

Concept

Kantorenstrategie Drechtsteden 2013



Bestuurlijk opdrachtgever

Ambtelijk opdrachtgever

Gedelegeerd ambtelijk
opdrachtgever

Opdrachtnemer / projectleider

Status

Versie en datum

Teunis Stoop

Gido ten Dolle

Marc Vink

Wim van der Linden

Eindconcept, behandeld in DSB 16 mei 2013

Versie 1.9. dd. 23 mei 2013

Inhoudsopgave

	Pag.
1. Aanleiding	2
Intermezzo 1: Kantorenstrategie Drechtsteden 2007	2
2. Onderdelen kantorenstrategie Drechtsteden	3
3. Ontwikkeling kantorenmarkt landelijk en regionaal	4
Intermezzo 2: Behoefteraming Kantoren Drechtsteden	6
4. Kantorenstrategie Drechtsteden 2013	7
Intermezzo 3: relatie planvoorraad versus leegstandsaanpak	8
5. De kantorenlocaties van de Drechtsteden	9
Intermezzo 4: Provinciaal kantorenbeleid	10
6. Opgave 1: beheersing van de planvoorraad	11
Intermezzo 5: SER-ladder voor duurzaam ruimtegebruik	12
7. Opgave 2: aanpak beheer bestaande voorraad en leegstand	13
8. Regionale spelregels en afspraken	14

1. Aanleiding, waarom regionale afspraken?

De aanleiding tot het actualiseren van de regionale kantorenstrategie is tweeledig.

1. Op de landelijke kantorenmarkt¹ is de laatste jaren een grote onevenwichtigheid ontstaan tussen vraag en aanbod. In het afgelopen decennium zijn op grote schaal nieuwbouwprojecten gerealiseerd, ook in jaren van economische teruggang. Echter, de vraag naar kantoren is afgenomen door de economische crisis. Daar komt bij dat de vraag naar kantoorruimte minder wordt door een teruglopend aantal m² kantooroppervlak per werknemer (andere werkvormen). Dit heeft ertoe geleid dat de leegstand spectaculair is toegenomen: medio 2012 landelijk zo'n 7 mln m² op een totale voorraad van 49 mln m², d.w.z. 14%. Van het totale aanbod wordt 1 mln m² als kansrijk beschouwd, 4 mln m² is kanshebbend (maar dan is vaak wel moderniseringsslag nodig) en 2 mln m² is te beschouwen als kansarm (DTZ-Zadelhoff, 2012).
Maar ook het niet-doorgaan van geplande nieuwbouwprojecten leidt tot problemen: gebiedsontwikkelingen die niet meer van de grond komen en financiële complicaties in grondexploitaties.
Dit alles vraagt om meer regie op de kantorenmarkt, zowel op het beheersen van de planvoorraad als op het beheer van de bestaande voorraad. Daarbij wordt er vaak, ook door marktpartijen, naar de overheid gekeken. Dit vraagt dus om bezinning op de rol van de partijen op de kantorenmarkt.
2. De tweede aanleiding is een heel praktische: de Provincie Zuid-Holland heeft in 2010 de ruimtebehoefte aan kantoren in kaart gebracht en geconstateerd dat een forse reductie in plancapaciteit nodig is. Daartoe heeft het College van GS in januari 2011 een brief aan de Zuid-Hollandse regio's gestuurd met de vraag de plancapaciteit te halveren en de regionale kantorenstrategieën te actualiseren, en daarbij rekening te houden met het door de Provincie voorgestane concentratiebeleid van kantoren.
Uit een in 2011 gehouden inventarisatie onder de Drechtstedengemeenten blijkt dat de planvoorraad in de Drechtsteden inmiddels al met ruim 40% is teruggebracht (van 370.000 naar 203.000 medio 2012), maar er is nog steeds sprake van onevenwichtigheid in de markt, die vraagt om nadere afspraken. Overigens zijn alle gemeenten al serieus aan het nadenken over herprogrammering en reductie van overcapaciteit aan planvoorraad.

Intermezzo 1. De Kantorenstrategie Drechtsteden 2007

In december 2007 heeft het Drechtstedenbestuur de Kantorenstrategie Drechtsteden vastgesteld.

Terecht wordt in deze nota geconstateerd dat de Drechtsteden van oudsher geen kantorenregio is en in vergelijking met bijv. de Rotterdamse regio van bescheiden omvang is (NB: de totale kantorenvoorraad in de Drechtsteden is ca. 5 x de omvang van het Groothandelsgebouw in Rotterdam).

Maar desondanks wordt een enorme ambitie geformuleerd: een behoefte van meer dan 300.000 m² tot 2020, dat is dus een 60% toevoeging aan de bestaande voorraad bij een historisch opnameniveau van slechts 6.000 à 9.000 m² per jaar.

Daarbij is er dus vanuit gegaan dat door een actief beleid een bovenregionale markt kon worden aangeboord. Daartoe werd een scala aan kantorenlocaties aangeboden, waaronder Amstelwijck in Dordrecht en Maasterras (120.000 m²) in Dordrecht/Zwijndrecht.

¹ Voor een verklaring van de gehanteerde begrippen, zie Monitor Kantorenmarkt Drechtsteden 2012

2. Onderdelen kantorenstrategie Drechtsteden

Het Drechtstedenbestuur heeft gevraagd om een geactualiseerde en toekomstbestendige kantorenstrategie. Toekomstbestendig wil in dit verband zeggen: een kantorenstrategie die aansluit bij de verwachte marktvraag en die past in lokale, regionale en provinciale beleidsdoelen en die voldoende flexibel is om te anticiperen op nieuwe ontwikkelingen. Een dergelijke kantorenstrategie dient daarom de volgende onderdelen te bevatten:

1. Inzicht in de ontwikkeling van de regionale kantorenmarkt.

In de eerste plaats willen we meer weten over de huidige situatie op de kantorenmarkt van de Drechtsteden: de totale kantorenvorraad, het aanbod, de leegstand en opnamecijfers in het recente verleden. Daarnaast willen we meer inzicht in de actuele plannen van gemeenten (de planvoorraad, inclusief kenmerken van locaties) en hoe die zich verhouden tot de ruimtebehoefte vanuit de markt (uitbreidings- en vervangingsvraag). Deze inventarisatie dient de opmaat te zijn naar een jaarlijkse monitoring van de kantorenmarkt.

2. Regionaal kantorenprogramma incl. sturingsafspraken;

In dit programma dient een goede afstemming gevonden te worden tussen de vraag naar kantoorruimte en het bestaande aanbod, incl. de plancapaciteit. Het is daarbij echt belangrijk niet alleen rekening te houden met het nieuwe provinciale kantorenbeleid (concentratie van kantoren op Stedenbaanlocaties en binnensteden), maar ook met de wensen van kantoorgebruikers.

Regionale sturingsafspraken zijn van belang om voldoende regie op de ontwikkeling te houden. Deze afspraken dienen bij voorkeur niet vrijblijvend te zijn.

3. Afspraken over beheer van de bestaande voorraad en aanpak van de leegstand.

Deze afspraken (tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en de markt) dienen vooral concreet en realiseerbaar te zijn. Duidelijk moet worden wat toepassing van de SER-ladder in dit verband inhoudt. En hoe de rolverdeling is tussen gemeenten en marktpartijen: wie is probleemeigenaar en hoe wordt het probleem aangepakt?

3. Ontwikkeling kantorenmarkt landelijk en regionaal

3.1. Landelijke ontwikkelingen en trends

Aanbodkenmerken:

- Landelijk staat er medio 2012 7 mln m² kantoren leeg (14%).
- Hiervan is 1 mln (18%) kansrijk, is 4 mln (54%) kanshebbend en is de rest, 2 mln (28%) als kansarm bestempeld (zie DTZ, pag. 5).
- Leegstand concentreert zich in oudere kantoren: een toekomstbestendig kantoor moet om de 10 jaar worden gemoderniseerd. Maar ook de leegstand in jongere kantoren is op sommige locaties fors.
- Herontwikkeling of transformatie van het incurante kantoor wordt vaak in de weg gestaan door de hoge boekwaarde, die niet meer in verhouding is met de actuele marktwaarde. Belangrijke voorwaarde voor transformatie of sloop/nieuwbouw is afwaardering van de te hoge boekwaarde.
- Inmiddels komen dit soort herstelmechanismen in de markt al op gang. Mede daardoor verwacht het Economisch Instituut voor de Bouw een halvering van de leegstand tot 2020.
- Omdat de leegstand zulke grote vormen heeft aangenomen zijn er ter versterking van marktmechanismen ook landelijke initiatieven gestart om de leegstand terug te dringen, zoals het landelijke convenant leegstands aanpak.

Ontwikkeling van de plancapaciteit

Naast een spectaculaire groei van de leegstand is er ook een ongebreidelde groei van de plancapaciteit geweest. Veel regio's hebben inmiddels veel 'lucht uit de planvoorraad geperst' door zachte plannen te schrappen of (al dan niet tijdelijk) stil te leggen. Ook in Zuid-Holland is er overcapaciteit: tegenover een totale plancapaciteit tot 2020 van 4 mln m² staat een nieuwbouwbehoefte van 1.1 mln m² (STEC, 2010)

Vraagkenmerken

- Jarenlang is uitgegaan van zeer optimistische groeiverwachtingen van de economie. In de nieuwste ramingen wordt uitgegaan van een realistischer groeiscenario van de economie. Een lagere groei betekent minder uitbreidingsvraag. De vraag naar kantoren is voor het grootste gedeelte vervangingsvraag geworden (in Zuid-Holland 80%).
- De behoefte aan kantoren is niet alleen afhankelijk van de economische groei. Door de introductie van flexwerken (Het Nieuwe Werken) neemt het aantal m² kantooruimte per werknemer af van 25 m² naar 20 m² (en volgens sommigen wordt dit nog minder).
- De eisen die gebruikers aan locaties stellen: uitstekende bereikbaarheid per auto en OV, voldoende parkeergelegenheid, aantrekkelijke gebiedskwaliteit en een ruim aanbod van voorzieningen.
- Kansrijk zijn daarom de locaties met een dubbele bereikbaarheid (auto, spoor), met name de binnenstedelijke centrumlocaties in de nabijheid van het NS-station en randstedelijke OV-locaties.

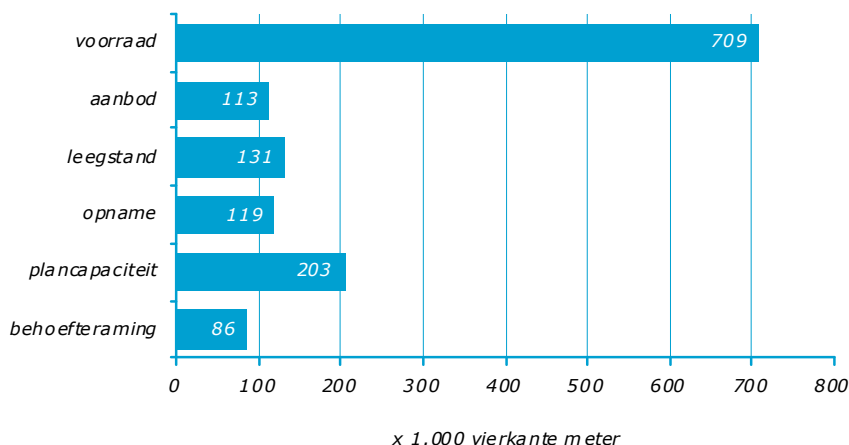
- Locaties in woonwijken scoren goed voor specifieke kleinschalige gebruikers.
- Monofunctionele kantorenlocaties langs snelwegen en op bedrijfsterreinen zijn veel minder kansrijk.
- Men verwacht dat de veranderingen in de omvang van de vraag en in de locatievoorkeuren structureel van aard zijn.

3.2. Kenmerken van de kantorenmarkt Drechtsteden

De belangrijkste kengetallen van de kantorenmarkt van de Drechtsteden, verzameld door het Onderzoekscentrum Drechtsteden in samenwerking met Gemeentebelastingen Drechtsteden en regionale bedrijfsmakelaars, staan vermeld in de Monitor Kantorenmarkt Drechtsteden (september 2012):

- Totale kantorenvorraad: 709.000 m² bvo²
- Aanbod: 113.000 m²
- Leegstand: 131.000 m² (18%)
- Gemiddelde opname 2007 – 2011: 23.700 m² per jaar
- Planvoorraad: 203.000 m², waarvan 145.000 m² in de planning tot 2020
- Geschatte nieuwbouwbehoefte 2010 – 2020: 50.000 m² (2010 – 2030: 85.000 m²)

Samengevat in één overzicht:



Belangrijke kenmerken van de kantorenmarkt Drechtsteden:

- De kantorenvorraad van de Drechtsteden is sterk verspreid: de regio kent eigenlijk maar twee echte kantorenconcentraties: Schil-West in Dordrecht (176.000 m²) en Stationsomgeving Zwijndrecht (35.000 m²), in totaal goed voor 30% van de kantorenvorraad. De locaties Amstelwijk Dordrecht en Stationspark 1 en 2 Sliedrecht zijn in ontwikkeling. Na realisatie van de plannen hebben zij een omvang van 70.000, resp. 36.000 m². Niet minder dan 263.000 m² (37%) van de kantoren is sterk verspreid over de bedrijfsterreinen in de regio, en 185.000 m² (26%) ligt verspreid in woonwijken.

² NB: de kantorenvorraad is groter dan in voorgaande inventarisaties omdat deze keer geen ondergrens is gehanteerd: ook kantoren kleiner dan 250 m² bvo zijn meegeteld.

- De kantorenvorraad van de Drechtsteden is relatief oud: tweederde is ouder dan 15 jaar.
- De leegstand is relatief groot: 18% van de voorraad t.o.v. een landelijk gemiddelde van zo'n 14%. Bijna tweederde staat al langer dan 2 jaar leeg, 42% zelfs langer dan 3 jaar. Dat zegt iets over het kansarme karakter van die leegstaande panden.
- Ook de leegstand kent een sterke spreiding en bevindt zich voor een belangrijk deel in woonwijken en bedrijfsterreinen: op sommige bedrijfsterreinen loopt de kantorenleegstand op boven de 20%, maar dit valt niet zo op, omdat de kantoorfunctie op een bedrijfsterrein altijd ondergeschikt is.
- Een echt opvallende concentratie van leegstand zien we in de 2 regionale kantorenlocaties: Schil-West Dordrecht kent een leegstand van 23% (hier staat zo'n 40.000 m² leeg) met een oplopende tendens en in de Stationsomgeving Zwijndrecht bedraagt de leegstand zelfs 38% (13.000 m²).
- Er is onbalans op de regionale kantorenmarkt: tegenover een nieuwbouwbehoefte van 50.000 m² tot 2020 staat een leegstand van 130.000 m² en een planvoorraad van 150.000 m² (tot 2020).
- Naast onbalans in kwantitatieve zin is er ook een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod: bij verhuizing/uitbreiding speelt de kwaliteit van het kantoorpand een belangrijke rol. Juist de kwaliteit van het aanbod in de Drechtsteden is vaak onder de maat: verouderde panden, die niet voldoen aan de eisen van de moderne gebruiker. Zonder forse investering in het pand is het moeilijk verhuurbaar.
- De regionale kantorenmarkt vertoont daarmee dezelfde kenmerken als de landelijke kantorenmarkt. De problematiek van onbalans doet zich ook hier in behoorlijke mate voor.

Intermezzo 2: Behoefteraming kantorenmarkt Drechtsteden

Tot 2020

De **totale ruimtebehoefte** van kantoren tot 2020 wordt geschat op 130.000 m². Hiervan zal naar verwachting meer dan de helft kunnen worden opgenomen door het bestaande aanbod (al dan niet na modernisering). Maar niet alle behoefte zal op die manier kunnen worden opgevangen. Er zal altijd vraag bestaan naar nieuwbouw. Niet iedere kantoorgebruiker zal een geschikt bestaand pand vinden. De echte **nieuwbouwbehoefte** wordt geraamd op 50.000 m².

Na 2020

Een doorkijkje naar de verdere toekomst geeft aan dat de **totale ruimtebehoefte** verder afneemt. Mede door een verder teruglopende ruimtebehoefte per werknemer neemt de uitbreidingsvraag verder af, en blijft hoofdzakelijk vervangingsvraag over. Met alle onzekerheden van dien wordt de nieuwbouwbehoefte in de periode 2020 – 2030 geraamd op 'slechts' 35.000 m². Dit is een zeer indicatieve raming.

Daarmee komt de **totale nieuwbouwbehoefte** tot 2030 op 85.000 m².

Deze analyse houdt dus rekening met zowel modernisering van bestaand, verouderd aanbod (toepassing SER-ladder) als met specifieke nieuwbouwbehoefte bij bedrijven. Daarmee bieden we ruimte aan de diversiteit van de markt, die immers niet homogeen is: het is niet reëel om te eisen dat eerst alle leegstand moet worden opgevuld, waarna pas weer nieuwbouw mag worden gerealiseerd.

Bovenstaande berekening is gebaseerd op behoefteramingen STEC (2012).

4. Kantorenstrategie Drechtsteden 2013

4.1 Doelstelling kantorenstrategie

De doelstelling is tweeledig:

1. Voorop staat: de Drechtsteden willen **ruimte bieden** aan de ontwikkeling van kantoren op locaties die een versterking leveren van de regionale economische en ruimtelijke structuur. Dat zijn locaties die goed ontsloten zijn voor openbaar vervoer en auto. Het juiste kantoor op de juiste locatie.
2. Maar tegelijkertijd **terugdringen van het aanbod**, zowel de voorraad aan nieuwe plannen als het bestaande aanbod / leegstand, teneinde de balans in kwantitatieve en kwalitatieve zin te herstellen.

4.2 Opgave

Ook de opgave is tweeledig:

1. Een strategie op het beheersen van de planvoorraad nieuwe kantoren: het stellen van prioriteiten in nieuwbouwplannen en het reduceren of faseren van plannen.
2. Een inzet op beheer van de bestaande voorraad en het bestaande aanbod, inclusief inspanningen om bestaande kantoren meters aan de voorraad te onttrekken, door transformatie of sloop.

4.3 Elementen strategie

De kantorenstrategie Drechtsteden omvat de volgende elementen:

1. Kernbegrip in de kantorenstrategie Drechtsteden is **maatwerk**: maatwerk bij de leegstands aanpak en maatwerk bij beheersing van de planvoorraad. En bij maatwerk hoort een tweede kernbegrip: samen met marktpartijen **streven naar goede oplossingen**, en niet het verplicht stellen van bepaalde keuzes.
2. Terugbrengen van de plancapaciteit tot reële proporties. Tot 2020 is de plancapaciteit 145.000 m² bvo tegenover een nieuwbouwbehoefte van 50.000 m². Dit staat niet in verhouding.
3. Toepassing van de SER-ladder: pas nieuwbouw als hergebruik leegstand niet mogelijk blijkt. Maar de bouwstopgedachte (geen nieuwbouw voordat de leegstand tot frictieniveau is teruggebracht) wordt afgewezen: er is altijd vraag naar nieuwe kantoren voor nieuwe kantoorconcepten (Het Nieuwe Werken). Een bouwstop blokkeert de verduurzaming van de voorraad.
4. De elementen 2. en 3. vragen om **ruimtelijke keuzes**: op welke plekken wordt kantoorontwikkeling gestimuleerd en op welke plekken juist niet. Criteria bij deze keuzes zijn: marktpotentie van de locatie en bijdrage aan versterking van de ruimtelijke structuur en kwaliteit. Dat betekent een focus op 'voorkeurslocaties', knooppunten met een stevig multifunctioneel programma en een multimodale bereikbaarheid (OV en auto). Deze ruimtelijke keuzes zijn sturend voor zowel de programmering van plancapaciteit als de leegstands aanpak.
5. Toepassing van de 80 - 20 % regel: minimaal 80% van de nieuwbouw dient op de voorkeurslocaties plaats te vinden, met ruimte voor maatwerk op overige locaties.

6. Een heldere **rolverdeling** tussen overheden en marktpartijen:
 - a. Bij het beheer van de bestaande voorraad, de leegstands aanpak en de realisatie van nieuwbouw hebben marktpartijen (vastgoedeigenaren, gebruikers, makelaars) de primaire rol. De gemeente faciliteert goede initiatieven.
 - b. Bij beheersing van de plancapaciteit van nieuwe plannen heeft de gemeentelijke overheid de voortrekkersrol in relatie tot haar publiekrechtelijke bevoegdheid.
7. 'Faciliteren van privaat initiatief' is gemakkelijk gezegd. Het moet echter concreet worden in de vorm van: flexibel en creatief meedenken met initiatieven uit de markt en een slagvaardige toetsing van plannen, snel schakelen tussen commerciële belangen en gemeentelijk beleid en belangen. De markt van 2013 is anders dan de markt van 2007. Een marktomslag die ook een cultuuromslag nodig maakt bij gemeenten.
8. De Drechtsteden maken regionale afspraken en spelregels over sturing op planvoorraad, toepassing van de SER-ladder en leegstands aanpak.

Intermezzo 3: relatie planvoorraad versus leegstands aanpak

Regelmatig duikt de redenering op dat reductie van een forse overcapaciteit aan planvoorraad kantoren gewenst is om de leegstands aanpak te stimuleren:

- Bij een forse nieuwbouwcapaciteit zal een gebruiker eerder kiezen voor nieuwbouw, omdat een nieuw kantoor 'hoger op de kwaliteitsladder staat'. Dat betekent dat de bestaande kantoren die leeg achterblijven 'lager op de kwaliteitsladder komen te staan', niet alleen door absolute, maar ook door relatieve veroudering.
- Te veel nieuwbouwmogelijkheden vermindert daardoor de haalbaarheid van modernisering en upgrading van bestaand aanbod: minder focus op herontwikkeling.
- Om die redenen is een surplus aan nieuwbouwplannen niet goed voor het functioneren van de markt.
- Omvangrijke nieuwbouwplannen die niet meer worden gerealiseerd kunnen forse tekorten opleveren in gemeentelijke grondexploitaties (als de grond gemeente-eigendom is) en private vastgoedexploitaties.

Deze redenering bevat zeker een kern van waarheid, echter: pas op voor een al te 'mechanische' redenering dat het terugdringen van de nieuwbouwcapaciteit 'automatisch' zal leiden tot aanpak van de bestaande voorraad / leegstand. De realiteit in de markt is vaak anders: de kantorenmarkt is een vragersmarkt. Als in stad of regio geen geschikt (bestaand of nieuw) aanbod te vinden is, kan de gebruiker gemakkelijk uitwijken naar een aangrenzende regio.

De belangrijkste reden om de plancapaciteit tot 'normale proporties' terug te brengen is: op orde brengen van het 'huishoudboekje': locaties met kantorenbestemming die naar verwachting toch niet gerealiseerd zullen worden kunnen beter een andere bestemming krijgen, al dan niet tijdelijk.

De aanpak van de leegstand dient vervolgens te worden gestimuleerd door andere maatregelen, zie hoofdstuk 7.

5. De kantorenlocaties van de Drechtsteden

Op grond van enerzijds de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit en anderzijds het marktperspectief kunnen de kantorenlocaties van de Drechtsteden worden gekarakteriseerd.

De Drechtsteden kiezen voor deze karakterisering om daarmee in de zwakke kantorenmarkt richting te geven en helderheid te verschaffen voor zowel ons eigen beleid als de marktpartijen. Het karakteriseren of 'labelen' van locaties heeft ook een nadeel: een groeilabel kan een positief effect hebben op de investeringsbereidheid, maar een krimp- of transitielabel kan leiden tot waardeverlies van panden op die locatie en tot afnemende investeringsbereidheid van eigenaren/beleggers. Daarom kiezen de Drechtsteden bewust voor een globale karakterisering in voorkeurslocaties en overige locaties en niet voor de meer gedetailleerde labelling zoals door de Provincie wordt voorgesteld (zie Intermezzo 4). Bovendien sluiten de Drechtsteden kantoorontwikkeling op 'overige locaties' niet geheel uit door toepassing van de 80-20-regel (zie hoofdstuk 8, Regionale spelregels).

We kiezen dus voor focus van kantoorontwikkeling en herontwikkeling op locaties die een maximale bijdrage geven aan de ruimtelijke kwaliteit en die tevens door de markt als kansrijk worden beschouwd (hiervoor zijn de grotere regionale bedrijfsmakelaars geconsulteerd).

De locaties met de meeste bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit zijn knooppuntlocaties, met een meervoudige bereikbaarheid (OV en auto). Deze locaties zijn gebaat met een stevig functioneel programma, waaronder kantoren.

Deze benadering levert de volgende:

Voorkeurslocaties:

- **Centrum locaties:** Schil-West Dordrecht, Stationsgebied Zwijndrecht
In Schil-West Dordrecht is overigens geen ruimte voor nieuwbouw; hier kan het accent liggen op herontwikkeling van bestaande kantoren, eventueel door sloop/nieuwbouw. In het Stationsgebied Zwijndrecht zal het accent vooralsnog liggen op het verminderen van de omvangrijke leegstand.
- **Snelweglocaties:** Businesspark Amstelwijck (A16), Stationspark Sliedrecht (A15)
Ondanks het tamelijk monofunctioneel karakter van deze locaties horen zij wel in het scala van het regionale aanbod thuis. Waar mogelijk zou een verbreding van het functionele programma wenselijk zijn.
- **Themalocaties:** Gezondheidspark en Leerpark Dordrecht

Op deze locaties staat modernisering van de kantoorfunctie voorop en wordt ruimte geboden voor de ontwikkeling van nieuwe kantoren.

NB: Maasterras Dordrecht en Zwijndrecht in de oorspronkelijke vorm zijn al fors gereduceerd.

Overige locaties:

- Park Langesteijn Hendrik Ido Ambacht
- Verspreide kantoren in woonwijken en op bedrijventerreinen

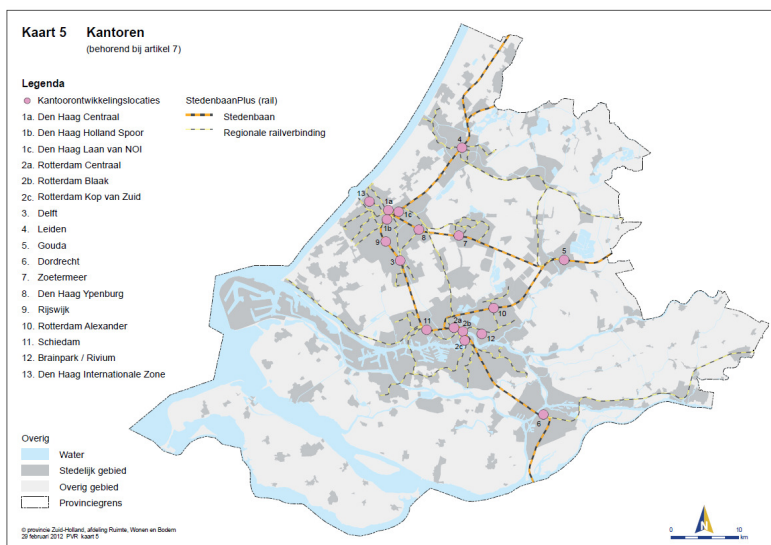
Op deze locaties staat transformatie en reductie plancapaciteit kantoren voorop. De ontwikkeling van nieuwe kantoren verdient hier niet de voorkeur, maar kan door een beargumenteerde toepassing van de 80 – 20 regel in bijzondere gevallen plaatsvinden.

Intermezzo 4: Provinciaal kantorenbeleid

De Provincie Zuid-Holland heeft n.a.v. onderzoek door Bureau STEC in 2010 haar kantorenbeleid geformuleerd:

- De Provincie vraagt de regio's de regionale plancapaciteit fors te reduceren en de bestaande kantorenstrategieën te actualiseren. Bij reductie zet de Provincie in op een halvering van de planvoorraad in de regio's.
- Zij kiest ervoor de plancapaciteit zo veel mogelijk te concentreren op de knooppuntlocaties binnen Stedenbaan en Zuidvleugelnet, d.w.z. binnen een loopafstand van 10 minuten van het station.
- Zij zal zeer terughoudend omgaan met de ontwikkeling van plannen voor nieuwe kantoorlocaties, welke nog niet zijn vastgelegd in bestemmingsplannen.
- Deze beleidslijnen worden verankerd in de Provinciale Structuurvisie.

In de Provinciale Structuurvisie en de Verordening Ruimte worden 13 kantoorontwikkelingslocaties genoemd, waarvan er slechts één in de regio Drechtsteden is gelegen: Dordrecht Centraal Station.



De Provincie kiest voor een gebiedsgerichte aanpak van de kantorenmarkt. Een belangrijke stap daarbij is het indelen van alle kantoreengebieden in een drietal categorieën:

- *Groeigebieden*, waar uitbreiding van de voorraad nog mogelijk is, maar veelal in beperktere mate dan oorspronkelijk gedacht;
- *Balansgebieden*, consolidatie en verduurzaming van de bestaande voorraad;
- *Transitie- en beperkingsgebieden*, waar de bestaande voorraad op termijn zal krimpen, vooral door integrale gebieds-herontwikkeling of door sloop/functieverandering van verouderde panden.

Deze indeling is ontleend aan het landelijke 'Convenant Aanpak Leegstand Kantoren'.

Deze indeling is overigens een ambtelijk voorstel, waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden.

6. Opgave 1: beheersing van de planvoorraad

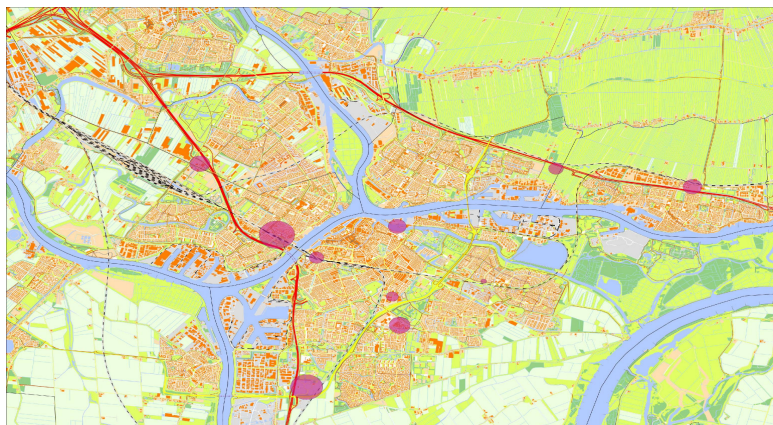
Eigenlijk hebben de Drechtsteden maar een zeer beperkt aantal locaties waar nieuwbouw van kantoren mogelijk is. Vaak is er daarbij ook nog sprake van specifieke doelgroepen. Toch willen de Drechtsteden inzetten op beperking van de planvoorraad. Voor ieder marktsegment / doelgroep moet wel voldoende aanbod beschikbaar zijn.

Tabel 1: planvoorraad kantoren Drechtsteden per 1 januari 2013:

Dordrecht:	Amstelwijck	: 47.000 m2	
	Maasterras	: 10.000 m2	
	Gezondheidspark	: 18.500 m2	
	Leerpark	: 7.500 m2	
	Stadswerven	: 12.000 m2	
	Totaal Dordrecht	: 95.000 m2, ww 20.000 nà 2020	
Zwijndrecht:	Maasterras	: 24.000 m2	
	Stadstuinen	: 5.000 m2	
	REGIS	: 9.000 m2	
	W-Parallelweg	: 5.000 m2	
	Totaal Zwijndrecht	: 43.000 m2, ww 24.000 nà 2020	
Sliedrecht:	Stationspark II	: 16.500 m2	
Papendrecht:	Bedrijfsterreinen	: 12.000 m2 (Fokker en IV)	
H.I. Ambacht	Park Langesteijn	: 18.300 m2	
Alblasserdam		: <u>0 m2</u>	
Totaal Drechtsteden		:184.800 m2, ww 44.000 nà 2020	

Van deze totale planvoorraad is ca. 75% als 'hard' te beschouwen, in de zin van: vastliggend in bestemmingsplannen, opname in grondexploitaties en contractuele verplichtingen met marktpartijen. Overigens zijn zowel gemeenten als marktpartijen zich aan het oriënteren op herprogrammering van locaties. De resultaten hiervan zijn nog niet in de tabel verwerkt.

NB: de voorlaatste inventarisatie van de planvoorraad (Kantorenmonitor Drechtsteden medio 2012) kwam nog uit op 203.000 m2. Na actualisatie van de cijfers en het verwijderen van dubbeltellingen in Zwijndrecht komen we per 1 januari 2013 uit op de bovengenoemde aantallen.



'Rekenkundige' situatie in 2020:

Indien de berekende nieuwbouwbehoefte van 50.000 m² tot 2020 wordt gerealiseerd is de planvoorraad in dat jaar teruggebracht tot 135.000 m², tegenover een berekende nieuwbouwbehoefte van 35.000 m² voor de periode 2020 – 2030. Een raming van de nieuwbouwbehoefte voor de jaren na 2020 is uiteraard zeer onzeker, maar zoals het er nu uitziet is er dan nog steeds sprake van een forse overcapaciteit aan plannen.

Daarom willen we een regionale taakstelling afspreken (zonder per locatie een exact streefgetal te noemen): een reductie van de plancapaciteit tot 2020 met 50.000 m², waarmee de planvoorraad in 2020 moet uitkomen op 85.000 m².

De Drechtsteden stellen in deze strategie geen gedetailleerd, nieuw kantorenprogramma per locatie vast. Iedere locatie kent immers zijn eigen specifieke omstandigheden. Veel hangt af van de vraag of de gemeente grondeigenaar is en of er contractuele afspraken liggen met marktpartijen. Beheersing planvoorraad is daarom maatwerk, net zoals bij de leegstands aanpak. En niet het wegbestemmen van kantoren is doel op zich, maar het reduceren van de onbalans in de markt.

De komende jaren zal de planreductie dus geleidelijk vorm krijgen. We spreken af dat iedere gemeente zich zal inspannen om de plancapaciteit te reduceren. De ontwikkelingen per gemeente en locatie worden via een jaarlijkse kantorenmonitor (vraag, aanbod, plancapaciteit) gevolgd. Deze monitor wordt besproken in het Netwerk MT Economie en het PFO Economie) en gemeenten spreken elkaar aan op de voortgang van de planreductie.

Mogelijke **instrumenten** voor reductie van de plancapaciteit:

- Schrappen of verkleinen van een kantorenbestemming uit een bestaand bestemmingsplan waar mogelijk;
- Geen of een kleinere kantoorbestemming opnemen in een nieuw bestemmingsplan;
- Heronderhandelen met contractpartners over kleiner kantorenprogramma en resultaat daarvan opnemen in nieuw bestemmingsplan of bestemmingsplanherziening;
- Een ruimere bedrijvenbestemming niet invullen met zelfstandige kantoren, maar met bedrijfskantoren of bedrijvigheid in lage milieucategorieën.

Overigens hoeft het wegbestemmen van kantoren uit bestaande bestemmingsplannen niet tot planschadeclaims te leiden, mits dit proces op een zorgvuldige manier wordt uitgevoerd, met tijdige publicatie van de beleidsvoornemens van de gemeente.

Intermezzo 5: SER-ladder voor duurzaam ruimtegebruik

Het begrip SER-ladder werd voor het eerst geïntroduceerd in het SER-advies 'Commentaar op de Nota Ruimtelijke Beleid' van december 1999. Het is een 'denkmodel' voor de verdeling van de schaarse ruimte. De 'ladder' heeft drie tredes:

1. Gebruik de al beschikbare, voor een bepaalde functie bestemde ruimte en/of maak deze ruimte door herstructurering geschikt.
2. Maak optimaal gebruik van de ruimte (ondergronds bouwen en hoogbouw, technische vernieuwingen, multifunctioneel ruimtegebruik).
3. Pas als de stappen 1 en 2 onvoldoende soelaas bieden, is uitbreiding van het ruimtegebruik aan de orde.

De SER-ladder wordt ook toegepast op de kantorenmarkt. De Provincie Zuid-Holland geeft hier invulling aan in de Verordening Ruimte: bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe locaties voor kantoren of uitbreiding van bestaande locaties voor kantoren met een oppervlakte van tenminste 1 hectare aan aaneengesloten percelen, moeten in de toelichting een verantwoording bevatten waarbij de behoefte aan nieuwe locaties als gevolg van de vervangings- en uitbreidingsvraag wordt onderbouwd. Ook moet worden onderbouwd waarom deze behoefte niet kan worden ondervangen door herstructurering of intensivering van bestaande locaties, of het benutten van ruimte op locaties elders in de regio. Tevens moet onderzocht worden of ter compensatie elders de kantooruimte kan worden beperkt door sloop of functieverandering.

7. Opgave 2: aanpak beheer bestaande voorraad en leegstand

Gemeenten willen zich met name focussen op die locaties waar leegstand is geworden tot een maatschappelijk probleem: veelal bij een concentratie van leegstand op een prominente locatie. Daaruit vloeit voort dat een leegstandsaanpak bij voorkeur gebiedsgericht moet zijn, en niet pandgericht. Bij een gebiedsontwikkeling kan veel beter worden ingespeeld op de kansen van het gehele gebied in de markt, samen met de zittende huurders in het gebied. Immers: 20% leegstand betekent nog altijd dat 80% is verhuurd. Die zittende huurders zijn in de huidige markt, die vooral een vragersmarkt is geworden, 'het kapitaal' van het gebied.

Binnen de Drechtsteden zijn er twee locaties waar een gebiedsgewijze aanpak zinvol is: de voorkeurslocaties Schil-West in Dordrecht (23% leegstand) en Stationsomgeving in Zwijndrecht (38% leegstand).

In bijzondere gevallen kunnen ook leegstaande individuele panden een maatschappelijk probleem zijn, namelijk wanneer er sprake is van verpaupering, overlast en gevaar voor omwonenden en passanten. Uitgangspunt blijft dat de vastgoedeigenaar primair verantwoordelijk is voor zijn pand.

Gemeenten kunnen, afhankelijk van de lokale ambities en omstandigheden, kiezen uit een scala aan instrumenten variërend van overlegplatform en het vormen van een transformatiepool met afspraken over snelle procedures om transformatie op zwakke locaties te stimuleren tot een harde aanpak (leegstandsverordening, aanschrijven, etc.). Het verdient in de meeste gevallen de voorkeur om de weg van overleg te kiezen, en pas in uitzonderlijke gevallen tot een hardere aanpak over te gaan.

Een aantal werkbare **instrumenten**:

- Aanstellen van een 'kantorenloods' die bemiddelt tussen partijen, stimuleert, ideeën aandraagt, etc.
- Uitvoeren transformatiescans leegstaande panden samen met marktpartijen
- Onderzoeken mogelijkheden gebiedsontwikkeling samen met marktpartijen
- Flexibilisering bestemmingsplannen
- Vergroten mogelijkheden tijdelijk gebruik
- Gemeentelijke voorbeeldfunctie bij beheer gemeentelijk vastgoed
- Uitbreiden beheer buitenruimte rondom leegstaande kantoren
- Aanschrijving in kader Woningwet, in uitzonderingsgevallen

Mogelijke aanpak per gemeente:

- Stap 1: inventariseer de leegstand (is beschikbaar in Kantorenmonitor op pandniveau).
- Stap 2: stel als gemeente vast welke leegstand een knelpunt vormt, maar ook welke panden je wilt behouden (op pandniveau, straatniveau, gemeenteniveau)
- Stap 3: stel als gemeente samen met markt vast welke andere functies mogelijk, wenselijk maar vooral haalbaar zijn (in die volgorde): bepaling transformatieopgave
- Stap 4: realiseer de transformatieopgave (markt voert uit, gemeente faciliteert)
- Stap 5: stel vast wat er met pand gebeurt als transformatie niet haalbaar is: sloop gevolgd door nieuwbouw (welke functie) of tijdelijk gebruik.

8. Regionale spelregels en afspraken

De Drechtsteden spreken af bij het kantorenbeleid de volgende spelregels te hanteren:

1. Leegstandsaanpak:

De Drechtsteden spreken af marktinitiatieven die leiden tot transformatie of sloop van incurante leegstaande kantooruimte te faciliteren. Dat betekent in concreto: flexibel en creatief meedenken met initiatieven uit de markt en een slagvaardige toetsing van plannen, snel schakelen tussen commerciële belangen en gemeentelijk beleid en belangen.

De leegstandsaanpak is lokaal. De vastgoedsector is primair aan zet. Maatwerk is vereist. Gemeenten wisselen kennis en ervaringen uit met betrekking tot bruikbaarheid instrumenten.

2. Beperking planvoorraad:

De Drechtsteden spreken af de planvoorraad terug te brengen van 200.000 m² in 2012 tot 85.000 m² in 2020. De meest recente planvoorraad is 185.000. Een verdere reductie met 100.000 m² komt tot stand door realisatie van de nieuwbouwbehoefte (50.000 m²) en door aanvullende reductie van plannen met 50.000 m². Gemeenten zullen, in overleg met marktpartijen, hun plancapaciteit kritisch bekijken en nagaan hoe die kan worden teruggebracht tot reële proporties. Reductie kan plaatsvinden in de vorm van het niet realiseren van zachte plannen, of het faseren van harde plannen, of het wegbestemmen van bestaande kantorenbestemmingen. Gemeenten spannen zich in om de plancapaciteit te reduceren en spreken elkaar via de jaarlijkse monitoring aan op de voortgang van de planreductie.

3. Richtinggevend voor de beide opgaven (aanpak leegstand en beheersing planvoorraad) is de volgende **karakterisering van kantorenlocaties**:

a. Voorkeurslocaties:

- Centrum locaties: Schil-West Dordrecht, Stationsgebied Zwijndrecht
- Snelweglocaties: Businesspark Amstelwijck (A16), Stationspark Sliedrecht (A15)
- Themalocaties: Gezondheidspark en Leerpark Dordrecht

Inzet op de voorkeurslocaties is: modernisering van de kantoorfunctie en (beperkt) ruimte bieden voor de ontwikkeling van nieuwe kantoren. Dit zijn de locaties waar de gemeenten inzetten, ook qua eigen investeringen.

b. Overige locaties:

- Park Langesteijn Hendrik Ido Ambacht
- Verspreide locaties in woonwijken en op bedrijventerreinen.

Inzet op de overige locaties is: transformatie en reductie plancapaciteit kantoren en slechts in bijzondere gevallen nieuwbouw.

4. 80-20-regel:

Gemiddeld over de periode tot 2020 vindt minimaal 80% van de nieuwbouw plaats op de voorkeurslocaties, de overige 20% op de overige locaties.

5. Toepassing SER-ladder:

De Drechtsteden zijn gehouden aan het provinciale beleid m.b.t. kantoorontwikkeling (Verordening Ruimte, artikel 7). Dat houdt in dat gemeenten in nieuwe bestemmingsplannen die voorzien in nieuwe zelfstandige kantoren groter dan 1.000 m² bvo moeten aantonen dat er behoefte is en dat hergebruik binnen de regio niet mogelijk is. Dat betekent een toets aan deze kantorenstrategie.

Tevens is er een onderzoeksplicht naar compensatie in de vorm van sloop of functieverandering van bestaande kantoren of het wegbestemmen van nog niet gerealiseerde kantoorbepemmingen.

6. Relatiebeheer kantoren:

Het relatiebeheer van bestaande kantoorgebruikers en –eigenaren (uitbreidingswensen, verhuisplannen, nieuwbouwplannen) is een lokale verantwoordelijkheid, met regionale transparantie.

7. Monitoring van de ontwikkelingen:

De Monitor Kantorenmarkt Drechtsteden (vraag, aanbod, plancapaciteit) wordt jaarlijks opgesteld. De eerste monitor die verscheen in september 2012 is de nulmeting.

Bij de beoordeling van de uitkomsten van de kantorenmonitor worden ook vraag/aanbodontwikkelingen in andere beleidsterreinen betrokken: met name wonen, bedrijventerreinen en detailhandel.

8. Regionale afstemming:

De jaarlijkse kantorenmonitor wordt geagendeerd voor het regionale Netwerk MT Economie en het Portefeuillehoudersoverleg Economie. Daar spreken gemeenten elkaar aan op de voortgang van de taakstelling planreductie en daar wordt vastgesteld of bestuurlijke behandeling in het Drechtstedenbestuur gewenst is.