

Kantorenbrief 2019

Utrecht groeit snel in termen van aantal bewoners en in termen van werkgelegenheid. De werkgelegenheid nam de laatste 5 jaar toe met ruim 11%. Bedrijventerreinen en kantoorlocaties lopen weer vol en zitten op diverse locaties onder de frictieleegstand. In de lange termijn prognose blijft de groei van werkgelegenheid echter flink achter bij de groei van de beroepsbevolking. Dit heeft allerlei negatieve gevolgen. Zo zien we nu bijvoorbeeld al de woon-werk-afstand toenemen. Het is zaak om in de komende jaren ruimte te vinden voor tienduizenden banen in Utrecht.

De kantorenmarkt is buitengewoon belangrijk voor de verdere groei van onze werkgelegenheid: Ruwweg de helft van de Utrechtse werknemers werkt immers in een kantoor. Onze ambitie op het gebied van verdere doorgroei van werkgelegenheid vraagt om een actieve aanpak van kantoorontwikkeling in de stad. De voorgaande kantorenstrategie van Utrecht dateert uit 2012 en is vastgesteld op het dieptepunt van de vastgoedcrisis. Deze strategie was er met name op gericht om de leegstand tegen te gaan. Sinds die tijd is de kantorenmarkt sterk veranderd. De vraag groeit sterk en kantoren worden schaars. Met ingang van de Omgevingsvisie 2017 is de Kantorenstrategie 2012 ingetrokken en geldt deze formeel niet meer als beleidskader. Samengevat bestaat de Kantorenbrief 2019 uit de volgende actiepunten:

- Proactief ontwikkelen op de locaties Stationsgebied en Leidsche Rijn Centrum: In gemengde (hoog)stedelijke OV-locaties met een leegstand onder het niveau van frictieleegstand (5%) kan het percentage voorverhuur lager liggen, of kan na doorlopen van een procedure (bijvoorbeeld een tender of grondruil) ook zonder voorverhuur ontwikkeld worden.
- Transformatie in gebieden waar het kantorenaanbod schaars is geworden ligt minder voor de hand. Er moet een balans worden gevonden tussen transformatie naar woonruimte en behoud van kantoorruimte. Daarom wordt per locatie een goede afweging gemaakt.
- Er is meer flexibiliteit nodig binnen de grenzen van het provinciale kader om het aanbod beter af te kunnen stemmen op de vraag. Concreet betekent dat: Het verzoek aan de provincie tot instellen van een stedelijke uitruilmogelijkheid voor gesloopte of getransformeerde meters kantoren zodat we deze op de juiste locaties kunnen terugbouwen. Tevens zou uitruil mogelijk moeten worden vanuit een van de aangewezen kantorenlocaties naar een andere locatie in de stad.

Ruimtelijke Strategie Utrecht (RSU) 2040

Deze kantorenbrief anticipeert op de actualisatie van de RSU 2040 die in 2019 wordt opgeleverd en de Regionaal Economische Programmering (REP) van de U10 regio. In de actualisatie van de RSU 2040 wordt onder meer een integrale benadering van werklocaties gehanteerd, waar kantoren en bedrijventerreinen deel van uitmaken. Op basis van de verwachte ontwikkeling van de werkgelegenheid wordt de behoefte aan werklocaties bepaald. In de lange termijn prognose blijft de ontwikkeling van werkgelegenheid achter bij de beroepsbevolking. Tot 2040 hebben we 80.000 nieuwe banen nodig om gelijke tred te houden. Met de acties in deze kantorenbrief kunnen we de kansen beter benutten op het terrein van kantoren in relatie tot andere ruimtelijke functies.

In de RSU wordt op hoofdlijnen een ruimtelijke vertaalslag gemaakt. In de (REP) doen we hetzelfde voor de regio. Net als bij wonen, is er ook op werken groeiende noodzaak zoveel mogelijk binnenstedelijk te verdichten. Uitgangspunt is een integrale verstedelijking met mixed use (wonen, werken en verblijven) rond knooppunten in bestaand stedelijk gebied. Voor de kantorenontwikkeling zal – evenals voor andere werklocaties – jaarlijks op basis van monitoring beoordeeld worden of bijsturing nodig is. Het college zal periodiek bij u terug te komen met een herziene werklocatiebrief of kantorenbrief, als daar aanleiding voor is door veranderende marktomstandigheden.

Provinciaal beleid

Naast gemeentelijk beleid heeft de provincie Utrecht met de “Thematische Structuurvisie Kantoren” en het “Inpassingsplan” stevige beperkingen opgelegd aan nieuwbouw van kantoren. Op basis van onderzoek door STEC (dd. 2014) heeft de provincie de ontwikkelruimte voor Utrecht als volgt gemaximeerd voor drie gebieden voor de periode tussen 2017–2027:

1. Stationsgebied: geen maximum (Het STEC onderzoek geeft aan 237.000 m2 in die periode)
2. Leidsche Rijn Centrum: maximaal 207.000 m2 toevoeging
3. Papendorp: maximaal 138.000 m2 toevoeging

Daarbij gelden globaal de volgende beperkingen:

- Nieuwe kantoren buiten de aangewezen gebieden zijn in beginsel niet toegestaan, (ook niet als dat minder dan 1.500 m2 is).
- De transformatie van een bestaand pand naar kantoorgebruik is tot maximaal 1.500 m2 toegestaan.
- Uitbreiden van bestaande kantoorpanden is eenmalig toegestaan tot maximaal 10% van het bvo.
- Bestaande kantoren die worden gesloopt mogen in hetzelfde bestemmingsplan op hetzelfde perceel met dit metrage kantoren worden teruggebouwd.
- Verslepen van getransformeerde/gesloopte meters naar een ander gebied is in principe niet mogelijk.

Nieuwe situatie op de kantorenmarkt

Anno 2019 is de situatie op de Utrechtse kantorenmarkt sterk veranderd. De leegstand in Utrecht is (per Q3 2018) sterk gedaald naar 5,6% en de trend is verder dalend. Utrecht zit als stad ongeveer op het minimale niveau dat nodig is om de markt goed te laten functioneren (frictieleegstand 5%). Hoewel de vraag zeer groot is en het aanbod krap, neemt de nieuwbouwproductie op de aangewezen locaties (Stationsgebied, Leidsche Rijn Centrum, Papendorp) slechts langzaam toe in Utrecht. Deze situatie remt de gewenste banengroei in Utrecht af.

Basisgegevens kantorenmarkt Utrecht per 1 okt 2018

	opname tm Q3	aanbod Q3	leegstand Q3	voorraad Q1	Leegstands percentage
HC/Jaarbeurs	19.114	12.800	9.000	617.800	1,5%
Kanaleneiland	37.057	14.610	14.045	377.400	3,7%
Lage Weide	660	44.586	31.140	153.000	20,4%
Leidsche Rijn	6.823	–	–	39.700	0,0%
Oost	888	12.439	12.439	171.000	7,3%
Overig	814	31.720	15.313	332.600	4,6%
Papendorp	12.209	48.164	33.202	316.000	10,5%
Rest Centrum	1.000	4.898	1.101	164.200	0,7%
Rijnsweerd	6.079	31.724	20.929	279.900	7,5%
Gemeente Utrecht*	84.644	200.941	137.169	2.451.600	5,6%

bron: Cushman & Wakefield

De oorzaak van de toenemende vraag naar kantoren is niet alleen de economische conjunctuur. De trend die onafhankelijk van de conjunctuur steeds sterker doorzet is concentratie van hoofdkantoren op de beste locaties in Nederland. Utrecht is (samen met Amsterdam) een van de meest kansrijke vestigingsplaatsen in een continu concentratieproces dat gaande is in veel branches. Denk bijvoorbeeld aan de hoofdkantoren van Vodafone, Ultimaker, Rabobank of de Vakbond FNV. Het dempende effect van het “nieuwe werken” (thuiswerken, flexen, meer mensen per m²) wordt in Utrecht volledig gecompenseerd door aanwas van nieuwe bedrijven en door groei van organisaties. Maar die aanwas stopt als er geen nieuwe gebouwen gebouwd worden. Waarom bouwen we dan zo traag?

De bouw van nieuwe kantoren op de meest gewilde locaties verloopt trager dan de vraag. Een belangrijke oorzaak van de trage nieuwbouw ligt in het feit dat de cyclus van bedrijven korter is geworden. De meeste organisaties kunnen niet meer vele jaren vooruit voorspellen wat hun huisvestingsbehoefte is. Ze zijn vooral op zoek naar maximale flexibiliteit in hun huisvesting zodat ze “just in time” kunnen meegroeien of krimpen op het moment dat projecten daar om vragen. De tijd lijkt voorbij dat bedrijven nog lang lopende verplichtingen kunnen aangaan voor een nieuwbouwpand. In onze oude aanpak was de voorverhuureis juist gebaseerd op lange verplichtingen: Voor 75% van de ruimte moest een kandidaat zijn vastgelegd voordat een kavel kan worden uitgegeven. Die oude aanpak remt inmiddels de gewenste ontwikkelingen op onze beste locaties sterk af.

Samenhangend met de trend van flexibilisering zien we dat bedrijven en organisaties steeds meer kantoren huren van een zogenaamde “operator”. De operator treedt op als risico-dragende hoofdhuurder van een kantoorgebouw en richt het gebouw full service in voor grote en kleine

gebruikers. Dat is wat duurder maar ook veel efficiënter voor bedrijven. Zo kunnen bedrijven krimpen en doorgroeien in hun bestaande gebouw naar behoefte. Bekende voorbeelden operators zijn: WTC, Tribes, Regus, Spaces en HNK. Ook zijn er gespecialiseerde operators die zich richten op een doelgroep: creatief, duurzaamheid, ICT of innovatie zoals: Creative Valley, JIM, UtrechtCo of ./Utrecht. Utrecht beschouwt de operator als zijnde de hoofdhuurder.

Er is dus aanleiding om op de beste locaties in de stad actiever om te gaan met kantoorontwikkeling. De voorverhuureis remt de gewenste ontwikkeling van kantoren en werkgelegenheid af. Bovendien is de bezorgdheid voor hoge leegstand op sterke en gemengde OV-locaties veel minder groot. Zelfs in tijden van laagconjunctuur bleef de leegstand in die gebieden laag. Voortaan willen we op sterke en schaarse locaties flexibeler met de voorverhuur omgaan. Op locaties met een leegstand onder 5% (frictieleegstand) mag het percentage voorverhuur lager liggen of kan middels een procedure zoals een tender of grondruil ook zonder voorverhuur ontwikkeld worden. Op dit moment behoren de gemengde (hoog)stedelijke OV locaties Stationsgebied en Leidsche Rijn Centrum daartoe. In gebieden met een hogere leegstand dan 5% houden we voorlopig nog vast aan de voorverhuureis van 75%. Zodra het Stationsgebied en Leidsche Rijn Centrum boven de 5% leegstand komen wordt ook hier de striktere voorverhuureis weer gehanteerd. Op deze wijze voorkomen we overprogrammering.

Toetsingskader voorverhuureis bij gronduitgifte en bestemmingswijziging

	Leegstand gebied per 1 jan.	Voorverhuureis	Proces
Papendorp	> 5% < 5% < 2,5%	75% 50% geen	Een op een Een op een Zorgvuldige procedure
LR Centrum	> 5% < 5% < 2,5%	75% 50% geen	Een op een Een op een Zorgvuldige procedure
Stationsgebied	> 5% < 5% < 2,5%	75% 50% geen	Een op een Een op een Zorgvuldige procedure
Gebiedsontwikkeling Multifunctioneel Grootschalig >10.000 m2 bvo	> 5% < 5% < 2,5%	50% geen geen	Een op een Zorgvuldige procedure Zorgvuldige procedure
Overige locaties	n.t.b.	n.t.b.	Zorgvuldige procedure

Stationsgebied

Voor het Stationsgebied¹ geldt dat de vraag constant hoog is maar het aanbod niet geleverd kan worden op het moment dat de klant er om vraagt. Het nieuwe WTC en Creative Valley zijn ruim voor oplevering geheel vol met kantoorgebruikers. De eerstvolgende nieuwe kantoren in het Stationsgebied zullen pas over enkele jaren gereed zijn. De komende jaren is het gebrek aan kwaliteits-aanbod in het Stationsgebied een remmende factor voor onze banengroei. Pas over enige jaren (rond 2021/22)

¹ De gemeente hanteert binnen de plangrens van fase 1 van het Stationsgebied een door de raad vastgestelde limiet van 251.714 m2, waarvan een deel reeds gerealiseerd is. Voor fase 2 Beurskwartier/Kop van Lombok geldt een door de raad vastgesteld volume van 50.000 m2. De provincie Utrecht hanteert een veel ruimere gebiedsafbakening (een straal van ca. 750 m2 rond Utrecht CS) en geeft daarbij geen maximum metrage.

komen er naar verwachting weer nieuwe kantoorruimtes bij in het Stationsgebied, waaronder Central Park en Wonderwoods. Die zullen al ruim voor de datum van oplevering verhuurd zijn zo is de verwachting. Ontwikkeling zonder voorverhuureis is wenselijk in het Stationsgebied.

Leidsche Rijn Centrum

Voor Leidsche Rijn Centrum geldt sinds enige tijd hetzelfde principe van schaarste: wel vraag maar geen aanbod. In Leidsche Rijn Centrum wordt een openbare tender ingezet om te simuleren dat er spoedig meer aanbod gebouwd wordt. Daarnaast stimuleert de gemeente ontwikkelaars en kantorenoperators om de resterende kantoorcomplexen langs de snelweg A2 te ontwikkelen. Het kantorenprogramma in Leidsche Rijn Centrum is beperkt. Als de nieuwbouw eenmaal goed op gang komt zijn we spoedig klaar met toevoegingen. De marktruimte (207.000 m2 zoals berekend door STEC en toegestaan door de provincie) is groter dan het gemeentelijk resterend programma van ruim 100.000 ca. m2. Het is denkbaar om een nieuw programma toe te voegen in de directe omgeving van het station Leidsche Rijn Centrum. Daarnaast kan overwogen worden om een deel van het niet gebouwde programma over te hevelen naar een andere (OV) locatie.

Papendorp, Rijnsweerd en Kanaleneiland

Voor Papendorp geldt dat er nog voldoende aanbod is hoewel ook hier de markt minder ruim wordt. Ook in bestaande gebieden zoals Rijnsweerd en Kanaleneiland neemt het aanbod snel af. De opgave voor monofunctionele werkgebieden zoals Papendorp en Rijnsweerd is om te komen tot een meer gemengd gebied. Dat ontwikkelt zich goed door toevoeging van woningen en voorzieningen op die locaties. De consequentie is dat er op die locaties minder ruimte voor kantoren overblijft. Waar dat gebeurt willen we kantorenprogramma uitruilen naar andere locaties in de stad.

Transformaties

In de afgelopen 10 jaren heeft Utrecht ingezet op transformatie van leegstaande kantoorgebouwen. In enkele gebieden is de werkfunctie schaars en kwetsbaar geworden. Dat maakt deze gebieden minder vitaal en beperkt ons bijzondere kantorenaanbod op die locaties Er moet een balans worden gevonden tussen transformatie naar woonruimte en behoud van kantoorruimte. Daarom wordt per locatie een goede afweging gemaakt. In gebieden waar de kantoorfunctie schaars wordt ligt transformatie minder voor de hand. In gebieden met een hoge leegstand kan transformatie nog steeds een bijdrage leveren aan de woningbouw. Bovendien kunnen er op monofunctionele werklocaties zoals Rijnsweerd en Papendorp juist meer woningen toegevoegd worden. Het gaat erom op alle locaties de juiste mix te bereiken.

Flexibiliteit

De provincie heeft de gemeente Utrecht een strikt kantorenkader opgelegd voor de komende 10 jaar. Daarbij missen we de flexibiliteit om buiten de aangewezen gebieden goed en snel in te kunnen spelen op gewenste ontwikkelingen. Zo kan het zijn dat we kantoorgebouwen willen slopen in de MWKZ die we elders willen toevoegen, bijvoorbeeld in de directe omgeving van Leidsche Rijn Centrum of op de locatie Galgenwaard. Op dit moment is dat niet mogelijk in het provinciale kader. De gemeente Utrecht pleit bij de provincie voor meer flexibiliteit. Concreet betekent dat het instellen van een uitruilmogelijkheid, waar niet benut kantoorprogramma en getransformeerd kantoorprogramma kan worden opgespaard zodat die meters later op andere locaties kunnen worden ingezet.