervangingsvraag is.
- Wat te doen met overtollige (soorten) kantoorruimte? Een functiewijziging van kantoren (naar bijvoorbeeld wonen) op sommige snelweglocaties, bedrijventerreinen en secundaire OV-knooppunten is een realistische opgave.

Door middel van deze behoefteberamingen wordt u geïnformeerd over de verwachte ontwikkeling van de behoefte aan bedrijventerreinen en kantoorruimte. De ramingen zijn onderbouwde inschattingen en zijn beleidsneutraal opgesteld (er zijn dus geen beleidsaanpassingen in verwerkt). Op 22 november organiseren wij voor u een informatiesessie om u mee te nemen in de achtergrond van deze ramingen. De beleidskeuzes op het gebied van bedrijventerreinen leggen wij aan u voor in het voorstel voor aanpassing van het kader voor programmeren wonen-werken dat naar verwachting in maart 2024 aan u wordt voorgelegd.

Op korte termijn wordt ook een evaluatie van het kantorenbeleid van de afgelopen jaren uitgevoerd. Samen met de behoefteberaming kantoren vormt deze evaluatie een belangrijke bouwsteen voor mogelijke aanpassing van het kantorenbeleid. Naar verwachting zal de aanpassing van het kantorenbeleid plaats vinden via de jaarlijkse aanpassing van de omgevingsverordening. De gemeente Utrecht (en in mindere mate de gemeente Amersfoort) zijn kritisch op de methodiek en resultaten van de behoefteberaming kantoren. Dit gaat vooral over de hoeveelheid nieuwe kantoren die geprogrammeerd kunnen gaan worden op kantoorlocaties in Utrecht, vooral op basis van een additionele vraag (van buiten de provincie). Er is afgesproken dat deze gemeenten uitgebreid betrokken worden bij de evaluatie van het kantorenbeleid en de mogelijke aanpassing van het kantorenbeleid die daar op volgt.

2.5 Vervolgprocedure / voortgang:

Op 22 november organiseren wij voor een informatiesessie over de methodiek en uitkomsten van de behoefteberamingen. Begin 2024 ontvangt u een statenvoorstel over aanpassing van het kader voor programmeren (provinciaal programma wonen-werken). In dit voorstel zitten ook de beleidsmatige keuzes die wij zouden willen voorstellen op basis van deze behoefteberamingen. Het gaat er dan onder andere om hoeveel ruimte we willen geven voor de programmering van bedrijventerreinen. Vanzelfsprekend is het aan u om dit kader al dan niet gewijzigd vast te stellen. Voor kantoorlocaties geldt dat we eerst de resultaten van de evaluatie van het huidige kantorenbeleid willen afwachten om te kunnen concluderen welke aanpassing van het kantorenbeleid nodig is. Bij

deze evaluatie en mogelijke aanpassing van het beleid zullen we de belangrijkste kantorensteden nauw betrekken.
Deze beleidsaanpassingen worden vervolgens verwerkt in de omgevingsverordening.

Gedeputeerde Staten van Utrecht,

Voorzitter,
mr. J.H. Oosters

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