RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 636306

Onderwerp: Vaststellen Kantorennota 2022-2030

Kernboodschap

Arnhem heeft van oudsher veel kantoren. De bedrijven en organisaties die gebruikmaken van de kantoren zorgen voor veel banen. Arnhem krijgt steeds meer inwoners. We willen dat er voldoende banen zijn voor alle inwoners. Het is daarom belangrijk dat kantoorpanden op goede plekken in de stad beschikbaar blijven voor bedrijven. De beste plek is rondom het station Arnhem Centraal. Daar proberen we extra kantoren te bouwen. Op minder goede plekken mogen kantoorpanden een andere functie krijgen, bijvoorbeeld voor wonen. Dit vergroot de kans dat partijen investeren in bestaande kantoorpanden die op goede plekken liggen. Op die manier komen er in Arnhem meer moderne kantoren die duurzaam zijn én geschikt zijn voor de nieuwe manier van werken. We hebben de keuzes die we maken voor de kantorenmarkt opgeschreven in de Kantorennota 2022-2030.

Voorstel

1. In het kantorenbeleid tot 2030 de focus te leggen op het streven naar voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties.
2. Niet mee te werken aan transformatie van bestaande kantoorpanden in de zone ten zuiden van het spoor tot 500 meter loopafstand van station Arnhem Centraal.
3. De Kantorennota 2022-2030 vast te stellen.

Inleiding

Arnhem kent van oudsher een sterk ontwikkelde kantorenmarkt. Het is een dynamische markt. Belangen van verschillende partijen, beleidsafspraken en -ambities én maatschappelijke en economische trends beïnvloeden de kantorenmarkt. De vorige kantorennota had als looptijd 2008-2020, waardoor er geen actueel beleid is. De focus van de vorige kantorennota lag vooral op het terugdringen van het overaanbod aan kantoormeters via transformatie van kantoorpanden. Het grootschalige transformatieproces is afgerond. De huidige kantorenmarkt vraagt om een andere focus, namelijk op het behouden van voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige kantoorlocaties. Adviesbureau Ecorys heeft in opdracht van de gemeente de beoogde richting beschreven waarin de kantoorlocaties in Arnhem zich tot 2030 ontwikkelen. In de Kantorennota 2022-2030 is aangegeven welke kantoorlocaties toekomstbestendig zijn of met maatregelen toekomstbestendig te maken zijn.

GEMEENTE Arnhem

Een van de hoofdopgaven in de Economische Agenda 2021-2025 is dat Arnhem haar rol als aantrekkelijke stad binnen de Groene Metropoolregio verder uitbouwt. Daarvoor zijn onder andere aantrekkelijke, toekomstbestendige werklocaties nodig. In de Visie Werklocaties Arnhem 2040 wordt stadsbreed beschreven wat wij daaronder verstaan en welke werklocaties er in Arnhem zijn. Op verschillende typen werklocaties zijn clusters van kantoren te vinden. De Kantorennota kan worden gezien als deeluitwerking van de Visie Werklocaties Arnhem 2040. Daarbij is de Kantorennota 2022-2030 het beleidskader voor kantoorlocaties in Arnhem. De twee beleidsstukken zijn vanwege de onderlinge samenhang gelijktijdig tot besluitvorming gebracht.

Daarnaast kan de Kantorennota als economische bouwsteen fungeren bij de integrale keuzes of afwegingen die moeten worden gemaakt bij gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven waarbij kantoren een rol spelen. Hoe wij komen tot een integrale keuze, staat beschreven in de (ontwerp) Omgevingsvisie Arnhem 2040.

Beoogd effect

Het doel is om werkgelegenheid te behouden voor de stad. Dit kan door het vestigingsklimaat voor kantoorgebruikers aantrekkelijk te houden. Daarvoor is een goed functionerende kantorenmarkt in Arnhem nodig, waarbij het aanbod aansluit bij de vraag. Dit betekent dat bestaande en nieuwe kantoormeters zich bevinden op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties. Kantoorpanden die incourant zijn of op een ongeschikte locatie liggen, zijn of worden getransformeerd naar andere functies (met name wonen) of herontwikkeld naar bedrijfsruimten.

Argumenten

1.1 *Er blijft behoefte aan zowel bestaande als nieuwe kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties.*

Ecorys constateert dat het aanbod niet altijd aansluit bij de vraag; in kwalitatief opzicht is er sprake van een mismatch. Dit betekent dat het noodzakelijk is om kantoormeters op aantrekkelijke locaties zoveel mogelijk te behouden en waar mogelijk meters toe te voegen. Met name in het stationsgebied Arnhem Centraal is er behoefte aan extra kantoorruimte.
In kwantitatief opzicht is er echter sprake van een aanzienlijk overaanbod. Incourant aanbod op ongeschikte locaties moet daarom uit de markt worden gehaald via transformatie, zoals het afgelopen decennium op grootschalige manier is gebeurd. De kantorennota geeft richting hoe (kwalitatieve) vraag en aanbod beter op elkaar afgestemd kunnen worden.

Uit de vraag-aanbodraming van Ecorys blijkt dat er tot 2030 behoefte is aan circa 70.000 – 106.000 m2 aan kantoor, waarvan zo'n 42.000 – 63.500 m2 in het stationsgebied Arnhem Centraal. In het stationsgebied is het aanbod echter maximaal 21.000 m2 en leveren de potentiële uitbreidingsmogelijkheden maximaal 27.500 m2 op (samen: maximaal 48.500 m2). Dit betekent dat in dit gebied de vraag het (potentiële) aanbod overtreft. Een deel van de vraag zal daarom elders in de stad moeten worden opgevangen. Kantoorgebruikers zijn bij hun huisvestingsvraagstuk steeds meer op zoek naar duurzame panden op locaties die goed bereikbaar zijn met het openbaar vervoer. Sommige kantorenpanden zijn incourant, omdat ze

niet duurzaam (te maken) zijn of op een ongeschikte locatie zijn gelegen. Het gaat bijvoorbeeld om panden in Kronenburg en aan de Wassenaarweg.

Het aantal inwoners in Arnhem blijft de komende jaren stijgen. Rijk en regio hanteren als principe dat er voor elke extra woning die wordt gebouwd ook een extra baan moet worden gerealiseerd. Er blijven daarom voldoende kantoormeters voor bedrijven en organisaties nodig om te zorgen dat alle inwoners van Arnhem een baan kunnen vinden.

1.2 De kantoorlocaties hebben extra bescherming nodig.

Woon- en kantoorfuncties concurreren steeds vaker met elkaar vanwege de beperkte ontwikkelruimte in de stad. Ten eerste omdat Arnhem een grote woningbouwopgave heeft. Ten tweede omdat sommige locaties gewild zijn voor beide functies, zoals het geval is bij het stationsgebied Arnhem Centraal. Ten derde omdat woningen financieel meer opleveren dan kantoren.

De verleiding is daarom groot om incourante kantoorpanden te transformeren naar wonen in plaats van ze courant te maken. Bij (her)ontwikkellocaties is het financieel gunstiger woningen te realiseren dan kantoormeters toe te voegen. Waar wonen bijna in de hele stad mogelijk is, is het aantal toekomstbestendige kantoorlocaties beperkter. De kantorennota maakt inzichtelijk welke kantoorlocaties hun functie moeten behouden. Verdichting en functiemenging kunnen de ruimtedruk overigens verlichten, zodat er voldoende ruimte is voor kantoren en andere functies. Dit is goed denkbaar bij bijvoorbeeld vormen van wijkeconomie.

1.3 Een stad is alleen aantrekkelijk om in te wonen als er ook voldoende werkgelegenheid is.

Een aanzienlijk deel van de werkgelegenheid in Arnhem komt van kantoorgebruikers. Het is daarom van belang voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige kantoorlocaties te behouden. Zeker met het oog op de groei van de bevolking in Arnhem de komende jaren.

2.1 Het stationsgebied Arnhem Centraal is de meest toekomstbestendige kantoorlocatie.

Dit maakt het rapport van Ecorys overtuigend duidelijk. Dit beeld wordt bevestigd in gesprekken met marktpartijen zoals makelaars, die in hun dagelijkse werk zien dat kantoorgebruikers veel interesse hebben in het stationsgebied. Uit de analyse blijkt dat in het stationsgebied de vraag naar kantoren het aanbod ruim overstijgt. Bovendien zijn er onvoldoende uitbreidingsmogelijkheden om alle benodigde extra kantoormeters te realiseren. Het is daarom van groot belang dat de bestaande kantoormeters in het gebied zoveel mogelijk worden behouden. Dat is bestaand beleid.

In het gehele stationsgebied, zoals ingetekend in figuur 4 in de Kantorennota, moet terughoudendheid worden betracht bij transformatieverzoeken van bestaande kantoorpanden. Gezien de toegenomen ruimtedruk is het belangrijk dit principe met afspraken explicieter en concreter te maken. Hierbij wordt rekening gehouden met de algemene regel dat de locatie voor

kantoorgebruikers aantrekkelijker wordt naarmate die dichter bij een centraal station ligt. In de zone ten zuiden van het spoor tot 500 meter loopafstand van station Arnhem Centraal werkt de gemeente niet mee aan transformatie van bestaande kantoorpanden. In de zone ten zuiden van het spoor van 500 tot 1000 meter loopafstand van station Arnhem Centraal geldt een 'nee, tenzij'-principe en is maatwerk mogelijk.

2.2 *Marktpartijen geven aan dat er in het verleden al te veel kantoormeters zijn getransformeerd op aantrekkelijke locaties.*

Diverse makelaars hebben tijdens de consultatieronde aangegeven dat gedurende de looptijd van de Visie op Transformatie (2015-2019) en de jaren eromheen, er te veel kantoormeters in het stationsgebied Arnhem Centraal zijn getransformeerd. Kantoren zijn relatief gezien makkelijker te transformeren naar wonen dan andersom. Dat is onder andere vanwege de hoogte van de investeringen, de eigendomssituatie en de huurbescherming. Dit betekent dat de kans klein is dat getransformeerde kantoormeters ooit nog terugkomen in de kantoorvoorraad. Terughoudendheid met transformatie in het stationsgebied is daarom belangrijk, omdat transformatie naar wonen langdurige gevolgen heeft.

3.1 *Een duidelijke koers lokt investeringen van externe partijen uit en zorgt voor een verduurzamingsslag.*

Een actueel beleidskader geeft partijen in de stad, zoals eigenaren en ontwikkelaars, duidelijkheid over de koers voor de komende jaren. Door keuzes te maken welke locaties toekomstbestendig zijn en waar ruimte is voor uitbreiding van kantoormeters, vergroten we de bereidheid van partijen om investeringen in vastgoed te doen. Het vergroot ook de kans op investeringen in transformatie van incourante kantoormeters naar andere functies waar de stad behoefte aan heeft, bijvoorbeeld wonen. De meeste incourante kantoorpanden die geschikt zijn voor transformatie, maken al onderdeel uit van gebiedsontwikkelingen, projecten en marktinitiatieven. Het is bij transformatie belangrijk dat er ook wordt geïnvesteerd in kwaliteit en in het woon- en leefklimaat.

Hierdoor slaan wij op het gebied van duurzaamheid twee vliegen in een klap: aan de bovenkant van de markt worden duurzame kantoormeters toegevoegd, terwijl aan de onderkant niet-duurzame kantoormeters uit de markt worden genomen en (door investeringen) worden omgezet in duurzame meters voor andere functies. De wettelijke verplichting dat kantoorpanden vanaf 1 januari 2023 een energielabel C of beter moeten hebben én dat de strengere eindnorm van energielabel A+++ in 2050 gaat gelden, versterken deze processen. Op gemeentelijk niveau is de ambitie dat er in 2030 alleen nog maar kantoren zijn met minimaal energielabel A. Met een gestructureerde sectorale en gebiedsgerichte aanpak wordt erop ingezet om deze ambitie te verwezenlijken.

3.2 *Gerichte maatregelen zijn nodig om de toekomstbestendige kantoorlocaties aantrekkelijker te maken.*

Ecorys geeft in de kantorennota hiervoor zowel algemene als locatiespecifieke aanbevelingen. De aanbevelingen zijn in het ‘Actieplan Kantoren 2022-2025’ vertaald in acties die partijen in de stad, waaronder de gemeente, kunnen ondernemen. In het actieplan zijn ook acties opgenomen die voortkomen uit andere beleidsdocumenten en uit ontwikkeltrajecten in de stad. Het oppakken van de acties helpt om concreet uitvoering te geven aan het kantorenbeleid, met als doel om de kantorenmarkt beter te laten functioneren. In het actieplan zijn zowel algemene als locatiespecifieke acties opgenomen om de verduurzaming van de kantoorlocaties te stimuleren.

Het actieplan kan worden gezien als uitvoering van het beleid. Vandaar dat het college het actieplan heeft vastgesteld en ter kennisname deelt met uw raad.

Kanttekeningen en risico's

1.1 De langetermijneffecten van de coronapandemie op de kantoorbehoefte zijn onzeker.

Dit kan de vraag oproepen hoe betrouwbaar de huidige vraagramingen naar kantoormeters zijn. Al twee-en-half jaar lang beïnvloedt de coronapandemie het dagelijkse (werk)leven. Kantoren werden door de coronamaatregelen in bepaalde perioden slechts in beperkte mate gebruikt door kantoorgebruikers. Thuiswerken heeft een vlucht genomen. Het is onduidelijk hoelang (de naweeën van) maatregelen en de coronapandemie nog invloed zullen hebben op de kantoorbezetting.

Experts verwachten, ook na twee-en-half jaar coronapandemie, nog steeds dat de vraag naar kantoormeters niet significant afneemt. Wel zijn die kantoormeters anders opgebouwd: minder meters voor individuele werkplekken, meer voor ontmoetingsruimten. Naast thuiswerken en werken op kantoor zal het werken in de buurt van de woning naar verwachting populairder worden. Dit biedt kansen voor kantoorconcepten in de omgeving van waar werknemers wonen. In de kantorennota gaat Ecorys verder in op de verwachte effecten van de coronapandemie op de langere termijn.

Er is voorzien in een tussenevaluatie van de kantorennota in 2025-2026, omdat dan beter zicht is op de lange termijneffecten van de coronapandemie. Eventueel kan het beleid op dat moment worden bijgesteld.

1.2 Het behouden en uitbreiden van kwalitatieve kantoormeters staat onder druk door de grote ruimtevraag van andere functies, met name van wonen.

In de praktijk zien we hoe de wisselwerking tussen woon- en kantoorfuncties verandert. In het afgelopen decennium zijn veel kantoorpanden succesvol getransformeerd naar met name woningen. Dit heeft eraan bijgedragen dat de kantorenmarkt in Arnhem beter is gaan functioneren en dat de druk op de woningmarkt is verlicht. Er is nog een aantal panden dat geschikter is voor andere functies dan kantoren. De woningbouwopgave is inmiddels dusdanig hoog dat er ook transformatieverzoeken zijn voor geschikte kantoorpanden op toekomstbestendige locaties. Dan is terughoudendheid vereist (zie ook beslispunt 2).

De gemeente heeft sturingsinstrumenten om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen en gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Als transformatie niet mogelijk is volgens het omgevingsplan en ongewenst is, kan de gemeente niet of onder voorwaarden meewerken aan een transformatieverzoek. Bij herontwikkeling op kansrijke locaties kan de gemeente eisen stellen aan het programma, zoals het percentage kantoormeters.

2.1 Er is óók behoefte aan extra woningen in dit gebied.

Er zijn in dit gebied marktinitiatieven waarbij aan de gemeente wordt gevraagd mee te werken aan transformatie van bestaande kantoorpanden naar wonen. Het stationsgebied is een aantrekkelijke locatie om te wonen. Het heeft echter de voorkeur om op andere manieren aan de behoefte aan extra woningen tegemoet te komen.

Ten eerste door bij (grootschalige) nieuwbouw in het stationsgebied te kiezen voor het mengen van functies (wonen, werken, recreëren). In het nieuwbouwprogramma rondom het station wordt al gewerkt met een mix van functies. Ten tweede door kansen te benutten die ontstaan bij de transformatie van de binnenstad, bijvoorbeeld omdat er minder behoefte is aan detailhandelsmeters. Tot slot is het zo dat grote delen van het stationsgebied in het omgevingsplan een brede bestemming hebben. Als binnen die brede bestemming ‘wonen’ al is toegestaan, kan de gemeente transformatie niet altijd tegenhouden. We zien daarom dat er in het gebied sowieso al extra woningen worden gerealiseerd door transformatie.

Participatie

Er zijn onder begeleiding van Ecorys drie digitale werksessies geweest met ontwikkelaars, makelaars, ondernemersverenigingen en vertegenwoordigers van verschillende kantoorlocaties. Tijdens de werksessies zijn door de aanwezigen verschillende invalshoeken belicht en is er op een opbouwende manier meegedacht over het vormgeven van het kantorenbeleid. De externe partijen hebben aangegeven graag te willen blijven sparren met de gemeente over de kantorenmarkt. Een van de acties uit het actieplan is dan ook om een ‘denktank kantoren’ in het leven te roepen. De denktank komt tweemaal per jaar bijeen om ontwikkelingen en trends te bespreken en de voortgang op de acties uit het actieplan te monitoren.

Financiën

De uitvoering van de kantorennota gebeurt vooral met personele inzet en middelen uit bestaande budgetten in de meerjarenprogrammabegroting.

Investeren in vastgoed is aan private partijen, zoals ontwikkelaars en pandeigenaren. Er zijn geen strategische aankopen door de gemeente te verwachten. Wel kunnen geplande gemeentelijke investeringen in de openbare ruimte rondom en op kantoorlocaties private investeringen uitlokken.

Uitvoering

Er is een apart actieplan opgesteld om uitvoering te geven aan het kantorenbeleid. Het is de bedoeling dat partijen in de stad gezamenlijk aan de slag gaan met de acties. De ‘denktank kantoren’ zal de voortgang op de acties uit het actieplan monitoren.

Er is een tussenevaluatie van de kantorennota voorzien in 2025-2026.

Communicatie

Er gaat een persbericht uit over de nieuwe kantorennota. Daarin leggen we uit dat er behoefte blijft aan zowel bestaande als nieuwe kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties. We leggen uit waarom er gelijktijdig speelt dat er panden getransformeerd worden, er leegstand is en dat er tóch extra kantoormeters worden toegevoegd. Dit kan namelijk tegenstrijdig aanvoelen, maar is het niet. Het persbericht en de kantorennota delen wij met het netwerk van ontwikkelaars, makelaars, ondernemersverenigingen en vertegenwoordigers van verschillende kantoorlocaties. Vanwege de samenhang met en gelijktijdige besluitvorming over de Visie Werklocaties Arnhem 2040 is het een gecombineerd persbericht over de twee beleidsstukken.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Kantorennota Arnhem 2022-2030. Herijking van het kantorenbeleid 2022-2030 voor de gemeente Arnhem; Ecorys, november 2022
- Actieplan Kantoren 2022-2025; Gemeente Arnhem, oktober 2022

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	636306

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van datum 13 december 2022, nummer: 636306;

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet;

besluit:

1. In het kantorenbeleid tot 2030 de focus te leggen op het streven naar voldoende kwalitatieve kantoormeters op aantrekkelijke, toekomstbestendige locaties.
2. Niet mee te werken aan transformatie van bestaande kantoorpanden in de zone ten zuiden van het spoor tot 500 meter loopafstand van station Arnhem Centraal.
3. De Kantorennota 2022-2030 vast te stellen.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem