

De kantorenmarkt uit evenwicht

Onderzoek naar de manier waarop gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte vanuit de context van governance

Master Bestuur en Beleid
Universiteit Utrecht

Birte Nelen 3170772

Auteur	Birte Nelen
Studentnummer	3170772
E-mail	birtenelen@hotmail.com
Opleiding	Bestuurs- en Organisationswetenschap
Afstudeerrichting	Master Bestuur en Beleid
Instelling	Universiteit Utrecht
Begeleider	Dr. H. A. Binnema
Tweede lezer	Drs. S. H. J. Jacobs
Datum	24 juni 2010

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	5
VOORWOORD.....	6
I. PROBLEEMSTELLING	7
I.1 Inleiding	7
I.2 Omvang leegstand	8
I.3 Doelstelling.....	9
I.4 Vraagstelling.....	10
I.5 Maatschappelijke relevantie.....	10
I.6 Wetenschappelijke relevantie.....	10
I.7 Leeswijzer	11
2. THEORETISCH KADER	12
2.1 Interbestuurlijke verhoudingen, governance en beleidsinstrumenten	12
2.1.1 Interbestuurlijke verhoudingen	12
2.1.2 Governance.....	12
2.1.3 Beleidsvorming.....	13
2.2 Interbestuurlijke verhoudingen: de rol van gemeenten	14
2.2.1 Interbestuurlijke verhoudingen	14
2.2.2 Rijksoverheid.....	15
2.2.3 Provincies	16
2.2.4 Gemeenten	16
2.3 Governance: het lokale netwerk.....	17
2.3.1 Gemeenten	17
2.3.2 Gebruikers.....	18
2.3.3 Projectontwikkelaars.....	18
2.3.4 Corporaties	19
2.3.5 Beleggers	19
2.3.6 Tijdelijk vastgoedbeheerders	20
2.4 Beleidsoplossingen: het bestrijden van leegstand	21
2.4.1 Gevolgen leegstand.....	21
2.4.2 Oorzaken leegstand.....	21
2.4.3 Oplossingsrichtingen	22
3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	25
3.1 Kwalitatief onderzoek	25
3.2 Selectie onderzoeksgroep	25
3.3 Onderzoeksmethoden	27
3.4 Respons	28
3.5 Analyse	29
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	30

4. RESULTATEN	31
4.1 Omvang en oorzaken	31
4.1.1 Experts.....	33
4.1.2 Enquête.....	34
4.1.3 Randgemeenten	34
4.2 Probleembeleving	35
4.2.1 Experts.....	35
4.2.2 Enquête.....	35
4.2.3 Randgemeenten	37
4.3 Interbestuurlijke verhoudingen	38
4.3.1 Experts.....	38
4.3.2 Enquête.....	39
4.3.3 Randgemeenten	40
4.4 Het lokale netwerk.....	41
4.4.1 Experts.....	41
4.4.2 Enquête.....	42
4.4.3 Randgemeenten	43
4.5 Oplossingen.....	44
4.5.1 Experts.....	44
4.5.2 Enquête.....	46
4.5.3 Randgemeenten	50
5. CONCLUSIE.....	51
5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen.....	51
5.2 Aanbevelingen	55
5.3 Toevoeging wetenschappelijke kennis	56
5.4 Suggestie voor vervolgonderzoek.....	56
REFERENTIES.....	57
BIJLAGE 1. TOPICLIJST EXPERTINTERVIEWS	59
BIJLAGE 2. RESPONDENTEN EXPERTINTERVIEWS	61
BIJLAGE 3. ENQUETE	62
BIJLAGE 4. RESPONS ENQUETE.....	69
BIJLAGE 5. TOPICLIJST RANDGEMEENTEN.....	70

SAMENVATTING

Ongeveer 6.700.000 vierkante meter kantoorruimte, ruim dertien procent van het totale aanbod, staat leeg (DTZ Zadelhoff, 2010b). Dit is verspilling van de toch al schaarse ruimte in Nederland en heeft negatieve gevolgen voor het investeringsklimaat van gemeenten. Hoe gaan gemeenten om met deze omvangrijke leegstand? In dit onderzoek wordt deze vraag beantwoord vanuit de bestuurskundige debatten over interbestuurlijke verhoudingen binnen het openbaar bestuur, de verschuiving van government naar governance en de vorming van beleid.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden onder grotere gemeenten in Nederland met een grote druk op ruimte. Vrijwel allemaal hebben zij te kampen met een hoge leegstand van kantoren; in een kwart staat zelfs meer dan twintig procent van de kantoren leeg. Vooral de leegstand in randgemeenten is problematisch. De verwachting was dat gemeenten leegstand als een groot probleem zouden ervaren en beleid zouden inzetten om dit te bestrijden. De bestrijding van leegstand bestaat uit twee elementen: het beperken van nieuwbouw van kantoren en het stimuleren dat verouderde panden uit de markt worden gehaald door sloop of transformatie. In het empirisch onderzoek zijn experts geïnterviewd die vanuit het perspectief van de markt, de overheid en de wetenschap betrokken zijn bij dit vraagstuk. Vervolgens is een enquête afgenomen onder 19 grotere gemeenten met een grote druk op ruimte. Tot slot zijn vervolginterviews gehouden met ambtenaren van randgemeenten.

Op het gebied van interbestuurlijke verhoudingen blijkt dat gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening op hun grondgebied. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat het bestemmen van kantoorruimte amper wordt begrensd door het Rijk en de provincies, omdat zij in hun streekplannen ruimte laten aan gemeenten om een overschot aan kantoren te bestemmen. Ook concurreren gemeenten onderling over het aantrekken van nieuwbouw, omdat dit positief is voor het vestigingsklimaat, de werkgelegenheid en zij direct inkomsten ontvangen uit de gronduitgifte met kantoorbestemming.

Daarnaast bleek op het gebied van governance dat de gemeente een zwakke onderhandelingspositie heeft ten opzichte van vooral de projectontwikkelaars en de kantoorbeleggers. Gemeenten hebben belang bij nieuwe kantoorontwikkeling en zijn hiervoor afhankelijk van projectontwikkelaars, die gemeenten tegen elkaar uitspelen door te dreigen met kantoorontwikkeling in andere gemeenten of buiten de regio. Als gemeenten willen stimuleren dat verouderde panden uit de markt worden genomen, zijn zij afhankelijk van de eigenaren, vaak beleggers. Leegstand leidt bij beleggers niet tot financiële problemen, waardoor zij de panden leeg laten staan zonder hier actief iets mee te doen. Daarnaast houden zij de huur- en koopprijzen van kantoren onrealistisch hoog, dit vormt een grote drempel voor sloop of transformatie.

Met betrekking tot beleidsvorming is gebleken dat de helft van de gemeenten de leegstand niet als een probleem ervaart, met uitzondering van de vier grootste gemeenten. Ook hier wordt maar beperkt leegstandsbeleid gevoerd. Vooral in de randgemeenten wordt het probleem onderschat, terwijl juist daar sprake is van enorme leegstand en er bovendien minder kansen zijn op het gebied van sloop en transformatie. Wel worden in alle gemeenten grote (overbodige) hoeveelheden grond bestemd voor de nieuwbouw van kantoren. Vooral in centrumgemeenten is al geschrapt in deze plannen, maar nog lang niet voldoende. De gronduitgifte wordt in de meeste gemeenten op enige wijze beperkt, dit is echter in de helft van de randgemeenten niet het geval. Op het gebied van stimuleren van sloop en transformatie wordt amper beleid gevoerd. Er wordt dan ook zeer weinig kantoorruimte aan de markt onttrokken.

Een overschot aan kantoorbestemmingen, een zwakke positie in het governance netwerk en vrijwel geen beleid op het gebied van sloop of transformatie leidt tot de conclusie dat de kantorenmarkt én de wijze waarop de gemeenten met leegstand omgaan uit evenwicht zijn. De aanbevelingen voor gemeenten zijn het in kaart brengen van de leegstand, het drastisch verminderen van nieuwbouw en het opstellen van beleid om transformatie te stimuleren. Voor een grondige bestrijding van de leegstand van kantoren is ingrijpen van uit de Rijksoverheid echter noodzakelijk. Dit betreft zowel het koppelen van nieuwbouw en onttrekking als het aanpassen van fiscale wetgeving.

VOORWOORD

Mijn studententijd eindigt waar hij begonnen is; met leegstaande kantoren. Met veel plezier heb ik als eerstejaars gewoond op de Kanaalweg 92, een voormalig KPN-kantoorpand dat tijdelijk in gebruik was als studentenhuus. Destijds was ik verbaasd over de moeite die het kostte om een kamer te vinden en het feit dat er blijkbaar tegelijkertijd gigantische panden leegstaan. Nu ik me een aantal maanden heb mogen buigen over het vraagstuk van leegstaande kantoren, is deze verbazing alleen maar toegenomen. De samenwerking tussen overheden en marktpartijen leidt tot absurd veel leegstand en (vrijwel) niemand lijkt zich er echt druk over te maken.

Op deze plaats wil ik de experts bedanken die ik heb geïnterviewd. Hun bevlogenheid en zeer diverse inzichten hebben mijn enthousiasme voor deze scriptie en de volledigheid ervan versterkt. Ook ben ik de gemeenteambtenaren zeer dankbaar die de enquête hebben ingevuld en in het bijzonder diegene die bereid waren een interview te geven. Ik heb grote waardering gekregen voor de wijze waarop zij omgaan met hun lastige positie ten opzichte van gemeentebestuurders en marktpartijen.

Uiteraard wil ik Harmen bedanken voor zijn goede begeleiding en Sandra voor haar rake opmerkingen over de opzet en conceptversie.

In het bijzonder wil ik grote dank uitspreken voor mijn ouders, die mij m'n gang hebben laten gaan op de MAVO en altijd vertrouwen hebben gehad in de (studie)keuzes die ik heb gemaakt.

Birte Nelen
Utrecht, 24 juni 2010

I. PROBLEEMSTELLING

In de leerkring *Bestuur en beleid: management van publieke verantwoordelijkheden* komen onderwerpen aan bod die centraal staan binnen de actuele debatten over bestuur en beleid. Dit afstudeerproject vindt plaats binnen het kernthema *politiek en bestuur in provincies en gemeenten* en is een onderzoek naar de vraag hoe gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte. In dit hoofdstuk wordt het probleem geïntroduceerd en komen de doelstelling, vraagstelling, maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek aan bod.

I.1 Inleiding

Schitterend kantoor, gebouwd voor leegstand

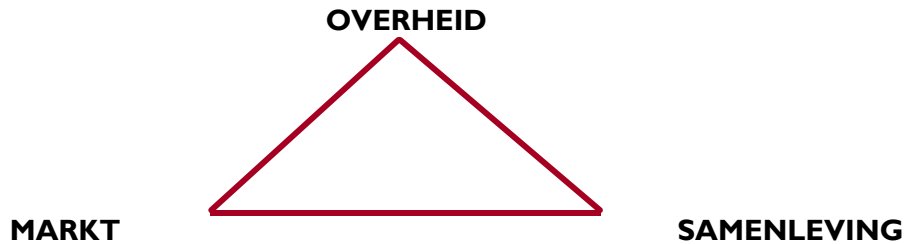
AMSTERDAM - De malaise in de bedrijfstvastgoedsector is groot. 'Veel kantoren zullen nooit meer worden verhuurd, zelfs als de economie enorm aantrekt.'

(..) Het is een detail uit het jongste periodieke onderzoek naar de staat van de bedrijfsruimtemarkt door Dynamis, een organisatie van consultants in onroerend goed. Het rapport is een van de vele onderzoeken die wijzen op een verdieping van de vastgoedcrisis.

(...)De crisis maakt versneld duidelijk dat Nederland kampt met een structureel overschot aan commercieel vastgoed als kantoren en bedrijfsruimten, zegt Piet Eichholtz, hoogleraar vastgoedfinanciering aan de Universiteit Maastricht. 'In het commerciële vastgoed is sprake van een veel grotere crisis dan alleen de economische. Veel kantoren zullen nooit meer worden verhuurd, zelfs als de economie weer enorm zou gaan groeien. Ieder nieuw huurcontract gaat ten koste van een contract elders' (De Volkskrant, 2009).

In Nederland is de leegstand van kantoren opgelopen tot ruim dertien procent van het totaal aan kantoorruimte (DTZ Zadelhoff, 2010b). Dit roept vragen op: moet hier iets aan worden gedaan? En zo ja: door wie en op welke manier? De publieke en private actoren die betrokken zijn bij de realisatie van kantoren de bestrijding van leegstand vormen een netwerk. Bij maatschappelijke problemen in het algemeen is de overheid steeds minder het hiërarchisch sturende orgaan dat besluiten neemt en dit door middel van wet- en regelgeving aan burgers oplegt. Zij maakt deel uit van een netwerk van onderling afhankelijke publieke en private actoren. Dit wordt in de bestuurskunde aangeduid met de verschuiving van government naar governance (Kjaer, 2004; Bovens e.a., 2007). Onder governance wordt verstaan dat het organiseren, beheren en sturen van maatschappelijke vraagstukken niet langer een zaak is van de overheid alleen. De sturing van maatschappelijke vraagstukken vindt plaats binnen een netwerk van partijen van verschillende niveaus die hun eigen belang nastreven. Een specifiek voorbeeld op het gebied van governance is het netwerk dat betrokken is bij de realisatie van nieuwe kantoorruimte en de bestrijding van leegstand. Kantoren worden gebouwd door projectontwikkelaars en komen daarna vaak in eigendom van beleggers. Deze nieuwbouw wordt gestuurd door middel van bestemmingsplannen van gemeenten, waarbij zij afhankelijk zijn van de streekplannen van het Rijk en de provincies. Ook spelen burgers een rol, zij worden geconfronteerd met een tekort aan woningen en een overschot aan kantoren. In deze scriptie wordt vanuit de context van governance geanalyseerd op welke manier gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte en welke belemmeringen en kansen het netwerk oplevert voor gemeenten om het vraagstuk aan te pakken. Schematisch ziet het governance netwerk er als volgt uit:

Figuur 1. Governance



1.2 Omvang leegstand

Hoewel er sprake is van een omvangrijke leegstand, zijn er opmerkelijk genoeg geen betrouwbare cijfers over leegstaande kantoorruimte beschikbaar (Harmsen en Waal, 2008; Renooy, 2008). Leegstand is moeilijk te registeren, omdat het totaal van aangeboden kantoren niet voldoet. Enerzijds staat een leegstaand pand soms als verhuurd geregistreerd en staan soms delen van kantoorgebouwen leeg. Anderzijds worden nieuwbouwkantoren al aangeboden voordat ze zijn gebouwd of al aangeboden terwijl ze nog in gebruik zijn, maar de huurder het pand op termijn gaat verlaten. De leegstand is in feite alleen in kaart te brengen door middel van fysieke inventarisatie, een tijdrovende en kostbare bezigheid. De beschikbare cijfers over leegstand zijn afkomstig van makelaarskantoren en vastgoedtijdschriften. Deze worden getypeerd als onvolledig, slecht toegankelijk en niet uitwisselbaar (Harmsen en Waal, 2008). Ook geven de makelaarskantoren en vastgoedtijdschriften zelf aan dat er “belangrijke beperkingen zijn op het gebied van betrouwbaarheid. Veel bedrijven en hun vastgoedadviseurs die een huurovereenkomst sluiten met een eigenaar of belegger zijn niet altijd bereid alle uitkomsten van het onderhandelingsproces openbaar te maken” (Dynamis, 2010: 26).

De omvang van de leegstand in 2009 wordt hier geschetst aan de hand van drie recente publicaties; *Sprekende Cijfers* van Dynamis vastgoedconsultants en makelaars (2010), *Het aanbod veroudert* van DTZ Zadelhoff (2010b) en *Focus op een nieuwe realiteit* van FGH vastgoedbank (2010). De kantoorvoorraad¹ beslaat volgens DTZ Zadelhoff eind 2009 46.500.000 vierkante meter, hiervan werd 6.700.000 aangeboden². FGH Vastgoedbank geeft voor begin 2010 een iets lager cijfer; 6.400.000 vierkante meter in aanbod. Dit is een stijging van twaalf procent ten opzichte van 2008 en wordt door FGH Vastgoedbank aangemerkt als de grootste hoeveelheid aangeboden kantoren ooit in Nederland. Zij geeft aan dat er, ondanks de vraaguitval in 2009, omstreeks 1.100.000 vierkante meter nieuwe kantoren zijn gerealiseerd en dat de ‘pijplijn’ met nieuwe kantoorplannen nog altijd goed gevuld is. Ook Dynamis stelt dat het aanbod in 2009 ten opzichte van 2010 aan een forse stijging van negentien procent onderhevig is geweest.

Volgens FGH Vastgoedbank steeg het aandeel structurele leegstand³ van twintig procent in 2003, naar tweeënveertig in 2008 en vijfenviertig procent in 2009. Voor 2009 komt dit neer op 2.800.000 vierkante meter. Zij ziet geen enkele indicatie dat dit langjarige aanbod gaat afnemen en vindt het teleurstellend dat in 2009 minder dan 100.000 vierkante meter kantoorruimte aan de voorraad is onttrokken⁴. DTZ Zadelhoff stelt dat van het totale aanbod 6.200.000 vierkante meter fysiek leegstaat, dit is 13,3% van de totale voorraad kantoorruimte in Nederland. Hiervan staat 1.900.000 vierkante meter structureel leeg. Een groot deel van dit aanbod zal, zelfs bij een aantrekkende markt, niet in gebruik worden genomen.

Regionaal zijn er grote verschillen in de kantorenvraag. Zuidema (2006) wijst Utrecht, Noord- en Zuid-Holland aan als typische kantoorprovincies. De kantoren in de vier grote steden beslaan ruim een derde van het landelijk totaal. Volgens Dynamis (2010) wordt het grootste deel van de kantoren

¹ De kantoorvoorraad bestaat uit alle bestaande of in aanbouw zijnde kantoorruimte.

² Het aanbod bestaat uit alle voor verhuur of verkoop beschikbaar gestelde kantoorruimte.

³ Structureel leegstaande panden worden minimaal drie jaar achtereen aangeboden (Janssen-Jansen, 2010)

⁴ Panden worden onttrokken aan de voorraad door functieverandering of sloop.

aangeboden in de vier grote steden. Rondom deze centrale steden is ook in plaatsen als Amstelveen, Haarlemmermeer, Diemen, Rijswijk, Nieuwegein en Capelle aan den IJssel een aanzienlijk deel gebouwd. Vooral aan de rand van grote steden en in randgemeenten is de leegstand hoog (DTZ Zadelhoff, 2010a). De leegstand concentreert zich vooral in vroege naoorlogse monofunctionele kantoorparken (SBR, 2007; Voordt e.a., 2007; Hoopen e.a., 2008). Janssen-Jansen (2010: 15) noemt dit kantoorkerkhoven: monofunctionele kantoorgebieden met veel leegstand. De verouderde en onaantrekkelijke kantoorpanden in deze gebieden dreigen nooit meer verhuurd te worden.

Hoewel de cijfers uiteenlopen, is duidelijk dat er sprake is van een omvangrijke structurele leegstand van kantoren, die de laatste jaren schrikbarend is gestegen (Voordt e.a., 2007). De ontwikkelingen op de Nederlandse kantorenmarkt in 2009 worden door Dynamis dan ook als zeer somber getypeerd. Ook FGH Vastgoedbank en DTZ Zadelhoff geven aan dat de Nederlandse kantorenmarkt moeilijke tijden doormaakt. Zij typeren de kantorenmarkt als te ruim; het aanbod- en opnameniveau liggen ver uit elkaar. Met recht wordt de situatie omschreven als de 'kantorentragedie' (Janssen-Jansen, 2010: 9) of meer politiek correct: "in een dichtbevolkt land met een groot tekort aan betaalbare woningen is het verbazingwekkend dat zoveel leegstaande ruimte onbenut blijft" (SBR, 2010: 7).

De verwachting is bovendien dat de leegstand van kantoren de komende jaren verder zal toenemen. De beroepsbevolking zal niet verder groeien en in de loop van deze eeuw zelfs afnemen (Harmsen en Waal, 2008; DTZ Zadelhoff, 2010b). Ook worden steeds meer kantooractiviteiten uitbesteed aan lagelonenlanden, waardoor het aantal kantoorbanen in Nederland daalt (Harmsen en Waal, 2008; Voordt e.a., 2007). Tot slot zal het aantal werkplekken op kantoren dalen door nieuwe werkplekconcepten, zoals thuiswerken en flexplekken (Harmsen en Waal, 2008; DTZ Zadelhoff, 2010b; FGH Vastgoedbank, 2010). De vraag - het aantal kantoorbanen - zal de komende jaren dus gestaag afnemen, terwijl het aanbod - de kantoorwerkplekken - verder toeneemt.

1.3 Doelstelling

In publicaties vanuit andere wetenschappelijke disciplines dan de bestuurskunde wordt gesteld dat gemeenten een afwachtende houding aannemen waar het gaat om leegstand, er bij hen een gebrek aan urgentie is om dit probleem aan te pakken en dat zij zelden een geformaliseerd leegstandsbeleid hebben (Korteweg, 2002; Harmsen e.a., 2008). De grote gemeenten geven juist aan dat zij voldoende middelen hebben om de leegstand van woningen te bestrijden, maar dat het bestrijden van leegstand van kantoren voor hen erg kostbaar is. Zij zijn van mening dat eigenaren sterker moeten worden geprikkeld om iets aan leegstand te doen (Herrema, 2008). Gemeenten zijn bij het vraagstuk van leegstaande kantoren afhankelijk van andere overheden en lokale partijen. Daarnaast spelen er ook binnen gemeenten verschillende belangen. Het vraagstuk van leegstaande kantoren vraagt om inzicht in het krachtenveld en de dilemma's waarmee gemeenten worden geconfronteerd. In dit onderzoek wordt dan ook de manier waarop gemeenten omgaan met het vraagstuk geplaatst binnen het netwerk van publieke en private actoren.

Dit onderzoek heeft als doel om kennis te vergaren over het probleembesef bij gemeenten, de rol die zij innemen ten opzichte van andere overheden en marktpartijen en het beleid dat zij voeren om leegstand van kantoorruimte te bestrijden.

De gemeente is bij het realiseren van nieuwe kantoren en het bestrijden van leegstand afhankelijk van *andere overheden*. Het Rijk en de provincies maken streekplannen die de basis vormen voor de bestemmingsplannen van gemeenten. Ook is de gemeente bij het inzetten van beleidsinstrumenten gebonden aan nationale wetgeving. De bestrijding van leegstand gaat over gemeentegrenzen heen, waardoor samenwerking met andere gemeenten en de provincie noodzakelijk is. Daarnaast is de gemeente bij het vraagstuk van leegstaande kantoren sterk afhankelijk van *private actoren*. Dit kan gaan om projectontwikkelaars, makelaars, eigenaren, bedrijven en woningcorporaties. Zij hebben verschillende belangen en zijn soms erg machtig. Tot slot is *binnen gemeenten* een netwerk van verschillende actoren en belangen zichtbaar. Bestuurders streven ernaar om tijdens hun zittingstermijn resultaten te boeken, dat is goed voor hun imago en zij verwachten dat dit stemmen

oplevert bij de aankomende verkiezingen. Daarom wordt er bestuurlijke druk op ambtenaren uitgeoefend om de ontwikkeling van nieuwe kantoren te realiseren. Daarnaast zijn er verschillende afdelingen betrokken bij het vraagstuk, zoals economische zaken, ruimtelijke ordening, bouwtoezicht en stadsbeheer. Zij redeneren vanuit verschillende perspectieven en hebben andere belangen.

Het is van belang om te onderzoeken hoe gemeenten omgaan met het vraagstuk van leegstaande kantoren binnen het netwerk van onderling afhankelijke publieke en private actoren. Daarnaast wordt vanuit dit perspectief kennis verzameld over de beleidsinstrumenten die gemeenten (kunnen) inzetten bij de bestrijding van leegstand. Deze scriptie biedt gemeenten handreikingen voor beleid, zodat de leegstand in de toekomst kan worden beperkt.

I.4 Vraagstelling

Het onderzoek vindt plaats rondom de volgende centrale vraag:

Hoe gaan gemeenten om met de leegstand van kantoorruimte?

Deze hoofdvraag wordt onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken van de leegstand van kantoorruimte?
2. In hoeverre ervaren gemeenten leegstand van kantoorruimte als probleem?
3. Hoeveel ruimte laten Rijk en provincies aan gemeenten om hiertegen op te treden?
4. Welke rol nemen gemeenten op zich in het lokale netwerk van actoren?
5. Welk beleid wordt door gemeenten ingezet ter bestrijding van de leegstand?

I.5 Maatschappelijke relevantie

De omvangrijke structurele leegstand van kantoren is in twee opzichten problematisch. Ten eerste is leegstaande kantoorruimte negatief voor de omgeving+ het investeringsklimaat (Hoopen e.a., 2008), de leefbaarheid en de veiligheid (Herrema, 2008). Ten tweede is de omvangrijke leegstand van kantoorruimte ongewenst, omdat schaarse ruimte niet optimaal wordt benut. Door leegstaande panden te hergebruiken of te vervangen, kan worden voorkomen dat er nieuwe (kantoor)panden worden gerealiseerd op onbebouwd (buiten)gebied. Deze maatschappelijke relevantie komt bijvoorbeeld naar voren in de structuurvisie van de gemeente Utrecht (2004), waarin ruimtedruk als kernvraagstuk wordt beschouwd. Het uitgangspunt is om optimaal gebruik te maken van de aanwezige ruimte en het 'opeten' van omliggend landschap te voorkomen. Ook is de omvangrijke leegstand van kantoren onwenselijk vanuit de woningmarkt bezien: er is een tekort aan woningen, terwijl tegelijkertijd een grote hoeveelheid kantoren leegstaat (Gelinck, 2009).

I.6 Wetenschappelijke relevantie

Het bestaande wetenschappelijk onderzoek naar de leegstand van kantoren is uitgevoerd in verschillende disciplines: economie, planologie, sociale geografie, rechten en bouwkunde. Vaak wordt hierin geconcludeerd dat er sprake is van grootschalig marktfalen en dat gemeenten verzuimen om de leegstand van kantoorruimte aan te pakken. "De meeste gemeenten nemen een afwachtende houding aan wanneer het gaat om leegstand en herbestemming" (Harmsen en Waal, 2008: 65). De gemeente is bij dit vraagstuk afhankelijk van een complex netwerk van onderling afhankelijke publieke en private actoren. Door vanuit bestuurskundig perspectief aandacht te besteden aan de wijze waarop gemeenten omgaan met de leegstand van kantoren binnen het netwerk en de kansen en belemmeringen voor gemeentelijk beleid die hieruit voortvloeien, vormt dit onderzoek een aanvulling op de reeds bestaande kennis over de leegstand van kantoorruimte.

Daarnaast is het een toevoeging aan het bestuurskundige onderzoek naar verschijnselen van governance. Deze scriptie over de omgang van gemeenten met het maatschappelijke vraagstuk van leegstaande kantoren, is een nieuwe illustratie van de rol van de overheid in een dergelijke governance-context.

I.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het probleem geïntroduceerd en zijn de vraag- en doelstelling en de relevantie uiteengezet. Hoofdstuk twee bevat het theoretisch kader, waarin de bestuurskundige begrippen interbestuurlijke verhoudingen, governance en beleidsvorming aan bod komen en specifiek worden toegepast op het vraagstuk van leegstaande kantoren. De methodologische verantwoording is opgenomen in hoofdstuk drie. Daar wordt ingegaan op de selectie van de onderzoeksgroep, de onderzoeksmethoden, de respons, de analyse en de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In hoofdstuk vier komen de resultaten van de expertinterviews, enquêtes onder gemeenten en vervol ginterviews bij gemeenteambtenaren aan bod. In het vijfde hoofdstuk worden op basis van theoretische en empirische bevindingen conclusies getrokken. In de bijlagen zijn de gebruikte topiclijsten, de enquête en een overzicht van de respondenten opgenomen.

2. THEORETISCH KADER

In dit hoofdstuk wordt vanuit de context van governance geanalyseerd op welke manier gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte en welke belemmeringen en kansen het netwerk van publieke en private oplevert voor dit vraagstuk. In de eerste subparagraaf wordt het bestuurskundig kader uiteengezet. Vervolgens wordt in de volgende subparagrafen specifiek voor het vraagstuk van leegstaande kantoren omschreven wat de rol van de gemeente is binnen de overheid en binnen het lokale netwerk. In de vierde subparagraaf wordt uiteengezet welke beleidsoplossingen er zijn.

2.1 Interbestuurlijke verhoudingen, governance en beleidsinstrumenten

Voor de bestuurskundige context van waaruit het probleem wordt geanalyseerd, is een aantal zaken relevant: de formele verhoudingen binnen het openbaar bestuur, de context van governance en de vorming van beleid.

2.1.1 Interbestuurlijke verhoudingen

Het Nederlandse staatsbestel is te typeren als een gedecentraliseerde eenheidsstaat (Hiemstra, 1999). Gemeenten zijn enerzijds autonoom om hun eigen huishouding te voeren, maar moeten anderzijds medewerking verlenen aan de uitvoering van hogere regelingen. Begrippen die hiervoor worden gebruikt zijn autonomie en medebewind. Gemeenten hebben een open huishouding. Dit houdt in dat zij in principe een onbeperkt takenpakket hebben, maar wel worden begrensd door wetgeving van hogere overheden. De kracht van de lokale overheid is dat zij maatwerk kan leveren bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen (Hiemstra, 1999). De gemeentewet dateert van 1851 en is ontworpen door Thorbecke. Uitgangspunt voor deze wet is zelfstandigheid; besturen moest zoveel mogelijk op plaatselijk niveau plaatsvinden (Povée, 2008). Bij de decentralisatie van de afgelopen decennia hebben de belangen van de Rijksoverheid voorop gestaan (SCP, 2009). Het takenpakket van gemeenten is intensiever geworden, maar dit betreft voornamelijk taken in medebewind. De gemeentelijke beleidsagenda wordt sterk beïnvloed door specifieke uitkeringen van ministeries; geld dat gemeenten voor een bepaald doel moeten inzetten en hen dus weinig beleidsvrijheid geeft. Volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau moeten gemeenten meer mogelijkheden krijgen om dichtbij burgers maatoplossingen te vinden voor maatschappelijke problemen.

De Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten hebben in de *Code Interbestuurlijke Verhoudingen* hun visie op de overheid vastgelegd. Zij geven aan dat “een overheid die past bij de huidige samenleving minder moet betuttelen en meer ruimte moet bieden aan mensen, bedrijven en organisaties. Dat geldt voor alle overheden. Ook elkáár moeten zij meer ruimte bieden” (Ministerie van BZK, 2005: 5). Welke overheid verantwoordelijk is voor een maatschappelijke opgave, wordt bepaald door het principe dat ‘decentraal gebeurt wat decentraal kan’. Decentrale overheden krijgen in deze visie zoveel mogelijk bestuurlijke en financiële beleidsvrijheid.

2.1.2 Governance

De Nederlandse staat was tot de twintigste eeuw te typeren als nachtwakerstaat; zij beperkte zich tot het beschermen van de levens en eigendommen van burgers tegen binnen- en buitenlandse gevaren (Hoogerwerf, 2003). Vervolgens ontstond de verzorgingsstaat; “een economisch stelsel van ondernemingsgewijze productie en een politiek stelsel van democratie met een breed geheel van overheidstaken, gericht op het bevorderen van het welzijn van de burgers in de ruimste zin van het woord” (Hoogerwerf 2003: 46). Dit leidde tot een toename van het aantal ambtenaren en de wetgeving. In de jaren tachtig en negentig kwamen de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht en was sprake van een terugtrekking van de overheid.

De overheid, maatschappelijke organisaties en marktpartijen hebben verschillende taken. De centrale taak van de overheid is het tot stand brengen, voeren en uitvoeren van een overheidsbeleid voor en namens een samenleving. Maatschappelijke organisaties zijn gericht op groepsbelangen en marktpartijen op eigenbelang, het streven naar winst. Eén van de functies van de staat is om allerlei activiteiten op elkaar af te stemmen: “de staat verenigt individuele mensen en uiteenlopende

groeperingen op zijn grondgebied. Hij tracht particuliere belangen af te wegen en onderling in harmonie te brengen met het oog op het algemeen belang” (Hoogerwerf en Herweijer 2003: 40). De taakverdeling tussen overheid, particulier initiatief en het bedrijfsleven is niet meer zo helder als voorheen. Hoogerwerf geeft aan dat er allerlei mengvormen en vervlechtingen zijn ontstaan. De verschuiving tussen taken is versterkt door verschillende ontwikkelingen, zoals privatisering, ontzuiling, professionalisering en schaalvergroting. De vraag waar de grens tussen het publieke en private terrein ligt, wordt in de loop van de tijd anders beantwoord. Afhankelijk van een politieke visie wordt de oplossing bij een van de twee gelegd. De belangrijkste vraag is echter wie deze taak het meest doeltreffend, doelmatig en legitiem kan vervullen.

De overheid is tegenwoordig niet langer het centrale orgaan dat de samenleving hiërarchisch stuurt, maar is bij het vormen van beleid steeds meer aangewezen op andere actoren. Dit wordt getypeerd als de verschuiving van government naar governance (Bovens e.a., 2007). Deze verandering heeft verschillende oorzaken. Ten eerste zijn maatschappelijke problemen steeds complexer geworden, waardoor het aantal actoren per beleidsterrein is toegenomen. Zij willen allemaal betrokken worden bij de aanpak van maatschappelijke problemen op hun terrein. Ten tweede is sinds het begin van de jaren tachtig duidelijk geworden dat de overheid minder kon waarmaken dan zij wilde. Dit heeft geleid tot het terugtreden van de overheid ten gunste van het particuliere initiatief en de markt. De huidige overheid stelt beleidsdoelen vast en houdt zich minder bezig met de wijze waarop deze worden bereikt. Hierdoor is de overheid bij de realisatie van haar beleidsdoelen steeds afhankelijker geworden van private organisaties en belangengroepen (Bovens e.a., 2007).

De overheid is bij het opstellen en uitvoeren van beleid steeds meer overgegaan van verticale sturing naar een horizontale aanpak. Voorheen had de hiërarchische overheid meer macht dan de andere actoren, maar in de huidige beleidsnetwerken is zij één van de deelnemers geworden. Een beleidsnetwerk bestaat altijd uit meerdere publieke en private actoren met bepaalde kenmerken en belangen. Kenmerkend aan beleidsnetwerken is dat de actoren onderling afhankelijk zijn van elkaar om hun doelen te realiseren. Geen van hen heeft genoeg macht om het gedrag van andere actoren in het beleidsnetwerk te bepalen (Van Waarden, 1992; Kjaer, 2004). Het feit dat de actoren van elkaar afhankelijk zijn, maar zich ook richten op hun eigenbelang, maakt de onderlinge relaties in beleidsnetwerken complex. De verschillende actoren streven tijdens onderhandelingen naar de beste ‘deal’. De beleidsuitkomst van het netwerk komt daardoor niet altijd overeen met de intenties van actoren. Kjaer (2004) stelt dat in beleidsnetwerken vaak voornamelijk private belangen worden behartigd, met als gevolg dat bij de vorming van beleid minder rekening wordt gehouden met het publieke belang.

2.1.3 Beleidsvorming

Naast de verhoudingen binnen de overheid en tussen actoren in een governance netwerk, is het van belang inzichtelijk te maken hoe beleid en beleidsoplossingen tot stand komen. Beleidsvorming is ten eerste afhankelijk van de wijze waarop het probleem wordt gedefinieerd en ten tweede van de kenmerken van de betrokken organisatie. Maatschappelijke onderwerpen zijn meerduidelig en worden op een bepaalde manier gedefinieerd, waardoor zij wel of niet op de politieke agenda komen (True e.a., 1999). Dit komt door ‘bounded rationality’; zowel op persoonlijk niveau als binnen overheden is niet de mogelijkheid en tijd om aan alle maatschappelijke onderwerpen aandacht te besteden. Politieke processen zijn vaak lange tijd stabiel, maar maken eens in de zoveel tijd grote veranderingen door. True e.a. verklaren dit door middel van de punctuated-equilibrium theorie. Rondom maatschappelijke problemen ontstaan beleidssubsystemen, waarin een beperkt aantal beleidsmakers zich vanuit één dominant deelbelang bezighoudt met het onderwerp. Het beleid dat is gebaseerd op het deelbelang bevat een sterk beeld, “policy image”, dat is gekoppeld aan politieke waarden en simpel kan worden gecommuniceerd naar burgers. Policy images zijn een combinatie van empirische informatie en subjectieve waarnemingen. Het bestaande beleid binnen het subsysteem wordt breed geaccepteerd in de samenleving, waardoor het gedurende lange tijd negatieve feedback kan weerstaan. Na verloop van tijd neemt de druk op het dominante policy image echter toe, doordat het probleem in de samenleving anders wordt gedefinieerd. Andere politieke actoren, die zich voorheen niet met dit onderwerp bezighielden, hebben dan de mogelijkheid om te

intervenieren. Op dat moment staat het beleid ter discussie, komt het op de nationale politieke agenda en vinden er grote veranderingen plaats binnen het policy image en het beleid. Wanneer nieuw beleid is gedefinieerd, ebt de nationale aandacht voor het onderwerp weer weg en vormt zich een nieuw (tijdelijk) beleidssubstelsysteem.

Daarnaast speelt bij beleidsvorming ook de betreffende organisatie een rol. Het organizational behavior model van Allison and Zelikow (1999) beschouwt organisaties als een verzameling van relatief autonome afdelingen die ieder een (specialistische) taak uitvoeren. Om deze complexe taken betrouwbaar en doelmatig uit te voeren, worden er structuren en standaardprocedures ontwikkeld. Deze routines leiden ertoe dat afdelingen effectiever kunnen functioneren, maar geven ook beperkingen in de uitvoering. De besluitvorming binnen afdelingen verloopt via gestandaardiseerde organisatieprocessen, waarbij niet alle alternatieven worden afgewogen. Datgene wat een gemeente besluit dient volgens Allison and Zelikow dan ook niet te worden gezien als een rationele keuze uit alternatieven, maar als output van gevestigde organisatieroutines. In het geval van tegenstrijdige doelen zal de organisatie kiezen voor het doel dat het best past bij de eigen prioriteiten.

Bij de keuze voor beleidsoplossingen speelt de wijze waarop het probleem wordt weergegeven een belangrijke rol. Beleidsvorming is geen chronologisch proces van probleem naar analyse en oplossing. Vaak lopen in beleid problemen en oplossingen door elkaar. Eén theorie waarin dit centraal staat, is de “garbage can” theorie van Kingdon (1995). Niet zozeer de macht van actoren is bepalend voor het beleid, maar vooral de definiëring van het probleem. Op lange termijn herkent Kingdon drie onafhankelijke stromingen die constant veranderen. Eén stroom van politieke opvattingen, één van problemen en één van oplossingen. Dit houdt dus in dat er een stroom van oplossingen is, die onafhankelijk van problemen bestaat. Op het moment dat de drie stromingen bij elkaar komen ontstaat een ‘window of opportunity’, een mogelijkheid om een oplossing aan te dragen voor een bepaald probleem dat op de politieke agenda staat. Op dat moment kan beleid worden gemaakt. Dit gebeurt door policy entrepreneurs die het probleem op een bepaalde manier definiëren zodat de oplossing erbij past en deze wordt ondersteund door de politiek.

In beleid worden *beleidsinstrumenten* ingezet om een bepaald doel te bereiken (Hoogerwerf en Herweijer, 2003). Er zijn fysieke instrumenten die direct gericht zijn op het tot stand brengen van een bepaalde situatie en instrumenten waarmee getracht wordt de activiteiten van de betrokken actoren te beïnvloeden. Dit laatste type beleidsinstrumenten wordt door Hoogerwerf en Herweijer ingedeeld in categorieën. Er zijn juridische instrumenten, waarbij gedrag van actoren expliciet wordt verplicht, verboden of toegestaan. Daarnaast zijn er economische instrumenten, waarmee gewenst gedrag financieel voordeel oplevert en ongewenst gedrag juist nadeel. Tot slot kan worden gekozen voor communicatieve beleidsinstrumenten. In dat geval verandert via de overdracht van informatie de kennis of waardering van actoren, waardoor gedragsverandering plaatsvindt.

In de volgende paragrafen worden de bestuurskundige begrippen interbestuurlijke verhoudingen, governance en beleidsvorming toegepast op het specifieke probleem: de wijze waarop gemeenten omgaan met de nieuwbouw van kantoorpanden en het bestrijden van leegstand.

2.2 Interbestuurlijke verhoudingen: de rol van gemeenten

De gemeente is bij de realisatie van nieuwe kantoorruimte en het bestrijden van leegstand afhankelijk van andere overheden. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de juridische verhoudingen op het gebied van ruimtelijke ordening binnen de overheid.

2.2.1 Interbestuurlijke verhoudingen

De visie van de overheid, dat decentrale overheden zoveel mogelijk bestuurlijke en financiële beleidsvrijheid krijgen (Ministerie van BZK, 2005), is ook terug te zien in het ruimtelijke ordeningsbeleid. Struiksma (2008) geeft aan dat de wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening van onderop is ontstaan: eerst op het niveau van gemeenten, later provinciaal en nog later op rijksniveau. Iedere bestuurslaag voert ruimtelijk beleid. Op rijksniveau wordt het beleid globaal beschreven, op provinciaal niveau worden meer gedetailleerde uitspraken gedaan en op gemeentelijk

niveau wordt zo nodig per perceel beleid ontwikkeld dat via een bestemmingsplan bindend aan burgers kan worden opgelegd. Het is echter niet zo dat provincies het rijksbeleid verplicht uitwerken en dat dit weer wordt uitgewerkt door gemeenten. Het ruimtelijk beleid is gedecentraliseerd, waarbij iedere overheidslaag een eigen verantwoordelijkheid heeft (Struiksmā, 2008).

Op 1 juli 2008 trad de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in werking. Buuren e.a. (2008) geven aan dat het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 2003 is gebaseerd op een aantal uitgangspunten. Eén daarvan is dat ruimtelijk samenhangende besluitvorming moest worden versterkt. Een ander is dat zoveel mogelijk decentraal moet worden aangepakt. Dit houdt in dat ruimtelijk relevante normstelling moet plaatsvinden door het meest geschikte overheidsorgaan. Dat is in beginsel het laagste overheidsniveau, omdat op dat niveau beter rekening kan worden gehouden met relevante lokale omstandigheden. Aan de andere kant kan de betrokken ruimtelijke problematiek boven het lokale niveau uitstijgen. De Wro beoogt het Rijk en de provincies in staat te stellen om snel duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop hun ruimtelijk beleid moet worden verwezenlijkt. Het meest illustratieve uitvloeisel hiervan is volgens Buuren e.a. dat het Rijk en de provincies in de nieuwe Wro zelf de bevoegdheid hebben gekregen om bestemmingsplannen vast te stellen, dit worden inpassingplannen genoemd.

2.2.2 Rijksoverheid

In *De Nota Ruimte* (2004) heeft het kabinet haar visie op de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland en de daar bijbehorende beleidsdoelstellingen vastgelegd. Inhoudelijk is het vergelijkbaar met voorgaand beleid, maar de sturing bevat een koerswijziging: “minder Haagse regels en meer ruimte voor decentrale afwegingen” (ibidem: 6). In de nota is opgenomen dat Nederland zich steeds meer kenmerkt als een netwerksamenleving. Vanuit dat perspectief worden medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen nadrukkelijk uitgenodigd om mee te denken en mee te doen. Overheden moeten zich meer gaan opstellen als partner van ondernemende mensen en bedrijven. In de nota staat onder andere het streven naar een woningbouwproductie van veertig procent in binnenstedelijk gebied en wordt het belang aangegeven van het tegengaan van verloedering in de stad.

In de oude WRO hadden de ruimtelijke plannen van het Rijk een juridisch bindende lading, maar in de nieuwe Wro hebben structuurvisies alleen een indicatieve betekenis (Buuren e.a., 2008). De minister van VROM is verplicht om één of meerdere structuurvisie(s) vast te stellen. Deze dient ‘de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied’ te bevatten. Daarnaast dient de minister in te gaan op de manier waarop deze voorgenomen ontwikkeling wordt verwezenlijkt. In de Rijksstructuurvisie dient te worden aangegeven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de totstandkoming ervan zijn betrokken. Ook moet het Rijk de andere betrokken overheden informeren en waar nodig met hen overleggen. De minister heeft de bevoegdheid om Provinciale Staten een aanwijzing te geven om een bestemmingsplan op te leggen en ook de bevoegdheid om gemeenteraden direct een aanwijzing te geven ‘om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan’. Hierbij dient sprake te zijn van nationale belangen die in het desbetreffende geval in het geding zijn.

In de nieuwe Wro zijn regelingen opgenomen voor tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan, welke anders zijn geformuleerd dan in de oude WRO (Buuren e.a., 2000). In de WRO stond dat het een tijdelijke afwijking betrof, in de Wro staat dat de ontheffing moet voorzien in een *tijdelijke behoefte*. Denkbaar is dat een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan nodig is voor een permanente behoefte aan een bepaalde gebruikersvorm, zoals studentenhuysvesting. Onder de WRO was dit geen probleem, maar de vraag is of tijdelijke ontheffing ook op basis van de Wro mogelijk is. In de memorie van toelichting wordt hieraan uitgebreid aandacht besteed. Daar staat dat als er geen sprake is van een voorziening in een tijdelijke behoefte, een tijdelijke ontheffing niet kan worden verleend. Voor een tijdelijke ontheffing is in de Wro een maximale geldingsduur van vijf jaar vastgelegd. Demissionair minister Huizinga heeft in april 2010 aangegeven dat zij de tijdelijke ontheffingsperiode wil verlengen tot tien jaar (Huizinga, 2010). Bestemmingsplannen worden

doorgaans om de tien jaar aangepast, zodat de kans toeneemt dat een tijdelijke transformatie structureel wordt.

Er zijn recente ontwikkelingen gaande binnen de Rijksoverheid met betrekking tot de bestrijding van leegstand van kantoren. Ten eerste heeft demissionair minister Huizinga eind mei 2010 afspraken gemaakt met marktpartijen. Nu.nl (2010) laat weten dat volgens de minister bovendien in de toekomst alleen nog kantoren mogen worden gebouwd als is aangetoond dat er geen alternatieven zijn binnen bestaande kantorenparken en de marktpartijen zich gaan inzetten voor het transformeren⁵ van de bestaande voorraad kantoren. Zo kan worden voorkomen dat veel nieuwe kantoren worden bijgebouwd, terwijl andere leegstaan.

Ten tweede is de *Wet Kraken en leegstand* op 1 juni 2010 aangenomen door de Eerste Kamer. De wet valt uiteen in twee delen: het strafbaar stellen van kraken en het aanpakken van de leegstand. Hoopen e.a. (2008) geven in de memorie van toelichting rake analyses. “De belangrijkste reden van de leegstand van kantoren is het grote verschil tussen vraag en aanbod; al jaren wordt er veel meer aangeboden (nieuw gebouwd) dan wordt opgenomen door de markt. (ibidem: 13)” en “voor gemeenten is nieuwbouw van kantoren interessant, omdat zij daarmee economische bedrijvigheid naar hun gemeente kunnen halen of voor hun gemeente kunnen behouden. Bovendien verdienen gemeenten aan de uitgifte van grond. Dat daardoor andere kantoorpanden leeg komen te staan, is een neveneffect dat meestal niet in de afwegingen wordt meegenomen, omdat het wordt afgewenteld op andere eigenaren, en dikwijls ook over de grens van gemeenten heen gaat (Hoopen e.a. 2008: 14).” Door middel van deze wet kunnen gemeenten eigenaren verplichten om leegstand te melden, dit geldt ook voor panden met anti-kraakbeheerders. Zo krijgt de gemeente een duidelijker beeld van de omvang van de leegstand, de panden die het betreft en kan de gemeente de eigenaar activeren en stimuleren tot het zoeken naar een bestemming voor het leegstaande pand. Wanneer een eigenaar deze meldingsplicht niet nakomt, kan de gemeente een boete opleggen van maximaal 7.500 euro. “Voor deze sanctie is gekozen omdat de overtreding eenvoudig vast te stellen is en doorgaans geen toetsing door de rechter nodig zal zijn. Wel is de boete hoog genoeg om effect te hebben (ibidem: 19).”

2.2.3 Provincies

Ook Provinciale Staten hebben op grond van de Wro de opdracht om een structuurvisie op te stellen over de ‘hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling’ van het provinciale grondgebied (Buuren e.a., 2008). Ook hierin moet zijn opgenomen hoe de provincie zich voorstelt de voorgenomen ontwikkeling te verwezenlijken. Deze visie dient tot stand te komen in overleg met verschillende bestuurslagen, overheidsorganen, burgers en maatschappelijke organisaties. De provincie heeft de mogelijkheid om via een verordening in algemene zin voor te schrijven welke inhoud gemeentelijke bestemmingsplannen moeten hebben. Gemeenteraden moeten vervolgens hun bestemmingsplannen binnen één jaar, of een andere bij de verordening gestelde termijn, in overeenstemming met de provinciale regels brengen. Hierbij dient sprake te zijn van provinciale belangen die in het betreffende geval in het geding zijn. Door Buuren e.a. wordt aangenomen dat dit het geval is bij kwesties die het gemeentelijke niveau overstijgen. De algemene structuurplannen worden geacht te worden ‘geïmplementeerd’ in bestemmingsplannen van gemeenten. Hoopen e.a. (2008) geven aan dat de procedure om een bestemming te wijzigen in de nieuwe Wro aanzienlijk is verkort en vereenvoudigd. Daardoor is onder andere niet langer goedkeuring nodig van de provincie.

2.2.4 Gemeenten

De inrichting van de ruimte ligt primair bij gemeenten (Buuren e.a., 2008). Zij zijn op grond van de Wro verplicht om één of meer structuurvisies ‘ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening’ vast te stellen, net zoals het Rijk en de provincie. Ook is op basis van de Wro een intergemeentelijke structuurvisie mogelijk. Buuren e.a. verwachten dat hier weinig gebruik van zal worden gemaakt. De

⁵ Transformatie houdt in dat kantoren worden omgezet naar een andere functie, zoals hotel of woonruimte.

bestemmingsplannen van gemeenten hebben een centrale betekenis binnen de Wro. Deze plannen worden beperkt door een mogelijk inpassingplan, dat door de provincie of het Rijk is vastgesteld. De gemeente heeft op dat specifieke gebied dan niet langer de bevoegdheid om een bestemmingsplan vast te stellen. Het doel hiervan is voorkomen dat de vaststelling van een bestemmingsplan het Rijks- of provinciale beleid doorkruist.

Een regionale en gecoördineerde ruimtelijke ontwikkeling is belangrijk voor het stedelijk netwerk als geheel, daarom zouden gemeenten hun beleid op elkaar moeten afstemmen. In het geval van nieuwbouw van kantoren is dit niet eenvoudig, omdat gemeenten binnen stedelijke regio's uiteenlopende belangen hebben en de baten en lasten van ontwikkeling ongelijk verdeeld zijn (Janssen-Jansen, 2010). "Er is een coördinatiedilemma, waarbij actoren wel een gezamenlijk belang hebben, maar dat niet onderkennen" (ibidem: 13). Vanuit dit sociaal geografisch perspectief wordt gesteld dat: "bestuurders politiek niet worden afgerekend op wat ze regionaal bereiken, maar op wat ze lokaal voor elkaar krijgen, daarom zijn ze gericht op de korte termijn en eigenbelang" (Janssen-Jansen 2010: 13).

2.3 Governance: het lokale netwerk

Rondom de realisatie van nieuwe kantoorruimte en het bestrijden van leegstand heeft zich een netwerk van publieke en private partijen gevormd. In deze paragraaf wordt dit netwerk in kaart gebracht.

2.3.1 Gemeenten

Gemeenten spelen altijd een rol in ruimtelijke ontwikkelingen (Gelinck, 2009). Als lokale overheid krijgt de gemeente te maken met initiatieven van marktpartijen die de gemeenten verzoeken het bestemmingsplan aan te passen en/of een bouwvergunning af te geven. Bovendien moeten de nieuwe ontwikkelingen in de visie van de gemeente passen. De verhouding tussen gemeenten en private partijen is de afgelopen vijftien jaar sterk veranderd. Voorheen was er sprake van locatie- en volkshuisvestingsubsidies, waardoor de gemeente vanzelfsprekend de regierol innam bij locatieontwikkeling. Mede doordat deze subsidies zijn weggevallen, is het minder vanzelfsprekend dat zij deze rol op zich neemt. Door middel van actief grondbeleid hebben gemeenten maximale invloed om een plan te realiseren, maar hier staan aanzienlijke risico's tegenover. Veel gemeenten kopen daarom hooguit incidenteel aangeboden kantoren. Wel kunnen gemeenten ontwikkelingen stimuleren en sturen, zonder dat ze zelf het initiatief nemen. In de nieuwe Wro is volgens Gelinck het juridisch instrumentarium aangescherpt en aangevuld. Ook bij passief grondbeleid kan de gemeente eisen stellen aan zelfrealisatie en (een deel van) de kosten van grondexploitatie verhalen op alle grondeigenaren in het plangebied.

Feit is dat gemeenten door middel van hun bestemmingsplannen het overschot aan kantoren hebben toegestaan. Bovendien is, ondanks de leegstand, in diverse bestemmingsplannen nog steeds een forse plancapaciteit voor kantoren aanwezig (Taskforce Transformatie, 2010). Het is echter niet zo dat gemeenten gericht zijn op een onbeperkte uitgifte van grond met kantoorbestemming, dit blijkt vooral uit de eisen van voorverhuur (Harmsen en Waal, 2008). Conclusie is wel dat de uitgifte van grond onvoldoende wordt gecoördineerd. Gemeenten met stedelijke agglomeraties beconcurreren elkaar in de uitgifte van grond met een kantoorbestemming. Zij hebben belang bij het uitgeven van grond voor kantoorfuncties, omdat op deze manier hun gemeente op de kaart staat als aantrekkelijk vestigingsgebied en de werkgelegenheid wordt gestimuleerd (Korteweg, 2002; Hoopen e.a., 2008; Janssen-Jansen, 2010; Laten we Nederland mooier maken, 2010). Gemeenten ontvangen ook direct inkomsten uit de gronduitgifte voor kantoren. Deze worden regelmatig gebruikt als belangrijke kostendrager bij gebiedsontwikkeling (Taskforce Transformatie, 2010) of andere minder rendabele projecten zoals sociale woningbouw (Janssen-Jansen, 2010). Juist daarom is het ontwikkelen van kantoren voor gemeenten zo aantrekkelijk. Het resultaat is dat de ruimtelijke kwaliteit in sommige gebieden wordt verbeterd met de inkomsten uit kantoorontwikkeling, terwijl dezelfde kantorenontwikkeling leidt tot toenemende leegstand en slechtere ruimtelijke kwaliteit. De grootschalige nieuwbouw heeft geleid tot leegstand van verouderde kantoren en dat straalt economische malaise uit. Gemeenten worden kortom geconfronteerd met een dilemma wat betreft

de nieuwbouw van kantoren en het tegengaan van leegstand van bestaande kantoorpanden (Korteweg, 2002).

In het bestaand onderzoek naar de bestrijding van leegstand, wordt vastgesteld dat gemeenten amper beleid voeren op dit gebied. In de wet *Kraken en leegstand* geven Hoopen e.a. (2008) aan dat in veel gemeenten een gebrek aan urgentie is om leegstand aan te pakken. Gemeenten hebben zelden expliciet beleid gericht op het managen van leegstand, maar proberen vaak door middel van flankerend beleid probleemsituaties op te lossen. Deze oplossingen zijn meestal reactief en ad hoc (Harmsen en Waal, 2008; Hoopen e.a. 2008). De Taskforce transformatie (2010) concludeert dat gemeenten actief aan de slag moeten met het bestaande leegstaande vastgoed op hun grondgebied. Zij zouden vaak voorbijgaan aan de transformatiemogelijkheden, terwijl dit juist in gebieden met veel leegstand een impuls kan geven aan gebiedsontwikkeling. Ook SBR (2007) geeft aan dat gemeenten niet staan te trappelen om de leegstand van kantoren als hun probleem te zien. Zij is echter van mening dat veel gemeenten graag iets zouden doen, uit angst voor een algemene achteruitgang van het vestigingsklimaat. Toch doen zij dit niet, omdat marktpartijen dan juist achterover zouden gaan leunen. Janssen-Jansen (2010) wijst tot slot op de mogelijkheid dat gemeenten niet willen investeren in het transformeren van panden, omdat zij daarmee slecht ruimtelijk - en slecht investeringsgedrag belonen.

Ook binnen gemeenten is sprake van uiteenlopende belangen. De verschillende gemeentelijke afdelingen, zoals monumentenzorg en economische zaken, beoordelen nieuwbouw, sloop of het behoud van bestaande kantoren vanuit verschillende perspectieven. In het geval van transformatie van kantoren moeten zij het onderling eens worden over de gewenste functie van het gebouw of gebied (Harmsen en Waal, 2008). Ook Gelinck (2009) herkent deze complexe relatie van gemeenten ten opzichte van leegstand en verouderde kantoorterreinen. Enerzijds hebben zij te maken met economische doelstellingen, anderzijds spelen bij het ontwikkelen van gebieden ruimtelijke ambities en kwaliteitsdoelen een rol.

2.3.2 Gebruikers

Ruim de helft van de gebruikers van kantoren huurt het pand van een eigenaar (Voordt e.a., 2007; SBR, 2007). Voordt e.a. geven aan dat het kantoorwerk is veranderd: huurders willen flexibiliteit en huurcontracten zijn korter geworden. Het aandeel bedrijven dat kantoorruimte huurt neemt dan ook steeds verder toe ten opzichte van de eigenaar-gebruikers. Huurders hebben minder binding met het gebouw waarin zij werken dan de gebruikers die ook eigenaar zijn van het pand. Volgens Janssen-Jansen (2010) verhuizen huurders liever naar een nieuw pand, dan dat zij hun huidige pand (laten) vernieuwen. Vaak is verhuizen ook financieel aantrekkelijker. Voor eigenaar-gebruikers geldt dat zij in een gebied waar sprake is van leegstand, worden gedemotiveerd om hun pand op te knappen.

2.3.3 Projectontwikkelaars

De kantoren die door ontwikkelaars worden gerealiseerd, worden zelden door hen in eigendom gehouden (Korteweg, 2002). Vaak worden de panden verkocht aan beleggers of aan gebruikers die tevens eigenaar zijn. De ontwikkelaars halen goede rendementen uit de bouw van nieuwe kantoorgebouwen, waardoor er voor hen geen een prikkel is om iets te doen aan de leegstand (Harmsen en Waal, 2008). Een aantal projectontwikkelaars blijkt er dubieuze praktijken op na te houden. Ter illustratie een recente rechtszaak (zuidbroek.nu, 2010): Nieuwe Steen Investments (NSI) is eigenaar van de 'kantoorholos' La Tour in Apeldoorn, waar Ernst & Young tot 2012 hoofdhuurder zou zijn. Het accountantskantoor vertrok echter eind 2009 naar een nieuwe locatie in Zwolle. NSI ontving nog steeds huur, maar daagde Ernst & Young voor de rechter omdat La Tour door het vertrek van Ernst & Young minder aantrekkelijk zou worden voor andere huurders. Op dat moment bleek dat het accountantskantoor door projectontwikkelaar Eurocommerce was verleid om naar Zwolle te gaan, omdat de waarde van een recent opgeleverde kantoorgebouw aldaar sterk zou toenemen door de komst van het bedrijf. De projectontwikkelaar had toegezegd de huurverplichtingen voor La Tour op zich te nemen. NSI won de zaak, die volgens het krantenbericht nu als precedent wordt gezien in de vastgoedwereld.

Bij het transformeren van kantoren is de rol van projectontwikkelaars cruciaal (Harmsen en Waal, 2008). In deze scriptie wordt dit type ontwikkelaars aangeduid als *herontwikkelaars*. Bij de transformatie van kantoorpanden is de expertise van een herontwikkelaar, vanwege de grootte van de gebouwen en het scala aan complexe financiële, planologische, juridische en wettelijke consequenties, noodzakelijk. Weinig projectontwikkelaars zijn echter geïnteresseerd in transformatie. Vaak geven zij aan dat de vraagprijs van een kantoorpand te hoog is voor een rendabel project (Voordt e.a., 2007). Ook Janssen-Jansen (2010) stelt dat ontwikkelaars niet geïnteresseerd zijn in de transformatie van oude kantoren. Nieuwbouw zou voor hen financieel aantrekkelijker zijn, omdat er veel ruimte is voor nieuwe kantoorontwikkeling en er in de markt vraag is naar nieuwe, moderne panden. Het risico dat de investering in transformatie niet wordt terugverdiend, is voor de ontwikkelaar te groot. Sommige herontwikkelaars zien wel degelijk kansen, maar ook grote technische en procesonzekerheden: wil de belegger meewerken aan fiscaal vriendelijke levering en is de gemeente in staat om binnen enkele weken vragen te beantwoorden? (SBR, 2010).

Ook vormen de sterk gescheiden werelden van ontwikkelaars en beleggers in vastgoed een lastig punt bij transformatie. SBR (2007) en Van der Voordt e.a. (2007) stellen dat dit het gesprek bemoeilijkt tussen kantooreigenaren en herontwikkelaars. De partijen hebben andere financiële vertrekpunten, andere verantwoordingsstructuren, andere rekengrondslagen, andere rendementseisen en andere beleggingshorizonten. Uiteindelijk zijn het ook andere 'soorten' mensen met verschillende competenties. Al deze verschillen maken communicatie tussen herontwikkelaars en beleggers lastig. In veel haalbaarheidstudies voor transformatie wordt de conclusie getrokken dat transformatie geen optie is, omdat de waarden van de twee partijen te ver uit elkaar liggen.

2.3.4 Corporaties

Ook de woningcorporaties komen vanuit hun kennis en maatschappelijke doelstellingen in beeld bij transformatie (Voordt e.a., 2007). Zij hebben kennis over de lokale woningmarkt, bouw en exploitatie. Corporaties hebben de opdracht om actief de leefbaarheid in buurten en wijken te bevorderen, daarom zijn ze een vaste partner van de gemeente in de stedelijke vernieuwingsgebieden. Als verhuurder is de corporatie langdurig met haar woningbezit in de buurt en de wijk aanwezig en heeft zij dus alle belang bij de leefbaarheid ervan. Ook zijn corporaties op zoek naar mogelijkheden om het aanbod van huurwoningen te kunnen vergroten voor de huidige vraag. Corporaties zijn, vanwege hun bijzondere status en financiële mogelijkheden, een zeer geschikte partij voor transformatieprocessen. Dit geldt in het bijzonder wanneer een toevoeging kan worden gedaan aan het woningbestand dat bestemd is voor hun doelgroepen, die op een andere wijze niet tot stand zou kunnen komen.

2.3.5 Beleggers

In de jaren zestig zijn kantoorgebouwen ontdekt als interessante beleggingsobjecten (Voordt e.a., 2007). Beleggen in vastgoed was en is in trek (SBR, 2007). Tot de economische recessie was er veel kapitaal beschikbaar. Door de grote druk om dit kapitaal onder te brengen in beleggingen met aantrekkelijke rendementen, is de belangstelling voor vastgoed sterk toegenomen. De taxatiewaarde van een kantoor wordt gebaseerd op de huurcontracten. Het belang van beleggers is om de boekwaarde van hun kantoorpanden zo hoog mogelijk te houden. Dit heeft meerdere redenen (Voordt e.a., 2007). Ten eerste geeft een verlaging van de vraaghuur een ongewenst signaal af aan de zittende huurders en potentiële huurders, wat voor de beleggers een grote negatieve invloed heeft op de onderhandelingen. Ook is het imago van het object, en dus het imago van de eigenaar, sterk verbonden met de huur die voor het pand wordt betaald. Tot slot is de hoogte van de huur vaak ook grondslag voor de verrekening van de managementfee. Deze factoren hebben ertoe geleid dat de huidige boekwaarde veel hoger is dan de marktwaarde van een (leegstaand) pand.

Er worden twee typen beleggers onderscheiden. Het minder courante deel van de kantoorpanden is vooral in handen van kleinere institutionele beleggers en particulieren die beleggen in maatschappen en commanditaire vennootschap fondsen (SBR, 2007). Zij steken hun geld in vastgoed om fundament en spreiding in een beleggingsportefeuille te krijgen. Vastgoed wordt gezien als een veilige belegging; de huurinkomsten en een de jaarlijkse indexering ervan zorgen voor een

goed rendement. De (historisch gezien) stijgende prijzen leidden voorheen tot een leuke 'exitbonus'. In tegenstelling tot bij beleggen in aandelen, houden particuliere beleggers in vastgoed geen rekening met de mogelijkheid van waardedaling. Daarnaast zijn er institutionele beleggers en grote(re) beleggingsinstellingen, de deelnemers van de zogenaamde 'ROZ/IPD Vastgoedindex' (Voordt e.a., 2007). Zij vormen het bovenste segment van de totale vastgoedmarkt. Dit zijn als het ware de 'eerste categorie beleggers' die hun panden na verloop van tijd doorverkopen aan particuliere beleggers.

De rationeel handelende beleggers hebben een portefeuille met verschillende panden (SBR, 2010). De leegstand is ingecalculeerd en maakt onderdeel uit van een portefeuille waarin goede en slechte resultaten elkaar in evenwicht houden. Beleggers vinden leegstand dan ook vervelend, maar geen acuut probleem. Pas bij verkoop hoeft de eigenaar zijn verlies te nemen. Een belegger heeft dan ook zelden haast om te verkopen. Janssen-Jansen (2010) geeft bovendien aan dat het voor internationale beleggers financieel aantrekkelijk is om buitenlands bezit te hebben. Investeren in Nederlands vastgoed is veilig en door de fiscale regelgeving zijn panden zelfs nog aantrekkelijk als ze leegstaan.

Hoewel men zou verwachten dat beleggers hun leegstaande kantoorpanden willen verkopen of tijdelijk willen uitbesteden aan bijvoorbeeld studentenhuiseigenaren, is niets minder waar (Voordt e.a. e.a. 2007; Harmsen en Waal, 2008). Een kantoor dat in gebruik is voor een niet-kantoorfunctie, heeft een lagere waarde dan waarvoor het als kantoorpand in de boeken staat. Daarom willen eigenaren niet verkopen en wachten ze op nieuwe huurders. Zolang er echter een overschot is op de kantorenmarkt, is het niet reëel te verwachten dat deze kantoren tegen de boekwaarde verkocht gaan worden. Naast deze financiële overwegingen spelen bij het tijdelijk uitbesteden voor een andere functie onbekendheid met het fenomeen en angst voor beheersproblemen mee (SBR, 2007).

De Taskforce Transformatie (2010) stelt dat eigenaren en/of beleggers weinig probleembesef en verantwoordelijkheidsgevoel hebben met betrekking tot leegstand. Zij is van mening dat afboeking naar realistische boekwaardes noodzakelijk is. Veel eigenaren lijken te worden overvallen door de problemen die met veroudering gepaard gaan (Korteweg 2002). SBR geeft aan dat geen enkele belegger op dit moment de maatschappelijke verantwoordelijkheid lijkt te voelen om naast het realiseren van nieuwe kantoorpanden, de oude op te ruimen (2007).

Door de huidige economische recessie⁶ is het echter zo dat portefeuilles fors in waarde dalen (FGH Vastgoedbank, 2010). Ook Gelinck (2008) geeft aan dat de leegstand in 2008 en 2009 flink is opgelopen en dat beleggers vaker gedwongen zijn tot het verlagen van de boekwaarde. Het indirect rendement op kantoorbeleggingen over heel 2008 was negatief en bedroeg gemiddeld vijf en een half procent voor de grote, institutionele ROZ-IPD beleggers. Taxateurs melden medio 2009 ook afwaarderingen van tien tot twintig procent voor incidentele panden. Door de lagere boekwaarden en aanneemkosten, zien het SBR en de Provincie Utrecht kansen voor transformatie waar die voorheen financieel niet te realiseren waren.

2.3.6 Tijdelijk vastgoedbeheerders

Leegstaande kantoren worden vaak beheerd door anti-kraakorganisaties. Vaak doen zij meer dan alleen het plaatsen van tijdelijke bewoners als antikraakwacht (Harmsen en Waal, 2008). Ze regelen een beveiligingspakket, informeren buurtbewoners, sluiten verzekeringen af en controleren de panden maandelijks op de staat van onderhoud en hygiëne. Doordat met de bewoners een bruikleenovereenkomst en geen huurovereenkomst wordt gesloten, kunnen de eigenaren binnen vier weken weer over hun pand beschikken. Harmsen en Waal zijn van mening dat dergelijke organisaties, gezien de controle op staat en onderhoud en de snelle beschikbaarheid als dat nodig is, op een nuttige manier in het gat van de leegstandsmarkt zijn gesprongen. De eigenaar wordt zo tijd geboden om op zoek te gaan naar een passende herbestemming, zonder dat het pand vervalt.

Hoopen e.a. (2008) geven ook aan dat in het geval van beheer van panden door anti-kraakwachten formeel aan de vereisten van het bestemmingsplan, de bouwverordening en het

⁶ Hiermee wordt bedoeld op de wereldwijde recessie vanaf omstreeks 2008.

bouwbesluit dient te worden voldaan. In de praktijk worden deze regels dikwijls niet (geheel) nageleefd en gehandhaafd. Hoewel door anti-kraak verloedering wordt tegengegaan, beschouwen Hoopen e.a. het niet als een alternatief voor leegstand, aangezien er vaak zeer veel vierkante meters per antikraakwacht worden beheerd.

Na deze schets van relaties binnen het publieke en private domein, komen in de volgende paragraaf mogelijke beleidsoplossingen aan bod.

2.4 Beleidsoplossingen: het bestrijden van leegstand

Het geschetste netwerk levert belemmeringen en kansen op voor het vraagstuk van leegstaande kantoren. In deze paragraaf komen de gevolgen en oorzaken van de leegstand van kantoorruimte aan bod en worden verschillende beleidsoplossingen weergegeven.

2.4.1 Gevolgen leegstand

Voor gemeenten is leegstand van kantoren op twee manieren te beoordelen. Een bepaalde mate van leegstand is positief, omdat bedrijven zich dan gemakkelijk kunnen vestigen in de gemeente. Ook zijn de kosten voor huisvesting lager dan wanneer er een tekort is aan kantoorruimte. Deze twee ontwikkelingen trekken bedrijvigheid aan en dat is goed voor de werkgelegenheid (NICIS, 2006). Anderzijds leidt leegstand tot problemen voor gemeenten. Ten eerste zijn er negatieve gevolgen voor de omgeving. Leegstand leidt tot verloedering en uiteindelijk kunnen zich sociale problemen voordoen (Voordt e.a., 2007; Taskforce Transformatie, 2010). Daarnaast is veel leegstand negatief voor het imago van het vestigingsklimaat van de gemeente (Harmsen en Waal, 2008). De gemeente is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening op haar niveau. Het is dan ook problematisch dat er nieuwbouw plaatsvindt op onbebouwd buitengebied, terwijl er goede ongebruikte binnenstedelijke locaties beschikbaar zijn. Hetzelfde geldt voor het omvangrijke aantal leegstaande kantoren, gezien vanuit de voortdurende krapte op de woningmarkt (Taskforce Transformatie, 2010).

Voor eigenaren had de leegstand tot voor kort relatief weinig financiële consequenties. De verkoop- en boekwaardes van kantoren bleven hoog (SBR, 2007). Hoewel de leegstand de afgelopen tien jaar al omvangrijk was, zijn de negatieve gevolgen voor eigenaren en beleggers pas sinds de recessie sterk voelbaar geworden. FGH Vastgoedbank (2010) geeft aan dat het aantal leegstaande kantoren verder is toegenomen, dat de beschikbaarheid van geld sterk is afgenomen en dat de risico's in bepaalde delen van de vastgoedmarkt veel hoger zijn geworden. De recessie heeft de vastgoedsector 'onvoorstelbaar hard' geraakt (FGH Vastgoedbank (2010: 13)). Beeldbepalend voor 2009 zijn faillissementen, afschrijvingen, reorganisaties en uitstel van de nieuwbouwplannen.

2.4.2 Oorzaken leegstand

Ook in de jaren tachtig en negentig was tijdens economische slechte tijden sprake van een aanzienlijke leegstand (SBR 2007 en 2010). Zodra de economie weer aantrok, werden de leegstaande kantoren weer in gebruik genomen. De afgelopen twintig jaar was er sprake van economische groei en groeide de kantorenvorraad met maar liefst zeventig procent. Toen de economie in 2002-2003 vertraagde, werden er nog veel panden opgeleverd. Hierdoor nam de leegstand toe en kwamen de huurprijzen onder druk te staan. Er werd verwacht dat door de lage rente en lage huurprijzen de leegstaande panden weer in gebruik zouden worden genomen. Toen de economie echter vanaf 2004 weer aantrok, bleef het percentage leegstand aanzienlijk (Korteweg, 2002; Harmsen, 2008; Janssen-Jansen, 2010; FGH Vastgoedbank, 2010). Vanaf 2009 is volgens SBR duidelijk dat de vraag naar kantoren afneemt, terwijl er nog nieuwe kantoren op de markt komen. De huidige 'dip' in de kantorenmarkt is meer structureel dan de voorgaande.

De hoofdoorzaak van de leegstand van kantoren is simpelweg dat er een overschot is aan kantoorruimte, dat de afgelopen jaren steeds groter is geworden (Korteweg, 2002; NICIS, 2006; Voordt e.a., 2007; SBR, 2007; Harmsen en Waal, 2008; Janssen-Jansen, 2010). Dit overschot van kantoren is voor een deel toe te schrijven aan de zogenaamde *varkenscyclus*. Dit is een economisch verschijnsel waarbij overschotten en tekorten van een product elkaar afwisselen, doordat aanbieders

massaal reageren op de hoogte van de prijzen. Tegen de tijd dat deze reactie doorwerkt op het aanbod, dus dat kantoren op de markt worden gebracht, is de prijs weer gedaald. Door de lange tijd tussen het moment waarop tot een investering wordt besloten en het moment waarop die investering het aanbod gaat beïnvloeden, ontstaan er overschotten. Wanneer kantoorruimte beschikbaar komt die is gepland in economisch goede tijden is de vraag vaak al afgezwakt, terwijl gebruikers in economisch slechte tijden de neiging hebben om hun huisvesting te handhaven of in te perken.

Een andere oorzaak van de leegstand is de *vroegtijdige veroudering* van kantoorpanden (Korteweg, 2002). De bouwtechnische levensduur van kantoorpanden is veel langer dan de periode waarin de panden voldoen aan de eisen van gebruikers. De uitstraling, de bereikbaarheid en het comfort voldoen al snel niet meer aan de kwaliteitseisen. Verouderde kantoorpanden kennen een verminderde bruikbaarheid en/of aantrekkelijkheid van het pand en/of de locatie voor de kantoorfunctie. Representativiteit, uitstraling en atmosfeer zijn voor kantoorgebruikers even belangrijk geworden als bereikbaarheid en werkomgeving. Vooral de kantoren op monofunctionele kantoorparken zijn functioneel en economisch verouderd. Het gaat vaak om locaties in de buurt van ringwegen met een geïsoleerde ligging, die slecht zijn aangesloten op stedelijke voorzieningen.

Korteweg (2002) onderscheidt naast veroudering van alleen het pand zelf, relatieve veroudering die te maken heeft met positie van het pand ten opzichte van andere panden en/of de veranderde opvattingen van gebruikers. Deze relatieve veroudering wordt versterkt door een ruim aanbod van nieuwe kantoorpanden, waardoor de bestaande kantoorpanden minder aantrekkelijk zijn voor gebruikers. De dynamische, veeleisende kantoorhoudende sector stimuleert de productie van nieuwe kantoorruimte, maar zorgt via verplaatsing tevens voor leegstand in delen van de bestaande voorraad. Gebruikers stromen door naar nieuwe kantoorpanden die in huurprijs niet of nauwelijks duurder zijn, waardoor verouderde panden structureel leeg komen te staan (Korteweg, 2002; Voordt e.a., 2007; Hoopen e.a., 2008; Harmsen e.a., 2008).

Opvallend aan de kantorenmarkt is dat het ontwikkelen van *nieuwe kantoren* nog steeds lucratief is, zowel voor ontwikkelaars, beleggers, eigenaren, huurders als gemeenten (Hoopen e.a., 2008). Er blijft vraag naar nieuwe, kwalitatief hoogwaardige kantoren en naar kleinschalige kantoren. De grootschalige ontwikkeling van nieuwe kantoren houdt de verplaatsingsmarkt in stand. De werkgroep Laten we Nederland mooier maken (2010) geeft hiervan een treffend voorbeeld “KPMG nam begin dit jaar intrek in een markant nieuw hoofdkantoor. (...) Geweldig. Maar KPMG laat wel een gigantisch oud kantoor in Amstelveen achter.” Bovendien is het ontwikkelen van nieuwe kantoren veel aantrekkelijker dan het verbouwen van bestaande panden. Het eerste levert de betrokken actoren financieel voordeel op, terwijl het opknappen of transformeren geld kost. Hierdoor worden weinig leegstaande kantoren aan de markt onttrokken (Korteweg, 2002).

2.4.3 Oplossingsrichtingen

“Daar waar het structurele aanbod aanzienlijk is, lijkt het niet zinvol om nieuwe kantoorruimte aan de markt toe te voegen, zonder iets te ondernemen met het bestaande aanbod. Dan is sprake van bouwen voor de leegstand” (DTZ Zadelhoff, 2010b: 10). Voor de huidige leegstaande kantoren zijn drie oplossingsrichtingen mogelijk: hergebruik, transformatie en vervanging. De sturing van nieuwbouw is de vierde oplossingsrichting.

Hergebruik, het bij de tijd te brengen van verouderde kantoorpanden, wordt ook wel ‘upgraden’ genoemd. Dit heeft als doel het pand beter verhuurd te krijgen, minder operationele kosten te maken en/of een hogere opbrengst per vierkante meter te genereren. Er is nog steeds een grote vraag naar kwalitatief goede kantoren, daarom is het denkbaar om een deel van de voorraad te upgraden (SBR, 2007). Anderzijds vormt het overschot van kantoren een barrière voor investeringen in de vernieuwing van verouderde panden, omdat niet zeker is dat er gebruikers voor het opgeknapt pand kunnen worden gevonden (Korteweg, 2002). Volgens Voordt e.a. (2007) is hergebruik voor veel kantoorpanden geen reële optie vanwege het structurele overaanbod. Ongeveer één zesde van de leegstaande kantoren wordt door experts als kansarm of kansloos beschouwd voor hergebruik. Kansarm houdt in dat er veel aanpassingen nodig zijn, wil het gebouw

weer als kantoorpand in gebruik worden genomen. Voor een kansloos kantoor geldt dat niemand het gebouw opnieuw als kantoor wil gebruiken, ook niet na upgrading. Naast alleen het opknappen van het pand, kan ook worden gedacht aan een andere kantoorfunctie, zoals een bedrijfsverzamelgebouw.

Transformatie houdt in dat kantoren worden omgezet naar een andere functie, zoals hotel of woonruimte. Ook over de marktpotentie van deze oplossing voor structureel leegstaande kantoren lopen de meningen uiteen. Enerzijds wordt gesteld dat transformatie op dit moment weinig kansrijk is vanwege hoge kosten, fysieke en juridische obstakels (Hoopen e.a., 2008). Anderzijds wordt het transformeren van kantoren als één van de mogelijke oplossingen gezien om panden een aantrekkelijke functie te geven (Voordt e.a., 2007). Vooral de transformatie naar woningen wordt gezien de steeds grotere vraag naar woonruimte in de grote steden, interessant gevonden (NICIS, 2006; SBR, 2007 en 2010). SBR (2007) heeft onderzoek gedaan naar gerealiseerde transformaties, deze betreffen vrijwel allemaal één gebouw waarvoor 'toevallig alles klopte'. Dit houdt in dat het gebouw grotendeels leegstond en dat voor een nieuwe functie eenvoudig kon worden aangesloten op de omgeving. Bij heel veel leegstaande kantoren is dit echter niet het geval. Daarom "moet van transformatie van kantoren naar woningen geen al te substantiële bijdragen worden verwacht aan het terugdringen van de leegstand op de kantorenmarkt en het wegwerken van de achterstand in de woningproductie" (Voordt e.a., 2007: 200).

Transformatie kent voordelen ten opzichte van nieuwbouw. In vergelijking met nieuwbouw zijn besparingen mogelijk op bouwtijd en bouwkosten. Ook is transformatie een 'voorbeeldige invulling' van duurzaam bouwen: er is minder sloopafval en bestaande materialen worden veel langer gebruikt. Tot slot kan dankzij transformatie functiemenging worden gerealiseerd en kan een dynamisch woonmilieu ontstaan met een grote variatie aan woon- en werkstijlen (Voordt e.a., 2007). Het transformeren van kantoren naar andere bestemmingen kent ook risico's, zoals de technische complexiteit. SBR (2007) geeft aan dat er voor de herontwikkelaar ook verschillende risico's zijn in het kader van het ruimtelijke ordeningsbeleid, waardoor zij bereid moet zijn om gedurende lange tijd eigen vermogen in te brengen tegen een lage vergoeding en met een aantal grote onzekerheden. Bovendien moeten de gemeente en andere belanghebbenden willen meewerken aan een dergelijke wijziging. Daarnaast is volgens SBR (2007) sprake van financiële risico's bij transformatie. Het is maar de vraag of getransformeerde vastgoed kostendekkend te verhuren is, vanwege een hoge aankoopprijs en/of hoge transformatiekosten. Tot slot is er een gebrek aan expertise op het gebied van transformeren (Harmsen en Waal, 2008; SBR, 2010). SBR geeft aan dat zowel eigenaren, als ontwikkelaars, als gemeenten geen gedocumenteerde praktijkkennis en een daarvan afgeleid instrumentarium hebben. "Ieder project begint weer bij nul" (SBR, 2010: 3).

Bovendien staat tweederde van de aangeboden kantoren op onaantrekkelijke, monofunctionele locaties en zijn zij minder kansrijk voor transformatie (SBR, 2007; Voordt e.a., 2007). In veel gevallen is daarom transformatie van één pand niet voldoende, maar zal de hele locatie moeten worden getransformeerd. Janssen-Jansen (2010) geeft ook aan dat transformatie op monofunctioneel kantoorgebied kostbaar is en dat de luchtkwaliteit en geluidsisolatie niet aan de wettelijke eisen voldoen. Bij het transformeren van meerdere panden stuit men op een dilemma (SBR, 2007). Niets doen levert eigenaren van leegstaande kantoorpanden een dalend rendement op, maar investeren in het opknappen of transformeren van het eigen pand kan ertoe leiden dat de collega-belegger zijn kantoor ook kan verhuren. Daarnaast leveren het versnipperd eigendom en de internationale beleggingen in kantoorpanden organisatorische problemen op. Gebouweigenaren zullen onderling afspraken moeten maken. SBR schetst een langdurig en intensief traject met een aanzienlijk risico op opportunistisch gedrag van (tussentijds wisselende) eigenaren.

Bij het *vervangen* van verouderde kantoorpanden, worden nieuwe gebouwen gerealiseerd op de grond waar kantoren zijn gesloopt (NICIS, 2006). Op deze manier wordt nieuwbouw op onbebouwde grond voorkomen. Harmsen en Waal (2008) en Laten we Nederland mooier maken (2010) geven dan ook de voorkeur aan vervanging boven uitbereiding op nieuwe bouwgrond. Gemeenten hebben de maatschappelijke verantwoordelijkheid om terughoudend te zijn met bouwplannen op nieuwe bouwlocaties en daarnaast is er zelden ruimte voor nieuwbouw doordat

veel goede locaties al bebouwd zijn. De kantorenmarkt richt zich in de toekomst dan ook steeds meer op herstructurering van bestaande kantoorgebouwen (DTZ Zadelhoff, 2010b; FGH Vastgoedbank, 2010).

In alle publicaties wordt benadrukt dat *ingrijpen in het aanbod* nodig is, omdat de ontwikkeling van nieuwe kantoorruimte in de toekomst ‘gezond’ moet blijven. “Oplossingen voor het moment dat kantoorruimten al lang leegstaan en geen verhuur meer mogelijk blijkt, te veel doet denken aan dweilen met de kraan open” (Hoopen e.a. 2008: 17). Er wordt dan ook gepleit voor een proactief kantorenbeleid, waarin de nieuwbouw van kantoren wordt gebaseerd op de vastgestelde behoefte en op de levensfase van bestaand vastgoed. FGH Vastgoedbank (2010) en Janssen-Jansen (2010) pleiten in dit kader voor regionale samenwerking. Janssen-Jansen stelt vast dat op dit moment het individuele belang van gemeenten – verdienen aan gronduitgifte om dit te herinvesteren in de gemeente – vóór het regionale belang – een gezonde kantorenmarkt – gaat. Ook FGH Vastgoedbank acht regionale afstemming ‘onvermijdelijk’. FGH Vastgoedbank (2010) en Janssen-Jansen (2010) pleiten voor het kantoor-voor-kantoor principe; de verplichting dat partijen voor ieder nieuw te bouwen kantoor in dezelfde verhouding kantoorruimte aan de markt moeten onttrekken. FGH Vastgoed wil hiervoor een fonds in het leven roepen dat als financiële basis kan dienen voor het transformeren of uit de markt nemen van kantoorpanden.

Uit dit theoretisch kader blijkt dat de inrichting van de ruimte binnen de overheid primair bij gemeenten ligt. Zij maken deel uit van een lokaal netwerk van private actoren, waarvan sommige erg machtig zijn. Er is weinig coördinatie op de kantorenmarkt. Over de geschiktheid van oplossingen voor het bestaande (vaak verouderde) overschot aan kantoren lopen de visies van de actoren uiteen, ook blijkt de gewenste afstemming tussen gemeenten bij het realiseren van nieuwe kantoorpanden complex te zijn. In het volgende hoofdstuk wordt uiteengezet op welke manier de omgang van gemeenten met de leegstand van kantoren wordt onderzocht.

3. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Het doel van dit onderzoek is inzicht te verkrijgen in de manier waarop gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe het empirisch onderzoek is uitgevoerd. De keuze voor het type onderzoek, de selectie van de onderzoeksgroep, de onderzoeksmethoden, de respons, de analyse van de resultaten en de betrouwbaarheid en validiteit komen aan bod. Op chronologische volgorde zullen telkens de expertinterviews, de enquête en tot slot de interviews met gemeenteambtenaren worden behandeld.

3.1 Kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek wordt beschreven hoe gemeenten omgaan met leegstand van kantoorpanden binnen het netwerk van publieke en private actoren. Hierover is in bestaand bestuurskundig onderzoek weinig bekend. Het onderzoek is gedaan onder grote(re) gemeenten waar ruimte schaars is. Het beschrijvende en explorerende karakter maakt, samen met het relatief kleine aantal onderzoekseenheden, een voornamelijk kwalitatieve onderzoeksmethode het meest geschikt.

Boeije e.a. (2005) geven de volgende definitie van dit type onderzoek: "In kwalitatief onderzoek richt de vraagstelling zich op onderwerpen die te maken hebben met de wijze waarop mensen (en organisaties) betekenis geven aan de sociale omgeving en zich op basis daarvan gedragen. Er worden onderzoeksmethoden gebruikt die het mogelijk maken om het onderwerp vanuit het perspectief van de onderzochte mensen te leren kennen met het doel om het te beschrijven en waar mogelijk te verklaren." Kwalitatief onderzoek heeft een aantal kenmerken. Zo ontwikkelt de onderzoeker zelf onderzoeksinstrumenten die tijdens de dataverzameling verder worden verfijnd. Ook wisselen de dataverzameling en analyse elkaar af en wordt gezocht naar patronen in de lokale context. Deze drie principes zijn in dit onderzoek toegepast bij de interviews. Voor de interviews zijn topiclijsten opgesteld en is de verzameling van gegevens afgewisseld met de analyse, waardoor het tussentijdse resultaat is getoetst bij de volgende interviews. Ook zijn de resultaten van de kwantitatieve enquête input geweest voor de vervolginterviews.

Naast inzicht in de wijze waarop gemeenten de leegstand van kantoorruimte ervaren, geeft dit onderzoek ook inzicht in het feitelijke beleid van gemeenten op het gebied van kantoorontwikkeling en leegstandsbestrijding. Hiervoor is een kwantitatieve enquête afgenomen onder gemeenten. In deze enquête zijn schriftelijke vragen vastgelegd met bijbehorende vaste antwoordcategorieën.

3.2 Selectie onderzoeksgroep

Hieronder wordt uiteengezet hoe de selectie van de experts, de gemeenten en de randgemeenten heeft plaatsgevonden. Aan het eind van deze paragraaf wordt dit weergegeven in een schematisch overzicht.

Door middel van de *expertinterviews* is getracht het probleem van leegstaande kantoren en de mogelijke oplossingen vanuit verschillende invalshoeken in kaart te brengen. Daarom zijn verschillende respondenten uit het netwerk van de overheid, het marktnetwerk en vanuit het perspectief van de wetenschap geselecteerd. Met betrekking tot het *overheidsniveau* is vanuit alle niveaus één respondent benaderd: één ambtenaar van de gemeente, één van de provincie en één van het Rijk. Daarnaast is contact gelegd met NICIS, een onderzoeksbureau voor grote steden. Voor het *marktnetwerk* is één (kleine) herontwikkelaar en één organisatie voor de bouw (projectontwikkelaars) benaderd. Ook is contact gelegd met adviesbureau STOGO dat werkt aan een onderzoeksopdracht onder kantooreigenaren. Tot slot zijn twee *wetenschappelijke onderzoekers* benaderd die recentelijk onderzoek hebben gedaan naar de leegstand van kantoorruimte of de mogelijkheden van transformatie. Eén vanuit planologisch en één van bouwkundig perspectief. In totaal hebben negen expertinterviews plaatsgevonden. Twee interviews, met een rijksambtenaar en met een onderzoeker die contact heeft met vastgoedeigenaren, zijn in de afrondende fase van het onderzoek gehouden. Op deze manier konden hun perspectieven op de resultaten worden verwerkt in de definitieve versie.

Vanwege de beperkte tijd was het niet mogelijk om alle actoren binnen de netwerken te benaderen. Binnen het netwerk van de overheid zijn de drie bestuurlagen geselecteerd, omdat zij juridisch van elkaar afhankelijk zijn. Bij de selectie van actoren uit de markt is getracht om kennis te vergaren over beleggers, projectontwikkelaars en herontwikkelaars. Er is niet gesproken met kantoorgebruikers, omdat over hun positie al relatief veel bekend is in de bestaande literatuur. Er heeft ook geen interview met een corporatie plaatsgevonden, omdat hun kennis grotendeels is vergaard via het interview met de herontwikkelaar. Tot slot is niet gesproken met tijdelijke vastgoedbeheerders, omdat zij geen actieve rol spelen bij de leegstandsbestrijding.

Vervolgens heeft een selectie van *gemeenten* plaatsgevonden. Er is gekozen voor gemeenten waar een grote druk is op (woon)ruimte. Vanuit maatschappelijk opzicht zijn daar leegstaande kantoren zeer ongewenst. De druk op ruimte is geoperationaliseerd in het criterium van minimaal 2.500 inwoners per vierkante kilometer. Om er zeker van te zijn dat er gemeenten worden geselecteerd met voldoende bedrijvigheid, en dus kantoorpanden, is het tweede selectiecriterium dat de gemeente minimaal 50.000 inwoners moet hebben. Volgens de statistieken van het CBS (2009) voldoen er 19 gemeenten aan deze twee criteria. Met uitzondering van de gemeente Nijmegen bevinden deze gemeenten zich in provincies die worden aangemerkt als typische kantoorprovincies.

De enquête is per gemeente verstuurd naar zowel een ambtenaar van ruimtelijke ordening als een ambtenaar van economische zaken. Hier is voor gekozen omdat uit de expertinterviews bleek dat zij vanuit verschillende belangen de leegstand anders ervaren en andere prioriteiten leggen. De meerderheid van de enquêtes is gericht verstuurd naar een specifieke ambtenaar. De contactgegevens van deze personen zijn via de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en via de experts verzameld. Er zijn dus twee enquêtes verstuurd per gemeente, wat neerkomt op 38 enquêtes totaal. De enquête is zowel digitaal als schriftelijk verspreid. Voor de digitale versie is gebruik gemaakt van thesistools.nl, een website waarop studenten online een enquête kunnen plaatsen. Vanwege de kleinschaligheid en het gebruik van contactpersonen werd verwacht dat een groot deel van de 19 gemeenten een ingevulde enquête zouden terugsturen.

Het empirisch onderzoek is afgesloten met *vervolginterviews* bij gemeenten. Uit de enquête bleek dat er drie typen gemeenten te onderscheiden zijn die de leegstand anders interpreteren en ander beleid voeren op dit gebied. De centrumgemeenten met de vier grote steden, de randgemeenten daaromheen en een derde groep stadsgemeenten, die niet tot de voorgaande twee horen. Gedurende het onderzoek bleek dat randgemeenten zich in een bijzonder complexe situatie bevinden, daarom zijn zij benaderd voor een vervolgininterview.

Tabel 2. Overzicht selectie onderzoeksgroep

Onderzoeksmethode	Respondenten	Totaal
Interviews experts	Overheid: 4 Markt: 3 Wetenschap: 2	9
Enquête	Alkmaar, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Delft, Den Haag, Gouda, Haarlem, Hoorn, Leiden, Nieuwegein, Nijmegen, Purmerend, Rotterdam, Schiedam, Spijkenisse, Utrecht, Veenendaal, Vlaardingen en Zoetermeer.	19
Interviews randgemeenten	A, B, C ⁷ .	3

⁷ Vanwege anonimiteit van de geïnterviewde ambtenaren van randgemeenten zijn deze aangeduid met een letter.

3.3 Onderzoeksmethoden

Het empirisch onderzoek is gestart met het *in kaart brengen van de leegstand* voor de 19 gemeenten in de jaren 2003, 2005, 2007 en 2009. De meest betrouwbare bron, die in veel publicaties over leegstaande kantoren wordt aangehaald, is DTZ Zadelhoff. Zij registreert leegstand met behulp van haar regiokantoren. In haar publicaties *Cijfers in perspectief* (2006) en *Nederland compleet* (2008 en 2010) is voor een groot deel van de 19 geselecteerde gemeenten het percentage leegstand ten opzichte van de totale voorraad kantoorruimte opgenomen. DTZ Zadelhoff heeft geen leegstandscijfers van de gemeente Hoorn, Purmerend, Spijkenisse en Vlaardingen. Daarnaast ontbreken bij de gemeente Alkmaar en Delft data over de jaren 2007 en 2009 respectievelijk 2003. Getracht is om deze informatie te achterhalen door middel van publicaties van andere onderzoeken en de kantorenmonitors van de gemeenten. Vanwege de complexiteit van de meetbaarheid van leegstand is de informatie uit deze bronnen beperkt onderling vergelijkbaar. Waar gebruik is gemaakt van een andere bron dan DTZ Zadelhoff, staat dit expliciet vermeld.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de relatieve leegstand per gemeente, geoperationaliseerd in de leegstand van kantoorruimte ten opzichte van de totale hoeveelheid kantoorruimte. De gemeenten zijn in vier categorieën verdeeld wat betreft de mate waarin leegstand een probleem is. Er zijn gemeenten waarin leegstand geen probleem is. Dit zijn gemeenten waar de leegstand lager is dan gemiddeld en niet is toegenomen in de periode 2003 tot en met 2009. Ook de gemeenten waar de leegstand laag is, maar wel toenam, hebben nauwelijks een probleem. Bij leegstand die hoger is dan gemiddeld en afneemt, is er sprake van een redelijk probleem. Tot slot hebben gemeenten met een hoge leegstand die ook toeneemt een groot probleem. Het complete cijferoverzicht is opgenomen in het resultatenhoofdstuk.

Vervolgens zijn er *interviews met experts* gehouden. Hiervoor is een topiclijst samengesteld, die is gestructureerd naar de deelvragen (zie hoofdstuk 1) en is gebaseerd op de literatuur. Door de zeer diverse achtergronden van de experts zijn deze interviews verschillend verlopen. In het ene interview werd uitgebreid stilgestaan bij de rol van de markt, terwijl het andere interview vooral over de rol van de overheid ging. Soms lag de nadruk ook sterker bij de probleemanalyse, terwijl andere interviews voornamelijk betrekking hadden op (een) oplossingsrichting(en). Om de respondenten te motiveren zo open mogelijk te spreken, is toegezegd de resultaten anoniem te verwerken. De topiclijst voor deze interviews is toegevoegd in bijlage 1.

Op basis van de literatuur en de expertinterviews is een *enquête* uitgezet onder de negentien geselecteerde gemeenten. De vragen zijn gebaseerd op de deelvragen: de mate waarin zij de leegstand van kantoorruimte als probleem ervaren, de ruimte die hen vanuit Rijk en provincie wordt geboden, de rol die zij inneemt in het lokale netwerk en het beleid dat zij voert op het gebied van leegstandsbestrijding. Er is getracht de vragen zo neutraal mogelijk te stellen, om de kans op sociaal wenselijke antwoorden te verkleinen. Zo is bijvoorbeeld niet verwezen naar de bestaande leegstandscijfers. Ook is anonimiteit gegarandeerd, zodat respondenten zo min mogelijk terughoudend zouden zijn in het geven van antwoorden. Verder is voor de werkbaarheid gekozen voor voornamelijk meerkeuzevragen. Bij vragen die mogelijk toelichting behoeven en aan het eind van de enquête hadden respondenten de mogelijkheid om een open antwoord te geven. Bij de meerkeuzevragen is gebruik gemaakt van twee of vier antwoordopties. Op sommige vragen konden de respondenten met 'ja' of 'nee' antwoorden, bij andere met 'geen', 'nauwelijks', 'redelijk' of 'groot'. Er is gekozen voor vier in plaats van vijf categorieën, zodat de respondenten niet de mogelijkheid is geboden om neutrale antwoorden te geven. De enquête is te vinden in bijlage 3.

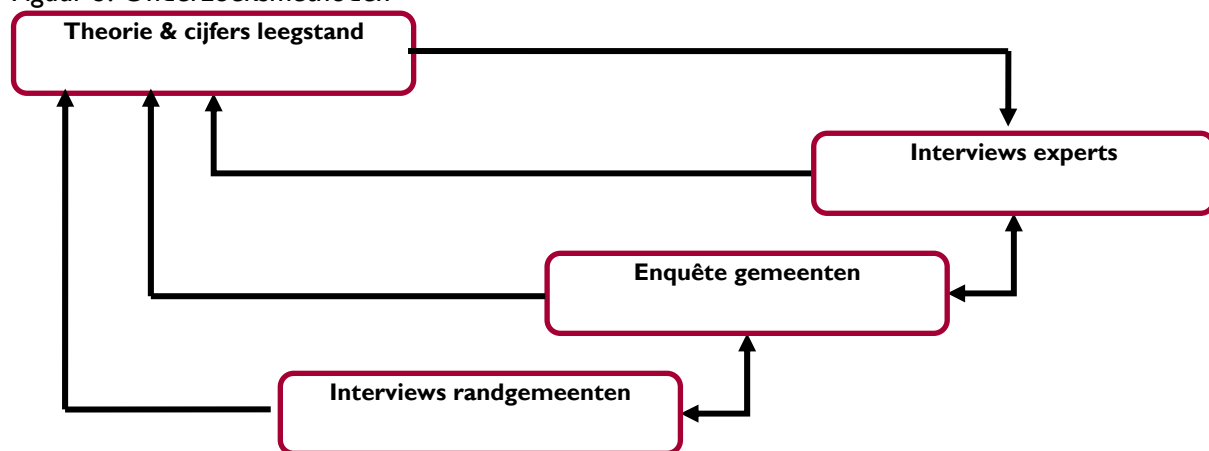
Het empirisch onderzoek is afgesloten met *vervolginterviews* bij drie randgemeenten. Bij deze interviews is gebruik gemaakt van een algemene topiclijst op basis van de voorlopige enquêteresultaten, deze is te vinden in bijlage 5. Daarnaast is per gemeente een overzicht gemaakt van de specifieke enquête-uitkomsten, zodat in het interview doorgevraagd kon worden naar opvallende antwoorden. In deze interviews is getracht een beeld te krijgen van de wijze waarop de leegstand van kantoren wordt ervaren en hoe het besluitvormingsproces verloopt. Ook hierbij zijn

politiek gevoelige onderwerpen aan bod gekomen en is, omwille van de openheid, gekozen voor anonimiteit.

Deze combinatie van opeenvolgende onderzoeksmethoden vraagt om een toelichting. Ten eerste de resultaten van expertinterviews. Deze zijn teruggekoppeld naar de theorie en daarnaast is tijdens de interviews verwezen naar wetenschappelijke publicaties, waardoor het theoretisch kader verder is aangevuld. In de interviews met experts is de vertaalslag gemaakt van abstracte begrippen naar de beleidspraktijk. Op deze manier werd het mogelijk een kwalitatief goede en bruikbare enquête op te stellen. Vervolgens de enquêteresultaten. Hiermee zijn de opvattingen van de experts getoetst en ontstond inzicht in het verschil tussen theoretische kennis en de beleidspraktijk. Ook hebben de enquêteresultaten de kwaliteit van de interviews met ambtenaren van de randgemeenten versterkt. De resultaten van de enquête boden verschillende aanknopingspunten, waar in de interviews specifiek op kon worden doorgevraagd. Tot slot is door het terugkoppelen van de interviews met randgemeenten naar de theorie, het inzicht in het verschil tussen de theoretische kennis en de beleidspraktijk verder verfijnd. Het is dan ook aan te bevelen als een zeer prettige combinatie van onderzoeksmethode, waarin resultaten gevalideerd tot stand komen.

Waar sprake is van tegenstrijdige resultaten vanuit de verschillende onderzoeksgroepen – de experts, de ambtenaren die hebben deelgenomen aan de enquête en de ambtenaren van randgemeenten – werd het verschil tussen (wetenschappelijke) algemene theorie en de beleidspraktijk zichtbaar. De experts deden meer algemene aannames en beleidsrichtingen, terwijl gemeenteambtenaren redeneerden vanuit de lokale context. Deze verschillen wezen op de dynamische lokale beleidspraktijk waarin door gemeenten met het vraagstuk wordt geworsteld. De min of meer pasklare theoretische oplossingen en visies van de experts bleken complex toe te passen in de lokale context met specifieke politieke kenmerken en kenmerken op pand- en gebiedsniveau. Dit leverde inzicht op in de spanning tussen beleidstheorie en -praktijk. Schematisch ziet het verloop van het empirische onderzoek er als volgt uit:

Figuur 3. Onderzoeksmethoden



3.4 Respons

De interviewafspraken met experts waren vrij gemakkelijk te maken. De leegstand van kantoorpanden is gedurende dit onderzoek, in de periode februari tot en met juni 2010, regelmatig in het nieuws geweest. Voor de interviews zijn onder andere respondenten benaderd die in deze artikelen aan het woord kwamen. Zij waren enthousiast over het onderzoek en wilden graag hun kennis delen. Het kwam ook voor dat respondenten adviseerden anderen te interviewen, waardoor in het contact verwezen kon worden naar de reeds geïnterviewde persoon. Hoewel één respondent antwoordde op de vraag wat de gevolgen zijn van de omvangrijke leegstand, “eigenlijk is het heel weinig een probleem: er sterft niemand”, waren de experts erg betrokken bij de problematiek. Meerdere keren hebben zij expliciet benadrukt dat het probleem lange tijd niet onder ogen is gezien en hierover hun verbazing geuit. Opvallend was dat de respondenten verwezen naar een relatief klein aantal bronnen, waar zij allemaal een deel van hun informatie vandaan haalden. Ook kenden de meeste respondenten elkaar. Het overzicht van geïnterviewde experts is opgenomen in bijlage 2.

De enquête is (gedeeltelijk) ingevuld door 25 respondenten (respons van 66%) van 17 verschillende gemeenten (respons van 89%). Acht ambtenaren werken bij een centrumgemeente, acht bij een randgemeente en negen bij een stadsgemeente. Ook is er een verschil in afdeling; zestien zijn werkzaam bij een afdeling economische zaken en de overige negen bij ruimtelijke ordening. Over het algemeen gaven de ambtenaren van ruimtelijke ordening de meeste en meest gedetailleerde antwoorden. Zes respondenten hebben de enquête maar gedeeltelijk ingevuld. Vier van hen stopten bij de vraag of de leegstand van kantoren in kaart was gebracht, één bij de vraag welke reden(en) hun gemeente heeft om leegstand als probleem te beschouwen en één bij de vraag naar de geschiktheid van beleidsinstrumenten (zie voor de enquête bijlage 3). Enkelen van hen hebben per email gemotiveerd waarom zij de enquête niet volledig hebben ingevuld. Zo liet een ambtenaar van ruimtelijke ordening weten: “ik ga even kijken of ik een van mijn collega's van economische zaken kan charteren voor jouw enquête; de vragen zijn wel heel specifiek.” Een ambtenaar van economische zaken van een andere gemeente meldde: “ik heb geprobeerd het in te vullen, het heeft geen zin. Ik weet hier te weinig vanaf.” Twee gemeenten, één centrum en één rand, maken gebruik van de open vraag door te laten weten dat zij nauwelijks leegstand van kantoren hebben en dat het daarom ook moeilijk is om de enquêtevragen te beantwoorden. In bijlage 4 is de respons op de enquête toegevoegd.

Ook de drie gemeenten die zijn gevraagd voor de *vervolginterviews* reageerden enthousiast. Zij wilden graag mondeling toelichten wat hun gemeente deed aan de leegstand van kantoren. “Je zit met de enquête, maar ik kan nu pas mijn verhaal goed kwijt, want antwoorden zijn niet altijd pasklaar te maken. Het verhaal achter de kruisjes en de cijfers.” Opvallend was dat één van de respondenten de definitieve scriptie graag wilde ontvangen, om bij de wethouder het probleem van leegstaande kantoren aan te kaarten. Vanwege de anonimiteit is geen overzicht opgenomen van de gemeenten die hebben deelgenomen aan de *vervolginterviews*.

Tabel 4. Respondenten

Onderzoeksmethode	Selectie	Totaal
Expertinterviews	Markt: herontwikkelaar, kennisplatform bouw onderzoeks-adviesbureau vastgoed. Overheid: gemeente, provincie, Rijk en kennisplatform grote steden Wetenschap: geografie & planologie en bouwkunde	9
Enquête gemeenten	Alkmaar, Amsterdam, Capelle aan den IJssel, Den Haag, Gouda, Haarlem, Hoorn, Leiden, Nieuwegein, Nijmegen, Purmerend, Rotterdam, Spijkenisse, Utrecht, Veenendaal, Vlaardingen en Zoetermeer.	17 ⁸
Interviews randgemeenten	Een aantal randgemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête.	3

3.5 Analyse

Vrijwel ieder *expertinterview* leverde nieuwe informatie op over de problematiek. Vooral in de eerste interviews wees men op literatuur die nog niet in het theoretisch kader was opgenomen. Dit leverde, samen met de tot op dat moment geanalyseerde interviews, nieuwe inzichten op die in de volgende interviews zijn getoetst. De dataverzameling en data-analyse is afgewisseld, waardoor de verschillende achtergronden van de respondenten goed tot hun recht kwamen. Meerdere keren gaven zij aan het volledig oneens te zijn met de ervaringen van de anderen. De literatuur waar door de experts naar werd verwezen, is verwerkt in het theoretisch kader. De informatie uit de interviews zelf is op basis van de deelvragen geordend en verwerkt in het resultatenhoofdstuk.

⁸ Van een aantal gemeenten hebben meerdere ambtenaren deelgenomen, in totaal zijn er 25 respondenten.

De *enquête* is op twee momenten geanalyseerd. Er is een voorlopige analyse uitgevoerd voordat de gemeenten voor vervolginterviews werden geselecteerd. Op basis van deze analyse bleek dat er verschillen zijn tussen centrum- en randgemeenten. Randgemeenten bleken het probleem van leegstand vaker te onderschatten, terwijl het probleem in centrumgemeenten werd overschat. Ook bleken randgemeenten minder contacten te hebben met het lokale netwerk dan centrumgemeenten. Bovendien waren randgemeenten negatiever over oplossingsrichtingen en zetten zij minder instrumenten in dan centrumgemeenten.

Na het afronden van de vervolginterviews is de *enquête* definitief geanalyseerd. Hierbij is geprobeerd om de uitkomsten van antwoorden van ambtenaren van economische zaken en die van ruimtelijke ordening van dezelfde gemeente te vergelijken. Dit bleek echter niet mogelijk, omdat vaak één van hen bepaalde vragen had opengelaten. Enkele respondenten verwezen bij niet beantwoorde vragen naar zijn of haar collega van de andere afdeling. Bij de verwerking van de *enquête* is bij sommige onderwerpen gekozen om alle 25 respondenten, of alle respondenten die een bepaalde vraag hebben beantwoord, aan bod te laten komen. In bepaalde gevallen, waar centrum- en randgemeenten met elkaar vergeleken worden, zou dit geen volledige analyse opleveren. Zoals vermeld bij respons hebben 16 ambtenaren van centrumgemeenten en negen van randgemeenten deelgenomen. In de vragen waarin een vergelijking is gemaakt zijn daarom per gemeente de antwoorden van één ambtenaar verwerkt. Wanneer er meerdere ambtenaren van één gemeente waren, zijn eerst degenen weggestreept die meer vragen open hadden gelaten dan hun collega. Wanneer zij beiden evenveel antwoorden hadden gegeven is de ambtenaar van ruimtelijke ordening geselecteerd, omdat deze antwoorden vaak gedetailleerder waren dan die van hun collega's.

Op basis van de voorlopige *enquêteresultaten* zijn de randgemeenten die hebben deelgenomen aan de *enquête* benaderd voor *vervolginterviews*. Ook hierbij is na ieder interview een analyse uitgevoerd. Op deze manier zijn wederom ervaringen van de ene ambtenaar getoetst bij de volgende. Hierdoor zijn de verschillen duidelijk zichtbaar geworden. De informatie uit de *vervolginterviews* is ook geordend naar de deelvragen en opgenomen in de resultaten.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid heeft betrekking op het ontbreken van toevallige fouten (Boeije e.a., 2005). Deze kan worden verzwakt door het ontbreken van data, het verkeerd verwerken ervan of door een tijdelijke vertekening. De betrouwbaarheid is in dit onderzoek vergroot door bij de interviews te werken met topiclijsten, zodat de respondenten in grote lijnen dezelfde onderwerpen zijn voorgelegd. In de data van de *enquête* ontbraken redelijk veel antwoorden. Zoals eerder gesteld, hebben zes respondenten de *enquête* niet volledig ingevuld. Daarnaast hebben de respondenten relatief vaak 'weet niet' aangevinkt. De impact op de betrouwbaarheid is echter relatief klein, omdat bij zeven gemeenten meerdere respondenten hebben deelgenomen. De ontbrekende data van de ene ambtenaar zijn zodoende vaak opgevangen door de andere respondent van dezelfde gemeente.

Een onderzoek is *valide* wanneer systematische fouten ontbreken (Boeije e.a., 2005). De validiteit kan worden aangetast door sociaal wenselijke antwoorden of verkeerde interpretaties. In de interviews is getracht om sociaal wenselijke antwoorden te beperken door middel van het stellen van open en zo neutraal mogelijke vragen. Daarnaast bood het semigestructureerde karakter de mogelijkheid om in de interviews door te vragen wanneer sprake leek te zijn van sociaal wenselijke antwoorden. Een aantal keer leidde dit doorvragen tot een ander antwoord. De respondenten antwoordden bijvoorbeeld dat het contact met buurgemeenten informeel is en prettig verloopt, maar bij doorvragen bleken er toch tegengestelde belangen te spelen. Ook in de *enquête* is getracht de validiteit te vergroten, door middel van de toegevoegde begrippenlijst. Tot slot is de conceptscriptie aan twee experts voorgelegd, wat de validiteit ook ten goede komt.

Uit het empirische onderzoek zijn de resultaten voortgekomen, die in het volgende hoofdstuk worden besproken.

4. RESULTATEN

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de expertinterviews, de enquêtes en de interviews bij de randgemeenten weergegeven. De paragrafen gaan achtereenvolgens over de omvang, de probleembeleving, de rol van gemeenten, het lokale netwerk en de beleidsoplossingen.

4.1 Omvang en oorzaken

Op basis van informatie van DTZ Zadelhoff (2006; 2008 en 2010a), Bak (2007) en aanvullende bronnen die zijn weergegeven in de voetnoten is onderstaand overzicht van de onderzochte gemeenten tot stand gekomen. Op de volgende pagina worden deze cijfers ook in een grafiek weergegeven, waarin de trend door de jaren heen zichtbaar wordt. Vanwege de leesbaarheid is in de grafiek niet per gemeente aangegeven welke het betreft.

Tabel 5. Leegstand per gemeente 2003 – 2009 in procenten respectievelijk vierkante meters

	2003	2005	2007	2009	Δ 2003-2009	Voorraad 2006	Leegstaande voorraad 2009 ⁹
Alkmaar			7 ¹⁰	9,9 ¹¹		348.000	34.452
Amsterdam	12,7	19,9	14,6	17,7	5	5.717.000	1.011.909
Capelle a/d IJssel	21,9	22,4	18,2	20,5	-1,4	460.000	94.300
Delft		10,5	5,7	6		381.000	22.860
Den Haag	7,3	8,3	5,2	8,3	1	3.824.000	317.392
Gouda	10,2	21,4	12,9	19,2	9	299.000	57.408
Haarlem	2,1	15,5	10,7	12,7	10,6	477.000	60.579
Hoorn						107.000	
Leiden			7,7	11,7		421.000	49.257
Nieuwegein	16,7	20,6	14,3	24,9	8,2	495.000	123.255
Nijmegen	5,4	12,7	8,2	20,5	15,1	436.000	89.380
Purmerend						95.000	
Rotterdam	8	13,1	10,3	13,4	5,4	3.157.000	423.038
Schiedam	22,8	14,6	16	17,9	-4,9	196.000	35.084
Spijkenisse						77.000	
Utrecht	9,4	10	6	9,2	-0,2	2.442.000	224.664
Veenendaal	12	17,5	22,7	27,4	15,4	148.000	40.700
Vlaardingen				7,7 ¹²		91.000	7.007
Zoetermeer	9,8	15,5	18,8	20,5	10,7	618.000	126.690

⁹ De leegstandscijfers in 2009 zijn vergeleken met de voorraad van 2006 (onderschatting absolute leegstand).

¹⁰ Gemeente Alkmaar, beleidsnota kantoren 2007- 2016

<http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/gemeente/bestuur/beleid/economie/files/4075.pdf>

¹¹ Kantorenmonitor Alkmaar

http://www.alkmaar.nl/gemeente/webcms/site/Feiten%20en%20cijfers/Economie/files/p_33778.pdf

¹² Kantoren bericht regio Rotterdam

<http://www.stadsregio.info/Content/www.stadsregio.info/Documenten/kant%202010-04-01%20kantorenbericht%20regio%20rotterdam%202010.pdf>

Figuur 6. Grafiek leegstand per gemeente 2003 - 2009



De onderzochte gemeenten zijn in drie typen te onderscheiden; centrumgemeenten met de vier grote steden, de randgemeenten daar omheen en een derde groep stadsgemeenten, die niet bij de voorgaande twee horen. De relatieve leegstand van kantoren is het hoogst in de randgemeenten, gevolgd door stadsgemeenten en centrumgemeenten. Dit is zichtbaar gemaakt in onderstaande tabel.

Tabel 7. Gemiddelde leegstand per type gemeente

	Leegstand 2009
Centrumgemeenten	12,2
Randgemeenten	17,4
Stadsgemeenten	15,8

4.1.1 Experts

De experts¹³ zijn van mening dat vrijwel elke gemeente in Nederland te veel kantoren heeft. Sinds de economische crisis wordt pijnlijk duidelijk dat de kantorenmarkt is ontworcht; het aantal leegstaande panden neemt toe en de prijzen van kantoren zakken sinds begin 2010 snel. Vooral in de randgemeenten is de leegstand hoog: “als er in de grote stad niets is komen bedrijven hier heen en zodra er ruimte is gaan ze weer terug.” De experts bevestigen dat het in kaart brengen van de leegstand van kantoren erg lastig is en dat bestaande cijfers niet altijd betrouwbaar zijn. Het is volgens hen een uitzondering dat gemeenten de leegstand monitoren. Er zijn tussen gemeenten grote verschillen in de mate waarin zij kennis hebben van de omvang van de leegstand.

Over de hoofdoorzaak van de leegstand zijn de experts het eens: “heel simpel. Meer aanbod dan vraag. *Er is te veel gebouwd.*” Projectontwikkelaars wilden panden neerzetten, gemeenten wilden grondinkomsten en hun eigen ‘hypermoderne kantorenpark’, en stonden dus toe dat er veel nieuwe kantoorruimte bijkwam. Het werd voor ontwikkelaars gemakkelijk om nieuwe panden te realiseren, waardoor een overschot aan kantoren is ontstaan. Een ambtenaar: “Het maakte de beleggers niet uit hoe het pand eruit zag, als er maar een huurstream kwam. (...) De gebruiker kreeg onder de tafel geld toegestopt – überhaupt dat er iemand in kwam zitten was al goed. Er was zoveel druk op de markt, dat de huren werden gekocht en uiteindelijk werd er maar gebouwd.”

Naast het overaanbod, is de leegstand volgens de experts veroorzaakt door de kwaliteit van bestaande kantoorgebouwen. Er zijn veel verouderde kantoren op verkeerde locaties en met een verkeerde inrichting. Dit probleem wordt versterkt doordat de prijzen van een nieuw kantoor maar iets hoger zijn dan van een bestaand (verouderd) pand. Dit komt door de hoge boekwaarde van kantoren; de waarde van een kantoor in de boekhouding wordt gebaseerd op de theoretische huur als bedrijfsruimte vermenigvuldigd met het aantal jaren van afschrijving. “Een gebouw van 20.000 m² levert bijvoorbeeld 100 euro huur per m², dus twee miljoen per jaar en is dus een gebouw van ongeveer 24 miljoen euro.” Als een pand leegstaat maakt de eigenaar kosten en ontvangt geen inkomsten, maar wanneer hij een lagere huurprijs accepteert gaat de boekwaarde omlaag. “Leegstand is aantrekkelijker dan afschrijven. Er staan ook nieuwe panden leeg, die nog nooit verhuurd zijn.” De hoge boekwaarde maakt nieuwbouw financieel aantrekkelijker dan het aanpassen van een bestaand pand. Ook zijn ontwikkelaars, architecten en gemeenten onbekend met transformatie.

Op dit moment zakken door de economische recessie de prijzen van kantoorpanden en wordt er fors afgewaardeerd. “Er is nu een enorme vraaguitval: mensen verhuizen niet en het geld is weg op de kantorenmarkt. De druk op de markt valt weg en plots denkt men: er staat veel leeg”, aldus een respondent vanuit de overheid. Een aantal experts ziet de *toekomstige vraag naar kantoren* somber in door veranderingen in werk en werkomgeving. Door nieuwe werkvormen, zoals thuiswerken en flexplekken, kan ruimte worden bespaard. Eén expert vanuit de markt geeft aan dat de aard van het werk is veranderd; door de digitalisering is “het werk waar de kantoren voor zijn gebouwd er niet meer.” Ook wijzen demografische ontwikkelingen op een toekomstige afname.

¹³ De expertinterviews zijn anoniem verwerkt, waar nodig wordt verwezen naar hun netwerk: ambtenaar, expert vanuit de markt of wetenschapper.

4.1.2 Enquête¹⁴

Van de 19 geselecteerde gemeenten hebben er 17 deelgenomen aan het onderzoek. Van hen hebben 12 de leegstand van kantoren in kaart gebracht en drie niet. Dit laatste betreft één randgemeente en twee stadsgemeenten.

Tabel 8. Inzicht leegstand

	Ja	Nee	Weet niet	Totaal
Centrumgemeenten	4			4
Randgemeenten	4	1	1	6
Stadsgemeenten	4	2	1	7

Daarnaast is geïnformeerd naar het aantal vierkante meters nieuw geplande kantoorroimte tot 2020, de hoeveelheid te bouwen kantoorroimte vanuit de huidige bestemmingsplannen, het aantal vierkante meter dat is geherstructureerd¹⁵ sinds 2003 en het aantal geschrapte vierkante meters vanaf dat jaar. Deze cijfers zijn opgenomen in onderstaande tabel. Waar streepjes staan is door de respondenten niets ingevuld.

Tabel 9. Situatie kantorenmarkt in vierkante meters

	Gepland	Bestemming	Herontwikkeld	Geschrapt
Centrumgemeenten				
A	1.100.000	1.900.000	115.000	1.200.000
B	1.000.000	710.000	-	300.000
C	931.000	1.450.000	30.000 p/j	500.000
D	350.000	800.000	-	0
Randgemeenten				
E	80.000	-	0	0
F	50.000	50.000	0	0
G	45.000	45.000	-	0
H	35.000	10.000	0	0
I	4.500	8.800-14.000	0	0
J	-	120.000	1.500	100.000
Stadsgemeenten				
K	115.000	160.000	-	100.000
L	92.000	12.000	3.000	50.000
M	75.000	75.000	-	50.000
N	70.000	0	0	0
O	-	-	-	Ja
P	-	-	Nauwelijks	0
Q	-	-	-	-

4.1.3 Randgemeenten

Naar aanleiding van de enquêteresultaten zijn drie ambtenaren van randgemeenten geïnterviewd, deze worden vanwege anonimiteit met gemeente of ambtenaar A, B en C aangeduid. De respondenten geven aan dat de leegstand bij hen ernstiger is dan in de centrumgemeenten. “Bedrijven met een grote naam gaan naar grote steden. Die willen niet hier zitten, dit is niet the place to be” (B) en “de keuze voor de centrumgemeente is dat je dat netnummer op je briefpapier kunt zetten” (A). Twee van hen (A en B) denken dat dit vooral komt omdat in centrumgemeenten meer hoogopgeleiden wonen. Ambtenaar C benadrukt vooral de locatie: “op een gegeven moment was de vraag zo groot en het aanbod van locaties in centrumgemeenten zo klein, dat partijen

¹⁴ De enquêteresultaten zijn anoniem verwerkt, voor het totaaloverzicht van respondenten zie bijlage 4.

¹⁵ Onder herstructurering valt zowel sloop als transformatie.

eromheen zijn gaan zitten. In feite kwamen ze hier vooral omdat de centrumgemeente geen mogelijkheden bood. (...) Nu het terugloopt, blijven in de centrumgemeenten de beste locaties over.” Er worden door de ambtenaren voorbeelden gegeven van ‘perfecte kantoren’ op goede locaties, die niet worden verhuurd. “Eén heeft een pand gebouwd dat al sinds 2000 gereed staat, daar heeft nog nooit iemand in gezeten. Dat staat al tien jaar leeg” (B).

De oorzaak van de omvangrijke leegstaand van kantoren is volgens ambtenaar B nieuwbouw. “Het heeft ermee te maken dat als jij iedere keer maar weer nieuwe panden op de markt gaat zetten (...), nieuw is goedkoper dan bestaand – dus ga je nieuw kopen. (...) Als bedrijf kun je naar een vastgoedeigenaar, want er staat nog een pand te koop voor één miljoen dat voor vijf ton verbouwd moet worden. Maar dat is niet de oppervlakte die ik wil, het past niet. Je gaat naar de gemeente en je kunt exact kopen wat je wilt. (...) Dan zeg je als bedrijf eerder: ik ga echt niet zo’n oud barrel kopen, terwijl ik nieuw kan doen wat ik wil.” In gemeente C is een discussie gaande om deze oorzaak aan te pakken door weinig of geen nieuwe kantooruimte te realiseren. “De markt doet het nu [door de economische crisis] toch niet, het maakt eigenlijk weinig uit wat de gemeente zegt. (...) Het grootste probleem is of gemeenten de consequenties willen nemen. Waar gemeenten de grond hebben gekocht en plannen hebben gemaakt, zijn de opbrengsten hiervan ingeboekt. Ergens in de grondexploitatie staan de opbrengsten geraamd en die komen dan domweg niet.” Ondanks de leegstand komt in het gesprek met de ambtenaar van gemeente A naar voren dat zij nieuwe locaties in de verkoop hebben. “We hebben een derde locatie voor een kantoor, maar dit ligt al lang te liggen, daar hebben nog geen klanten voor.”

4.2 Probleembeleving

4.2.1 Experts

De experts ervaren de leegstand van kantoren als een groot probleem: “ik ben bang dat we er echt niet aan ontkomen door slechte kantoorpanden te slopen en er gewoon grasveld van te maken.” Ze zijn van mening dat gemeenten over het algemeen weinig kennis hebben van de kantorenmarkt. Twee ambtenaren geven aan dat gemeenten de leegstand van kantoren steeds meer als probleem ervaren. “We [overheid] hebben heel lang, eigenlijk tot 2010, geroepen dat we hier niets mee te maken hebben. (...) Dan hadden ze ze maar niet moeten bouwen.” Eén expert is van mening dat er “binnen de Randstad op dit moment een groot leegstandsbewustzijn is. (...) Iedere gemeente worstelt op haar manier met leegstand en wil er iets mee.” Vaak wordt erop gewezen dat de vier grote gemeenten actief aan de slag zijn met leegstandsbestrijding, met Amsterdam als koploper. Meerdere experts benadrukken dat er nu door gemeenteraadsleden vragen worden gesteld, omdat de structurele leegstand van kantoren in de media komt. Vaak zijn het makelaarskantoren die tot voor kort positieve signalen over de markt verkondigden, maar dit nu niet meer kunnen volhouden.

De andere respondenten stellen echter dat gemeenten “niet weten en niet doorhebben”, aldus een wetenschapper, dat leegstand van kantoren een (groot) probleem is. Eén ambtenaar geeft aan dat in iedere gemeente wel ambtenaren en bestuurders zijn die de structurele leegstand van kantoren als probleem ervaren, maar dat het de vraag is of dat breed wordt gedragen. Twee experts vanuit de markt geven expliciet aan dat er weinig lokale urgentie is wat betreft de leegstand van kantoren, van “ga er maar vanuit dat dit bij de meeste gemeenten amper speelt” tot “het interesseert de gemiddelde gemeente geen biet. (...) Met uitzondering van Amsterdam en misschien Rotterdam, ken ik geen gemeenten die er werk van wil maken.”

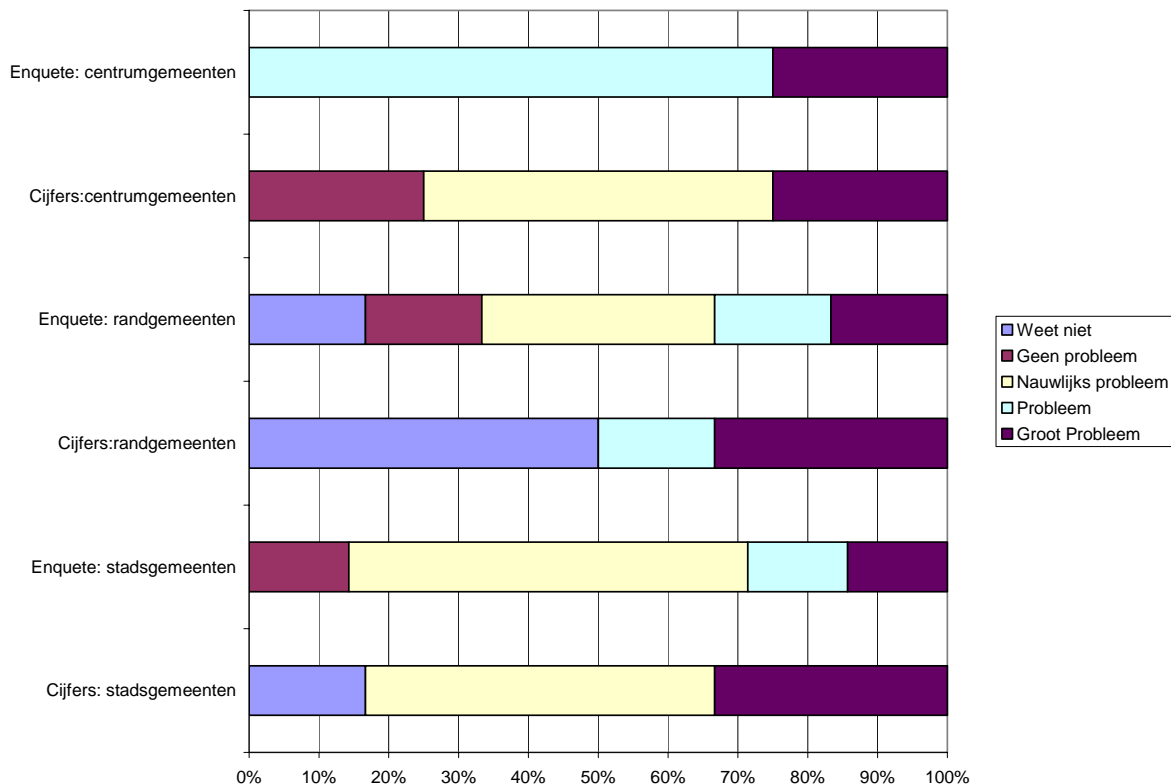
4.2.2 Enquête

De respondenten is gevraagd naar verschillende problemen op het gebied van ruimtelijke ordening. Het woningtekort van sociale of middel/dure huur- of koopwoningen wordt gezien als ‘nauwelijks een probleem’ tot ‘probleem’. Dit geldt ook voor de druk op onbebouwd buitengebied en de aanwezigheid van monofunctioneel kantoorgebied. Uiteraard is geïnformeerd naar de leegstand van kantoren. Dit blijkt het meest als probleem te worden ervaren in de centrumgemeenten, dit is opvallend omdat volgens de cijfers de relatieve leegstand hier het laagst is. In randgemeenten wordt de leegstand onderschat en in stadsgemeenten redelijk goed ingeschat.

Er is geïnventariseerd welke reden(en) gemeenten hebben om leegstand van kantoren als probleem te beschouwen. De belangrijkste reden is 'inefficiënte ruimtelijke ordening' (leegstand enerzijds en vraag naar locaties anderzijds): dit wordt beoordeeld tussen 'probleem' en 'groot probleem' in. Dan volgen 'gemeentelijke kosten voor het beheer van de openbare ruimte' en 'sociale onveiligheid'. De 'regionale, economische of internationale concurrentiepositie', 'verloedering' en 'duurzaamheid' worden gezien als redenen om leegstand als probleem te ervaren. De 'leegstand in verhouding tot druk op de woningmarkt' is voor de respondenten nauwelijks een reden.

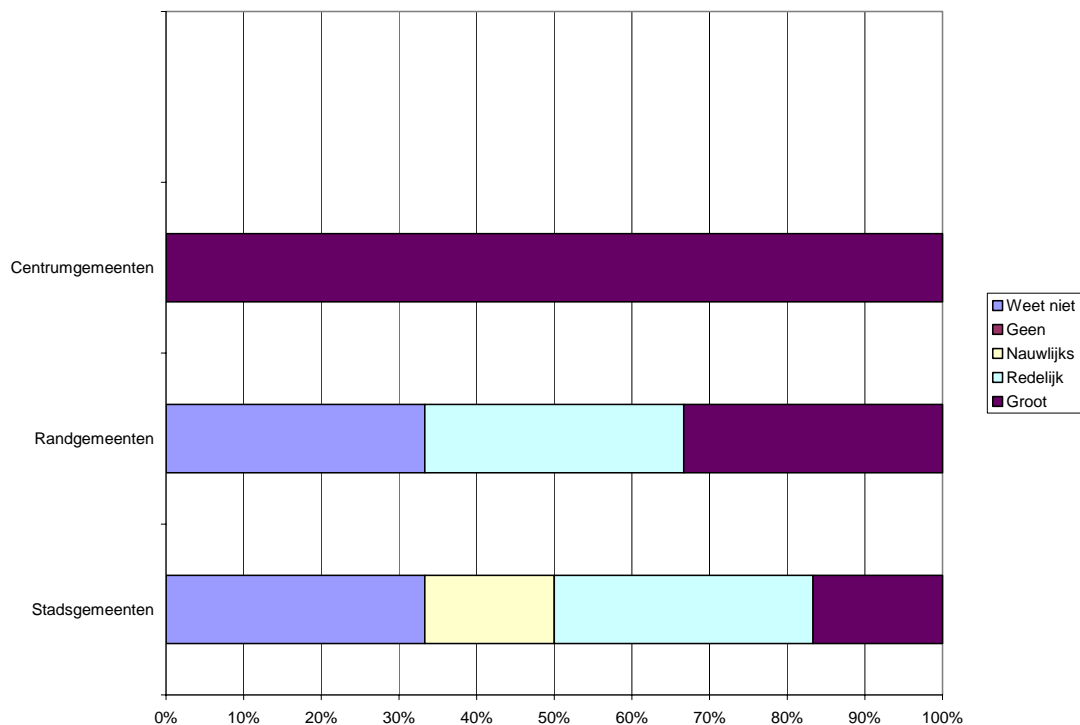
De mate waarin de respondenten de leegstand van kantoren in hun gemeente als probleem ervaren, is in de staafdiagram op de volgende pagina weergegeven. De bovenste staaf zijn de antwoorden van respondenten en in die daaronder is de beoordeling van het probleem op basis van de leegstandcijfers zoals weergegeven in tabel 5 en figuur 6 opgenomen. In de gemeenten waar de leegstand lager is dan gemiddeld en niet is toegenomen in de periode van 2003 tot en met 2009, is leegstand geen probleem. De gemeenten waar de leegstand laag is en toenam, hebben nauwelijks een probleem. Bij een hoge leegstand dan gemiddeld die afneemt, is er sprake van een probleem. Het probleem wordt gezien als groot als de leegstand hoger is dan gemiddeld en is toegenomen.

Figuur 10. Probleembeleving leegstaande kantoren (N =17)



Het bestuurlijk draagvlak in de gemeenten om de leegstand van kantoren aan te pakken blijkt in iedere centrumgemeente groot te zijn. In één op de drie randgemeenten en in ongeveer 15 procent van de stadsgemeenten is dit ook het geval. Opvallend is dat ongeveer één derde van de ambtenaren van rand- en stadsgemeenten deze vraag niet heeft beantwoord. In de volgende tabel zijn de antwoorden weergegeven.

Figuur 11. Bestuurlijk draagvlak (N =16)



4.2.3 Randgemeenten

De leegstand van kantoren wordt in de drie randgemeenten¹⁶ verschillend ervaren. In gemeente B “is gewoon heel weinig aandacht geweest voor leegstand.” De respondent geeft aan dat het probleem van leegstaande kantoren al jaren is onderschat, omdat er is bezuinigd op de afdeling economische zaken. “Ik denk dat het probleem niet gezien is, omdat wij gewoon geen tijd hebben om problemen te zien. Bij ons is het roeien met de riemen die we hebben. (...) Ik werk 24 uur en moet alles zelf doen: uitnodigingen opstellen, adressen opzoeken, alles versturen, alles ontvangen. Dat zijn dingen waarvan ik denk: ik ben beleidsmedewerker, maar ik bezig met dat soort geneuzel.” Deze ambtenaar heeft zich de afgelopen jaren bezig gehouden met de verkoop van een bedrijventerrein. “Dat is ook zichtbaar, je hebt grond – dus grondexploitatie. Dat zijn inkomsten en daar zet je als gemeente heel sterk op in. Daar zet je meer op in dan op de bestaande markt.” Dit gaat veranderen doordat het nieuwe college economische zaken en de leegstand van kantoren en bedrijventerreinen, hoog op de agenda zet. Opvallend is dat de respondent zelf het probleem verkleint, terwijl deze gemeente volgens de cijfers enorm veel leegstand heeft. “Het is niet dat het héél dramatisch is, er staan gewoon een paar grote panden leeg. In de cijfers en in de boeken ziet het er dramatisch uit, maar als je door de gemeente rijdt denk je: nou, dat ziet er best aardig uit.”

In gemeente A is meer aandacht voor de leegstand, omdat het als slecht wordt ervaren voor het imago als gemeente met een goed vestigingsklimaat. “Er wordt maar gebouwd, gebouwd en gebouwd. Ik dacht jaren geleden al: dit kan niet goed gaan. Op zich kunnen de panden vol raken, maar dat heeft tot gevolg dat oude uitgeleefde voorraad wordt verlaten.” De respondent geeft aan dat dit het gevolg is van laissez-faire politiek, maar dat ook andere belangen kunnen hebben gespeeld. “Bijvoorbeeld bestuurders die het geweldig vinden als er high tech bedrijven en hoogopgeleiden komen. Soms adviseren wij als ambtenaren dat projecten niet goed kunnen gaan, dan besluit de

¹⁶ Het is opvallend dat alle drie de gemeenten zelf van kantoor wisselen. Eén gemeente is verhuisd naar een centrale locatie en de oude panden staan nu leeg. In een andere gemeente wordt het gemeentekantoor binnenkort centraal ondergebracht en zijn er nog geen plannen voor de oude panden. Bij de laatste gemeente wordt een nieuw pand gerealiseerd en huurt men tijdelijk een kantoor van een particuliere eigenaar.

politiek toch dat het wordt gerealiseerd.” Volgens deze ambtenaar hangt de mate waarin leegstand als probleem wordt gezien af van persoonlijke perceptie: “de hele politiek ging een aantal jaar geleden in de stress omdat er een aantal panden op een zichtbare locatie leegstond, maar de raadsleden weten niet dat achter die rij kantoren ook nog een heel bedrijventerrein leegstaat.”

Gemeenteambtenaar C geeft aan dat de leegstand in deze gemeente veel prioriteit krijgt. “Er staat veel leeg, verpaupering, het ziet er niet uit, dat wil de lokale overheid niet. Aan de andere kant wordt er druk uitgeoefend vanuit de woningmarkt.” Deze ambtenaar heeft de leegstand goed in kaart. Bij hen wordt al meer dan tien jaar door makelaars een overzicht van het aanbod aangeleverd, dat de gemeente vier keer per jaar uitgeeft. “We hebben het dus altijd wel geweten. Het is altijd even tellen en dan: verrek, de leegstand is weer opgelopen.” In deze gemeente is in het collegeprogramma van 2006 aandacht gevraagd voor de leegstand van kantoren enerzijds en de behoefte aan woningen voor starters en senioren anderzijds. De ambtenaar geeft aan dat het prettig is als er politieke steun is om de leegstand van kantoren aan te pakken, want dan krijgt het onderwerp meer prioriteit bij de verdeling van middelen. Deze gemeente is zich bewust van het probleem en is verder met het verkennen van oplossingen dan de andere twee. “Dat kan misschien worden verklaard omdat we in het verleden veel succes hadden op de kantorenmarkt. Dat is heel leuk, maar nu hebben we ook een groot probleem. (...) Hierdoor hebben we het eerder opgemerkt en het politieke draagvlak was ook snel groot.”

4.3 Interbestuurlijke verhoudingen

4.3.1 Experts

De experts zijn van mening dat overheden hebben bijgedragen aan de leegstand, doordat in bestemmingsplannen en bouwvergunningen grootschalige nieuwbouw is toegestaan. Het bestrijden van leegstand wordt een leertraject genoemd voor alle drie de overheidslagen. De experts zijn van mening dat gemeenten gemotiveerd zijn om nieuwe kantoren aan te trekken, omdat dit leidt tot extra arbeidsplaatsen, goed is voor het imago en de economische groei in de gemeente. Gemeenten verdienen ook direct aan de uitgifte van kavels. Zij moeten volgens de experts binnen hun eigen gemeente orde op zaken stellen, maar als de buurgemeenten dat niet doen “hebben ze een probleem”, aldus een wetenschapper. Meerdere experts wijzen erop dat gemeenten met elkaar concurreren wat betreft de nieuwbouw van kantooruimte. Daarom achten zij samenwerking op een hoger niveau dan de gemeente noodzakelijk: op intergemeentelijk, regionaal, provinciaal of Rijksniveau.

Meerdere respondenten geven aan dat *samenwerking tussen gemeenten* de concurrentie kan opheffen. Zij zijn positief over de bestaande samenwerkingsverbanden, waardoor gemeenten hun beleid kunnen afstemmen. Eén ambtenaar is negatief over deze samenwerking. Intergemeentelijke samenwerking zou alleen werken bij niet-politiek gevoelige onderwerpen. Bij de bestrijding van leegstand is dit niet het geval; iedere gemeente heeft zijn eigen kleur, ambities en belangen.

Provincies hebben de mogelijkheid om de nieuwbouw van kantoren te temperen, maar hebben dit niet gedaan. Eén ambtenaar vertelt: “Het Rijk en de provincie kunnen een streep zetten door een bestemmingsplan, maar dan heb je de poppen aan het dansen. Dat zal op bepaalde plekken nodig zijn.” Eén expert wijst erop dat de rol van de provincie kleiner is geworden, omdat zij sinds de nieuwe Wro niet langer iedere bestemmingswijziging moet goedkeuren. Sommige experts geven aan dat het provinciaal niveau geschikt is om leegstand aan te pakken. De provincie wordt gezien als onafhankelijk en kan een neutrale rol aannemen, in tegenstelling tot gemeentelijke samenwerkingsverbanden. Ook kunnen provincies ingrijpen als het probleem zich tussen gemeenten lijkt te verplaatsen en hebben zij contacten met andere provincies en het Rijk, waardoor ze een signaal kunnen afgeven als het probleem boven het provincieniveau uitstijgt. Anderen vinden dat het provinciale niveau ongeschikt is voor leegstandsbestrijding. Eén respondent stelt dat zij nog minder belang hebben bij leegstandsbestrijding dan gemeenten. Ook valt soms één gebied, zoals de regio Amsterdam, niet binnen provinciegrenzen.

Op *Rijksniveau* zouden verschillende ministeries, zoals VROM en Economische Zaken, voor een goed leegstandsbeleid samen moeten werken. Eén expert zegt dat de signalen erop wijzen dat deze samenwerking vrijwel niet bestaat, omdat er een ander vraagstukbesef is. Ook dient het Rijk volgens de experts bij het opstellen van wetten goed gevoed te zijn door de lokale praktijk. Gezien de negatieve lokale reacties op de wet *Kraken en leegstand* worden hier vraagtekens bij geplaatst. Enkele experts geven aan dat rijkssubsidies voor transformatie door marktpartijen wantrouwig worden bekeken. Ze veranderen vaak en zijn tijdelijk, terwijl men bij vastgoedprojecten zekerheid wenst op langere termijn. Eén wetenschapper stelt voor dat het Rijk zou kunnen besluiten dat als gemeenten de leegstand niet oplossen, zij geen vergoeding krijgen voor andere zaken zoals wegnuitbreiding.

4.3.2 Enquête

Vrijwel alle respondenten vinden dat zowel de overheid als de markt verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van leegstaande kantoren. Een enkeling vindt dat dit vooral bij de markt ligt. Zij vinden vrijwel allemaal dat het gemeentelijk niveau, eventueel in samenwerking met andere overheden, geschikt is om het probleem aan te pakken. Eén respondent vindt de provincie en een ander het Rijk het meest geschikt. Ook is de respondenten gevraagd hoeveel ruimte het Rijk en de provincie aan de gemeente laten om tegen leegstand op te treden. Het merendeel is van mening dat hen nauwelijks tot redelijk ruimte wordt geboden. De resultaten zijn in onderstaande tabellen weergegeven.

Tabel 12. Rol van de overheid

Verantwoordelijk		Niveau		Ruimte	
Markt	3	Gemeente	6	Geen	0
Overheid	0	Provincie	1	Nauwelijks	7
Overheid & markt	18	Rijk	1	Redelijk	7
Totaal	21	Gemeente & provincie	5	Veel	4
		Gemeente & Rijk	3	Weet niet	3
		Provincie & Rijk	0	Totaal	21
		Gemeente, Rijk & provincie	4		
		Totaal	20		

Eén respondent van een centrumgemeente maakt van de open vraag gebruik om iets op te merken over de rol van de gemeente. “De vraagstelling gaat uit van maakbaarheid door de gemeente. Die is zeer beperkt. Mijn gemeente is ervan overtuigd dat de marktpartijen eerst aan zet zijn. De gemeente moet wel maximaal faciliteren. Te gretig zijn kan de zaak juist vertragen. Echte regie zou nationaal moeten. Het Rijk zou gemeenten met meer dan tien procent leegstand een bouwstop moeten opleggen. Dan is er pas een echte prikkel voor markt en gemeenten om verstandige dingen te doen.”

Ook is gevraagd in hoeverre de ambtenaren contact hebben met andere overheden over het vraagstuk van leegstaande kantoren. Alle centrumgemeenten hebben contact met het Rijk, dit geldt ook voor een derde van de randgemeenten. Van de stadsgemeenten heeft de helft matig contact met het Rijk en de rest geen. De contacten met de provincies zijn in de centrum- en stadsgemeenten matig tot redelijk. In de randgemeenten heeft één derde intensief contact met de provincie. Centrumgemeenten hebben redelijk contact met buurgemeenten, randgemeenten matig tot redelijk en in stadsgemeenten is dit contact wisselend. De intergemeentelijke samenwerking is in de helft van de centrumgemeenten intensief, in de randgemeenten redelijk en in de stadsgemeenten wederom wisselend. In volgende tabellen zijn de antwoorden uiteengezet.

Tabel 13. Contacten binnen de overheid

Centrumgemeenten	Geen	Matig	Redelijk	Intensief	Totaal
Rijk		1	2	1	4
Provincie		1	3		4
Intergemeentelijk			4		4
Gemeenten		1	1	2	4
Randgemeenten ¹⁷	Geen	Matig	Redelijk	Intensief	
Rijk	3		1	1	5
Provincie		1	2	2	5
Intergemeentelijk			4	1	5
Gemeenten			3	2	5
Stadsgemeenten ¹⁸	Geen	Matig	Redelijk	Intensief	
Rijk	3	3			6
Provincie		3	2	1	6
Intergemeentelijk		2	2	2	6
Gemeenten	1	1	2		4

4.3.3 Randgemeenten

De randgemeenten is gevraagd naar de gang van zaken *binnen de gemeente*. De respondent van gemeente B heeft te weinig middelen om het werk goed te doen. Ambtenaar A ervaart spanning tussen politiek en ambtenarij en vindt dat boeiend, maar de overvraag vanuit de politiek en de motivatie om te scoren is ook frustrerend. “Dat gretige: binnen vier jaar moet het gebeuren, anders worden we niet herkozen.” “De kwaliteit van bestuurder in zijn algemeenheid, die is gewoon heel laag.” In deze gemeente is altijd één ambtenaar verantwoordelijk voor de levering van bijdragen van alle gemeentelijke afdelingen. In het geval van belangentegenstellingen tussen afdelingen, is het aan de projectleider om de disciplines ‘op te jagen’ en alle argumenten op een rij te zetten. Dat wordt voorgelegd aan het bestuur en zij neemt het besluit. Ambtenaar C ervaart in de gemeente veel bestuurlijk draagvlak om kantoren een nieuwe bestemming te geven.

Over *het contact met andere gemeenten* vertelde ambtenaar A “je moet gewoon samenwerken. Je ziet dat in een bepaalde stad bepaalde gebieden de voorkeur hebben, terwijl er andere gebieden zijn die niet lopen.” De respondent ervaart concurrentie binnen het formele en informele overleg met buurgemeenten. “Voor de buitenwereld en naar elkaar toe zijn we eensgezind, zodra we het overleg hebben verlaten zijn we onze oude concullega’s. Iedereen probeert natuurlijk de beste bedrijven en de meeste medewerkers binnen te krijgen.” De respondent ziet een mogelijkheid om deze concurrentie te doorbreken door middel van grotere regio’s of gemeenten.

Ook ambtenaar B geeft impliciet aan dat gemeenten onderling concurreren. “De grondprijs is veel te laag, we hebben als gemeente echt wel hogere grondprijzen gehad, maar onze buurgemeenten zitten honderd euro onder ons.” Ook zegt de respondent: “je bent altijd chauvinistisch.” Er vindt overleg plaats met buurgemeenten over bedrijven die niet langer in de gemeente kunnen worden gehuisvest. Het heeft de voorkeur om bedrijven te verhuizen naar een buurgemeente dan naar een gemeente verder weg, omdat dan de werkgelegenheid voor de inwoners behouden blijft. Deze ambtenaar is van mening dat de leegstand er “niet mee te maken heeft dat gemeenten er niet uitkomen”, maar dat het komt door het overaanbod van kantoren. De respondent legt in het interview geen verband tussen deze concurrentie en het overaanbod.

Ambtenaar C wil niet van concurrentie spreken. “Kijk, als je als gemeente grond hebt verworven en plannen hebt gemaakt, dan wil je het ook uitgeven. Als dan een buurgemeente in dezelfde periode ook een plan maakt om kantoor- of bedrijfsruimte uit te geven, dan heb je een

¹⁷ Eén respondent van een randgemeente heeft deze vragen niet beantwoord.

¹⁸ Er zijn vragen opengelaten door ambtenaren van stadsgemeenten, één heeft niets ingevuld.

zekere mate van concurrentie. Maar dat woord vind ik overdreven: de plannen zijn afgebakend door het streekplan, dus de bedrijfs- en kantoorruimte wordt provinciaal of regionaal verdeeld. Soms komt het echter ongelukkig uit.”

Volgens ambtenaar A is vooral het contact met de *provincie* belangrijk. “In principe heb je hen nodig, want als plannen niet in streekplannen voorkomen, dan kun je met je bestemmingsplan niet uit de voeten. Echter die problematiek, daar heeft de provincie niet echt een antwoord op.” De respondent hoopt dat de provincie de leegstand van kantoren aan kan pakken. “Ik heb in het regionaal overleg gezegd: oefen maar druk uit op de provincie, want ik weet niet meer hoe het moet.” Ambtenaar C krijgt via de provincie informatie over transformeren en subsidie voor initiatieven die hiermee te maken hebben.

Ambtenaar A is erg negatief over de *Rijksoverheid*: “ze hebben in Den Haag zitten slapen, natuurlijk.” “Het Rijk heeft geen antwoord op de problematiek, anders dan dat zij het complete landschap aan het verzielen zijn. Daar komen ze nu van terug. Dat is te laat, ze staan er nu eenmaal.” Toch is de oorzaak breder: “Op het moment dat het Rijk nationale plannen maakt, dat gaat naar provincies en gemeenten. Dan zou de gemeente het wijst moeten zijn en dat anders moeten organiseren, maar dan wil iedereen zijn iconen en boegbeelden en vind het toch plaats. We hebben eigenlijk met z’n allen steken laten vallen.”

De ambtenaar van gemeente C is een stuk positiever over het Rijk, omdat er allerlei voorbereidingen op het gebied van transformatie worden getroffen om “er eens een keer iets aan te gaan doen.”

4.4 Het lokale netwerk

Eén respondent vertelt vanuit het perspectief van de markt: “De kantorenmarkt is een markt zonder leiding. De gemeente kan geen leiding nemen en de markt doet het ook niet, want de markt is 101 partijen. Niemand reguleert dat.”

4.4.1 Experts

De geïnterviewde experts zijn van mening dat gemeenten over het algemeen weinig kennis hebben over de kantorenmarkt in het algemeen en over transformeren in het bijzonder. Gemeenten voeren zelden beleid op het gebied van leegstandsbestrijding. Eén wetenschapper geeft aan dat gemeenten overgaan tot kleine oplossingen voor leegstaande kantoren, terwijl ze in hun beleid blijven bijhouden. “Dat lost niets op.” Alle experts zijn van mening dat het overschot aan kantoren voortkomt uit het feit dat het voor alle partijen lucratief was om kantoren te realiseren. Nu er sprake is van omvangrijke structurele leegstand van kantoorruimte, wordt dit door hen ervaren als een gezamenlijk vraagstuk van de overheid, de ontwikkelaars, de eigenaren en de gebruikers. Een enkeling legt de rol sterker bij de overheid of de markt. “Een pand is van de eigenaar, dus de gemeente heeft er eigenlijk niets mee te maken”, aldus een respondent uit het marktnetwerk. Anderzijds stelt een ambtenaar: “De markt lost het niet op. (...) Er is maar één partij die dat kan veranderen: de overheid.” Alle experts geven aan dat op dit moment het contact met lokale marktpartijen sterk wisselt tussen gemeenten. Zij zouden graag zien dat gemeenten het initiatief nemen om marktpartijen bij elkaar te brengen.

Het ambtelijk apparaat van grote(re) gemeenten bestaat uit veel afdelingen en instanties, wat nadelig is voor het aanpakken van de leegstand van kantoren. De afdelingen voeren ander beleid, redeneren ieder vanuit een eigen uitgangspunt en hebben verschillende doelstellingen. Goede ruimtelijke ordening is geen doelstelling van economische zaken; hun belang is voldoende werkgelegenheid, inkomen en bedrijvigheid. Ruimtelijke ordening en economische zaken bemoeien zich in feite met elkaars werkgebied, terwijl er volgens één respondent vanuit de markt weinig contact is: “soms zouden ze ook met elkaar moeten praten.” In kleinere gemeenten zijn er minder afdelingen en ambtenaren, maar daar rust de aanpak van leegstand vaak op persoonlijk initiatief. Tot slot eisen gemeenten in het geval van transformatie de maximaal haalbare kwaliteit, maar volgens één expert vanuit de markt betekent het “als je als gemeente wilt dat elke woning die ontstaat in een

kantoor voldoet aan het bouwbesluit nieuwbouw, dan is het resultaat dat geen enkel kantoor getransformeerd wordt naar woningen.”

Met betrekking tot de *gebruikers* van kantoorpanden geven de experts aan dat het huren van een nieuwbouwkantoor, voor vrijwel dezelfde prijs als een bestaand, veel aantrekkelijker is. Eén wetenschapper vertelde expliciet over krakers. “In de meeste kantorenkerkhoven willen de krakers nog niet dood gevonden worden.” Als dergelijke panden zouden worden gekraakt, was er volgens deze expert in ieder geval aanleiding voor de eigenaar om iets te ondernemen tegen de leegstand.

Projectontwikkelaars spelen volgens de meeste experts gemeenten tegen elkaar uit. Eén ambtenaar vertelt: “Vanaf 10.000 vierkante meter is de bouwer machtig en deze kan dan bij iedere gemeente aankloppen om zijn plannen te realiseren. Ze zouden het eventueel buiten de regio kunnen realiseren.” Bovendien zijn er volgens een respondent uit de markt ontwikkelaars die huurders wegekopen: “Ontwikkelaars verkopen het nieuwe pand aan een belegger. We hebben een huurder, die heeft een huurtermijn getekend voor tien jaar en dan huren ze twee jaar huurvrij. Er wordt gewoon leeg getrokken.” Door de hoge boekwaarde is het voor *herontwikkelaars* vaak niet rendabel om kantoren te transformeren. Twee experts, één vanuit het perspectief van de markt en de ander van de overheid, geven aan dat woningcorporaties ‘prachtinstellingen’ zijn voor transformatie. Zij hoeven geen korte termijn rendementen te halen, hebben doelgroepen die in alternatieve locaties gehuisvest willen worden en kunnen ook leuk met eventuele tijdelijkheid omgaan. Corporaties hebben echter een pril besef van het vraagstuk van leegstaande kantoren.

Volgens een aantal experts investeren *beleggers* op basis van korte termijn rendementen en vragen ze zich zelden af wat er gebeurt als de eerste huurder na een aantal jaar weggaat. “Het zijn simpele mensen, die maandag beleggen in wijn, dinsdag in schilderijen en op woensdag in kantoren. Beleggen in vastgoed doen ze alleen maar omdat dat bekend staat als relatief veilige belegging”, aldus een expert vanuit de markt. Voor beleggers is het vaak financieel aantrekkelijker om panden leeg te laten staan en te wachten op een nieuwe huurder, dan om ze te verkopen. Volgens respondenten vanuit zowel de markt als de overheid worden panden soms ook onrendabel aangeboden: “Dat het in de boeken staat voor 140 euro per vierkante meter en dat het voor deze prijs wordt verhuurd, maar dan twee jaar huurvrij. Dan is de transactiehuis lager, maar in de boeken niet.”

De experts zien het gebrek aan financiële urgentie om iets aan de leegstand te doen, als één van de belangrijkste oorzaken voor de structurele leegstand van kantoren. De economische recessie heeft daar echter verandering in gebracht. Steeds meer beleggers geloven niet langer dat er een nieuwe huurder voor hun leegstaande pand gaat komen, daarom wordt er nu afgeboekt op kantoren.

4.4.2 Enquête

De respondenten beoordelen de contacten met marktpartijen zeer wisselend. Centrumgemeenten hebben voornamelijk intensieve contacten met marktpartijen. Bij rand- en stadsgemeenten is er matig tot redelijk contact, vooral het contact met herontwikkelaars en kantoorgebruikers is veel minder dan in centrumgemeenten. Opvallend is dat stadsgemeenten minder intensief contact hebben met beleggers dan de andere twee. In de volgende tabel zijn de antwoorden weergegeven.

Tabel 17. Lokale contacten

Centrumgemeenten	Geen	Matig	Redelijk	Intensief	Totaal
Corporaties			1	3	4
Ontwikkelaars				4	4
Herontwikkelaars			1	3	4
Makelaars				4	4
Kantoorgebruikers			2	2	4
Beleggers			1	3	4
Randgemeenten ¹⁹	Geen	Matig	Redelijk	Intensief	Totaal
Corporaties		2	2	1	5
Ontwikkelaars			3	2	5
Herontwikkelaars	2	1	1	1	5
Makelaars		1	3	1	5
Kantoorgebruikers		2	2	1	5
Beleggers		1	4		5
Stadsgemeenten ²⁰	Geen	Matig	Redelijk	Intensief	Totaal
Corporaties	1		3		4
Ontwikkelaars		1	1	3	5
Herontwikkelaars	1	1	1	1	4
Makelaars		2	3	1	6
Kantoorgebruikers		1	4		5
Beleggers	1	4			5

Eén ambtenaar van een centrumgemeente merkt in een open vraag het volgende op: “het gaat om een strategische visie/positionering van gemeenten op (boven)regionale schaal. Dat is het kader om je – met de markt gedeelde – inzichten te toetsen en transparant te communiceren. Probleem is dat er eerst nog grote verliezen bij beleggers en gemeenten moeten worden genomen.”

4.4.3 Randgemeenten

Ambtenaar C ziet *vastgoedeigenaren* als ‘problemeigenaar nummer één’. “Ik moet daarbij zeggen dat eigenaren voor mijn gevoel pas vrij laat beginnen te beseffen en toegeven dat zij een probleem hebben. Heel lang deden ze niet al teveel: een ‘te huur’-bord erop, een makelaar inschakelen en het zal wel weer beter worden.” De reden hiervan is dat het vaak bezitters zijn met meerdere panden, waardoor er geen financiële urgentie is. “Eigenaren zie je vaak niet. Vooral als het een grote belegger is, dan krijg je nog niet eens contact met ze.” De respondent verwacht dat hier de komende jaren verandering in gaat komen. “De prijzen moeten wel gaan dalen, naar mijn idee.”

De respondent wil graag *projectontwikkelaars* interesseren voor de bestaande panden. “Stropen jullie de markt eens af, er staat volop te koop en te huur.” De respondent heeft goed contact met ontwikkelaars; de meeste komen naar de gemeente op het moment dat zij een geschikt pand hebben gevonden om te transformeren. Transformatie wordt door de respondent gezien als één van de manieren om woningbouw te stimuleren. Op dit moment blijkt het in veel gevallen financieel niet haalbaar, procedures vormen (nog) geen probleem.

Ambtenaar A geeft aan dat “de overheid is bedoeld om randvoorwaarden te scheppen, vervolgens moet de markt haar kans pakken.” De ambtenaar heeft contact met makelaars, aanbieders en eigenaren. “Altijd zegt een marktpartij dat de grondprijs te hoog is, ze weten natuurlijk dat wij als gemeente het graag willen. Dat is een heel spel. (...) Zeker met *projectontwikkelaars* moet je ontzettend opletten. Dan kom je in het krachtenveld, want een bestuurder wil het graag. Je moet dan de bestuurder waarschuwen dat hij niet alles voor een appel en een ei weggeeft, wat wel gebeurt. (...) Soms weet je van tevoren dat het een keihard gevecht wordt [met sommige

¹⁹ Eén respondent van een randgemeente heeft deze vraag niet ingevuld.

²⁰ Er zijn vragen opengelaten door ambtenaren van stadsgemeenten, één heeft niets ingevuld.

projectontwikkelaars, BNJ], waarbij je ontzettend op moet passen.” Het meeste contact is er met *makelaars*: “dat is logisch, dat is zijn functie: tussen de biedende en vragende partij.”

De ambtenaar van gemeente B heeft contact met *vastgoedeigenaren*. “Ik ben met hen in gesprek over: hoe we tot een oplossing kunnen komen van de leegstand.” De respondent vindt dat de leegstand weinig belangrijk lijkt te zijn voor de vastgoedeigenaren. “De meesten hebben zoiets van: het is afgeschreven in de boeken, bedrijfseconomisch is het nul, ik maak me er niet echt zorgen over. Ik heb andere panden die prima lopen.” Ook heeft de gemeente contact met *makelaars*. “Hoe kunnen jullie ons helpen? Geef bij ons aan waar de leegstand zit.” De respondent vindt dat een paar makelaars heel actief zijn, maar geeft met een knik naar de voicerecorder aan dat “niet iedereen heel actief is. (...) Als ik nu aan onze makelaars vraag of zij mee willen denken met oplossingen, dan is dat minimaal.” De markt lijkt het probleem bij de overheid te willen leggen: “ik was op een bijeenkomst van de bedrijvenkring. Zij hadden een filmpje met ontzettend lelijke panden. De voorzitter vroeg toen: gemeente, wat doe je hieraan? En dan denk ik: ja eigenaar, wat doe jij hieraan? Ze vragen de hoofdprijs voor enorm verpauperde panden.” De leegstand van kantoor- en bedrijfsruimte krijgt door de druk vanuit het *bedrijfsleven* prioriteit binnen de gemeente. “De mensen uit het bedrijfsleven lopen nu al een jaar bij ons en het college te lobbyen van: jullie moeten hier iets aan doen, jullie moeten dit nu serieus nemen.”

4.5 Oplossingen

4.5.1 Experts

De experts vinden dat het probleem van leegstaande kantoren zowel aangepakt moet worden door het saneren van de bestaande voorraad als door het sturen van de nieuwbouw. De gemeente heeft een stimulerende rol bij het eerste, door duidelijk aan te geven in welke gebieden zij welke visie heeft. Dan zullen marktpartijen initiatief nemen om panden te slopen en nieuwbouw te plegen of kantoorpanden te transformeren. Gemeenten hebben volgens de experts ook een grote verantwoordelijkheid bij het tweede onderdeel, de aanbodsturing.

Het *hergebruiken* van verouderde kantoren - panden door opknappen opnieuw aantrekkelijk maken voor kantoorgebruikers - is volgens de experts niet haalbaar. In de kantorenmarkt is de concurrentie groot, waardoor eigenaren niet weten of ze de panden de komende tien jaar kunnen verhuren. Er is daarom voor eigenaren geen prikkel om panden op te knappen. Eén expert vanuit het de markt is van mening dat juist een tandheelkundig centrum of een bedrijfsverzamelgebouw aantrekkelijke opties zijn, “die wel kantoorhoudend zijn, maar niet direct waar het voor gebouwd is.”

Leegstand is vaak omvangrijk in grote steden met veel vraag op de woningmarkt. Daarom is volgens veel experts *transformatie* naar woningen interessant. Toch gebeurt het nog relatief weinig; er zijn grote risico's voor marktpartijen en in een gemeente is groot bestuurlijk draagvlak nodig om plannen van de grond te krijgen. Eén ambtenaar geeft aan dat het een groot probleem is dat alle juridische regelgeving betreffende erfpacht, gronduitgifte, Wro en bouwregelgeving, is toegespitst op nieuwbouw. De experts vanuit de markt geven aan dat er concessies nodig zijn om transformatie toe te staan: “gemeenten hebben op een aantal punten vrijheid, zij moeten afwegen of het belangrijk is om kantoren te transformeren of alle woningen helemaal volgens deze eisen te realiseren.” Gemeenten zouden daarom vast moeten leggen welke kwaliteitseisen zij hanteren met betrekking tot bijvoorbeeld plafondhoogte, brandveiligheid, geluidsnormen, het realiseren van extra vierkante meters en de parkeernorm. Twee experts, zowel wetenschappers als ambtenaren zijn erg kritisch over het transformeren van kantoren naar woningen. Zij geven aan dat dit alleen haalbaar is in grote steden met een grote vraag naar woningen, maar niet generaliseerbaar is naar andere steden.

Alle experts benadrukken dat vooral *aanbodsturing* hoge prioriteit zou moeten krijgen. Gemeenten moeten eerst het probleem van de overplanning oplossen, anders is het volgens een wetenschapper “dweilen met de kraan open.” “Er is genoeg, dus je hoeft in feite niets bij te bouwen”, aldus een respondent vanuit de markt. Alle experts geven aan dat als een gemeente de nieuwbouw van

kantoren beperkt, ook de ambities voor andere projecten moeten worden bijgesteld. Een respondent vanuit de markt geeft aan dat gemeenten “plannen hebben rondgerekend: doe er maar 10.000 vierkante meter kantoren bij, dan kom ik qua grondexploitatie goed uit.” Nu er geen nieuwe kantoren worden gebouwd door de economische crisis, blijven de verlieslijdende bouwprojecten over. In sommige gemeenten wordt geschrapt in de nieuwbouwplannen voor kantoren, desondanks zijn de plannen vaak nog steeds te ruim. Vrijwel alle experts geven aan dat ‘verversing van de markt’, door het realiseren van nieuwe kantoren, belangrijk is. Bedrijven willen zich vestigen in panden die voldoen aan de nieuwste eisen op het gebied van duurzaamheid, kleinschaligheid en flexibiliteit. Het bouwen van deze nieuwe kantoren vereist echter wel dat bestaande verouderde panden uit de markt worden genomen. Meerdere experts vinden het een goede oplossing als bedrijven die naar een nieuw pand vertrekken, verantwoordelijk worden geacht voor het pand dat zij achterlaten: “als een keten.”

Vervanging, het realiseren van nieuwe gebouwen waar kantoren zijn gesloopt, is gezien de hoge boekwaarde niet rendabel. Op dit gebied komen expliciet *juridische beleidsinstrumenten* aan bod. Eén respondent vanuit de markt licht deze toe. Eén ervan is de *Wet voorkeursrecht gemeenten*. Hiermee kan de gemeente sturen en speculanten buiten spel zetten. De gemeente kan vaststellen dat een pand in het geval van verkoop als eerste aan de gemeente moet worden aangeboden, op basis van het algemeen belang en vastgestelde plannen. Als gemeenten dit strategisch inzetten, kunnen zij volgens de expert bijvoorbeeld een woonomgeving creëren. De *Wro* bevat de *grondexploitatiewet*, deze wordt door een expert toegelicht. Deze wet geeft de mogelijkheid dat de opbrengsten van nieuwe panden moet bijdragen aan het saneren van oude panden. Hiervoor is een structuurvisie en een fonds nodig. “Dat kan, maar er is geen gemeente die dat doet.” Daarnaast biedt de *Wro* de mogelijkheid om *anterieure overeenkomsten* op te stellen. Deze wet maakt het mogelijk om in bestemmingsplannen minder helder te maken wat waar komt, zodat je als gemeente ruimte hebt om in een latere fase plannen goed te keuren. “Er zijn weinig gemeenten die dit specifiek inzetten om kantoortransformatie te stimuleren.”

Een aantal typen beleidsinstrumenten komen aan bod bij het stimuleren van transformatie. De *economische beleidsinstrumenten*, zoals subsidies of garanties, worden gezien de huidige financiële situatie van gemeenten niet haalbaar geacht. Door één expert vanuit de markt en één vanuit de overheid wordt expliciet benadrukt dat subsidies het falen van de markt in stand houden en dat het beter is te zoeken naar oplossingen om de markt zelf beter te laten functioneren. “Financiële oplossingen komen voort uit de hoge, onrealistische boekwaarde. Als je subsidie geeft, accepteer je de boekwaarde en geef je de eigenaar geld toe.”

Bij transformatie kunnen ook *juridische instrumenten* worden ingezet. Door twee experts vanuit markt- en overheidsperspectief worden *tijdelijke omzettingen* van kantoor naar andere functies een ‘godsgeschenk’ genoemd. De gemeente kan dan een project starten voor gebiedsontwikkeling, terwijl de ruimte in de tussentijd wordt benut. Eén marktexpert op het gebied van transformatie licht toe dat het *bouwbesluit* wetgeving bevat waaraan een vergunningaanvraag wordt getoetst. Het Rijk bepaalt hierin de minimum- en maximumeisen voor nieuwbouw en bestaande bouw. Gemeenten hebben de vrijheid om een eis vast te stellen. “Het grote misverstand is dat als je in een bestaand kantoor een woning realiseert, dat deze moet voldoen aan de nieuwbouweisen. Alles wat er al staat moet aan de eisen van bestaande bouw voldoen. Dat wat wordt toegevoegd moet wel aan de nieuwbouweisen voldoen. In de praktijk kan een gemeente ook daarop uitzonderingen maken.” Twee experts, een wetenschapper en een ambtenaar, vinden dat op Rijksniveau moet worden bepaald dat *planshade kan vervallen*. Eigenaren van kantoorpanden verliezen potentiële inkomsten door transformatie naar een andere functie. De experts vinden het reëel dat eigenaren hiervoor niet worden gecompenseerd door de gemeente, als hun pand al een aantal jaren leegstaat.

Daarnaast kan de gemeente *communicatieve beleidsinstrumenten* inzetten voor transformatie. Zij kan een contactpersoon aanstellen die kantooreigenaren of herontwikkelaars ondersteunt in het transformatietraject. Veel gemeenten hebben al een bedrijvencontactpersoon. Zijn belang is echter het stimuleren van economische groei en niet het bestrijden van de leegstand van kantoren. Een contactpersoon specifiek voor transformatie lijkt vrijwel alle experts waardevol.

Een ander *financieel* instrument is de boeteclausule uit het wetsvoorstel *Kraken en Leegstand* voor eigenaren die leegstand niet melden. Dit wordt door de experts als negatief ervaren en bovendien heeft de boete weinig effect. Een wetenschapper geeft aan dat “een kantooreigenaar die een huurinkomstenderving heeft van één miljoen per jaar, zich niet druk maakt over eenmalig 7.500 euro.” Eén wetenschapper geeft aan dat de taks oneerlijk is. “Het probleem zijn de beleggers in nieuwbouw, dit zijn andere dan de eigenaren van oude leegstaande kantoorgebouwen. Met een leegstandstaks pak je eigenlijk iemand die niets aan het probleem kan doen; hij zit in met een leeg pand, omdat iemand anders nieuwbouw kon realiseren.”

4.5.2 Enquête

Alle centrumgemeenten hebben hun visie op kantoorontwikkeling in beleid vastgelegd. Dit geldt ook voor het merendeel van de stadsgemeenten en de helft van de randgemeenten.

De respondenten is gevraagd om aan te geven hoe geschikt de drie oplossingen voor bestaande panden – hergebruik, transformatie en vervanging – zijn voor hun gemeenten. De centrumgemeenten zijn het meest positief over alle drie. Stadsgemeenten hebben een wisselende visie op transformatie, zijn gematigd positief over hergebruik en sloop. Randgemeenten zijn negatief over transformatie en sloop en gematigd positief over hergebruik. In de volgende tabel zijn de antwoorden opgenomen.

Tabel 18. Oplossingsrichtingen

Centrumgemeenten	Ongeschikt	Nauwelijks	Geschikt	Heel geschikt	Totaal
Hergebruik			4		4
Transformatie			4		4
Sloop (en vervanging)			3	1	4
Randgemeenten	Ongeschikt	Nauwelijks	Geschikt	Heel geschikt	Totaal
Hergebruik	1	2	3		6
Transformatie	2	1	2	1	6
Sloop (en vervanging)	2	1	2	1	6
Stadsgemeenten ²¹	Ongeschikt	Nauwelijks	Geschikt	Heel geschikt	Totaal
Hergebruik	1	1	3	1	6
Transformatie	2	2	2		6
Sloop (en vervanging)	1	1	3	1	6

De respondenten is gevraagd welke beleidsinstrumenten hun gemeenten heeft ingezet om de leegstand van kantoren te beperken. Centrumgemeenten zetten veel meer beleidsinstrumenten in dan rand- of stadsgemeenten. Het beperken van de gronduitgifte wordt het meest ingezet en het verhogen van grondprijzen het minst. In de volgende tabel zijn de antwoorden weergegeven.

²¹ Eén respondent van een stadsgemeente heeft deze vragen niet ingevuld.

Tabel 19. Ingezette beleidsinstrumenten²²

	Ja	Nee	Totaal
Centrumgemeenten			
Beperken gronduitgifte	4		4
Verhogen grondprijzen	1	2	3
Extra uitgifte-eisen stellen	2	2	4
Aankopen van kantoorpanden	2	2	4
Wet voorkeursrecht gemeenten	2	2	4
Verevening	1	2	3
Anterieure overeenkomsten	1	2	3
Contactpersoon transformatie	1	3	4
Randgemeenten			
	Ja	Nee	Totaal
Beperken gronduitgifte	2	3	5
Verhogen grondprijzen		5	5
Extra uitgifte-eisen stellen	1	4	5
Aankopen van kantoorpanden		5	5
Wet voorkeursrecht gemeenten		5	5
Verevening		5	5
Anterieure overeenkomsten	1	4	5
Contactpersoon transformatie	2	4	6
Stadsgemeenten			
	Ja	Nee	Totaal
Beperken gronduitgifte	4	1	5
Verhogen grondprijzen		4	4
Extra uitgifte-eisen stellen		5	5
Aankopen van kantoorpanden	1	4	5
Wet voorkeursrecht gemeenten	2	4	6
Verevening		5	5
Anterieure overeenkomsten	1	3	4
Contactpersoon transformatie	1	4	5

De respondenten hadden de mogelijkheid om aan te geven of er (nog) niet bestaande instrumenten zijn waarover zij zouden willen beschikken om de leegstand van kantoren aan te pakken. Drie van de vier respondenten van centrumgemeenten willen fiscale mogelijkheden die herontwikkeling aantrekkelijker maken dan nieuwbouw. Een van hen laat weten dat “er verschillende instrumenten zijn waar over wordt nagedacht.” Verder noemt één respondent van een randgemeente “aanschrijving om leegstaande panden op een acceptabel esthetisch niveau te houden.” Tot slot geeft één respondent van een stadsgemeente aan dat zij belasting zouden willen heffen op structurele leegstand en verwijst één naar het advies van de Taskforce Transformatie.

In de enquête is in het bijzonder aandacht besteed aan transformatie. De ambtenaren is gevraagd of de gemeente een apart kwaliteitsbeleid heeft voor transformatie van gebouwen, waarin procedures rondom transformeren inzichtelijk zijn gemaakt. In één gemeente is dat het geval. Dit blijkt betrekking te hebben op wonen boven winkels. Ook is een open vraag gesteld over welke afdelingen van de gemeente betrokken zijn bij een herbestemmingstraject. Dit loopt uiteen van één tot vijf betrokken afdelingen. Genoemd worden: ruimtelijke ordening, stedenbouw, stadsontwikkeling, gebiedsontwikkeling, verkeer, milieu, economische zaken, ontwikkelingsbedrijf, planologie, huisvesting, openbare ruimte, brandweer.

In zes gemeenten is een kantoorpand getransformeerd naar een andere functie. Dit betreft vier centrum-, één rand- en één stadsgemeente. Vervolgens is geïnformeerd of bij één of meerdere projecten een financiële garantie of subsidie is toegekend, of in het bouwbesluit is uitgegaan van bestaande bouw en of er is toegestaan dat er nieuwe vierkante meters zijn toegevoegd. In de helft van de centrumgemeenten is bij één of meerdere transformaties subsidies gegeven. Het toestaan dat er aan het bestaande pand nieuwe ruimte wordt toegevoegd, wordt het meest toegepast. Door

²² Door de respondenten van alle gemeenten zijn er vragen niet beantwoord.

twee van de zes ambtenaren wordt aangegeven dat van het bouwbesluit de onderdelen van bestaande bouw is toegepast, terwijl dit waarschijnlijk bij alle transformaties het geval is geweest. In onderstaande tabel is de respons weergegeven.

Tabel 20. Kenmerken transformatie(s)

Centrumgemeenten	Ja	Nee	Weet niet	Totaal
Garantie		3	1	4
Subsidie	2	2		4
Bouwbesluit, bestaande bouw	2	2		4
Nieuwe ruimte	3	1		4

Randgemeenten	Ja	Nee	Weet niet	Totaal
Garantie		1		1
Subsidie		1		1
Bouwbesluit, bestaande bouw			1	1
Nieuwe ruimte			1	1

Stadsgemeenten	Ja	Nee	Weet niet	Totaal
Garantie		1		1
Subsidie		1		1
Bouwbesluit, bestaande bouw			1	1
Nieuwe ruimte	1			1

De respondenten is gevraagd naar de geschiktheid van verschillende beleidsinstrumenten voor hun gemeente. In de tabel op de volgende pagina zijn de antwoorden opgenomen. De eerste zeven instrumenten hebben betrekking op het terugdringen van nieuwbouw en leegstand in het algemeen, de laatste vier specifiek op transformeren van kantoren naar andere functies. Wat opvalt is dat centrumgemeenten negatief zijn over het wetsvoorstel *Kraken en leegstand*, terwijl de helft van de rand- en stadsgemeenten positief is. Verder zijn randgemeenten als enige vooral negatief over de Wet voorkeursrecht gemeenten en zijn stadsgemeenten het meest positief over het verplichten om bij nieuwbouw bestaande panden uit de voorraad te nemen.

Tabel 21. Geschiktheid instrumenten²³

Centrumgemeenten	Ongeschikt	Nauwelijks Geschikt	Geschikt	Heel geschikt	Totaal
Wet kraken en leegstand	2	2			4
Verhogen grondprijzen			3	1	4
Bij nieuwbouw verplicht uit markt	1	2	1		4
Geen planschade uitkeren	1	1	1		3
Aankopen van kantoorpanden	2	1	1		4
Wet voorkeursrecht gemeenten		3	1		4
Verevening	1		2		3
Anterieure overeenkomsten		1	1		2
Contactpersoon transformatie			2	2	4
Soepel omgaan tijdelijke bestemmingswijziging		1	2	1	4
Soepel omgaan permanente bestemmingswijziging	1		1	2	4
Randgemeenten	Ongeschikt	Nauwelijks Geschikt	Geschikt	Heel geschikt	Totaal
Wet kraken en leegstand	1		3		4
Verhogen grondprijzen	2	1	2		4
Bij nieuwbouw verplicht uit markt	2	2	2		6
Geen planschade uitkeren		4	1		5
Aankopen van kantoorpanden	3	2	1		6
Wet voorkeursrecht gemeenten	4	2			6
Verevening	2	2	1		5
Anterieure overeenkomsten	2		2		4
Contactpersoon transformatie	1	1	2	2	6
Soepel omgaan tijdelijke bestemmingswijziging		2	3		5
Soepel omgaan permanente bestemmingswijziging		1	1	4	6
Stadsgemeenten	Ongeschikt	Nauwelijks Geschikt	Geschikt	Heel geschikt	Totaal
Wet kraken en leegstand	1	1	2		4
Verhogen grondprijzen					
Bij nieuwbouw verplicht uit markt	1	1	3		5
Geen planschade uitkeren					
Aankopen van kantoorpanden	4		1		5
Wet voorkeursrecht gemeenten	2	1	2		5
Verevening		2	2		4
Anterieure overeenkomsten			2	1	3
Contactpersoon transformatie		1	2	2	5
Soepel omgaan tijdelijke bestemmingswijziging		1	4		5
Soepel omgaan permanente bestemmingswijziging			2	2	4

Eén respondent van een centrumgemeente maakt uit eigen initiatief een opmerking over het oplossen van de leegstand. “De oorzaken van leegstand hebben te maken met de kapitaalmarkt, de uitgifte van grond door gemeenten en taxatiewetgeving. Omzetting van kantoren naar andere functies slaagt alleen als de problemen bij de bron worden aangepakt.”

²³ Door de respondenten van alle gemeenten zijn er vragen niet beantwoord.

4.5.3 Randgemeenten

De randgemeenten zijn op verschillende manieren op zoek naar oplossingen. Ambtenaar A vindt dat zij geen kantoren in eigendom zouden moeten nemen. “Als de overheid zich erin mengt door op te kopen dan is de aankoopprijs hoog, maar als de gemeente wil verkopen dan wil niemand het voor die prijs hebben.” In gemeente C wordt transformatie als dé oplossing gezien. “Als het gaat om de echte bestrijding van leegstand, in de zin van ‘we zijn lekker aan het transformeren’, dat is nog maar mondjesmaat, hoor.” De ambtenaar van gemeente B zegt over de beleidsinstrumenten: “mij viel bij de enquête op: ik ben er zo doorheen, omdat we er niets van hebben.” Op de vraag wat de gemeente het liefst zou willen doen aan de leegstand, antwoordt deze respondent: “het is nog een te vroeg stadium om te zeggen wat wij als gemeente gaan doen.” Na het interview krijg ik een kaart van de leegstand in de gemeente te zien, dit zijn kleine en grote panden en die versnipperd door de gemeente staan. De respondent zegt: “Wat moet je hier nou mee? Ik weet het niet!”

Over *hergebruik*, het opknappen van kantoren om ze weer aantrekkelijk te maken voor de markt, lopen de meningen uiteen. In twee gemeenten wordt dit als gewenste oplossing gezien. Gemeente A probeert bedrijven die zich willen vestigen in de gemeente te wijzen op de bestaande panden. “Men moet met een goed verhaal komen om aannemelijk te maken waarom een gebouw niet geschikt is.” Ambtenaar B ziet meer in hergebruik dan in transformeren of slopen. “Er staan panden leeg die er prima uitzien, die ga je niet slopen. Dat is gewoon kapitaalvernietiging.” Aan de andere kant zegt de respondent: “soms hoef je het niet eens op te knappen, want dan ziet het er schitterend uit, ik weet niet wat je daar aan zou moeten doen.” Ambtenaar C ziet hergebruik niet als oplossing. “Er zijn gewoon te veel kantoren. Je kunt opknappen wat je wilt, maar dan nog neemt de markt ze waarschijnlijk niet op. (...) Alleen opknappen, nee, was het maar waar.”

In gemeente C waren wel initiatieven voor de sloop van kantoren gevolgd door nieuwbouw van woningen, maar zelden tot nooit voor *transformatie*. Daarom doen zij een onderzoek naar de kansen voor transformatie naar woningen. “Ik kan me best voorstellen dat er een aantal kantoren zijn die niet gesloopt worden en worden getransformeerd naar zorgwoningen of kinderdagverblijven.” Helaas kunnen kantoorpanden vrijwel alleen getransformeerd worden naar appartementen, waar in de randgemeenten relatief weinig vraag naar is. Ook nu er weinig initiatieven voor transformatie zijn, laat de ambtenaar weten: “we geven het nog niet op.” In gemeente A is een sportschool verschenen in een leegstaand kantoor. De ambtenaar leverde in dit geval maatwerk: “dan ga je een mooi verhaal ophangen: het is een ideale locatie, voldoende parkeerplaatsen, etc.” Ook loopt er een initiatief voor de transformatie naar een hotel. “Ik zeg zelf: daar een hotel? Ik zie de markt niet, maar als iemand de markt wel ziet: ga je gang.” Ambtenaar B ziet weinig potentie in transformeren, omdat de panden vaak in monofunctionele gebieden staan en dus niet kunnen worden omgezet naar woningen. Ook het transformeren van hele gebieden is geen oplossing: “Als je kijkt waar de leegstand zit: daar één, daar één, daar één, hoe doen we dat met die panden die er tussen staan en goed resultaat hebben?”

Volgens ambtenaar A is *vervanging*, sloop gevolgd door nieuwbouw, een goede oplossing. “Verouderde, uitgeleefde panden. In feite zou je die tegen de vlakte moeten gooien en er iets anders neerzetten, maar dan blijkt de boekwaarde te hoog.” De respondent constateert dat elke ontwikkeling door de hoge boekwaarde onmogelijk wordt gemaakt. Deze gemeente heeft in een gebied met kantoorfunctie de realisatie van een woonboulevard toegestaan. “Op die manier – er was ook geen belegger te vinden, dus op een gegeven moment moet je wel – hebben we afgezien van nieuwbouw, omdat je wist dat als er een belegger zou komen, het leeg zou staan.” Financieel gezien is het volgens de ambtenaar van gemeente C het aantrekkelijkst om panden voor een schappelijke prijs aan te kopen en te slopen. Daar ziet de respondent vanuit de markt de meeste alternatieven voor.

Aanbodsturing komt relatief weinig aan bod. Alleen ambtenaar C is positief over de afspraken die het Rijk heeft gemaakt met gemeenten om de nieuwbouw van kantoren te beperken. Toch zijn deze afspraken gemakkelijk te maken, want “de markt realiseert niet meer. (...) Je kunt dan net zo goed zeggen: we stoppen met de pijlpijn, geen nieuwe kantoren meer.”

5. CONCLUSIE

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord, gevolgd door aanbevelingen, de toevoeging aan wetenschappelijke kennis en suggesties voor vervolgonderzoek.

5.1 Beantwoording hoofd- en deelvragen

Dit onderzoek is uitgevoerd onder 19 grote gemeenten in Nederland waar meer dan 2.500 mensen per vierkante kilometer wonen. De verwachting was dat deze gemeenten, gezien de schaarse ruimte, de leegstand van kantoren als groot probleem zouden ervaren en daarom verschillende beleidsinstrumenten zouden inzetten om dit te bestrijden. Uit het onderzoek kan het tegenovergestelde worden geconcludeerd: met uitzondering van de vier grote gemeenten wordt de leegstand van kantoren niet als een groot probleem ervaren en geen van de onderzochte gemeenten neemt in haar beleid zwaarwegende maatregelen om de leegstand tegen te gaan. Dit kan worden verklaard door de verschillende belangen binnen de gemeente, de interbestuurlijke verhoudingen op het gebied van ruimtelijke ordening en de positie van de gemeente in het lokale netwerk. Deze aspecten worden in de onderstaande deelvragen uitgewerkt.

Deelvraag 1: Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken van de leegstand van kantoorruimte?

In Nederland staat 6.700.000 vierkante meter kantoorruimte leeg; dit is ongeveer dertien procent van de totale hoeveelheid kantoorruimte (DTZ Zadelhoff, 2010b). Experts geven aan dat frictieleegstand als gevolg van bedrijfsverhuizingen, vier tot acht procent van het totale aanbod kantoren beslaat (Janssen-Jansen, 2010: 14). Hoewel de cijfers over leegstand niet eenduidig zijn, blijkt dat vrijwel alle onderzochte gemeenten een hogere leegstand hebben; een kwart van hen zelfs meer dan 20 procent. Ook is in bijna alle onderzochte gemeenten de leegstand in de periode 2003 tot en met 2009 toegenomen. Absoluut gezien zijn het de grote gemeenten waar veel leegstaat; in Amsterdam bijvoorbeeld ruim één miljoen vierkante meter. De leegstand ten opzichte van het totaal aan kantoorruimte is vooral hoog in randgemeenten; zoals Capelle aan den IJssel (20,5%), Nieuwegein (24,9%) en Veenendaal (27,4%) (DTZ Zadelhoff, 2010b).

De leegstand is veroorzaakt doordat er enerzijds veel nieuwe kantoren zijn gebouwd en anderzijds weinig kantoren aan de markt zijn onttrokken. Vanwege de economische crisis worden er echter op dit moment vrijwel geen nieuwe kantoren gerealiseerd. Er zijn veel nieuwe kantoren gebouwd, omdat dit financieel aantrekkelijk is en omdat kantoren die tijdens economische bloei zijn gepland, op de markt komen als de vraag is afgenomen (de varkenscyclus). Daarnaast worden er weinig verouderde kantoren aan de voorraad onttrokken, omdat hun waarde hoog is. In de volgende figuur zijn de causale verbanden van onder naar boven weergegeven.

Figuur 22. Oorzaken leegstand



De leegstand van kantoren is omvangrijk en wordt veroorzaakt door het ontbreken van evenwicht tussen nieuwbouw en onttrekking van bestaande kantoren.

Deelvraag 2: In hoeverre ervaren gemeenten leegstand van kantoorruimte als probleem?

Uit de theoretische bevindingen blijkt dat gemeenten routines ontwikkelen waardoor zij effectiever werken, maar waardoor ook in de besluitvorming niet alle alternatieven worden afgewogen (Allison and Zelikow, 1999). Een gemeentelijk besluit is dan ook geen rationele keuze uit alternatieven, maar de output van gevestigde organisatieroutines. In de onderzochte gemeenten ligt het vraagstuk van nieuwbouw en onttrekking van kantoren veelal bij economische zaken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de respons op de enquête; 16 ambtenaren zijn werkzaam bij economische zaken en negen bij ruimtelijke ordening. Economische zaken heeft als doel om zoveel mogelijk werkgelegenheid, inkomen en bedrijvigheid te genereren door onder meer de nieuwbouw van kantoren te stimuleren. Vanuit het perspectief van ruimtelijke ordening wordt dit niet (altijd) als gewenst gezien, omdat hierdoor verouderde kantoorpanden leeg komen te staan en dus kostbare ruimte ineffectief wordt gebruikt. Op het moment dat er tegenstrijdige doelen zijn, wordt volgens Allison and Zelikow gekozen voor het doel dat het best past bij de eigen prioriteiten.

Uit de empirische resultaten blijkt dat in gemeenten economisch beleid meer prioriteit krijgt dan ruimtelijke ordening. Gemeenten focussen op nieuwbouw, omdat dit op korte termijn goed is voor het vestigingsklimaat en de werkgelegenheid. Bovendien verdienen gemeenten flink aan de uitgifte van kantoorgrond. Op lange termijn heeft dit echter geleid tot veel leegstand, waardoor gemeenten juist onaantrekkelijk worden voor bedrijven. Het economische belang op korte termijn, gaat boven verantwoorde ruimtelijke ordening op lange termijn. In de onderzochte gemeenten wordt in ongeveer de helft de leegstand van kantoren als probleem ervaren. In centrumgemeenten met relatief gezien de minste leegstand, wordt dit het meest als probleem ervaren en is het draagvlak om leegstand te bestrijden het grootst. In de randgemeenten met een relatief veel hogere leegstand, wordt dit paradoxaal genoeg slechts door 30 procent als probleem ervaren en is het draagvlak kleiner.

Leegstand van kantoren wordt in de helft van de gemeenten als probleem ervaren. In centrumgemeenten met relatief lage leegstand wordt het als groot probleem ervaren en in randgemeenten met relatief hoge leegstand nauwelijks.

Deelvraag 3: Hoeveel ruimte laten Rijk en provincies aan gemeenten om hiertegen op te treden?

Uit het theoretisch kader blijkt dat volgens het principe dat 'decentraal gebeurt wat decentraal kan', bepaald wordt welke overheid verantwoordelijk is voor een maatschappelijke opgave. De gemeente is primair verantwoordelijk voor de inrichting van de ruimte. Hierbij is ze afhankelijk van de streekplannen van het Rijk en de provincies. Door de nieuwe Wro en de Nota Ruimte (2004) hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen ten opzichte van hogere overheden. Naast de hogere overheden, zijn gemeenten voor een gecoördineerde ruimtelijke ordening afhankelijk van hun buurgemeenten.

Uit de empirische bevindingen blijkt dat het Rijk en de provincies in hun streekplannen veel ruimte bieden voor kantoorbestemmingen. De helft van de gemeenteambtenaren vindt dat zij redelijk veel tot veel ruimte krijgen van provincies en gemeenten bij het optreden tegen leegstand, één derde vindt dat hier nauwelijks ruimte voor is. De onderzochte gemeenten hebben vrijwel allemaal redelijk tot intensief contact met andere gemeenten. Uit de verdiepende gesprekken met randgemeenten blijkt dat zij concurreren met andere gemeenten om de beste bedrijven binnen te krijgen, omdat dit goed is voor de werkgelegenheid, het imago van de gemeente en direct inkomsten oplevert.

Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid op het gebied van ruimtelijke ordening, waardoor zij met andere gemeenten concurreren over nieuwbouw, dit heeft bijgedragen aan een overschot van kantoren.

Deelvraag 4: Welke rol nemen gemeenten op zich in het lokale netwerk van actoren?

De overheid is bij het vormen en realiseren van beleid steeds meer aangewezen op private actoren en belangengroepen (Bovens e.a., 2007). De gemeente is één van de deelnemers in het lokale governance netwerk, waarin de actoren onderling afhankelijk zijn om hun doelen te realiseren. In dergelijke netwerken worden vaak private belangen behartigd, waardoor minder rekening wordt gehouden met het publieke belang (Kjaer, 2004). Op het gebied van ruimtelijke ordening kunnen gemeenten ontwikkeling stimuleren en sturen, maar zij zijn hierbij afhankelijk van private actoren.

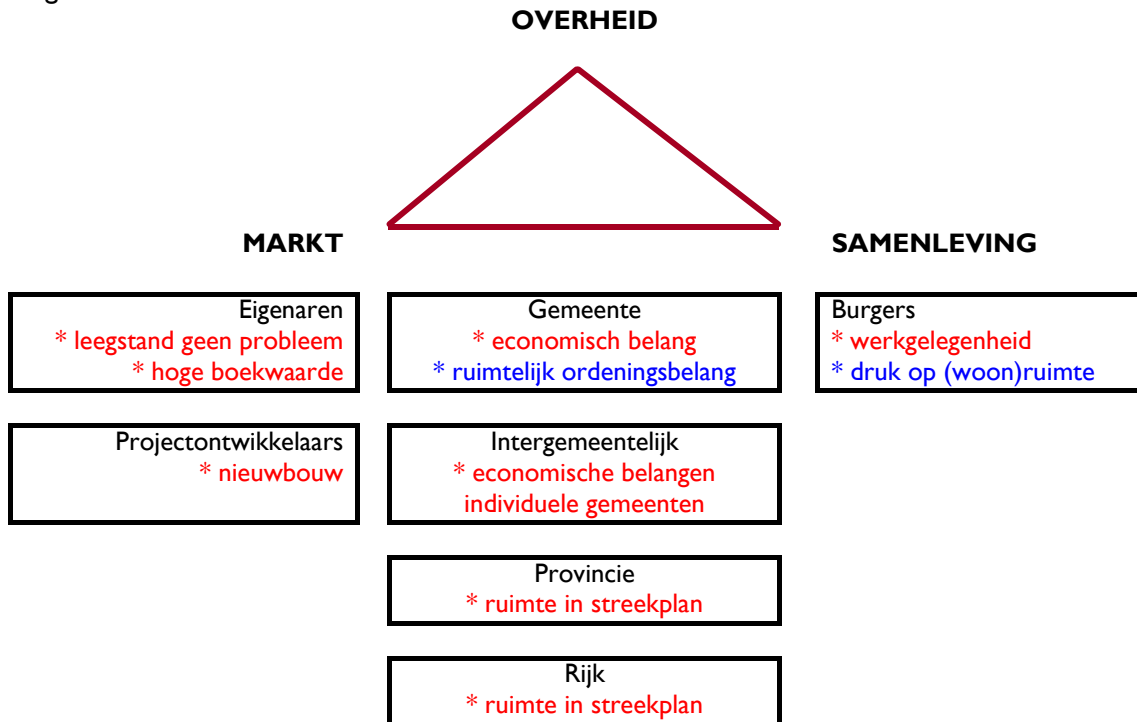
Het empirisch onderzoek bevestigt dat ook op de kantorenmarkt de gemeente regie heeft verloren. Hoewel een hoge leegstand negatief is voor het imago als gemeente met een goed vestigingsklimaat, is zij door de afhankelijkheid van projectontwikkelaars en beleggers amper in staat om hier iets aan te veranderen. Bij de nieuwbouw van kantoren ligt de macht bij projectontwikkelaars. Zij bouwen de (door de gemeente zo gewilde) kantoren en zijn niet gebonden aan één gemeente. Projectontwikkelaars tolereren geen hoge eisen, want dan realiseren ze de panden in andere gemeenten. Ze hebben kortom een sterke onderhandelingspositie binnen het netwerk. Projectontwikkelaars hebben belang bij winst op korte termijn en voelen zich niet verantwoordelijk voor leegstaande kantoren. Vrijwel alle gemeenten hebben redelijk tot intensief contact met hen.

Wat betreft het onttrekken van bestaande panden door middel van sloop of transformatie is de gemeente afhankelijk van eigenaren, veelal beleggers. De verliezen op leegstaande panden worden vereffend door de opbrengsten van hun andere rendabele panden. Dat een pand leeg staat is voor hen dus geen (direct) probleem. Vanwege hun sterke financiële positie maken ze geen verlies op de kantoren en slagen ze erin om de waarde van de leegstaande (verouderde) kantoren hoog te houden. Zij laten de panden liever leegstaan dan dat ze verkopen of transformeren, want kantoren zijn meer waard dan panden met andere functies. Ook deze private actor voelt geen maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de leegstand. De gemeentelijke contacten met beleggers zijn minder intensief dan die met projectontwikkelaars.

De gemeente is bij het vraagstuk van leegstaande kantoren sterk afhankelijk van projectontwikkelaars en beleggers die een sterke onderhandelingspositie hebben, waardoor in het netwerk private belangen boven het publieke belang van goede ruimtelijke ordening staat.

In de figuur op de volgende pagina is het governance netwerk met alle belangen die de leegstand versterken (rood) en verkleinen (blauw) weergegeven.

Figuur 23. Governance netwerk



Deelvraag 5: Welk beleid wordt door gemeenten ingezet ter bestrijding van de leegstand?

Uit de theorie blijkt dat rondom een bepaald onderwerp een 'policy image' ontstaat, een definiëring van het probleem op basis van empirische informatie en subjectieve waarnemingen (True e.a., 1999). Dit dominante beleid wordt uitgevoerd door een beperkt aantal beleidsmakers. Op het moment dat het probleem in de samenleving anders wordt gedefinieerd, blijft het dominante beleid lange tijd in stand. Op een gegeven moment komt het echter ter discussie te staan, zijn er nieuwe publieke actoren betrokken en verandert het beleid. De vorming van beleid is geen chronologisch proces, vaak lopen in beleid problemen en oplossingen door elkaar (Kingdon, 1995). Oplossingen bestaan onafhankelijk van problemen. Op het moment dat een onderwerp op de politieke agenda staat, wordt het probleem op een bepaalde manier gedefinieerd zodat deze bij de oplossing past en ontstaat beleid.

De leegstand van kantoren is door gemeenten lange tijd gedefinieerd als probleem van de markt, terwijl juist gemeenten de realisatie van nieuwe kantoren mogelijk maken. Vrijwel alle gemeenteambtenaren geven aan dat zowel de overheid als de markt verantwoordelijk zijn voor het probleem. Gemeenten kunnen leegstand bestrijden door enerzijds minder kantorenlocaties te bestemmen en anderzijds door te stimuleren dat verouderde panden uit de markt worden genomen. De onderzochte gemeenten hebben in verhouding tot de hoeveelheid bestaande kantoren ontzettend veel ruimte ingepland voor nieuwbouw, ondanks dat in centrumgemeenten en in de helft van de stadsgemeenten is geschrapt in de kantoorplannen. In randgemeenten wordt vrijwel niet geschrapt. Ook wordt de gronduitgifte op enige wijze beperkt in alle centrum- en vrijwel alle stadsgemeenten. Dit geldt voor minder dan de helft van de randgemeenten.

Door de gemeenten wordt weinig beleid ontwikkeld en gevoerd met betrekking tot het uit de markt nemen van kantoorpanden door middel van transformatie of sloop en nieuwbouw. Gemeenten kunnen door het strategisch inzetten van de Wro gebiedsontwikkeling en transformatie stimuleren. Ook kunnen zij private actoren stimuleren om kantoren te transformeren, door in beleid vast te leggen welke ontwikkeling zij met kantoorgebieden voorstaat en door in transformatiebeleid aan te geven welke minimumeisen zij hanteren. De centrum- en een groot deel van de stadsgemeenten hebben wel hun visie op de kantorenmarkt in beleid vastgelegd, maar geen enkele gemeente heeft een beleid voor gebiedsontwikkeling of transformatie. Hoewel in twee

centrumgemeenten kantoren uit de markt zijn genomen, is dit maar een relatief kleine hoeveelheid vierkante meters. In de andere gemeenten worden vrijwel geen kantoren uit de markt genomen.

Door gemeenten wordt onvoldoende beleid gevoerd ter bestrijding van de leegstand. De maatregelen die zijn genomen, zijn een druppel op de gloeiende plaat.

Hoofdvraag: Hoe gaan gemeenten om met de leegstand van kantoorruimte?

De conclusie van dit onderzoek is dat de kantorenmarkt én de rol van gemeente bij dit vraagstuk uit evenwicht zijn. Er is sprake van een omvangrijke leegstand van kantoren, doordat er veel nieuwbouw is gepleegd en er weinig verouderde kantoren uit de markt zijn genomen. Het probleem wordt door gemeenten onevenwichtig beoordeeld: in randgemeenten met een relatief hoge leegstand wordt dit door de meerderheid niet als probleem ervaren en is er weinig bestuurlijk draagvlak, terwijl alle centrumgemeenten met relatief de minste leegstand, dit wel als een probleem zien en er een groot draagvlak is voor de bestrijding van leegstand. Daarnaast zijn de interbestuurlijke verhoudingen uit evenwicht: de verantwoordelijkheid voor ruimtelijke ordening ligt voornamelijk bij gemeenten, die deze verantwoordelijkheid niet goed kunnen nemen door de concurrentie met andere gemeenten om nieuwe kantoren binnen te halen. Ook zijn de verhoudingen tussen publieke en private actoren in het beleidsnetwerk uit evenwicht, doordat projectontwikkelaars en beleggers een sterkere positie innemen dan gemeenten. Het gehele speelveld van de kantorenmarkt is kortom onevenwichtig. In het huidige netwerk van publieke en private actoren neemt het bestrijden van leegstand door gemeenten grote economische risico's met zich mee. Zij nemen daarom onvoldoende hun verantwoordelijkheid om de leegstand van kantoorpanden te bestrijden. Het is een groot (vaak niet erkend) probleem, waarop amper beleid wordt gevoerd.

Bijzonder zorgwekkend is de situatie van randgemeenten. Deze gemeenten zijn minder aantrekkelijk voor bedrijven dan centrumgemeenten. Toen er krapte was op de kantorenmarkt zijn in deze gemeenten veel kantoren gerealiseerd, nu er echter een overschot is hebben zij te kampen met enorme leegstand. Bovendien worden gesloopte en getransformeerde kantoren vrijwel altijd appartementen, waar in deze gemeenten weinig vraag naar is. De randgemeenten kampen met een groot probleem en het over het algemene minimale probleembesef, draagvlak en beleid is verbazingwekkend.

5.2 Aanbevelingen

Uit dit onderzoek blijkt dat er in een aantal gemeenten niet bekend is hoeveel kantoorruimte er leegstaat en hoeveel er is gepland. Voor het bestrijden van leegstand is dit noodzakelijk. *De eerste aanbeveling aan gemeenten is om de lokale kantoorvoorraad in kaart te brengen.* Dit betreft de huidige kantoorvoorraad, het deel dat hiervan leegstaat, de kantoorruimte die de komende jaren wordt gerealiseerd en de potentieel te bouwen kantoorruimte op basis van de huidige bestemmingsplannen.

Uit dit onderzoek is ook gebleken dat gemeenten in het huidige netwerk van publieke en private actoren grote economische risico's op zich moeten nemen bij het bestrijden van leegstand van kantoorruimte. Leegstandsbestrijding bestaat uit twee elementen: ten eerste het beperken van de nieuwbouw van kantoren en ten tweede het stimuleren dat verouderde panden aan de markt worden onttrokken door middel van transformatie of sloop. De gemeenten kan in haar huidige positie beide aspecten aanpakken.

De tweede aanbeveling aan gemeenten is om de nieuwbouw te beperken, door het aantal kantoorbestemmingen drastisch te verminderen. Deze keuze brengt grote economische risico's voor de gemeenten met zich mee, omdat zij minder directe grondinkomsten zullen ontvangen en omdat de werkgelegenheid zich mogelijk naar buiten de gemeente verplaatst. Het beperken van nieuwbouw is echter noodzakelijk voor een verantwoorde kantoorontwikkeling op lange termijn.

Ten tweede kan een gemeente herontwikkelaars stimuleren om verouderde panden te transformeren. Transformatie brengt grote risico's en onzekerheden voor de herontwikkelaars met zich mee, die de gemeente kan verkleinen door aan te geven welke panden potentieel succesvol zijn

voor transformatie. *De derde aanbeveling aan gemeenten is om in beleid vast te leggen wat zij in de toekomst met kantoorgebieden voorstaan en welke eisen zij stellen aan getransformeerde panden.* Dit laatste betreft bijvoorbeeld de plafondhoogte, de brandveiligheid, de geluidsnormen, het realiseren van extra vierkante meters en de parkeernorm.

Bovenstaande aanbevelingen aan de gemeenten zijn het meest haalbaar in het huidige netwerk van publieke en private actoren. Een grondige bestrijding van de leegstand van kantoren behoeft echter ingrijpen vanuit de Rijksoverheid. De door Kingdon (1995) omschreven drie stromen - politiek, problemen en oplossingen - wijzen erop dat er nú een kans is om beleid te maken. In de 'politieke stroom' is men zich op Rijksniveau, gezien de recente afspraken van demissionair minister Huizinga, er van bewust dat er iets moet worden ondernomen tegen de omvangrijke leegstand. Daarnaast is in de 'probleemstroom' het aantal leegstaande kantoren recentelijk toegenomen door de economische crisis. De omvangrijke leegstand van kantoren is een probleem dat door de landelijke politiek wordt erkend, maar hoe kan dit worden opgelost?

Ten eerste zal op Rijksniveau ingegrepen moeten worden in de nieuwbouw van kantoren. Ondanks het uitgangspunt 'centraal wat moet, decentraal wat kan', is gebleken dat gemeenten volgens de huidige wet- en regelgeving niet in staat zijn om kantoorontwikkeling op een verantwoorde manier vorm te geven. *De eerste aanbeveling aan het Rijk is om de nieuwbouw en het uit de markt onttrekken van kantoren aan elkaar te koppelen.* Een suggestie hiervoor is het kantoor-voor-kantoor instrument van Janssen-Jansen (2010: 10), "waarbij leegstaande kantoren uit de markt moeten worden genomen voordat er nieuwe kantoorontwikkeling kan zijn. (...) Hoewel dit instrument marktgeoriënteerd is, is interventie door de overheid nodig om de randvoorwaarden en condities vast te stellen en te handhaven." Op deze manier komen de nieuwbouw en het onttrekken van kantoren in evenwicht.

Ten tweede kan wetgeving het uit de markt halen van verouderde kantoorpanden stimuleren. De grootste drempel voor transformatie en sloop is de onrealistisch hoge boekwaarde. Beleggers hebben vaak meerdere panden, waardoor verliezen en winsten elkaar in evenwicht houden. Op deze manier zijn beleggers in staat om de boekwaarde van verouderde en/of leegstaande kantoren onrealistisch hoog te houden. Beleggers kunnen direct financieel worden geraakt als de kosten van leegstaande panden niet langer aftrekbaar zijn van de bedrijfsresultaten. *De tweede aanbeveling aan het Rijk is om deze fiscale wetgeving op Rijksniveau aan te passen.* Hierdoor neemt de grootste drempel voor sloop en transformatie – de hoge boekwaarde – af.

5.3 Toevoeging wetenschappelijke kennis

Dit onderzoek is een toevoeging aan de bestuurskundige kennis over governance, omdat het illustreert dat dit debat ook toepasbaar is op de rol van de overheid bij het vraagstuk van leegstaande kantoren. Hoewel dit beleidsterrein van groot maatschappelijk belang is, blijken private actoren een zeer sterke rol te hebben in het governance netwerk. Daarnaast kan gezien de omvangrijke leegstand van bedrijfsterreinen en juist de krapte op de woningmarkt, aangenomen worden dat op het gehele beleidsterrein van ruimtelijke ordening het publieke belang niet centraal staat.

5.4 Suggestie voor vervolgonderzoek

Uit dit onderzoek is gebleken dat de huidige decentralisatie van ruimtelijke ordening tot omvangrijke leegstand op de kantorenmarkt heeft geleid. Het is dan ook aan te bevelen de uitwerking van de abstracte aanbevelingen aan het Rijk, ten eerste het koppelen van nieuwbouw en het uit de markt onttrekken van kantoren en ten tweede de fiscale wetgeving wat betreft leegstand, nader te onderzoeken. Daarnaast is het interessant om vanuit bestuurskundig perspectief onderzoek te doen naar de woningmarkt. Het samenspel van overheid en markt leidt bizar genoeg tot een overschot aan kantoren en tegelijkertijd een tekort aan woningen.

REFERENTIES

- Allison G. en Zelikow, P. (1999), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Tweede editie. Longman, New York
- Bak, R. (2007). Voorraad kantoorruimte per gemeente, 31 december 2006.
- Benraad, J. B. (2010). Presentatie *Transformatie kantoren naar wonen* op de bijeenkomst Toekijken bij marktfalen of gezamenlijk in actie komen? georganiseerd door de Taskforce Transformatie op 18 februari 2010.
- Boeije, H.R., Hart, H. 't, & Hox, J.J. (2006). *Onderzoeksmethoden* (7e druk, 2e editie). Amsterdam: Boom.
- Bovens, M., Hart P. 't & Twist, M. van (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A en Robbe, J. (2008). *Van WRO naar Wro*. 's Gravenhage: instituut voor bouwrecht.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Demografische kerncijfers per gemeente*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- De Architect (2010). Minister Huizinga bestrijd leegstand kantoren.
<http://www.dearchitect.nl/nieuws/2010/04/29/bouwstop+kantoren.html>
- De Volkskrant (2009). Schitterend kantoor, gebouwd voor leegstand. 9 november 2009
http://www.volkskrant.nl/archief_gratis/article1314180.ece/Schitterend_kantoor,_gebouwd_voor_leegstand
- DTZ Zadelhoff (2006). *Cijfers in perspectief 2006*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff afdeling research.
- DTZ Zadelhoff (2008). *Nederland compleet 2008*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff afdeling research.
- DTZ Zadelhoff (2010a). *Het aanbod veroudert. De Nederlandse markt voor kantoorruimte*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff VOF
- DTZ Zadelhoff (2010b). *Nederland compleet 2010*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff afdeling research.
- Dynamis (2010). *Sprekende cijfers kantorenmarkten*. Met thema: vergeet nieuwbouw; transformatie bestaande kantoren.
- FGH Vastgoedbank (2010). *Focus op een nieuwe realiteit*. Utrecht: FGH Vastgoedbank.
- Gelinck, S. (2009). *Van werkruimte naar woonruimte. Handreiking publieksrechtelijk instrumentarium bij transformatie van kantoren naar woningen*. Provincie Utrecht en SBR.
[http://www2.provincieutrecht.nl/prvutr/internet/j20_10.nsf/files/vanwerkruimtenaarwoonruimte.pdf/\\$FILE/vanwerkruimtenaarwoonruimte.pdf](http://www2.provincieutrecht.nl/prvutr/internet/j20_10.nsf/files/vanwerkruimtenaarwoonruimte.pdf/$FILE/vanwerkruimtenaarwoonruimte.pdf)
- Gemeente Utrecht (2004). *Structuurvisie Utrecht 2015-2030*. Door de raad vastgesteld op 1 juli 2004. Amsterdam: de Raat en de Vries.
- Harmsen, H. en Waal, G. M. van der (red) (2008). *De Oude kaart van Nederland. Leegstand en herbestemming*. Den Haag: atelier Rijksbouwmeester.
- Hiemstra, J. (1999). *Het besturen van grote gemeenten. Vier varianten en een toekomstperspectief*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Herrema, T. (2008). *Reactie van de G4 op de wet Kraken en Leegstand*. Brief verzonden op 30 oktober 2008.
- Hoogerwerf, A. (2003). *Politiek als evenwichtskunst*. Budel: uitgeverij Damon.
- Hoogerwerf, A. en Herweijer, M. (red.) (2003). *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoopen, J. ten, Slob, A. en Burg, B. van den (2008). *Memorie van toelichting. Wet kraken en leegstand* (31560).
- Huizinga, J. T. (2006). *Leegstand op kantoorlocaties*. Afstudeerscriptie voor de Master of Real Estate.

- Janssen-Jansen, L. B. (2010). Ruimte ruilen. Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren. Den Haag: Nicis Institute.
- Kingdon, J.W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second edition. Longman Classics in Political Science.
- Kjaer, M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Korteweg, P. (2002). *Veroudering van kantoorpanden: probleem of uitdaging?* Utrecht: Labor Grafimedia BV.
- Ministerie van BZK (2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Hega drukkerij.
- Ministerie van VROM (2006). *Wonen op de zaak. Het transformeren van kantoren naar woningen*.
<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=6134>
- NICIS en Kenniscentrum Grote Steden (2006). *Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed*. Den Haag: Sdu uitgevers.
- Nu.nl, 2010. *Akkoord over aanpak leegstaande kantoren*.
<http://www.nu.nl/binnenland/2254832/akkoord-aanpak-leegstand-kantoren.html>
- Pové, H. (2008). *De gemeente als weldaad: Thorbecke en zijn slijtvaste staatsinrichting*. Zwolle: Thorbecke.
- Renooy, P.H. (2008). *Leegstand en kraken. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de ministeries van VROM en Economische Zaken*. Amsterdam: Regioplan.
- SBR (2007). *Verdienen aan leegstaande kantoren. Kansrijke businessmodellen voor een nieuwe markt*.
- SBR (2010). *Transformatiewijzer: van kantoor naar woonruimte. Perspectief, financiën en regelgeving*. Rotterdam: SBR.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009). *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente. SCP-symposium 25 augustus 2009*. Den Haag: sociaal en cultureel planbureau.
- Struiksmá, J. (2008). *Het system van het ruimtelijke ordeningsrecht*. Vierde druk. Zaandam: J. Struiksmá.
- Telegraaf (2010). *Bouwdrift gemeenten kan leiden tot leegstand kantoren*.
<http://www.profnews.nl/929090/bouwdrift-gemeenten-kan-leiden-tot-leegstand-kantoren>
- Taskforce transformatie (2010a). *Conclusies, bevindingen en aanbevelingen van de taskforce transformatie. Concept*.
- Taskforce transformatie (2010b). *Presentatie Taskforce Transformatie op de bijeenkomst Toekijken bij marktfaalen of gezamenlijk in actie komen? georganiseerd door de Taskforce Transformatie op 18 februari 2010*.
- True, J. L., Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (1999). *Punctuated-equilibrium theory. Explaining stability and change in public policymaking*. In P.A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 97-115). Boulder, CO: Westview Press
- Voordt, T. van der (red), Geraedts, R., Remoy, H. en Oudijk, C. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: uitgeverij 010.
- Waarden, F. van (1992). *Dimensions and Types of Policy Networks*. *European Journal of Political Research*, 21 (1-2), pp. 29-59.
- Werkgroep Laten we Nederland mooier maken. *De volkskrant* 22 maart 2010. X
- Zuibidema, M. (2006). *Toenemende kantorenvraag tot 2015*. Interview Mattieu Zuibidema.
<http://www.savills.nl/dotcontrol/filemanagement/files/research/Facility%20jaargang%203%20nummer%2011.pdf>
- Zuidbroek.nu (2010). *Ernst & Young koopt twist af over La Tour*. 12 januari 2010.
<http://www.zuidbroek.nu/nieuws/nieuws-uit-zuidbroek/ernst-young-koopt-twist-af-over-la-tour>

BIJLAGE I. TOPICLIJST EXPERTINTERVIEWS

- **Het is [datum] en ik ben in gesprek met [naam], die [functie] is bij [organisatie].**

Toelichting onderzoek

Ik ga voor de master BB onderzoeken welke middelen gemeenten inzetten om leegstand van kantoorpanden te beperken en wat hier de effecten van zijn. Onder negentien gemeenten waar een grote druk is op ruimte ga ik een enquête en interviews afnemen. Deze resultaten worden vervolgens vergeleken met de daadwerkelijke leegstandsontwikkeling in die gemeenten tussen 2003 en 2009.

De afgelopen weken heb ik me beziggehouden met literatuuronderzoek over de rol van gemeenten bij de bestrijding van leegstand van kantoorpanden. Deze informatie wordt, samen met de informatie die uit deze interviews komt, opgenomen in de enquête die naar de gemeenten wordt gestuurd.

In dit interview vraag ik naar uw betrokkenheid bij leegstand(sbestrijding), de oorzaken en oplossingen voor de leegstand van kantoorpanden en meer uitgebreid over de rol van gemeenten hierbij. Dit zal ongeveer een uur duren. Vragen?

1. Rol (5)

Kunt u vertellen hoe u betrokken bent bij de leegstand van kantoren?

2. Oorzaken en gevolgen (10)

Wat zijn volgens u de oorzaken van de (omvangrijke) leegstand van kantoren?

- afname vraag kantoorruimte (crisis/efficiënte werkvormen)
- levensduur langer dan kwaliteitseisen
- geen prikkel transformeren (weinig expertise, geen/kleine kostenpost)
- inkomsten grondexploitatie/concurrentie gemeenten

Wat zijn volgens u de gevolgen van de (omvangrijke) leegstand van kantoren?

- negatieve invloed omgeving (investeringsklimaat, leefbaarheid)
- inefficiënte benutting van bebouwde ruimte

3. Oplossingen (10)

Door wie moet dit probleem volgens u worden opgelost?

- overheid: rijk/provincie/gemeenten
- (semi)markt: woningcorporaties-leegstandsbeheer/projectontwikkelaars

Er zijn globaal drie oplossingsrichtingen voor verouderde kantoren: hergebruik (nieuwe kantooreigenaar), herbestemming (nieuwe functie) of vervanging (sloop).L Wat is volgens u de meest geschikte oplossingsrichting voor dit probleem?

4. Rol gemeente (35)

Heeft u het idee dat de leegstand door gemeenten als probleem wordt ervaren? Waar blijkt dit uit?

- registreren/monitoren leegstand
- kennis gemeenten (RO, leegstandswet)
- beleidsnota's

Wat zijn uw ervaringen met het rijk, de provincies en de gemeenten bij het beperken van de leegstand van kantoorruimte? Zou u dit liever anders zien?

- formele positie gemeenten ((de)centralisatie)
- betrokkenheid bij leegstand

Kunt u de rol van de gemeente ten opzichte van lokale partijen (bedrijven, eigenaren, projectontwikkelaars, woningcorporaties) omschrijven? Zou u dit liever anders zien?

- overleg
- macht
- belangen

Op welke manier zouden gemeenten volgens u het meest effectief kunnen optreden tegen de leegstand van kantoorpanden? Volgens bestaande of andere maatregelen?

Er zijn grofweg twaalf maatregelen die gemeenten kunnen nemen tegen leegstand. Graag wil ik per maatregel weten of u een groot of klein effect verwacht.

1. het beperken van de gronduitgifte (jur)
2. het verhogen van de grondprijzen (eco)
3. meer regionale samenwerking (provincie) (com)
4. bekendheid geven aan de leegstandswet (jur)
5. het opkopen/vorderen van leegstaande kantoren (fys)
6. toekomst: leegstandstaks (eco)

Transformeren:

7. een intermediair (kantorenloods) aanstellen (com)
8. marktpartijen informeren over transformeren (com)
9. inzicht geven in bouwregelingen (jur)
10. fiscale stimuleringsmaatregelen (eco)
11. subsidies (eco)

Wilt u nog iets toevoegen aan dit gesprek of iets benadrukken voor de enquête?

Hartelijk dank, ik zal u tzt het rapport toesturen.

BIJLAGE 2. RESPONDENTEN EXPERTINTERVIEWS

Naam	Organisatie	Datum
Maarten Spil & Pim Koot	Stichting Tijdelijk Wonen Bestuursleden	01-04-2010
Sander Gelinck	SBR – kennisplatform voor de bouw Kennismakelaar leegstaand vastgoed	06-04-2010
Leonie Janssen-Jansen	Universiteit van Amsterdam Assistent Professor stedelijke en regionale planning	09-04-2010
Paul Oudeman	Gemeente Amsterdam Kantorenloods	13-04-2010
Arjan Vliegenthart	NICIS Maatschappelijk top instituut voor de steden	14-04-2010
Hilde Remoy	TU Delft Onderzoeker Real Estate Management	14-04-2010
Mariëlle Hoefsloot	Provincie Utrecht Aanjaagteam woningbouw	15-04-2010
Martin Stijnenbosch	STOGO onderzoek & advies	07-06-2010
Karl Kupka	Ministerie van VROM Senior beleidsmedewerker woningbouw	08-06-2010

BIJLAGE 3. ENQUETE

Algemene gegevens

Naam: Gemeente:

Functie:

E-mailadres:

Omvang

1. Is in uw gemeente sprake van de volgende problemen:

Woningtekort van 'sociale' huur- en koophuizen

groot probleem probleem nauwelijks probleem geen probleem weet niet

Woningtekort middel of dure huur- en koophuizen

groot probleem probleem nauwelijks probleem geen probleem weet niet

Druk van woningbouw op onbebouwd buitengebied

groot probleem probleem nauwelijks probleem geen probleem weet niet

Monofunctioneel kantoorgebied

groot probleem probleem nauwelijks probleem geen probleem weet niet

Leegstand van kantoren

2. Heeft uw gemeente de omvang van de leegstand van kantoren in kaart gebracht?

ja nee weet niet

3. Heeft uw gemeente de vraag van toekomstige kantoorgebruikers in kaart gebracht?

ja nee weet niet

4. Hoeveel m² nieuw te realiseren kantoorruimte staat er gepland tot 2020?

.....

5. Hoeveel m² nieuw te realiseren kantoorruimte is er nog te bouwen vanuit de huidige bestemmingsplanmogelijkheden (dus op nog niet (volledig) bebouwde grond met kantoorbestemming)?

.....

6. Hoeveel m² kantoorruimte is geherstructureerd sinds 2003?

.....

7. Is er sinds 2003 geschrapd in de plancapaciteit?

ja nee

Zo ja, het aantal geschrapte m² is

.....

8. Heeft de gemeente haar visie op de kantorenmarkt in apart beleid vastgelegd?

- ja nee

Zo ja, de titel van het beleidsstuk is:

.....

Contact met andere partijen

9. In welke mate heeft uw gemeente contact over (leegstand van) kantoren met de volgende partijen?

Corporaties en andere beheerpartijen

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Ontwikkelaars

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Herontwikkelaars *

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Makelaars

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Kantoorgebruikers

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Beleggers

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Het Rijk

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Provincie

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Naburige gemeenten

- intensief contact redelijk contact matig contact geen contact weet niet

Intergemeentelijk samenwerkingsverband *

10. Wie is verantwoordelijk voor het oplossen van de leegstand van kantoren?

- zowel overheid als de markt vooral de overheid vooral de markt weet niet

Wanneer u een rol voor de overheid ziet, op welk niveau moet het worden aangepakt (meerdere antwoorden mogelijk)?

Rijk provincie gemeente weet niet

11. Hoeveel ruimte laten Rijk en provincie aan de gemeente om leegstand te beperken?

veel ruimte redelijk veel ruimte nauwelijks ruimte geen ruimte weet niet

- als u heeft aangegeven dat leegstand in uw gemeente geen probleem is, ga naar vraag 14 -

12. Welke mogelijke reden(en) heeft u gemeente om leegstand van kantoren als een probleem te beschouwen?

Duurzaamheid

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

De regionale, Europese of internationale economische concurrentiepositie

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

Inefficiënte ruimtelijke ordening (leegstand enerzijds en vraag naar locaties anderzijds)

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

Leegstand in verhouding tot druk op de woningmarkt

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

Verloedering

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

Sociale onveiligheid

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

Gemeentelijke kosten voor beheer openbare ruimte

belangrijke reden een reden nauwelijks een reden geen reden weet niet

Overige reden(en):

.....

13. Is er in uw gemeente bestuurlijk (politiek) draagvlak om de leegstand van kantoren aan te pakken?

groot draagvlak redelijk draagvlak nauwelijks draagvlak geen draagvlak weet niet

Eventuele opmerkingen bij deze vraag:

.....

Instrumenten

14. Hoe geschikt zijn de volgende oplossingsrichtingen voor leegstand van kantoren in uw gemeente?

Transformeren van leegstaande kantoren naar andere gebruikersfuncties

heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Sloop van leegstaande kantoren, eventueel gevolgd door nieuwbouw

heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Opknappen van leegstaande kantoorpanden

heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

15. Zijn er (nog) niet-bestaande instrumenten waarover uw gemeente zou willen beschikken om de leegstand van kantoren aan te pakken?

ja nee

Zo ja, deze instrumenten zijn:

.....
.....

16. Welk van de onderstaande instrumenten heeft de gemeente sinds 2003 toegepast voor het beperken van de leegstand van kantoren?

Het beperken van uitgifte van onbebouwde grond (aan eigenaren met veel leegstaande kantoren)

ja nee weet niet

Het verhogen van grondprijzen (voor eigenaren met veel leegstaande kantoren)

ja nee weet niet

Het stellen van extra uitgifte-eisen (voor eigenaren met veel leegstaande kantoren)

ja nee weet niet

Het door de gemeente aankopen van kantoorpanden

ja nee weet niet

Bij een nieuw kantoor de oude eigenaar of gebruiker verplichten om het oude pand te slopen, te hergebruiken of een nieuwe huurder te vinden

ja nee weet niet

Wet voorkeursrecht gemeentenn * toepassen

ja nee weet niet

Verevening * als middel om te saneren

ja nee weet niet

Anterieure overeenkomsten * sluiten

ja nee weet niet

Instrumenten bij transformeren

17. a) Welke stappen worden ondernomen als een ontwikkelaar contact opneemt met de gemeente om een kantoor te transformeren naar een niet-kantoorfunctie?

.....
.....
.....

17. b) Wijkt dit af van de gebruikelijke procedure?

ja nee weet niet

18. Welke afdelingen binnen de gemeente zijn betrokken bij een herbestemmingstraject?

.....
.....

19. Heeft de gemeente een vast contactpersoon * voor herbestemmingprojecten?

ja nee

Zo ja, naam functie:

20. Heeft de gemeente een kwaliteitsbeleid voor transformatie van gebouwen, waarin procedures rondom transformeren inzichtelijk zijn gemaakt?

ja nee

Zo ja, naam beleidsstuk:

.....

21. a) Heeft in uw gemeente sinds 2003 een herbestemming van kantoor naar een niet-kantoorfunctie plaatsgevonden?

ja nee

21. b) Zo ja, is bij één of meerdere projecten:
een financiële garantie vanuit de gemeente afgegeven?

ja nee weet niet

een subsidie vanuit de gemeente gegeven?

ja nee weet niet

in het bouwbesluit uitgegaan van bestaande bouw

ja nee weet niet

toegestaan dat er nieuwe m² werden gerealiseerd

ja nee weet niet

22. Hoe geschikt denkt u dat de volgende instrumenten voor leegstandsbestrijding zijn voor uw gemeente?

Toepassing van leegstandstaks uit het wetsvoorstel Kraken en Leegstand

heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Als gemeente aankopen van kantoorpanden

heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Bij nieuw kantoor de oude eigenaar en/of gebruiker verplichten om het oude pand te slopen, te hergebruiken of een nieuwe huurder te vinden

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Wet voorkeursrecht gemeentenn * toepassen

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Prijs van nog niet bebouwde grond, dat voor kantoren bestemd is, verhogen

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Verevening als middel om te saneren

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Anterieure overeenkomsten sluiten

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

23. Hoe geschikt denkt u dat de volgende instrumenten voor transformeren van kantoren in een niet-kantoorfunctie zijn voor uw gemeente?

Het werken met een contactpersoon* bij de gemeente die zich richt op transformeren

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Geen planschade voor kantooreigenaren wanneer de bestemming wijzigt

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Soepel omgaan met tijdelijke bestemmingswijzigingen

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Soepel omgaan met permanente bestemmingswijzigingen

- heel geschikt geschikt nauwelijks geschikt ongeschikt weet niet

Ruimte voor aanvullingen en opmerkingen over deze enquête of over leegstand van kantoren:

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Hartelijk dank voor uw medewerking! U kunt de enquête terugsturen met behulp van de retourenvelop.

BEGRIPPENLIJST ENQUETE KANTOREN

Anterieure overeenkomsten

“Een vrijwillige overeenkomst tussen gemeente en particuliere eigenaar over de (kosten en baten van een) grondexploitatie, gesloten voor de vaststelling van een bestemmingsplan. De anterieure overeenkomst kan betrekking hebben op één eigenaar die één gebouw wil ontwikkelen of verkopen, maar ook op veelvoorkomende samenwerkingsvormen zoals een PPS, bouwclaimovereenkomst, joint-venture of concessie”

bron: Van Werkruimte naar Woonruimte, SBR & Provincie Utrecht

[http://www.cultuurbereik-utrecht.nl/prvuotr/internet/j20_10.nsf/304f5a752725e623c1256d3c003e0fd8/8b782166041ee1abc12576c6003d43ea/\\$FILE/vanwerkruimtenaarwoonruimte.pdf](http://www.cultuurbereik-utrecht.nl/prvuotr/internet/j20_10.nsf/304f5a752725e623c1256d3c003e0fd8/8b782166041ee1abc12576c6003d43ea/$FILE/vanwerkruimtenaarwoonruimte.pdf)

Intergemeentelijke samenwerking

Samenwerking tussen twee of meer gemeenten, gericht op het realiseren van een gemeenschappelijk doel. In dit geval is het doel om leegstand van kantoren te beperken.

Herontwikkelaars

Ontwikkelaars die bestaande panden aanpassen (transformeren), zodat zij geschikt worden voor een nieuwe functie. In het kader van deze enquête kunnen kantoorpanden door herontwikkelaars worden omgezet naar woningen, hotels, creatieve werkplaatsen, etc.

Wet voorkeursrecht gemeentenn (Wvg)

“Een grondbeleidinstrument voor de verwerving van gronden en opstallen door de overheid. Door het vestigen van een voorkeursrecht wordt de gemeente, de provincie of het Rijk in staat gesteld bij voorrang de eigendom te verkrijgen van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. Het is bedoeld om overheden een betere uitgangspositie te verschaffen op de grondmarkt. Hierdoor wordt de regierol van gemeenten, provincies of het Rijk bij de uitvoering van ruimtelijk beleid versterkt, de inzichtelijkheid van de grondmarkt vergroot en kan prijsopdrijving door speculatie worden voorkomen”.

Bron: VROM dossier grondbeleid, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=21754>

Contactpersoon

De gemeente Amsterdam heeft bijvoorbeeld een ‘kantorenloods’ aangesteld. “Paul Oudeman (OGA), de ‘kantorenloods’, stimuleert het transformeren en transformeren van leegstaande kantoorpanden in woningen, hotels, ruimten voor creatieve, startende bedrijven en broedplaatsen. De kantorenloods vormt de centrale ingang bij de gemeente en helpt obstakels uit de weg te ruimen. De respondent ondersteunt bij het wijzigen van bestemmingsplannen en erfpachtcontracten, bespreekt plannen met stadsdelen en bestuur en helpt bij het verkrijgen van vergunningen. Alle contacten tussen marktpartijen en gemeente over de veranderende bestemming van kantoorgebouwen lopen via de kantorenloods.”

Bron: http://amsterdam.nl/ondernemen/bedrijfsruimte/accommodatie_team/de_loodsen

Verevening

Het onderdeel grondexploitatie in de Wro biedt gemeenten nieuw instrumentarium. Structuurvisies bieden bijvoorbeeld de mogelijkheid tot verevening: het financieel koppelen van de transformatie van individuele gebouwen binnen een gebied. De winst op rendabele projecten kan worden afgeroomd en vervolgens worden ingezet voor de verliesgevende ruimtelijke plannen. Hierdoor kunnen maatschappelijke, maar financieel onrendabele bestemmingen, worden gerealiseerd.

Bron: <http://www.wetruimtelijkeordening.net>

BIJLAGE 4. RESPONS ENQUETE

Gemeente	Type gemeente	Afdeling EZ	Afdeling RO
Alkmaar	Stad		1
Amsterdam	Centrum	1	2
Capelle a/d IJssel	Rand	2	
Delft ²⁴	Rand		
Den Haag	Centrum	1	1
Gouda	Stad	1	
Haarlem	Stad		1
Hoorn	Stad	1	1
Leiden	Stad		2
Nieuwegein	Rand		1
Nijmegen	Stad	1	1
Purmerend	Rand		1
Rotterdam	Centrum		1
Schiedam	Rand		
Spijkenisse	Rand	2	
Utrecht	Centrum		1
Veenendaal	Rand	1	
Vlaardingen	Rand		1
Zoetermeer	Stad	1	

²⁴ Een medewerker van de afdeling economie & stadsmarketing van de gemeente Delft heeft laten weten dat zij als gemeente dagelijks verzoeken krijgen van studenten en dat het voor hen ondoenlijk is om hierop in te gaan.

BIJLAGE 5. TOPICLIJST RANDGEMEENTEN²⁵

- **Het is [datum] en ik ben in gesprek met [naam], [functie] is bij [gemeente].**

Toelichting onderzoek

- enquêtes gehouden onder 19 gemeenten, RO en EZ, reacties ontvangen van 14 Amsterdam, Leiden, Utrecht, Hoorn, Nijmegen, Den Haag, Gouda, Alkmaar Capelle a/d IJssel, Spijkenisse, Nieuwegein, Veenendaal, Haarlem, Zoetermeer
- vragen over resultaten in het algemeen en specifiek voor uw gemeente

Inleiding

- Was er iets dat u opviel aan de enquête? Vragen eruit sprongen?
- Heeft u al een verwachting van de uitkomst van de enquête?

Probleem

1. gemeente met grote(re) stad vaak minder leegstand dan randgemeenten
2. probleem in stadsgemeente vaak overschat, in randgemeenten onderschat
3. in stadsgemeenten meer politiek draagvlak dan in randgemeenten

Contacten

- Welke overheids- of marktpartij is het belangrijkste om contact mee te hebben?

 1. stadsgemeenten veel meer contact met Rijk
 2. randgemeenten meer met provincie en buurgemeenten
 3. randgemeenten minder met lokale partijen, zoals corporaties, ontwikkelaars, herontwikkelaars, gebruikers en beleggers

Oplossingen

- Wat zou u zelf het liefst willen doen aan de leegstand van kantoren?

 1. stadsgemeenten zijn in totaal positiever over oplossingen (her, sloop, opkn)
 2. randgemeenten beoordelen instrumenten vaker als geschikt, zetten minder in
 3. stadsgemeenten kiezen veel vaker om kantoorplannen te schrappen
 4. transformeren in Amsterdam, Haarlem, Utrecht, Den Haag, Alkmaar en Spijkenisse (RO)

 - onvoldoende beeld, prioriteit, kennis of ambtelijk apparaat?

Wilt u nog iets toevoegen aan dit gesprek over de rol van uw gemeente of iets anders over leegstand van kantoren?

Hartelijk dank voor uw toelichting, informatie gekregen over de context van de enquêteantwoorden.

²⁵ Naast deze algemene topiclijst is voor ieder interview een overzicht met enquêteresultaten van de betreffende gemeente gemaakt.