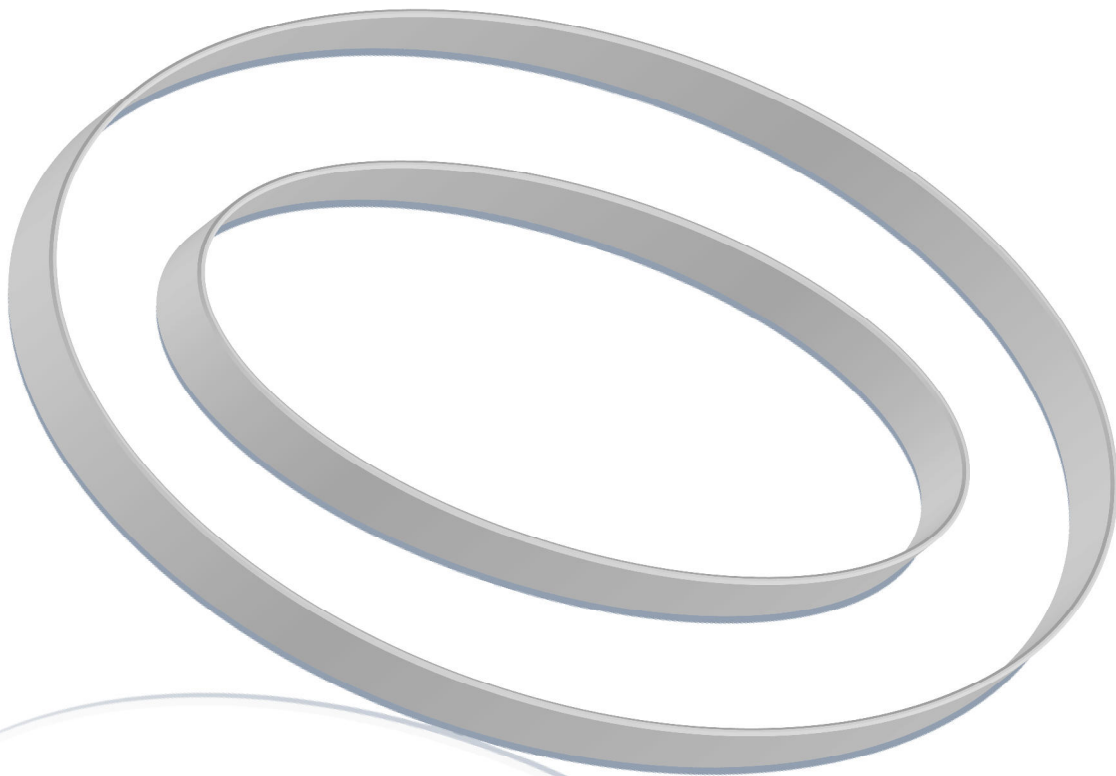




Masterthesis Bestuurskunde
Radboud Universiteit
Nijmegen



De provincie Gelderland als regisseur?

Een onderzoek naar de mogelijkheden en beperkingen van een provinciale regierol op de Gelderse kantorenmarkt



≡ provincie

Gelderland

Auteur: N. Huijbers

Studentnummer: 0616257

E-mail: niels.huijbers@gmail.com

Opleiding: Bestuurskunde

Instelling: Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: J.A.M. De Kruijf

Datum: augustus 2012

Samenvatting

Dit onderzoek heeft als doel om te bepalen welke mogelijkheden en beperkingen er bestaan voor de provincie Gelderland om regie te kunnen voeren op de Gelderse kantorenmarkt. Dit regie voeren is een taak voor de provincie, althans dat wordt gesteld in de discussie over de bestrijding van de problematiek op de kantorenmarkt. Tegelijkertijd is het ook een ambigue term die weliswaar vaak wordt aangehaald, maar vrijwel nimmer verbonden wordt aan concrete acties. Dit onderzoek tracht evenmin een antwoord te vinden op de vraag hoe die regierol dient vorm te worden gegeven. Wel wordt voor de provincie Gelderland inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden en beperkingen aan die rol kleven, op basis van de Gelderse praktijk.

Dit wordt gedaan met behulp van een aantal actoren die bij het Gelderse kantorennetwerk betrokken zijn. Het netwerk wat zij gezamenlijk vormen en hun uiteenlopende belangen staan daarbij centraal. Door met deze actoren te spreken wordt inzichtelijk hoe volgens hen de belangen ten aanzien van dit maatschappelijke vraagstuk liggen. Daarnaast wordt op deze manier ook duidelijk hoe deze actoren denken over de veelgehoorde regierol voor de provincie. Voor dit onderzoek is een theoretisch kader gevormd met behulp van de netwerkbenadering, Multi-level Governance en de agency-theorie zijn een aantal thema's (*context, oorzaken & oplossingen, samenwerking en rol provincie*) opgesteld. Aan de hand van die thema's is de praktijk in beeld gebracht. Vervolgens zijn die gegevens in een later stadium ook geanalyseerd.

Om tot een dergelijke analyse te komen is er eerst gestart met het inzichtelijk maken van hoe de (Gelderse) kantorenmarkt tot stand is gekomen, hoe zij functioneert en welke gebreken daarbij geconstateerd kunnen worden. Zo bleek uit dit onderzoek dat in Gelderland 3,9 miljoen vierkante meter aan kantoorruimte staat en dat op dit moment ongeveer 13% daarvan leegstaat. Verder bleek dat in de vastgoedmarkt sprake is van een cyclisch karakter waardoor vraag en aanbod nooit volledig afgestemd kunnen zijn. De huidige structurele leegstand is alleen niet (enkel) het gevolg van deze cyclus. Verder werd geconstateerd dat er op dit moment een proces gaande is waarbij de verschillende actoren elkaar de *bal van verantwoordelijkheid* toe willen spelen. Gemeenten en provincie(s) worden het aangerekend dat zij hun ruimtelijke instrumenten te vrijblijvend en zonder regionale afstemming hebben ingezet. Anderzijds worden de marktpartijen juist verweten enkel voor het financieel gewin aandacht te hebben gehad en daarbij hun maatschappelijk verantwoordelijkheid ernstig verwaarloosd te hebben.

Met deze kennis is vervolgens het daadwerkelijke empirische onderzoek gestart. Met tal van actoren (gemeenten, beleggers, eindgebruikers, projectontwikkelaars, makelaars etc.) is gesproken over de Gelderse kantorenmarkt. Daaruit bleek, met betrekking tot het thema *context*, dat de lokale voor de betrokken actoren zeer divers is. Bij sommige Gelderse gemeenten is sprake van forse leegstand en zijn lokale actoren zoals gemeenten al druk in de weer met de bestrijding van de problemen. Anderzijds zijn er gebieden in Gelderland waar de problematiek relatief beperkt is, maar waar de ruimtelijke ambities in de bestemmingsplannen omvangrijk zijn. Vaak worden deze ambities door gemeentelijke actoren gekoppeld aan motieven in algemene zin zoals werkgelegenheidsgroei of economische groei. Toch kunnen die ambities vaak niet los worden gezien van de grote financiële belangen die mee kunnen spelen door een actief gemeentelijk grondbeleid uit het verleden (voor de uitgebreide analyse van dit thema: paragraaf 5.2).

Op basis van het thema *oorzaken en oplossingen* bleek vervolgens dat er over het algemeen veel unanimiteit bij de actoren bestaat over de oorzaken van de problematiek op de kantorenmarkt. In de meeste gevallen worden nationale en/of autonome ontwikkelingen als de financiële crisis, *Het Nieuwe Werken*, efficiëntere kantoorconcepten en een groot structureel overaanbod als de meest invloedrijke oorzaken van de huidige situatie beschouwd. De context van de verschillende betrokkenen lijkt hierbij geen rol te spelen (behalve wanneer die context door demografische ontwikkelingen beïnvloed wordt). Wat betreft de mogelijke oplossingen is een variëteit aan ideeën gedurende het empirisch onderzoek aan bod gekomen. Hoewel veel van deze oplossingen potentieel

hebben, dienen ze wel in het juiste perspectief geplaatst te worden. Dit perspectief kan het best geduid worden met een splitsing tussen *de nieuwbouw* en *de bestaande kantorenpanden*. Voor *de nieuwbouw* wordt met name door de marktpartijen aangedrongen op (regionale) afstemming en het schetsen van duidelijkheid door de overheid. Deze duidelijkheid moet dan vooral verstrekt worden ten aanzien van mogelijke kantorenlocaties waar nog wel en waar niet gebouwd mag worden. Het gebrek aan duidelijkheid verklaart volgens deze actoren (ongeacht hun achtergrond) voor een groot gedeelte de afwachtende houding van eigenaren die momenteel geconstateerd wordt.

Behalve de nieuwbouw is er natuurlijk ook sprake van *een bestaande voorraad* die met (structurele) leegstand kampt. Vrijwel alle onderzoekseenheden (zowel marktpartijen als overheden) geven hierbij aan dat dit een probleem van de eigenaren is en niet van de betrokken overheden. Wanneer gesproken wordt over mogelijke oplossingen voor deze leegstand dan wordt door er een relatief somber beeld geschetst. Zo wordt met regelmaat gesteld dat de bestaande voorraad in de kantorenmarkt in een drietal stukken verdeeld kan worden. Het eerste gedeelte van die markt betreft courante panden. Hoewel de landelijke beeldvorming anders doet vermoeden, gaat het met dit segment van de markt redelijk tot goed, volgens de makelaars waarmee gesproken is. Vervolgens komt het middensegment wat niet kansloos is, de meeste panden die hierbij horen hebben alleen investeringen nodig om aantrekkelijk te blijven. Daarbij is het sterk afhankelijk van het type eigenaar of men bereid is tot het investeren in een dergelijk kantoor. Dan rest nog het laatste segment aan kantoorpanden. Deze kantoren worden als kansloos bestempeld en hebben (als kantoor) geen toekomst meer. Panden uit dit segment worden door de partijen vaak bestempeld als kwaliteitsarm zijnde, weinig duurzaam, een te groot metrage en gevestigd in een monofunctionele omgeving.

Wanneer gesproken wordt over de alternatieve opties voor deze panden dan komt vrijwel altijd de mogelijkheid van transformatie ter sprake. Ook sloop wordt een aantal maal genoemd maar een (markt)prikkel daartoe bestaat niet. Echter, veel andere opties lijken voor deze panden evenmin voor handen. Wanneer naar de mogelijkheden van functiewijziging door middel van transformatie wordt gekeken dan blijken deze beperkt te zijn. Veelgehoorde alternatieve functies zijn zorg, (studenten)-huisvesting en het huisvesten van creatieve bedrijven. Alleen niet elk pand komt daarvoor in aanmerking en ook de vraag naar dergelijke functies is beperkt, al is dat mede afhankelijk van de context (voor een uitgebreide analyse van dit thema: paragraaf 5.2).

Op basis van het thema *samenwerking* kan worden vastgesteld dat (om tot oplossingen te komen) samenwerking essentieel is maar dat deze tegelijkertijd ook risico's op kan leveren. Door de samenwerking aan te gaan vergaren de betrokken actoren waardevolle kennis en ervaring ten aanzien van de problematiek en ontstaat er een collectief leerproces. Daarbij levert kennis ook inzichten op in de meest relevante ontwikkelingen in de dynamische kantorenmarkt. Een belangrijk risico hierbij is dat vrijwel alle partijen in het verleden (massaal) hebben geprofiteerd van de financiële mogelijkheden en ook weer snel in oude gewoontes/ werkzaamheden kunnen vervallen als de mogelijkheid daartoe bestaat. Belangenverstrengeling voor overheden ligt daardoor op de loer en het eerder genoemde aanwijzen van kansrijke en kansarme gebieden is daar een voorbeeld van. Dit lijkt namelijk een nobel streven maar is uiteindelijk alleen profitabel voor de pandeigenaren in de kansrijke gebieden. Daarbij zou de markt zonder overheidsingrijpen prima moeten kunnen inschatten welke gebieden kansrijk zijn en welke niet meer (voor een uitgebreide analyse van dit thema: paragraaf 5.3).

Voor het thema *Rol provincie* wordt door vrijwel alle betrokken actoren gesteld dat de provincie geen probleem eigenaar is en zich ook niet als zodanig moet profileren. Hoe echter wel invulling aan de regierol moet worden gegeven, daar verschillen de meningen over. Sommige actoren zijn van mening dat de provincie zich nergens mee hoeft te bemoeien. Anderen zien met name een taak voor de provincie in het delen en vergroten van kennis over de problematiek. De visie(s) van de betrokken actoren ten aanzien van dit thema kunnen echter niet los worden gezien van de lokale context waar zij zich in bevinden. (voor een uitgebreide analyse van dit thema: paragraaf 5.4)

Door empirisch onderzoek kan er een beeld geschetst worden van een vastgoedmarkt waar een passieve strijd heerst rondom de vraag wie is nu verantwoordelijk is voor de overvloed aan toekomstloze kantoorpanden in de provincie. Onderwijl neemt de omvang van problematiek nog

altijd toe en lijkt *de* oplossing niet voor handen volgens de geïnterviewde actoren. Deze en andere verkregen empirische bevindingen zijn ter reflectie voorgelegd aan deskundigen, en ook weer getoetst aan het theoretisch kader. Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat de provincie in een netwerk zit waarin ze vanuit traditioneel oogpunt nooit een grote rol heeft gehad. Met het stempel *regierol* is ze dat op papier wel geworden maar uit de Gelderse praktijk blijkt (vooralsnog) anders. Vanuit een provinciaal perspectief kan worden gesteld dat de provincie als netwerkactor op dit beleidsterrein slechts in staat zal zijn tot sub-optimale oplossingen en daardoor het probleem op de kantorenmarkt niet kan verhelpen. Zo blijkt ondermeer dat de provincie vooral de mogelijkheid heeft om regie te voeren op de nieuwbouw van kantoren. Het onderzoek toont echter ook aan dat daar niet de kern van de problematiek zicht bevindt, die zit namelijk in de bestaande voorraad en daar heeft de provincie juist weer weinig mogelijkheden voor handen.

Het resulteert in een situatie waarbij de provinciale rol ten aanzien van de problemen op de kantorenmarkt eigenlijk groter is gemaakt dan deze in de praktijk kan zijn. Dat betekent echter niet dat de provincie volledig machteloos is. Ze kan een beperkte bijdrage leveren, ondermeer door het instellen van strakke kwalitatieve ruimtelijke kaders voor nieuwbouw. Hiertoe is de provincie ook verplicht want het is een feit dat iedere actor uit het netwerk (dus ook de provincie) zich in het verleden ernstig schuldig heeft gemaakt aan het hanteren van een korte termijnvisie. Daardoor is de ooit zo geprezen ruimtelijke inrichting van Nederland ernstig verkwanseld. Hoe een kleine provinciale bijdrage concreet vorm dient te krijgen is in hoofdstuk 7 vormgegeven. Met het instellen van dergelijke kaders zullen de huidige leegstaande kantorenpannen echter niet tot het verleden horen. Alle betrokken actoren doen er daarom verstandig aan om zich ook te buigen over het lange termijnperspectief van leegstaande kantoorlocaties, die geen toevoegde waarde aan de maatschappij meer bieden.

Voorwoord

Geachte lezer,

Voor u ligt een afstudeerrapport wat geschreven is in het kader van de Master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het onderwerp van deze masterthesis richt zich op de mogelijkheden en beperkingen van de provincie Gelderland om zich als regisseur op de kantorenmarkt te manifesteren en is daardoor bijzonder actueel. Zo is in de afgelopen maanden door verschillende media herhaaldelijk belangstelling geweest voor de huidige malaise op de Nederlandse kantorenmarkt. Vragen als *hoe kan het zo zijn dat we in Nederland -waar we altijd schaars ruimtegebruik prediken- nu ineens te maken hebben met zoveel overaanbod van kantoren?* en *waarom worden er geen andere functies in die kantorenpanden ontwikkeld?* stonden daarbij vaak centraal.

Persoonlijk vond ik het daarbij erg interessant om meer inzicht te verkrijgen in de rol die de provincie dient te krijgen om de problematiek te bestrijden. Met regelmaat valt in de nationale discussie namelijk de term *regierol* als over de taak van de provincie wordt gesproken. Dit wekte mijn interesse, want wat houdt die zogenaamde regierol dan in? En heeft de provincie wel het benodigde instrumentarium hiervoor of is het niet meer dan een holle term? Dit soort vragen vormden dan ook de basis voor mijn verzoek aan de provincie Gelderland om een afstudeerstage bij deze overheidsorganisatie te mogen lopen. Daarbij had ik het geluk dat de provincie in het kader van een te ontwikkelen structuurvisie, ook zoekende was naar het antwoord op die vragen. Zodoende heb ik in de afgelopen maanden bij de provincie Gelderland alle ruimte en mogelijkheden gekregen om me volledig te verdiepen in dit complexe vraagstuk. Tijdens de stage heb ik veel profijt gehad van de intensieve ondersteuning die mijn begeleiders hebben geboden. Namens de provincie Gelderland waren dit Rogier van Aaken en Martijn Bruil, die ik hiervoor bij deze wil bedanken. Namens de Radboud Universiteit was dit dhr. De Kruijf, die ik eveneens dankbaar ben voor zijn waardevolle kritische feedback. Naast mijn begeleiders heeft ook mijn directe omgeving, allen op een eigen manier, mij gesteund of juist geprikkeld en zo een waardevolle bijdrage geleverd aan dit rapport. Dit voorwoord wil ik daarom besluiten met het uitspreken van mijn grote dank aan hen allemaal voor die steun.

Niels Huijbers

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	2
Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 - Probleemstelling.....	9
1.1 Aanleiding.....	9
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Methodologie	11
1.3.1 Vorm van onderzoek	11
1.3.2 Selectie onderzoeksgroepen	12
1.3 Wijze van dataverzameling.....	14
1.3.1 Toelichting deelvragen	15
1.4 Relevantie van het onderzoek	18
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	18
1.4.2 Wetenschappelijk relevantie.....	19
1.5 Leeswijzer	19
Hoofdstuk 2 - Achtergrond (Gelderse) kantorenmarkt.....	20
2.1 Inleiding	20
2.2 Begripsbepaling	20
2.2.1 Wat is leegstand?	20
2.2.2 Wat is veroudering?	22
2.3 Oorzaken van structurele leegstand.....	23
2.3.1 De kantorenmarkt als onderdeel van de vastgoedmarkt.....	23
2.3.2 De cyclus van de kantorenmarkt.....	24
2.3.3 Marktfalen	24
2.3.4 Overheidsfalen	26
2.4 Ontstaansgeschiedenis kantorenmarkt.....	26
2.5 Gevolgen van leegstand op de kantorenmarkt.....	28
2.5.1 Publiek perspectief	29
2.5.2 Privaat perspectief	29
2.6 De provincie Gelderland	30
2.6.1 De Gelderse kantorenmarkt in cijfers	30
2.6.2 Beleid van de provincie	31
2.6.3 Ruimtelijk instrumentarium van de provincie.....	32
2.7 Conclusie	34
Hoofdstuk 3 - Theoretisch Kader.....	36
3.1 Inleiding	36

3.2 Literatuurstudie	36
3.2.1 De netwerkbenadering.....	36
3.1.2 Governance	39
3.1.3 Agency-theorie	40
3.2 Toepassing van het theoretisch kader	43
3.3 Conclusie	45
Hoofdstuk 4 - Visie(s) van de netwerkactoren in beeld	46
4.1 Inleiding	46
4.2 Visie(s) van de grote Gelderse kantorensteden ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt	46
4.2.1 Gemeente Arnhem	46
4.2.2 Gemeente Nijmegen	50
4.2.3 Gemeente Apeldoorn	54
4.2.4 Gemeente Ede	57
4.3 Visie(s) van de Gelderse Steden met een beperkte kantorenvorraad ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt ..	60
4.3.1 Gemeente Doetinchem	60
4.3.2 Gemeente Zutphen	62
4.3.3 Gemeente Zaltbommel	63
4.3.4 Gemeente Geldermalsen	65
4.3.5 Gemeente Culemborg	67
4.3.6 Gemeente Barneveld.....	69
4.4 De visie(s) van overige bestuurslagen ten aanzien van de (Gelderse) kantorenmarkt.....	71
4.4.1 Provincie Utrecht.....	71
4.4.2 Provincie Noord-Brabant.....	74
4.4.3 Stadsregio Arnhem-Nijmegen	76
4.5 Visie(s) van marktpartijen ten aanzien van de kantorenmarkt.....	77
4.5.1 Makelaar A	77
4.5.2 Makelaar B.....	79
4.5.3 Eindgebruiker (VGZ)	81
4.5.3 Gebouwbeheerder Rijksgebouwendienst (RGD).....	82
4.5.4 Projectontwikkelaar A	84
4.5.5 Projectontwikkelaar B	85
4.5.6 Belangenbehartigingsorganisatie voor institutionele beleggers (IVBN)	87
4.6 Conclusie	88
Hoofdstuk 5 - Analyse van de praktijkresultaten	91
5.1 Inleiding	91
5.2 Thema <i>Context</i>	91

5.2 Thema <i>Oorzaken en Oplossingen</i>	93
5.3 Thema <i>Samenwerking</i>	95
5.4 Thema <i>Rol provincie</i>	96
5.3 Wat betekent deze praktijkresultaten nu voor de mogelijkheden en beperkingen van de provincie <i>volgens deskundigen?</i>	97
5.5.1 Hoogleraar vastgoed- en locatieontwikkeling.....	98
5.5.2 Het IPO.....	100
5.6 Wat betekenen deze praktijkresultaten nu voor de mogelijkheden en beperkingen <i>volgens de theorie</i>	102
5.6.1 De netwerkbenadering.....	102
5.6.2 Multi-Level Governance (MLG)	105
5.6.3 Agency-theorie	106
5.7 Conclusie	106
Hoofdstuk 6 - Conclusie.....	109
6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	109
6.2 Reflectie.....	112
6.3 Slotconclusie	113
Hoofdstuk 7 - Advies aan de Provincie Gelderland	116
7.1 Wat is het belang van de provincie	116
7.2 De provinciale context in relatie tot de Gelderse kantorenmarkt	117
7.3 De belangen van de actoren in het netwerk	117
7.3.1 De provincie.....	117
7.3.2 De eigenaren van leegstaande kantoorpanden	117
7.3.3 De gemeenten	118
7.4 Naar een beleidsmatige concrete aanpak	118
7.5 Tot slot.....	121
Bibliografie	122
Bijlage I: Beantwoording motie 35, beweging in de woning- en kantorenmarkt	126
Bijlage II Het kantorenconvenant.....	139



Hoofdstuk 1 - Probleemstelling

1.1 Aanleiding

In 2010 stond ongeveer 14% van de kantoorruimte in Nederland leeg (Bureau economisch onderzoek, 2011), dit is gelijk aan circa 7 miljoen vierkante meter. In een land waar schaars ruimtegebruik hoog in het vaandel staat is een dergelijke situatie opmerkelijk te noemen. De vraag is dan ook hoe een dusdanig omvangrijke leegstand heeft kunnen ontstaan. Vanzelfsprekend ondervindt de kantorenmarkt hinder van de financiële crisis, zoals dat bij vergelijkbare vastgoedmarkten ook het geval is. Toch lijkt de problematiek in deze markt wat complexer en meer structureel van aard. Zo is het opmerkelijk dat ondanks de leegstand er nog altijd op grote schaal nieuwbouw wordt gerealiseerd én gepland (Nelen, 2010). Onderwijl blijkt uit de literatuur dat de vooruitzichten met betrekking tot de vraag naar kantoren, erg somber kunnen worden genoemd (DTZ, 2012). Hoe kan een situatie ontstaan waarbij nog altijd nieuw aanbod gerealiseerd wordt terwijl de vraag al lange tijd zichtbaar afneemt?

Het ontrafelen van een ogenschijnlijk complex maatschappelijk vraagstuk als dit is geen eenvoudige opgave. Er zijn tal van verschillende actoren betrokken en de huidige situatie lijkt al een aantal jaren voort te duren en heeft blijkbaar een structurele aard. Op basis van verkennend onderzoek kan in ieder geval gesteld worden dat het voor ontwikkelaars, banken, beleggers maar ook voor gemeenten een lange tijd simpelweg erg lucratief is geweest om in (nieuwe) kantoren te investeren (Rijksoverheid, 2011). Gezamenlijk hebben zij volop geprofiteerd van de mogelijkheden, maar zijn hun belangen ook verstrengeld geraakt. Neem bijvoorbeeld de rol van gemeenten bij dit vraagstuk. Zij hebben belangrijk ruimtelijk instrumentarium tot hun beschikking en kunnen daarmee ruimtelijke plannen (structuurvisie, bestemmingsplannen) opstellen. Daardoor kunnen ze de uitgifte van nieuwe kantoorlocaties plannen en op relatief korte termijn voor interessante rendementen en opbrengsten zorgen. Hier zit volgens de bestudeerde literatuur wel een keerzijde aan en deze is inmiddels ook zichtbaar geworden op de kantorenmarkt in de vorm van overaanbod. Gronduitgifte is een goede -en soms de enige- manier voor gemeenten om op korte termijn geld te verdienen. Daarbij wordt de politiek veelal lokaal afgerekend waardoor er vaak een wildgroei aan nieuwe kantoren heeft kunnen ontstaan zonder aandacht voor de regionale samenhang (Verhagen, 2011). Hierdoor heeft een ongezonde situatie kunnen ontstaan waarbij een structureel overschot aan kantoren is gerealiseerd. Er lijkt hier sprake van ernstig gemeentelijk falen maar dit is tot dusver geen aanleiding geweest om tot centraal overheidsingrijpen over te gaan. De (centrale) overheid heeft aangegeven (Rijksoverheid, 2012) dat het zich wil beperken tot haar kerntaken en vertrouwt de kantorenmarkt, en veel vergelijkbare sectoren, aan marktmechanismen toe. Ingrijpen door het Rijk staat daar haaks op en lijkt in eerste instantie dus niet voor de hand te liggen. Toch laat de praktijk zien dat het vertrouwen in marktmechanismen ook ongewenste gevolgen kan hebben. Een pleidooi voor overheidssturing kan in die zin zeker onderbouwd kan worden met argumenten. Er zit aan deze problematiek op de kantorenmarkt namelijk ook een maatschappelijk en economisch aspect. Door de almaar groter wordende omvang van leegstaande kantoren is er namelijk sprake van een derving van inkomsten en een devaluatie van kapitaalgoederen (Bureau Economisch Onderzoek, 2011; Nelen, 2010; Besselaar, 2011). Daarnaast is er sprake van een verloedering van de ruimtelijke omgeving die op grote schaal inmiddels plaatsvindt en zonder bestrijding alleen maar meer zal toenemen (Nelen, 2010). Terwijl de wildgroei voortduurt, hebben er ondertussen nieuwe zorgwekkende ontwikkelingen plaatsgevonden zoals de financiële crisis en *het nieuwe werken* waardoor de vraag naar kantoren nog verder gestokt is. De kantorenmarkt functioneert dus niet optimaal en hoewel dat in eerste instantie geen primaire taak is van de overheid, blijken de effecten hiervan dusdanig dat een beleidsinhoudelijke reactie gelegitimeerd kan zijn.

Wanneer gekeken wordt naar het *Actieprogramma aanpak leegstand kantoren* (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2011) dan blijkt dat de centrale overheid de huidige situatie inderdaad zorgwekkend vindt. Daarom wordt in het actieprogramma de samenwerking gezocht met zowel actoren uit het publieke als het private domein. Gezamenlijk met gemeenten, provincies, banken, beleggers en projectontwikkelaars wordt gesteld dat de groeiende leegstand teruggedrongen

moeten worden. Opmerkelijk daarbij is dat de Rijksoverheid wel betrokken is bij het actieprogramma, maar verder in concrete acties geen taak voor zichzelf ziet weggelegd bij die bestrijding. Gemeenten en provincies dienen volgens het *Actieprogramma* te zorgen voor evenwicht tussen vraag en aanbod van kantorenlocaties door betere regionale planning en samenwerking. Gemeenten hebben massaal gefaald waardoor het logisch is dat zij nu verantwoording moeten dragen. De provincie(s) hebben echter altijd een minimale rol in de kantorenmarkt gehad. Vooral de aan de provincie toebedeelde rol van regisseur kan daarom als opmerkelijk worden beschouwd.

De keuze voor de provincie als sturende actor bij dit maatschappelijke vraagstuk kent zowel voor- als nadelen. Allereerst kan gesteld worden dat de provincie een actor is die geen directe belangen heeft in deze markt. Daardoor kan de provincie als minder beïnvloedbaar voor de waan van de dag worden beschouwd. Dit kan positief zijn wanneer er op een objectieve wijze rekening moet worden gehouden met uiteenlopende (financiële) belangen en tal van betrokken actoren uit het publieke en private domein, voor zowel de korte als de langere termijn. Daartegenover staat dat de kantorenmarkt vaak lokaal van aard is (Bureau Ecomisch Onderzoek, 2011). Kennis van de lokale marktkenmerken lijkt dus een belangrijke voorwaarde en dan lijken andere actoren (zoals gemeenten) over een betere positie te beschikken. Daarnaast kan worden afgevraagd over welk instrumentarium de provincie eigenlijk beschikt om die rol naar behoren te kunnen uitvoeren. Wordt er met de provincie als regisseur een papieren tijger geschapen die niet eens effectieve mogelijkheden tot ingrijpen voor handen heeft, mocht de complexe situatie daarom vragen? In de kantorenmarkt zijn tal van actoren aanwezig met allen eigen belangen en dat die belangen op een aantal gebieden conflicteren ligt voor de hand. Dat dergelijke conflicten met de komst van een nieuwe actor in de vorm van een regisseur zullen toenemen is eveneens aannemelijk. Een flinke uitdaging voor de provincie en een opgave die door een weinig voorspoedige conjunctuur nog verder bemoeilijkt zal worden.

De afweging of de provincie wel of niet de aangewezen bestuurslaag is om invulling te geven aan een regierol op de kantorenmarkt, geeft dus stof voor discussie. Het is een vorm van sturing waarbij vanuit de verschillende Nederlandse provincies dan ook geen eenduidigheid lijkt te bestaan over de uitvoer ervan. Vanuit dat perspectief is het interessant om deze discussie te verrijken met een onderzoek naar de mogelijke kansen en belemmeringen van een provinciale regisseursrol. Met een dergelijk inzicht kan beter bepaald worden wat de toegevoegde waarde van de provincie kan zijn bij het oplossen van de problematiek op de kantorenmarkt.

Daarbij moet aandacht zijn voor het tweeledig karakter wat de regierol in ieder geval in zich lijkt te hebben. Enerzijds is dat een rol die zich richt op de structurele leegstand van kantoren die simpelweg aangepakt dient worden. Anderzijds is die rol echter gericht op het beter laten functioneren van alle betrokken actoren in deze sector. Met behulp van dergelijke sturing dient te worden voorkomen dat deze vastgoedmarkt in de toekomst opnieuw in een situatie verzeild raakt waarbij voor de leegstand bouwen de norm is, zoals nu het geval is. De zoektocht naar een goede contextgevoelige aanpak en toepassing van instrumenten die bij die rol zou passen, zal in dit onderzoek vorm gaan krijgen aan de hand van de provincie Gelderland. Ook in deze provincie is sprake van problemen op de kantorenmarkt en is de provincie bezig met dit sturingsvraagstuk. Zij kan daardoor baat hebben bij een onderzoek wat inzichtelijk maakt op welke manier de provincie kan sturen op dit maatschappelijke vraagstuk.

1.2 Probleemstelling

Dit onderzoek tracht inzichtelijk te maken op welke wijze de provincie het beste gebruik kan maken van haar mogelijkheden om de kantorenmarkt van de eventuele sturing te voorzien. Om hier op een onderbouwde wijze uitspraken over te doen zal gebruik worden gemaakt van de volgende doelstelling:

Het doen van aanbevelingen voor sturing op de kantorenmarkt aan de provincie Gelderland.

De doelstelling van dit onderzoek kan bereikt worden door de centrale vraag van dit onderzoek te beantwoorden. Deze luidt als volgt:

Met behulp van welke instrumenten kan de provincie Gelderland gericht sturing geven aan de kantorenmarkt om de structurele leegstand op deze markt te verminderen.

Op basis van deze doelstelling zijn vervolgens een aantal deelvragen geformuleerd. Deze deelvragen zijn ingedeeld in de volgende vier elementen: probleemanalyse, theorie uit de literatuur en empirisch onderzoek. Vervolgens zal met behulp van de laatste deelvraag een koppeling tussen de theorie en de empirie worden gemaakt. Deze indeling is ook in relatie tot de onderzoeksmethoden van het onderzoek gelegd. Dit is weergegeven in figuur 2 op pagina 16.

Probleemanalyse

1. Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken van de leegstand in de (Gelderse) kantorenmarkt?
2. Welk beleid wordt tot dusver door Gelderse gemeenten en de provincie ingezet ten aanzien van de kantorenmarkt?
3. Hoe geven andere provincies invulling aan hun rol als regisseur?

Theoretisch kader

4. Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de verschillende actoren in het netwerk.

Empirisch onderzoek

5. In hoeverre ervaren betrokken actoren uit zowel het publieke als private domein de leegstand van kantoorruimte als een probleem?

Analysekader theorie en praktijk

6. Welke sturingsmogelijkheden heeft de provincie, rekening houdende met de beschikbare instrumenten, ten aanzien van het netwerk van actoren.

1.3 Methodologie

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de manier waarop de provincie Gelderland kan sturen op de problematiek die speelt in de kantorenmarkt. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe het daarvoor benodigde empirische onderzoek vorm zal krijgen. Hierbij zal een toelichting worden gegeven op de keuze voor het type onderzoek de betrouwbaarheid en validiteit daarvan, de selectie van de onderzoeksgroepen en het gebruik van de onderzoeksmethoden. Vervolgens zal een toelichting worden gegeven wat het doel van elke deelvraag is en hoe getracht wordt dat doel te bereiken.

1.3.1 Vorm van onderzoek

In dit onderzoek wordt beschreven hoe de provincie kan omgaan met leegstand van kantoorruimte binnen een multi-actornetwerk van zowel publieke als private actoren. Hierbij dienen keuzes gemaakt te worden tussen breedte of diepgang, kwantificerende of een meer kwalificerende benadering en empirisch onderzoek of niet-empirisch onderzoek (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Wanneer naar de definitie van kwalitatief onderzoek wordt gekeken dan blijkt:

“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 (Boeije e.a., 2005). 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 (Nelen, 2010). Ook

wisselen de dataverzameling en analyse elkaar af en wordt gezocht naar patronen in de lokale context. Voor dit onderzoek kan daarom worden gesteld dat deze een probleemanalytisch karakter heeft wat gericht is op diepgang (Babbie, 2004). Daarnaast is dit onderzoek van kwalitatieve aard door de relatief kleine hoeveelheid onderzoekseenheden. De diepte in het onderzoek wordt bereikt door verschillende arbeidsintensieve vormen van dataverzameling waarbij te denken valt aan bronnentriangulatie en methode-triangulatie.

1.3.2 Selectie onderzoeksgroepen

Om tot een selectie van eenheden te komen zal moeten worden ingeschat wat (relevante) betrokken actoren zijn in de netwerken van dit maatschappelijke vraagstuk. Daarbij zal logischerwijs geredeneerd worden vanuit de provincie. Ook zal er rekening worden gehouden met het tweeledige karakter van de provincierol, zoals deze in de aanleiding al belicht werd. Vanzelfsprekend zal er met een zo groot mogelijke selectie van onderzoekseenheden worden gewerkt maar ondermeer gezien de tijdsbeperking van dit onderzoek zal het niet mogelijk om alle betrokken actoren bij de Gelderse kantorenmarkt te benaderen.

Wanneer het perspectief van de provincie gehanteerd wordt in dit maatschappelijke vraagstuk dan kan het netwerk van actoren worden ingedeeld naar actoren die betrokken zijn bij de vraagkant op de markt en actoren die betrokken zijn bij de aanbodkant op de markt. Vanuit deze opdeling blijkt dat in principe vooral de actoren die zich richten op het aanbod (te denken valt aan gemeenten, makelaars, beheerders etc.) reguleerbaar zijn voor de provincie door middel van sturing, rekening houdende met het instrumentarium wat de provincie tot haar beschikking heeft. Verder is vanuit de geschetste problematiek in de aanleiding, de aandacht voor aanbodactoren niet meer dan logisch te noemen aangezien er op dit moment simpelweg een veel te groot aanbod van kantoren is. De focus van dit onderzoek zal daarom voornamelijk gericht zijn op de actoren die zich begeven op die aanbodzijde van de Gelderse kantorenmarkt, aangezien zij voor de provincie het meest relevant zijn. Echter, uit verkennend onderzoek (DTZ, 2012) blijkt dat er sinds een relatief korte periode sprake is van een vraaggestuurde markt. Daarom zal ook gesproken worden met een aantal actoren die tot de vraagzijde van deze markt horen. Dit zal ook bijdragen aan het doel om onbevangen een beeld te schetsen van de verschillende betrokken actoren en hun visie(s) ten aanzien van de sturingsmogelijkheden op de (Gelderse) kantorenmarkt.

De eerste selectie van aanbod-actoren zijn de Gelderse gemeenten. Deze gemeenten zijn geselecteerd met behulp van recent onderzoek (Bureau Ecomisch Onderzoek, 2011) naar de Gelderse kantorenmarkt. Op basis hiervan zijn de gemeenten Arnhem, Nijmegen, Apeldoorn en Ede gekozen. Deze vier stedelijke concentraties bevatten 70% van het totale verhuurbare vloeroppervlak in Gelderland. Gezamenlijk vormen deze steden dus een belangrijke rol in de Gelderse kantorenmarkt. Toch kunnen ook andere Gelderse gemeenten last hebben van problemen op de kantorenmarkt. Er dient voorkomen te worden dat deze steden genegeerd worden in dit onderzoek. Daarom zijn ook de gemeenten Zutphen, Doetinchem, Tiel, Zaltbommel, Geldermalsen, Culemborg, en Barneveld geselecteerd. Deze gemeenten hebben, in tegenstelling tot de eerder genoemde gemeenten, voornamelijk een regionale functie (Bureau Ecomisch Onderzoek, 2011). Door ook deze gemeenten te bestuderen in het kader van dit onderzoek, wordt een breder perspectief verkregen over de manier waarop de verschillende Gelderse gemeenten kampen met hun lokale kantorenmarkt. Daarnaast word ook inzichtelijk welk beleid zij inzetten ter bestrijding van de leegstand. Hoewel de keuze voor dit aantal gemeenten impliceert dat het een veelomvattend onderzoek zal worden betekend deze keuze evengoed dat de mogelijkheid wordt gecreëerd om een uitspraak te doen over de mogelijkheid –mits de onderzoeksresultaten hier aanleiding toe geven- om bijvoorbeeld voor een context-afhankelijke regisseurrol van de provincie te pleitten. Door het aantal geïnterviewde actoren is het aannemelijk dat de omvang van deze thesis meer dan de formeel opgestelde limiet van circa 80 pagina's beslaat. Hoofdstuk 4 (waarin empirische onderzoek zal worden weergegeven) zal hier voornamelijk debet aan zijn. De provincie Gelderland heeft als opdrachtgever echter meer baat bij de uitgebreide wijze waarop de verkregen informatie zal worden weergegeven.

De actoren die betrokken zijn bij het aanbod op de kantorenmarkt komen voornamelijk uit het overheidsdomein. Dit zijn zowel de provincie als het Rijk. Wat betreft de provincie(s) is gekozen voor de provincie Gelderland, aangezien deze bestuurslaag centraal staat in dit onderzoek. Hier wordt door een stage de benodigde informatie vergaard ten behoeve van dit onderzoek. Niet alleen de provincie Gelderland zal overigens bestudeerd worden. Ook ambtenaren van de provincie Utrecht en de provincie Noord-Brabant zullen benaderd worden. De keuze voor deze provincies is gebaseerd op een aantal veronderstellingen. Een eerste veronderstelling is dat deze buurtprovincies van Gelderland eveneens kampen met problematiek ten aanzien van de kantorenmarkt. Op basis van de literatuurverkenning kan namelijk worden aangenomen dat de problematiek niet stopt bij de Gelderse provinciegrens. Dat maakt het voor de provincie Gelderland onder meer van belang om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen en maatregelen uit deze buurtprovincies. De effecten daarvan stoppen namelijk evenmin bij de provinciegrens. Daarnaast kan het bestuderen van deze buurtprovincies ook belangrijke leer-elementen opleveren voor de provincie Gelderland. Dit kan zeer bruikbare informatie zijn aangezien het actief participeren van provincies op de kantorenmarkt een betrekkelijk nieuw fenomeen is, zoals ook al bleek uit de aanleiding. Een vergelijking kan daarom waardevolle inzichten opleveren. Gezien de relatief beperkte omvang van de kantorenmarkt in en de beperkte hoeveelheid tijd is er voor gekozen om de provincie Overijssel, eveneens een buurtprovincie, niet op te nemen in dit onderzoek. Wat betreft het Rijk zal enkel gebruik worden gemaakt van nationale beleidsdocumenten. Voor deze afbakening is gekozen omdat uit deze documenten ondermeer blijkt dat de nationale overheid (vooralsnog) geen actieve taak voor zichzelf ziet weggelegd met betrekking tot dit vraagstuk.

Een bestuurslaag die dat wel zou kunnen ambiëren is op het niveau van de regio. Het idee van dergelijke samenwerkingsverbanden is dat gemeenten kansen beter benutten en problemen het hoofd bieden door samen te werken en de provincie Gelderland stimuleert deze aanpak. De regio is daarmee een verlengde van het lokaal bestuur gericht op het efficiënt oplossen van bovenlokale, regionale vraagstukken (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2012). Deze bestuurslaag zal benaderd worden omdat het in het netwerk van actoren een belangrijke rol kan spelen. Daarbij is gekozen voor de Stadsregio, omdat in deze regio namelijk 48% van de totale Gelderse kantorenvoorraad bevindt (Bureau economisch onderzoek, 2011).

Wanneer vanuit het marktdomein gekeken wordt naar de actoren uit de aanbodkant dan is er sprake van projectontwikkelaars en institutionele beleggers. Van beide type actoren zullen twee verschillende organisaties benaderd worden. Met behulp van interviews zal zo getracht worden een integraal beeld te schetsen over hun probleemervaring. Daarbij zal ook gevraagd worden naar hun visie op de oplossingsmogelijkheden. Vanuit de vraagkant zal zowel een eindgebruiker als beheerder benaderd worden voor een interview. Hierbij zal zowel voor een publieke als een private organisatie worden gekozen. Zodoende kan ook in beeld worden gebracht welke beweegredenen bij dit type actoren een rol speelt. Daarbij kan het ook interessant zijn om te achterhalen in hoeverre er sprake is van marktmacht bij deze partijen. Hiermee wordt bedoeld op een (recente) ontwikkeling waarbij vragende partijen in de kantorenmarkt zoveel keuzemogelijkheden hebben dat zij verstrekende eisen kunnen stellen. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld het verkrijgen van incentives zoals huurkorting.

Type actor	Aantal interviews	Aantal personen
Gemeente		
<i>Arnhem</i>	1	1
<i>Nijmegen</i>	2	2
<i>Apeldoorn</i>	1	1
<i>Ede</i>	1	1
<i>Doetinchem</i>	1	1
<i>Zutphen</i>	2	2
<i>Zaltbommel</i>	1	1
<i>Geldermalsen</i>	2	2

Figuur 1: Het aantal interviews wat zal worden afgenomen ingedeeld naar type actor.

<i>Culemborg</i>	1	1
<i>Barneveld</i>	1	1
Regio		
<i>Stadsregio Arnhem</i>		
<i>Nijmegen</i>	1	1
Provincie		
<i>Utrecht</i>	1	3
<i>Noord-Brabant</i>	1	3
Markt		
<i>Belegger</i>	1	2
<i>Eindgebruiker/Beheerder</i>	2	3
<i>Projectontwikkelaar</i>	2	2
<i>Makelaars</i>	2	3
Overig		
Vastgoeddeskundige	1	1
IPO	1	1
Totaal	25	32

Tot slot zal ten behoeve van een reflectie op de verkregen praktijkresultaten, ook twee gespecialiseerde deskundigen benaderd worden. Hen zal worden gevraagd om vanuit hun eigen discipline en/of praktijkervaring de verkregen praktijkresultaten tijdens een gesprek eveneens te analyseren. Daarbij wordt gevraagd om een provinciaal perspectief te hanteren om zo nader te bepalen wat de mogelijkheden en beperkingen zijn. Daarnaast wordt hen ook gevraagd worden welke rol zij zelf zien weggelegd voor de provincie. Voor alle andere actoren zullen in de kern vergelijkbare interviews worden afgenomen, afhankelijk van de positie die zij in de markt bekleden of in het netwerk innemen. Op basis van die positie zal het type vragen wat wordt gesteld, worden afgestemd. Zodoende worden de verschillende probleemvisies, de mogelijke oplossingen, en de mogelijke rol van de provincie daarbij, vanuit verschillende invalshoeken (van het betrokken netwerk) in kaart gebracht. Er zal echter vrijwel altijd gebruik worden gemaakt van eenzelfde structuur opgebouwd uit thema's. Die thema's worden in de volgende paragraaf toegelicht.

1.3 Wijze van dataverzameling

Om een goed overzicht te verkrijgen van de kantorenmarkt zullen er eerst gegevens worden verzameld door het uitvoeren van deskresearch. Vanuit de deskresearch worden verschillende onderzoeksrapporten, beleidsdocumenten en literatuur ten aanzien van de kantorenmarkt onderzocht. Voorbeelden van geschikte literatuur hiervoor zijn DTZ (2012), Dynamis (2011) of Bureau economisch onderzoek (2011) om beter zicht op de huidige statistieken van de kantorenmarkt inzichtelijk te maken. Echter moet wel de kanttekening worden geplaatst dat er in een relatief korte tijd (3/4 jaar) ontwikkelingen met grote gevolgen voor de kantorenmarkt hebben plaatsgevonden zoals de financiële crisis. Dergelijke ontwikkelingen hebben een grote invloed gehad op de manier waarop nu naar de problematiek wordt gekeken. Deze kan dus enigszins verschillen van de manier waarop in eerdere literatuur naar de problematiek werd gekeken. In dit onderzoek zal hier rekening mee worden gehouden en zo nodig dat verschil benoemd worden.

Naast het gebruik van deze bronnen zal ook meer theoretische literatuur zoals Offe (2009) over governance of Teismann (1995) over het *pluricentrische perspectief in de netwerkbenadering* geschikt voor dit onderzoek kunnen zijn. Deze kennisbronnen zijn met name geschikt voor het vinden van onderlinge relaties, verbanden en overeenkomsten binnen dit kwalitatieve onderzoek. Uit de bronnen wordt relevante informatie gehaald die van belang is bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. De informatie en gegevens die niet door deskresearch kunnen worden achterhaald, zullen vervolgens door fieldresearch worden verzameld.

Dit zal voornamelijk gebeuren door, verspreid over de actoren die genoemd zijn in de vorige paragraaf, een totaal van 25 interviews te houden. Hierbij zal aandacht moeten zijn voor mogelijke beïnvloeding van de respondent door de interviewer. Om dit zoveel mogelijk te vermijden is voor elke categorie geïnterviewden op voorhand een standaard vragenlijst gemaakt op basis van aandachtspunten en indicatoren. Daardoor zijn de vragen toegespitst op de specifieke kennis en achtergrond van de geïnterviewden. De centrale thema's die tijdens vrijwel elk interview behandeld worden zijn:

- *De rol van de geïnterviewde(n) bij de Gelderse kantorenmarkt* - In dit verkennende thema wordt achterhaald welke effecten de geïnterviewde (vanuit zijn/haar organisatie) ervaart ten aanzien van de huidige kantorenmarkt.
- *Oorzaken en gevolgen van de ontwikkelingen op de Gelderse kantorenmarkt volgens de geïnterviewde(n)* - Door middel van dit thema wordt inzicht verkregen in de verschillen die kunnen bestaan ten aanzien van de probleembeleving van het onderwerp. Een verschil in probleembeleving zal logischerwijs ook een effect hebben op de beleving van oorzaken, gevolgen en oplossingsmogelijkheden. Doel van dit thema is om een beeld te schetsen van het probleem volgens de betrokkenen en welke oorzaken en gevolgen het meest relevant zijn, waarbij ook rekening wordt gehouden met de context.
- *Oplossingsmogelijkheden volgens de geïnterviewde(n)* - Bij dit thema zal een onderverdeling in de problematiek worden gemaakt tussen de structurele leegstand en de ruime plancapaciteit van kantoren. Ook zal er gevraagd worden of er door de geïnterviewde(n) (organisatie) zelf al maatregelen zijn genomen die een bijdrage leveren aan een oplossing van deze (of hieraan gerelateerde) problematiek. Er is daarbij aandacht voor hoe dergelijke maatregelen eruit zien, voor welke tijdsperiode deze worden toegepast en welke effecten van die maatregelen worden waargenomen.
- *Samenwerking* - Aanvullend op het vorige thema wordt hier een verdieping gezocht naar de mogelijkheden en beperkingen tot samenwerking tussen de betrokken actoren. Hierbij moet aan de breedst mogelijke vormen van samenwerking gedacht worden tussen relevante actoren (beleggers, gemeenten, projectontwikkelaars, provincie, makelaars, eindgebruikers, stadsregio's etc.) Zo ontstaat een beeld van welke contacten momenteel worden onderhouden, welke ervaringen daarmee zijn en/of de provincie daarin (bij) een rol kan spelen.
- *Een rol voor de provincie*- Bij dit laatste thema staat de vraag centraal of in de al behandelde thema's een rol is weggelegd voor de provincie volgens de geïnterviewde(n). We zijn benieuwd hoe een dergelijke rol dan concreet vorm dient te krijgen. Voorbeelden van mogelijke provinciale taken zijn: monitoring, handhaving, het stimuleren van samenwerking, transformatie etc. We zijn benieuwd naar eventuele verwachtingen van de geïnterviewde(n) ten aanzien van de provincie, maar wederom ook naar de mogelijkheden en beperkingen waarmee rekening volgens hen dient te worden gehouden.

Van elk interview wordt vervolgens een verslag gemaakt. Verder zullen de momenten waarop de verzameling van data plaatsvindt en de momenten van analyseren elkaar afwisselen. Ook wordt gebruik gemaakt van verschillende manieren om informatie te verzamelen. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting wanneer zowel interviews als beleidsdocumenten worden geanalyseerd ten behoeve van een specifieke deelvraag. Deze bronnentriangulatie zal ten goede komen van de betrouwbaarheid van het onderzoek.

1.3.1 Toelichting deelvragen

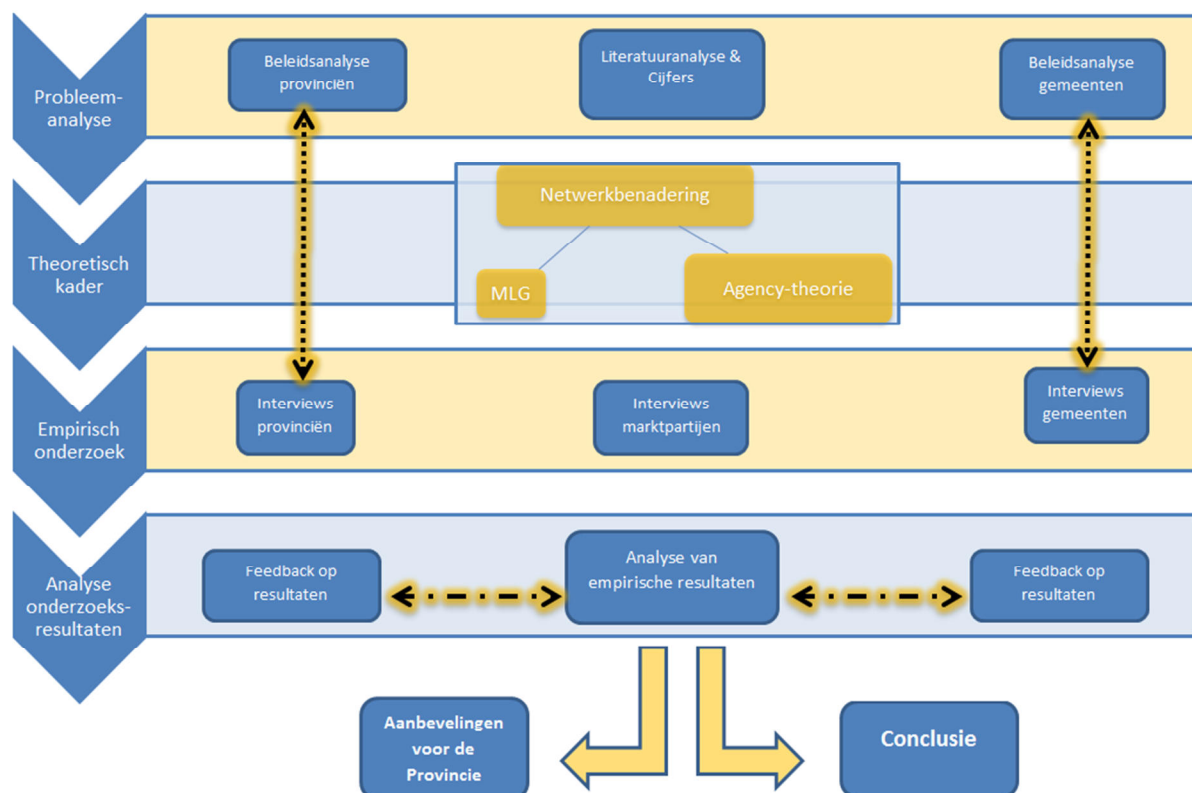
In figuur 2 (pag. 16) is schematisch weergegeven hoe de verschillende onderzoeksmethoden worden toegepast in het onderzoek. De gekozen onderzoeksmethodieken, die in een van de vier fasen van het onderzoek worden gehanteerd, vormen samen de basis voor de uitwerking van de afzonderlijke

hoofdstukken. Deze thesis gaat bestaan uit 6 hoofdstukken plus een advies aan de provincie, waarbij de methodieken bestaan uit de vier eerder al genoemde elementen: een probleemanalyse, een theoretisch kader, een empirisch onderzoek en een analyse van de onderzoeksresultaten.

Door de getrapte opzet van de deelvragen zal de informatie verkregen uit elke deelvraag gebruikt worden om inzicht te krijgen in de verschillende onderdelen van het onderzoek. Tot slot zal er met de beantwoording van al deze deelvragen een dusdanige omvang aan coherente informatie zijn vergaard waarmee de beantwoording van de hoofdvraag mogelijk moet zijn. Om te concretiseren hoe het onderzoek verder tot stand zal komen gebracht zal nu per deelvraag de toepassing van de methodologie worden toegelicht.

1. Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken van de leegstand in de (Gelderse) kantorenmarkt

Deze vraag is beschrijvend van aard en zal met behulp van een intensieve literatuurstudie worden beantwoord. Daarbij dient gedacht te worden aan beleidsdocumenten die inzicht verschaffen in de wijze waarop vanuit de verschillende beleidsniveaus en vanuit verschillende (publieke en private) actoren de problematiek op de kantorenmarkt ervaren wordt. Doel van deze onderzoeksvraag is om een momentopname te maken van de huidige regionale kantorenmarkt. De achterliggende motivatie hierbij is dat een oplossing van het probleem pas adequaat kan worden geformuleerd wanneer de aard en omvang van de problematiek in kaart is gebracht. Onderscheid wordt hierbij in ieder geval gemaakt tussen de bestaande problematiek en de toekomstige planning van nieuwe kantoren.



Figuur 2: Schematische weergave van de toepassing van de onderzoeksmethoden in het onderzoek.

2. Welk beleid wordt tot dusver door Gelderse gemeenten en de provincie ingezet ten aanzien van de kantorenmarkt?

Ook deze vraag heeft een beschrijvende aard en is gericht op het schetsen van een volledig beeld van de Gelderse problematiek. De betrokken gemeenten als actor staan hierbij centraal aangezien zij de meest (publieke) decentrale actoren in het netwerk zijn. De individuele huurder is evengoed een

decentrale actor in de kantorenmarkt. Deze is echter als onderzoekseenheid dusdanig pluriform dat het verhoudingsgewijs een stuk lastiger is om onderzoek naar het handelen van dit type actor te doen. Daarbij heeft dit type actor vaak geen (openbaar) beleid ten aanzien van de kantorenmarkt. Hoewel onderzoek naar deze actoren evengoed interessante informatie zou kunnen opleveren is er, gezien de doelstelling en tijdsduur van dit onderzoek en de relatie tussen provincie en gemeente, gekozen voor gemeenten als voornaamste onderzoekseenheid.

Het specifieke doel van deze vraag is om te achterhalen wat voor beleid door de gemeenten al is opgesteld en welke acties er op dit moment al ondernomen zijn. Daarbij zal wederom het onderscheid worden gemaakt tussen de aanpak van bestaande problematiek en de aanpak van toekomstige planning van nieuwe kantoren. De achterliggende motivatie voor deze vraag is gestoeld op de veronderstelling dat gemeenten al langer (direct) met de problematiek kampen en daardoor mogelijk al de nodige maatregelen hebben genomen. Vanuit de provincie is deze vraag interessant gezien het nieuwe type beleidskader van de provincie. Het proces en de agenda wordt daarin samen door de verschillende actoren bepaald in een sfeer van *cocreatie* (Provincie Gelderland, 2012). Met dat begrip wordt bedoeld op participatie van individuen, groepen of organisaties die (betrokken zijn bij een complexe uitdaging en) samen oplossingen gaan creëren voor een algemeen belang. Samenwerken is niet per se noodzakelijk, maar alle partijen zorgen wel samen voor nieuwe ideeën. Zo wordt door de provincie geluisterd naar de buitenwereld om vervolgens een positieve bijdrage aan het maatschappelijk vraagstuk te leveren. Hier wordt in paragraaf 2.6.2 nader op ingegaan.

Idealiter zal de beantwoording van deze vraag met behulp van een evaluatief empirisch onderzoek naar gemeentelijk kantorenbeleid tot stand komen. Een dergelijke studie is echter niet haalbaar doordat veel gemeentelijk beleid ten aanzien van de kantorenmarkt summier is en/of slechts voor een zeer korte periode toegepast is. Daardoor is het in veel gevallen niet mogelijk om de effecten van dergelijk beleid waar te nemen. In plaats daarvan wordt daarom aandacht besteed aan de context waarin eventueel beleid en maatregelen tot stand (of juist niet) is gekomen. Zo wordt (mits de gegevens voor handen zijn) inzichtelijk gemaakt per gemeente hoe de lokale kantorenmarkt zich op dit moment verhoudt (totale voorraad, leegstandspercentage) en hoe deze zich ontwikkeld heeft (kantorenmarkratio, ontwikkeling huurprijzen, nieuwe locaties etc.).

3. Hoe geven andere provincies invulling aan hun rol als regisseur?

Deze deelvraag borduurt voort op het gegeven dat de provincie(s) zich met betrekking tot het kantorenbeleid op een beleidsterrein bevindt waar het tot dusver weinig tot geen ervaring mee heeft. Gekoppeld aan de door het Rijk gewenste aanpak (als regisseur) kan het interessant zijn om zicht te verkrijgen op hoe vergelijkbare bestuurslagen zoals andere provincies, deze rol ten aanzien van de problematiek op zich nemen. Immers, het wiel hoeft niet zelf te worden uitgevonden.

De vraag zal beantwoord worden met behulp van de beleidsdocumenten van de provincie Utrecht en Noord-Brabant. Ook zal er met meerdere ambtenaren van beide provincies gesproken worden. Doordat de kantorenmarkt een relatief unieke en lokale danwel regionale markt is, zullen methodes van aanpak of toepassingen van instrumenten hoogstwaarschijnlijk niet letterlijk overgenomen kunnen worden. Echter, de regisseursrol is een complexe en nieuwe taak en wellicht kan er kan er geleerd worden van de manier waarop andere provincies deze rol invullen.

4. Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de verschillende actoren in het netwerk.

In dit onderzoek wordt beschreven hoe de provincie kan sturen op de leegstand van kantoorpanden binnen het netwerk van publieke en private actoren. Deze vraag zal gewenste achtergrondinformatie verstrekken over het actorennetwerk met behulp van een aantal theorieën. Zo zal met behulp van de *Multi-actor theorie*, de *Multi-Level Governance* (MLG), en de *agency-theorie* gekeken worden naar de praktijkcontext van dit onderzoek.

Met behulp van dit theoretisch kader zal ten behoeve van deze vraag een koppeling gemaakt worden tussen praktijk en theorie. Zo zal dankzij de *Multi-actor theorie* inzichtelijk worden welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden de verschillende betrokken actoren hebben. Daarnaast zal

duidelijk worden waar relevante kennis zich bevindt en hoe macht zich in dit beleidsveld manifesteert. Vervolgens kan op basis hiervan geanalyseerd worden hoe op dit moment de relaties tussen de actoren onderling zich verhouden. Dit wordt gedaan met behulp van MLG, een theorie die insteeft op de ontwikkeling dat overheden niet langer bij machte zijn om via een topdown-benadering de complexe netwerken in de door hun gewenste richting te sturen. Overheidssturing is daarom gericht op beïnvloeding van (zelforganisatie) processen in deze netwerken. Dit sluit aan bij de sfeer van cocreatie die al eerder genoemd werd. Als laatste theorie zal de *agency-theorie* worden toegepast om te bepalen in hoeverre provincies in hun relatie ten aanzien van gemeenten gebruik moeten kunnen maken van positieve of negatieve prikkels in relatie tot sturing. Hierbij zullen ook de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de *agency-theorie* zoals *shirking* in ogenschouw worden genomen.

5. In hoeverre ervaren betrokken actoren uit het publieke en private domein leegstand van kantoorruimte als een probleem?

De essentie van deze deelvraag bestaat uit de koppeling van inhoudelijke kennis van een vraagstuk, aan de inzichten verkregen uit het theoretisch kader wat in de vorige deelvraag tot stand is gekomen. Zodoende wordt een beeld verkregen over wat er binnen het netwerk van actoren leeft ten aanzien van de kantorenmarkt. Om flexibeler in te spelen op de veranderende behoeften en de regionale verschillen van de kantorenmarkt is het noodzakelijk om te achterhalen of er een eenduidig beeld bestaat over wat het probleem is en welke visies daarover bij het netwerk van de verschillende actoren zelf bestaan. Deze benadering van de problematiek sluit ook eveneens weer aan op de nieuwe rol van de provincie die zelf niet meer als een hiërarchische schoolmeester wil functioneren maar bij dergelijke maatschappelijke opgaven een partner wil zijn (Provincie Gelderland, 2012).

Met deze vraag zal het eerste gedeelte van het empirisch onderzoek worden vormgegeven. Dit zal voornamelijk worden uitgevoerd door middel van interviews. De intentie is om tal van verschillende belanghebbende actoren in dit netwerk te benaderen voor interviews. Hierbij valt te denken aan marktpartijen, gemeenten, de provincie Gelderland, het Rijk en wetenschappelijke expertise. Welke actoren daarvoor benaderd worden is al eerder weergegeven in figuur 1 op pagina 13.

6. Welke sturingsmogelijkheden heeft de provincie, rekening houdende met de beschikbare instrumenten, ten aanzien van het netwerk van actoren.

In de laatste deelvraag zal een koppeling met de gemaakte onderzoeksresultaten verkregen uit empirisch onderzoek, en de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de provincie. Deze koppeling zal versterkt worden met de kennis over wijze waarop andere provincies invulling geven aan die regisseursrol in relatie tot de kantorenmarkt. Zodoende wordt afhankelijk van de uitkomsten een aantal mogelijkheden geformuleerd voor de provincie met behulp van de beschikbare instrumenten. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de mogelijkheid dat de provincie feitelijk zich niet meer zal inspannen op de kantorenmarkt, dan voorheen het geval was. Deze vraag wordt middels interviews uitgelegd in het netwerk van actoren. Het is interessant om te achterhalen welke meningen daarover bestaan en welke gevolgen voor de kantorenmarkt verwacht worden. De uitkomst hiervan zal in een zekere zin ook voor een bepaalde mate eventueel ingrijpen van de provincie op de kantorenmarkt (in de toekomst) kunnen legitimeren. Op basis van deze analyse zal uiteindelijk een aantal aanbevelingsmogelijkheden geformuleerd worden die gekoppeld zijn aan een bepaalde aanpak. Aan deze aanpak is wellicht het gebruik van bepaalde instrumenten verbonden, dit zal echter op basis van de literatuur en de empirische gegevens vastgesteld moeten worden.

1.4 Relevantie van het onderzoek

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Er zijn in de aanleiding al een tweetal redenen aangehaald waarom de ontwikkelingen op de kantorenmarkt als problematisch getypeerd kan worden. Behalve de genoemde verslechtering van

het investeringsklimaat en een afwaardering van kapitaalgoederen, is de verpaupering van de ruimtelijke leefomgeving een negatieve ontwikkeling die als maatschappelijk relevant beschouwd kan worden. Daarnaast kan vanuit een groter perspectief gesteld worden dat een structurele leegstand van kantoorruimte niet overeenkomt met het optimaal gebruiken van de toch al schaarse ruimte. Dit onderzoek is in die zin maatschappelijk relevant omdat het tracht inzicht te verschaffen in de wijze waarop dergelijke ruimteverkwisting en kapitaalvernietiging (op een duurzame wijze) kan worden voorkomen danwel beteugeld.

1.4.2 Wetenschappelijk relevantie

Het bestaande wetenschappelijk onderzoek naar de leegstand van kantoren is voornamelijk uitgevoerd in de volgende disciplines: economie, planologie, politicologie en bouwkunde. Vaak wordt in dergelijk onderzoek de rol van gemeenten centraal gesteld en luidt de conclusie dat er sprake is van grootschalig marktfalen, en dat gemeenten verzuimen om de leegstand van kantoorruimte aan te pakken (Nelen, 2010). *“De meeste gemeenten nemen een afwachtende houding aan wanneer het gaat om leegstand en herbestemming”* (Harmsen en Waal, 2008). De rol van de provincie is bij dit vraagstuk afhankelijk van een complex contextafhankelijk netwerk wat bestaat uit onderling afhankelijke publieke en private actoren. Vanuit het Rijk is daarom aangedragen dat deze gemeenten in samenspraak met de provincie actief een *voortrekkersrol* dienen te hebben. Maar hoe dient een dergelijke rol vorm te krijgen in de praktijk? In dit onderzoek wordt beschreven of en hoe de provincie kan sturen op de leegstand van kantoorpanden binnen het netwerk van publieke en private actoren. Hierover is in bestaand bestuurskundig onderzoek weinig bekend en juist 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 provinciaal regie die hieruit voortvloeien volgens de actoren), vormt dit onderzoek een aanvulling op de reeds bestaande kennis over de leegstand van kantoorruimte.

1.5 Leeswijzer

In het eerste hoofdstuk is de aanleiding voor dit onderzoek beschreven. Deze aanleiding is tot stand gekomen op basis van een verkennend onderzoek is verder gebruikt voor het opstellen van de centrale vraag en de bijbehorende onderzoeksvragen. Daarnaast zijn in dit hoofdstuk de gebruikte onderzoeksmethoden en technieken om de vragen te beantwoorden beschreven en schematisch weergegeven. In hoofdstuk twee zal nader worden ingegaan op de achtergrond van het gekozen maatschappelijk vraagstuk in algemene zin. Ook zal er in dit hoofdstuk specifiek worden ingezoomd op de provinciale Gelderse context. In hoofdstuk drie is het theoretisch kader van het onderzoek beschreven. Dit is de theoretische basis waarmee getracht zal worden om de vragen van dit onderzoek te beantwoorden. Vervolgens zal op basis van dit conceptuele kader in hoofdstuk 4 het empirisch onderzoek worden beschreven. Hierin worden de verschillende visies van betrokken actoren ten aanzien van Gelderse kantorenmarkt geschetst. Daarbij zal ook aandacht voor de rol die de provincie volgens deze actoren dient in te nemen. Op basis van dit hoofdstuk zal daarna in hoofdstuk 5 vervolgens de verkregen praktijkresultaten geanalyseerd gaan worden. Deze analyse zal in hoofdstuk 6 dan weer gebruikt worden om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Ook zal dit hoofdstuk een slotconclusie bevatten. Daarna zal in het laatste hoofdstuk (7) een advies worden verstrekt aan de provincie. Dit advies is persoonlijk maar wel gebaseerd op het onderzoek wat in de hoofdstukken daarvoor is beschreven.

Hoofdstuk 2 - Achtergrond (Gelderse) kantorenmarkt

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal getracht worden om een beeld te schetsen van de problematiek op de (Gelderse) kantorenmarkt. Dit wordt gedaan door te starten met een begripsbepaling. Zowel het begrip leegstand als het daaraan gerelateerde begrip veroudering zal worden gedefinieerd met behulp van de verschillende literatuur. Daarbij wordt kritisch gereflecteerd op de verschillen tussen de (onderlinge) theorieën en de praktijk. Vervolgens zal er aandacht zijn voor de geschiedenis van de kantorenmarkt. Dit is van belang om de ontstaansgeschiedenis van de structurele leegstand in beeld te brengen. Daarna zal er meer specifiek aandacht zijn voor de Gelderse context. Inzichtelijk zal worden gemaakt wat de rol van de gemeenten de provincie tot dusver is geweest. Voor de Provincie zal daarbij ook inzichtelijk worden gemaakt welk beleid ze tot dusver heeft gehanteerd en welk instrumentarium tot haar beschikking staat.

2.2 Begripsbepaling

2.2.1 Wat is leegstand?

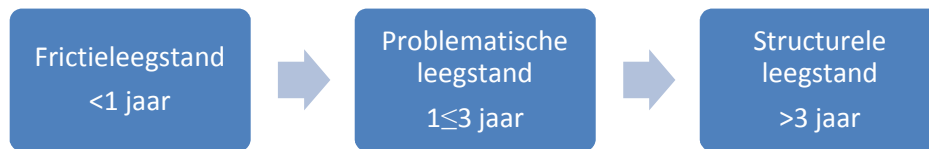
Het begrip leegstand kan als een containerbegrip worden beschouwd dat voor tal van vormen van leegstand wordt gebruikt. Om hier een onderscheid in te maken kan een indeling worden gemaakt in een viertal groepen. Dit zijn de groepen *geaccepteerde*, *problematische*, *structurele* en *administratieve leegstand* (Van Der Voord et al., 2007; Besselaar, 2011; Nelen, 2010; Vlaming, 2010; NVM, 2010). Al deze vormen van leegstand geven de leegstandsperiode van het kantoorgebouw weer, met uitzondering van de administratieve leegstand (Den Hartogh, 2011). Onder leegstand zelf wordt het niet verhuurd zijn van een voor verhuur aangeboden (kantoor)ruimte verstaan (Van Der Voord et al., 2011).

-
- 1. Geaccepteerde leegstand
 - *Natuurlijke leegstand*
 - *Mutatieleegstand*
 - *Aanvangs- aanloopleegstand*
 - *Frictieleegstand*
 - 2. Problematische leegstand
 - *Langdurige leegstand*
 - *Operationele leegstand*
 - 3. Structurele leegstand
 - *Kansarm*
 - *Kansloos*
 - *Locatieleegstand*
 - 4. Administratieve leegstand
 - *Economische leegstand*
 - *Excessleegstand*
 - *Financiële leegstand*
 - *Zuivere leegstand*
- Zie ook figuur 4.

Figuur 3: Vormen van leegstand (Lorist, 2010; Vlaming, 2010).

Wanneer specifieker naar de vier groepen wordt gekeken dan blijkt dat met de *geaccepteerde leegstand* (ondermeer) een vorm van leegstand wordt aangeduid die noodzakelijk is om de markt goed te laten functioneren (Van Der Voord et al., 2011). Wanneer deze vorm van leegstand niet zou bestaan dan zou er ook geen beschikbare ruimte zijn waar door bedrijven, op zoek naar kantoorruimte, uit gekozen kan worden. In een normale markt wordt daarom een leegstandspercentage van 5 tot 6% van de totale voorraad gezien als noodzakelijk voor het natuurlijk functioneren van de markt (Bureau economisch onderzoek, 2011). Naast deze natuurlijke leegstand bestaat er ook een aanvangs- en aanloopleegstand. Dit is een vorm van leegstand die geaccepteerd

wordt tot een jaar na de oplevering van het kantoor volgens Lorst (2010). Opmerkelijk aangezien een dergelijke vorm van leegstand, gezien de omvangrijke problematiek, toch inmiddels niet meer tot de *geaccepteerde* leegstand zou moeten behoren. Daarnaast ken deze vorm van leegstand ook nog mutatieleegstand en frictieleegstand. Bij mutatie is er sprake van een wisseling van huurder bij aansluiting (Van Der Voordt et al., 2011) en dient het kantoor gereed te worden gemaakt voor wederhuur. Bij frictie is er sprake van leegstand doordat er geen aansluitend wederverhuur plaatsvindt nadat de voormalige huurder is vertrokken.



Figuur 4: Vormen van leegstand gerelateerd aan tijdsduur (Van Diepen & Van Dijk, 2011).

Wanneer er twee jaar na het laatste huurcontract nog steeds geen nieuwe huurder is gevonden dan kan er volgens de genoemde literatuur niet langer meer gesproken worden over frictieleegstand. Er is dan sprake van *problematische leegstand* van een langdurige aard. Bij dit type leegstand wordt de operationele leegstand eveneens getypeerd als problematisch. Met deze vorm wordt geduid op leegstand die veroorzaakt wordt door bijvoorbeeld een gebrek aan uitstraling. Ook aspecten als de structuur, maatvoering, voorzieningen en geleiding van de ruimte kunnen daarbij van invloed zijn (Vlaming, 2010).

De derde groep van leegstand wordt structurele leegstand of dramatische leegstand genoemd. In deze groep valt de kansarme leegstand. In de praktijk zou dit betekenen dat de kantoorruimte langer dan drie jaar leegstaat en weinig perspectief heeft op verhuur op de korte termijn (Vlaming, 2010). Kansloze leegstand valt volgens Vlaming ook in deze groep (zie figuur 3), maar verschilt van kansarm op het punt dat deze kantoorruimte niet beantwoordt aan de marktvraag (wat betreft functionaliteit en prestaties) en daardoor ook op lange termijn niet verhuurd zal worden. Tot slot wordt ook de locationele leegstand onder deze vorm van leegstand geschaard. Dergelijke leegstand ontstaat wanneer de verhuurbare ruimte niet voldoet aan de eisen van vestigingplaatsfactoren (Lorst, 2010). Het is deze vorm van leegstand die als meest geschikt wordt beschouwd voor herbestemming (Van Der Voordt et al., 2011).

De laatste categorie van leegstand wordt *administratieve leegstand* genoemd. Deze typering zal ter volledigheid besproken worden maar heeft verder een relatief beperkte toegevoegde waarde voor dit onderzoek. De administratieve leegstand is, ten opzichte van de andere vormen, niet gekoppeld aan een leegstandperiode zoals werd weergegeven in figuur 4 (Van Diepen & Van Dijk, 2011). Deze leegstand beperkt zich tot de consequenties op het rendement en inkomsten van leegstaande kantoorgebouwen (Van der Voordt et al., 2007). Hiervan is sprake wanneer de relatie wordt gelegd op de financiële consequenties (in plaatst van tijdsduur) ten aanzien van de leegstand. Er wordt dan wel over eenzelfde vorm van leegstand gesproken alleen de context waarin over de leegstand wordt gesproken is anders. Zo is er bijvoorbeeld sprake van economische leegstand wanneer de consequenties van misgelopen rendement een gevolg zijn van een aanbod wat niet voldoet aan de vraag in de markt (Besselaar, 2011). Onder excessleegstand wordt de duur van structurele leegstand (3) verstaan als verschil tussen de daadwerkelijke (1+2+3 in figuur 3) en natuurlijke leegstand(1), in het geval van ontbreken van elk perspectief op aanvaardbaar rendement. Met financiële leegstand wordt een administratieve aanduiding bedoeld waarmee de financiële consequenties van leegstand aan gedeelde inkomsten wordt geduid. Zuivere leegstand is eveneens een administratieve aanduiding van de feitelijke duur, c.q. de financiële consequenties van een leegstandperiode, afgezien van leegstand door bouwtechnische activiteiten. Feitelijk verschillen deze vormen van leegstand in de praktijk niet van de al eerder genoemde vormen, enkel de aanduiding ten behoeve van de boekhoudkundige administratie is anders.

Hoewel deze indeling van leegstand in veel literatuur worden toegepast blijkt dat er niet altijd consensus bestaat over de gehanteerde tijdsduur daarbij. Zo schaat Van Der Voordt (2007) een object onder structurele leegstand indien het langer dan twee jaar niet in gebruik is en perspectief hiervoor ontbreekt. Besselaar (2011) merkt daarbij terecht op dat de gehanteerde duur van leegstandsperiode (twee of drie jaar) nergens beargumenteerd wordt. Zeker gezien de relatief recente marktontwikkelingen waarbij het aanbod nog altijd groeit terwijl opname afneemt (zie ook par. 2.4) is het aannemelijk om te veronderstellen dat de tijdsduur voordat sprake zal zijn van structurele leegstand (4) steeds korter zullen worden. Dit verschijnsel is gerelateerd aan economische veroudering en zal nader toegelicht worden in de vorige paragraaf.

2.2.2 Wat is veroudering?

Uit het voorgaande blijkt dat de factor tijd belangrijk is voor de typering van veel vormen van leegstand. Leegstand is daardoor onlosmakelijk verbonden met het verschijnsel veroudering (Lorist, 2010). Ook dit is een bijzonder verschijnsel aangezien veroudering juist niet altijd gelijk staat aan de letterlijke (bouwtechnische) levensduur van de kantoorruimte (tijd). Wanneer veroudering wordt geanalyseerd kan namelijk een onderscheid worden gezien in de verschillende vormen die het begrip kent. Dit onderscheid komt tot uiting met betrekking tot het object zelf, de locatie en door het handelen van bij het object betrokken actoren, aldus Korteweg (2002). Hij maakt daarbij de volgende indeling:

- Typen van veroudering:
 - Technisch
 - Economisch
 - Functioneel
 - Relatief

Een eerste vorm van veroudering die door Korteweg (2002) wordt omschreven is *technische veroudering*. Deze vorm van veroudering is gericht op het object zelf en betreft slijtage als gevolg van gebruik, door de werking van elementen en als gevolg van aantasting door fysieke (trilling van verkeer) en chemische factoren (Lorist, 2010). Deze vorm van veroudering kan als een weinig dynamisch proces worden beschouwd wat vaak meerdere decennia beslaat en weerspiegeld in grote mate wel de bouwtechnische levensduur van een object.

Economische veroudering is een vorm van veroudering die het gevolg is van geringer wordende bruikbaarheid of aantrekkelijkheid van een object of locatie voor bedrijven in de commerciële sector en die niet veroorzaakt worden technische veroudering (Korteweg, 2002). Hierdoor ontstaat de situatie dat het pand wat betreft haar functie in principe nog prima bruikbaar is, maar simpelweg niet meer aantrekkelijk genoeg is. Daardoor zal het pand met die functie geen rendement meer opleveren voor de eigenaar. Economische veroudering wordt in de literatuur gebruikt om de gevolgen van economische factoren en processen te achterhalen, waarbij het voornamelijk gaat om de kwalitatieve aspecten van de vraag en het aanbod op de gebruikersmarkt (Lorist, 2010). Deze vorm van veroudering kan zelfs bij heel gunstige marktomstandigheden (Oude Veldhuis & Straatman 1997; Straatman 1998; Kohsiek 1999) ontstaan en zorgt voor een groot gedeelte van de structurele leegstand van kantoorruimte (Van Diepen & Van Dijk, 2011). Deze vorm van veroudering treedt mede zo relatief snel op, omdat er -ondanks de omvangrijke leegstand- altijd sprake is van een continue vraag naar nieuwe kantoorconcepten (Van Der Voordt, 2007). Die vraag is wel anders vormgegeven en kent meer dynamiek, zo blijkt uit een recente monitor van de kantorenmarkt door het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2011). Er bestaat bijvoorbeeld steeds meer aandacht bij eindgebruikers voor trends rond een groeiende gebruikersvraag naar duurzaamheid, bedrijven die hun kantoor aanpassen aan 'het nieuwe werken', een verwachte krapte in de arbeidsmarkt en het effect op locatiekeuze van gebruikers of de voortzettende flexibilisering van de arbeidsmarkt. Economische veroudering kan echter wel genuanceerd worden met behulp van functionele

veroudering (Korteweg, 2002). Functionele veroudering betreft de verminderde bruikbaarheid van het pand voor de functie waarvoor het gebouw oorspronkelijk ontworpen is (Vlaming, 2010). Er bestaat daarbij een spanningsveld (Lorist, 2010) tussen de statische vorm (de constructie van het gebouw) en de dynamische functie en kwaliteitseisen van het object. Dit komt tot uiting wanneer een veranderende vraag plaatsvindt als gevolg van de nieuwe ontwikkelingen en eisen van de gebruiker en/of de markt. Op deze dynamiek die zich bijvoorbeeld uit in de vorm van technologische ontwikkeling of nieuwe trends (Korteweg, 2002) kan, door het inelastische karakter van het object, niet worden ingespeeld op deze trends waardoor deze vorm van veroudering ontstaat.

Tot slot bestaat er relatieve veroudering. Dit type veroudering heeft niet zozeer met het object zelf te maken (zoals bij de eerder genoemde vormen van veroudering het geval is) maar met de omgeving van het object. Korteweg (2002) stelt dat deze vorm van veroudering ontstaat door toevoeging van nieuwe kantoorgebouwen aan de voorraad. Door het overaanbod aan volume ontstaat de situatie dat bestaande (relatief nieuwe) panden een lagere positie op de kwaliteitsladder krijgen. Bestaande gebouwen van prima kwaliteit verouderen dan, in relatieve zin, simpelweg omdat ze niet meer de allernieuwste zijn. Datzelfde kan opgaan voor locaties die geen uniek karakter hebben. In praktijk is de ene snelweglocatie voornamelijk nieuwer dan de andere, maar op allerlei essentiële kenmerken in weze niet anders.

2.3 Oorzaken van structurele leegstand

Tot dusver is beschreven wat leegstand is en welke rol veroudering daarbij kan spelen. Hierdoor is inzichtelijk gemaakt welke nuances ten aanzien van deze essentiële begrippen bestaan en welke rol ze spelen bij de problematiek op de kantorenmarkt. Nu wordt gekeken welke oorzaken van de problematiek de kantorenmarkt inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Als één van de oorzaken is relatieve veroudering al aan bod gekomen in de vorige paragraaf en zal hier niet nogmaals behandeld worden. Het doel van deze paragraaf is om een nauwkeurige weerspiegeling te schetsen van de in de literatuur geconstateerde opvattingen over de problematiek in deze markt. Zodoende kan een compleet beeld van de kantorenmarkt ontwikkeld worden wat als (reflecterend) kader gebruikt kan worden in latere fasen van dit onderzoek.

2.3.1 De kantorenmarkt als onderdeel van de vastgoedmarkt

De kantorenmarkt is een onderdeel van de vastgoedmarkt. Deze markt bestaat uit de grondmarkt, de financiële markt, de markt voor projectontwikkelingen en de bouwmarkt (Vlaming, 2010). Het functioneren van de vastgoedmarkt gebeurt niet zoals een perfecte markt idealiter volgens de theorie zou moeten opereren. Dit heeft te maken met het feit dat vastgoed op de kantorenmarkt plaatsgebonden is (Van Der Voordt, 2007). Dit houdt in dat een object normaliter niet verplaatst kan worden en dus in bepaalde mate afhankelijk is van de omgeving waarin het zich bevindt. Hierdoor is de locatie van het vastgoed sterk van invloed op de prijs en de ontwikkelmogelijkheden. Hoewel de kantorenmarkt dus een onderdeel is van een grotere markt, kent het zelf ook een aantal submarkten. Dit zijn een gebruikersmarkt, een ontwikkelmarkt en een beleggersmarkt (Lorist, 2010). Deze zijn weergegeven in onderstaande figuur.

Submarkten van de kantorenmarkt		
Type submarkt	Actoren	Voornaamste activiteiten
Gebruikersmarkt	Eindgebruiker Belegger Projectontwikkelaar	Verhandeling eigendoms- en gebruiksrechten.

Ontwikkeldmarkt	Projectontwikkelaar Eindgebruiker Belegger	Ontstaan aanbod nieuwe kantoorruimte.
Beleggersmarkt	Belegger Projectontwikkelaar	Investeren in kantoorvastgoed met als doel het behalen van een bepaald rendement.
Voorraadmarkt	Belegger Eindgebruiker	Handel in bestaande kantoorpanden.

Figuur 5: De actoren en activiteiten op de verschillende submarkten van de kantorenmarkt (Lorist, 2010).

2.3.2 De cyclus van de kantorenmarkt

Het is voor dit onderzoek interessant om nader inzicht te verkrijgen in de gebruikersmarkt. Deze markt kent namelijk een aantal structurele en conjuncturele veranderingen (Vlaming, 2010). De structurele veranderingen kunnen worden omschreven als veranderingen zoals een bevolkingskrimp of een afname van het gemiddeld aantal vierkante meter kantoorruimte per werknemer. Dergelijke veranderingen kunnen ervoor zorgen dat de volledige omvang van de kantorenmarkt toe of afneemt. Conjuncturele veranderingen kunnen het best geïllustreerd worden met behulp van de zogeheten *varkenscyclus*.

Deze cyclus wordt namelijk als een van de oorzaken beschouwd waardoor er sprake is van leegstand op de kantorenmarkt. De varkenscyclus beschrijft een economisch verschijnsel waarbij overschotten en tekorten van een product elkaar afwisselen, doordat aanbieders massaal reageren op de hoogte van de prijzen (Hek et al., 2004). Tegen de tijd dat deze reactie doorwerkt op het aanbod, is de prijs echter 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 (Vlaming, 2010). Door deze overschotten in het aanbod wordt de eerder genoemde relatieve veroudering op de kantorenmarkt verder versterkt (Nelen, 2010). Hierdoor zorgt de dynamische, veeleisende kantoorhoudende sector ervoor dat de productie van nieuwe kantoorruimte gestimuleerd wordt terwijl via verplaatsing tevens leegstand in delen van de bestaande voorraad ontstaat. Gebruikers stromen door naar nieuwe kantoorpanden die in huurprijs niet of nauwelijks duurder zijn, waardoor verouderde panden structureel leeg komen te staan (Korteweg, 2002; Van Der Voordt et al., 2007; Harmsen & Van Der Waal, 2008).

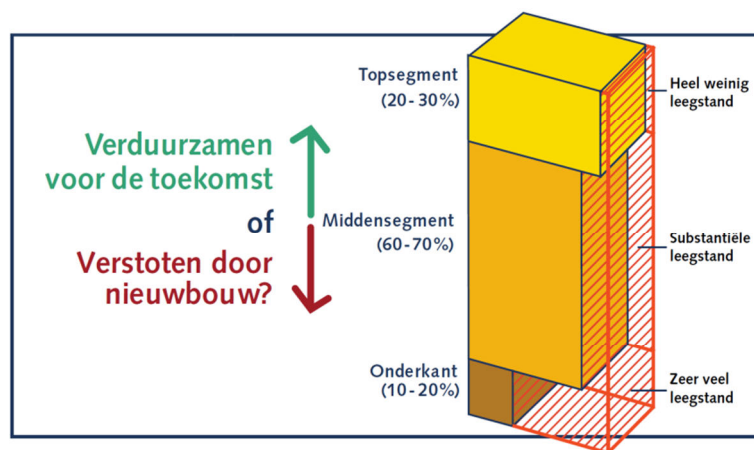
In de vastgoedmarkt komt de varkenscyclus tot uiting door perioden van veel ontwikkeling- en bouwactiviteiten en perioden met relatief weinig activiteiten. De golfbewegingen, die de algemene economie kenmerkt in relatie tot het inelastische aanbod van de vastgoedmarkt, gaan schuil achter het cyclische karakter (Lorist, 2010). Deze ontwikkeling kan gezien worden als de hoofdoorzaak van de leegstand van kantoren. Dit komt doordat deze overschotten van kantoorruimte de afgelopen jaren simpelweg steeds groter zijn geworden (Korteweg, 2002; Van Der Voordt et al., 2007; Janssen-Jansen, 2010). Van Gool et al. (2001) wijten het cyclisch karakter van de vastgoedmarkt aan een drietal factoren:

- De lange voorbereiding- ontwikkeling- en realisatie perioden
- Economische schommelingen
- Marktimperfecties

2.3.3 Marktfalen

Het bestaan van een cyclische karakter kan in het geval van de kantorenmarkt een marktimperfectie genoemd worden. Hierbij is dus geen sprake van marktfalen omdat het product van deze markt simpelweg gekenmerkt wordt door langdurige ontwikkeling- voorbereiding en realisatie perioden. Er zijn in de kantorenmarkt echter wel wat globale vormen van marktfalen te constateren. Allereerst kan vastgesteld worden dat de markt zichzelf niet corrigeert (Bureau economisch onderzoek, 2011).

Dit is zichtbaar aan de hand van een levenscyclus van een vastgoedobject in de beleggingsportefeuille. Hieruit blijkt namelijk dat de partijen die nieuwbouw van kantoorruimte voor hun rekening nemen, niet zelf de effecten van leegstand (direct) ervaren. Dit komt doordat de institutionele beleggers het vastgoed verkopen op het moment dat het minder courant dreigt te worden. Hierdoor krijgen kleinere partijen, die genoeg nemen met een lager rendement, dergelijk vastgoed in handen (Bureau economisch onderzoek, 2011). Dit vastgoed sluit echter naar een relatief snelle periode niet meer aan bij de kwalitatieve vraag op de markt. Het doorverkopen van het vastgoed tegen lagere waarden en met een oplopend risicoprofiel is alleen mogelijk wanneer beleggers zich op andere marktsegmenten richten (Van Der Voordt, 2007). Hierdoor ontstaat er een gelaagde vastgoedmarkt. Deze beschreven ontwikkeling kan geïllustreerd worden met onderstaande figuur



Figuur 6: De gevolgen van marktimperfecties in een gelaagde vastgoedmarkt (IVBN, 2010).

Verder kan geconstateerd worden dat er op deze markt dat er sprake is van paradoxale situatie. Dit komt voort uit het scherpe contrast tussen enerzijds de omvang van de structurele leegstand en anderzijds een situatie waarbij projectontwikkelaars nog altijd aanvragen krijgen voor de nieuwbouw van kantoren. Hiermee wordt de een tegenstelling zichtbaar waarbij vanuit ruimtelijk perspectief sprake is van een problematische situatie aangezien er talloze panden leegstaan en nieuwbouw dus niet noodzakelijk lijkt. Tegelijkertijd is het ontwikkelen van nieuwe kantoren nog steeds lucratief, zowel voor ontwikkelaars, beleggers, eigenaren, huurders als voor gemeenten. Dit toont aan dat er in deze markt er een vraag blijft bestaan naar nieuwe, kwalitatief hoogwaardige kantoren en naar kleinschalige kantoren (Lorist, 2010). Dit type kantoor is in de bestaande voorraad echter niet (genoeg) voor handen en hierin heeft de markt dus gefaald. Daarbij resulteert de nieuwbouw die wel aan deze vraag voldoen een verplaatsingsvraag in stand houden (Nelen, 2010). Dit toont aan dat niet enkel de markt gelaagd is, maar de leegstand ook.

Het probleem van een gelaagde leegstand wordt verstrekt doordat absolute leegstand niet goed meetbaar is en afhankelijk blijft van tal van actoren. Actoren zoals lokale gemeenten die in een aantal gevallen er ook nog bij gebaat zijn om deze gegevens wat af te zwakken. Tot slot kan wat betreft de kantorenmarkt gesteld worden dat de vraag naar kantoorruimte sterk correleert met de economische groei (Baras, 1983). Wanneer de economische groei stagneert dan stagneert ook de vraag naar kantoorruimte. Vanwege de laagconjunctuur die sinds 2008 te constateren valt zijn er minder verhuisbewegingen, met als gevolg dat veel contracten worden verlengd en er minder kantoorruimte wordt opgenomen. Het aanbod stijgt dankzij de werking van de varkenscyclus terwijl gebruikers zeer beperkt nieuwe of alternatieve kantoorruimte betrekken waardoor er stukken minder kantoorruimte door de markt wordt opgenomen. Daarnaast krijgt Nederland wel te maken met een afnemende vraag als gevolg van de dynamiek in het bedrijfsleven (Bureau economisch onderzoek, 2011). Te denken valt daarbij aan ontwikkelingen als een afnemende beroepsbevolking en een efficiëntieslag als het 'het nieuwe werken' waardoor bedrijven niet meer een volledige bezettingsgraad hanteren en men kan volstaan met minder meters (Lorist, 2010). Parallel wordt er

wel nog steeds volume aan de voorraad toegevoegd waardoor het aanbod- en opnameniveau verder uit elkaar komen te liggen.

2.3.4 Overheidsfalen

In de vorige sub-paragraaf kwam de rol van (decentrale) overheden al even kort aan bod. Echter, naast de gemeenten hebben zowel het Rijk als de provincie evengoed een rol ten aanzien van de kantorenmarkt. De invloedssfeer van die rollen is echter significant minder direct dan die van gemeenten. Zowel provincies als het Rijk hebben geen (actief) grondbeleid en dragen in het kader van de kantorenmarkt vooral de zorg voor een goede ruimtelijke ordening en het stimuleren van de economie. Daarmee wordt eventueel falen van deze overheidsorganisaties niet gebagatelliseerd maar verdient het wel een ander perspectief dan dat van gemeenten.

De rol van gemeenten in de kantorenmarkt is namelijk van grote invloed is geweest op de huidige problematiek. Deze constatering kan worden gemaakt op basis van het feit dat de inrichting van de ruimte primair ligt bij gemeenten (Buuren et al., 2008). Zo is opgenomen in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) dat gemeenten verplicht zijn tot het plannen van de ruimte met behulp van structuurvisies en/of bestemmingsplannen (Nelen, 2010). Anderzijds hebben zij als meest lokale overheid ook direct te maken met initiatieven van marktpartijen (zoals projectontwikkelaars) die een verzoek doen tot een bestemmingsplanwijziging of aanvraag voor een bouwvergunning. Daardoor zijn gemeenten lange tijd erg gemotiveerd zijn geweest om nieuwe kantoren in hun bestemmingsplannen mogelijk te maken. Dit leidt namelijk tot extra arbeidsplaatsen en is goed voor het imago en de economische groei van de gemeente (Nelen, 2010). In eerste instantie is dit geen schadelijk motief maar er is nog een reden voor deze pro-actieve houding van de gemeente. Dit heeft te maken met de situatie dat grondverkoop een goede -en soms de enige- manier is voor gemeenten om op korte termijn geld te verdienen. Doordat de politiek veelal lokaal afgerekend wordt heeft er een wildgroei aan nieuwe kantoren kunnen ontstaan. Gemeenten gingen hierin zelfs zo ver dat er onderling geconcentreerd werd wat zich uitte in de nieuwbouw van kantoorruimte (Verhagen, 2011). Zo kon het gebeuren dat er in sommige regio's nieuwbouw werd gerealiseerd terwijl de omvang van de groeiende leegstand genegeerd werd. Een verklaring hiervoor kan daarbij ook worden gevonden in het feit dat ontwikkelen van nieuwe kantoren voor de actoren veel aantrekkelijker is dan het verbouwen van bestaande panden. Het eerste levert de betrokken actoren financieel voordeel op, terwijl het opknappen of transformeren voornamelijk geld kost. Hierdoor worden weinig leegstaande kantoren aan de markt onttrokken (Korteweg, 2002).

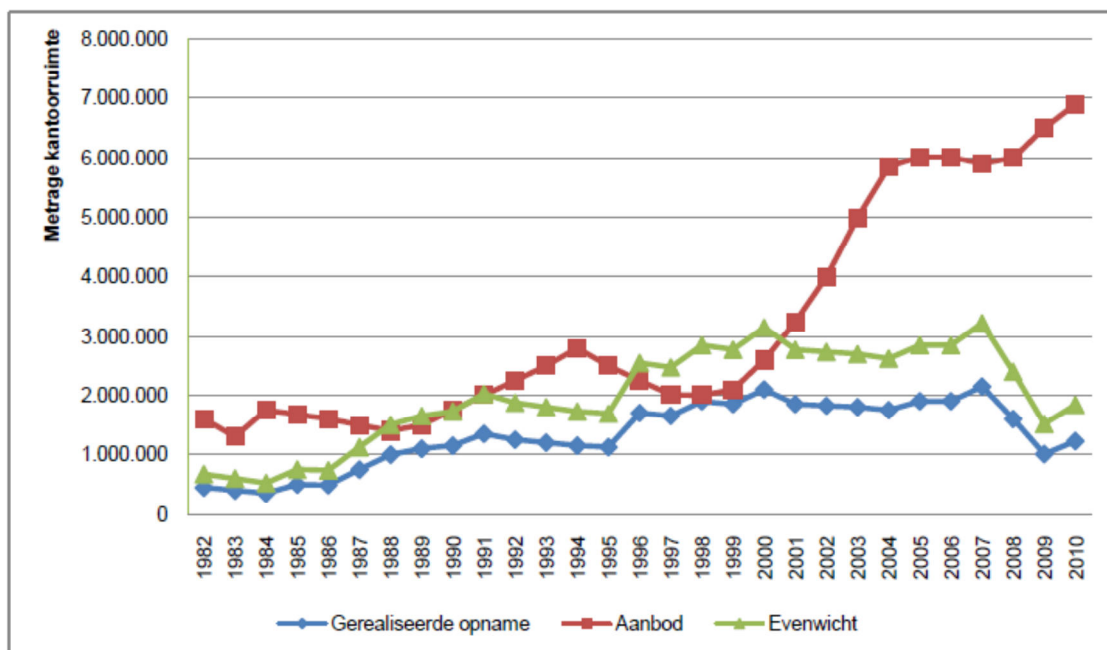
2.4 Ontstaansgeschiedenis kantorenmarkt

Na de tweede wereldoorlog vond er in Nederland een sterke economische groei plaats. Gekoppeld aan deze groei ontstond ook een explosieve uitbreiding van de tertiaire sector (Vlaming, 2010). De sterke ontwikkeling van deze diensteneconomie zorgde ervoor dat ook de vraag naar kantoorgebouwen in deze periode eveneens toenam. Een groot gedeelte van de kantorenvorraad van voor 1960, bestaat uit gebouwen die oorspronkelijk niet als kantoorgebouw bedoeld waren, zoals oude herenhuizen of omgebouwde fabriekshallen. De kantoren uit deze periode bevinden zich binnen of vlakbij de stadscentra of op oudere industriegebieden (Van Dijk, 2011).

In de jaren '60 vond er een nieuwe opvallende ontwikkeling plaats. Bedrijven gingen langzaam maar zeker meer belang hechten aan aspecten als ruimtelijke en financiële flexibiliteit en daarmee veranderde de vraag naar kantoorruimte significant. Eigendomsbezit kreeg een minder hoge prioriteit en de vraag naar huurobjecten steeg (Besselaar, 2011). Hierdoor kon een beleggingsmarkt ontstaan. Het ontstaan van deze beleggingsmarkt sloot volgens Lorient (2010) aan op de investeringsdruk van collectieve pensioenverzekeraars die producten nodig hadden. Er kwam mede door dit kapitaal veel kwalitatief goede kantoorruimte op de markt in die tijd wat voldeed aan de specifieke wensen van de gebruikers (Van Gool et al., 2007).

Dankzij de oliecrisis in 1973 wordt deze ontwikkeling geremd wanneer economisch gezien minder florissante tijden ontstaan. Hierdoor ontstaat er voor het eerst ook een aanzienlijke leegstand (SBR, 2007). De werking van de varkenscyclus wordt zichtbaar en de eerste periode van een overaanbod is dus een feit (Van Gool et al., 2010). Dit heeft mede te maken met een vertraagde nieuwbouwproductie waardoor er begin jaren '80 nog altijd kantoren op de markt komen. Deze crisis houdt lange tijd aan en veel beleggers kregen daardoor interesse voor andere (buitenlandse) objecten met betere rendementen (Besselaar, 2011). Nadat het herstel in eerste instantie traag verloopt, trekt de economie uiteindelijk in de tweede helft van de jaren '80 weer aan en krabbelen ook de vastgoedmarkten weer op (Van Dijk, 2011). Zowel de vraag uit de huur- als de beleggersmarkt neemt behoorlijk toe, waardoor vervolgens ook de bouwproductie weer wordt aangejaagd. Dit wordt verder gestimuleerd door een toenemende mate van standaardisatie, ontstaan door de opkomst van verhuurkantoren (Gunst & De Jong, 1989). Van Dijk (2011) stelt dat er in deze periode in een korte tijd een groot aantal kantoorprojecten in aanbouw wordt genomen. Als er echter in 1990 een nieuwe vastgoedcrisis aandient, neemt de ruimtevraag opnieuw af, terwijl er net zoals tijdens de oliecrisis nog nieuwbouw uit de pijplijn blijft stromen (Van Gool et al., 2010). De varkenscyclus wordt daarbij wederom zichtbaar. Het is halverwege de jaren '90 wanneer dan voor het eerst de term structurele leegstand gebruikt in diverse marktrapporten (Van Dijk, 2011).

Deze beknopte ontstaansgeschiedenis van de kantorenmarkt laat zien dat de werking van de varkenscyclus uit paragraaf 2.3.2 in de Nederlandse praktijk op sommige momenten goed zichtbaar is. De eerste twee beschreven golven kennen daarbij een vergelijkbaar verloop. Door een toenemende vraag vanuit zowel de verhuurmarkt als de beleggingsmarkt wordt de nieuwbouw aangejaagd wat er uiteindelijk voor zorgt dat er bij het terugvallen van de vraag een tijdelijke periode van overaanbod ontstaat. Doordat in beide gevallen de groeiende beroepsbevolking en een opnieuw aantrekkelijke economie ervoor zorgen dat de kantorenvraag verder toeneemt, ontstaat er weer een situatie van evenwicht (Van Dijk, 2011). In figuur 7 is het cyclische proces zichtbaar waarbij vraag en aanbod elkaar afwisselen en zo voor een overschot danwel krapte zorgen.



Figuur 7: Opname en aanbod in Nederland gebaseerd op cijfers van DTZ (Besselaar, 2011).

In de periode voorafgaande aan de millenniumwisseling is sprake van een langdurige economische groei. Dankzij deze langdurige groei kon de kantorenvorraad toenemen met maar liefst zeventig procent (Nelen, 2010). Echter, toen de economie in 2002-2003 vertraagde, werden er nog steeds veel panden opgeleverd, zoals zichtbaar in figuur 7. 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 (Harmsen & Van Der Waal, 2008; Janssen-Jansen, 2010). Dit was namelijk ook in de laatste twee vergelijkbare economische situaties gebeurd. Toen de economie vanaf 2004 weer aantrok, bleef het percentage leegstand echter aanzienlijk (Korteweg, 2002; FGH Vastgoedbank, 2010). De omvangrijke productie rondom en vlak na de eeuwwisseling had de verhouding tussen vraag en aanbod op de kantorenmarkt ernstig verstoord. Van een situatie van evenwicht, zoals eerder elke keer na een crisis ontstond, was ditmaal geen sprake. Dit blijkt wanneer het aanbodniveau in de kantorenmarkt wordt afgezet tegen het opnameniveau voor deze periode zoals figuur 7 is gedaan.

Hendershott (2000) verklaard deze verstoring doordat (als een gevolg van het cyclische karakter) de vastgoedmarkt enorme variaties heeft gekend op het gebied van kantoorontwikkelingen in deze periode. Hierbij was sprake van een explosief groeiende markt van enthousiaste kredietverstrekkers, egoïstische projectontwikkelaars en zelfs gerationaliseerd gedrag van beleggers, ondanks een sterke aanwezigheid van lange en onzekere bouwperiodes. De praktijk bestond volgens Hendershott uit enthousiasme en sentiment en die twee wonnen het (vaak) van realisme en rationeel denken. Dat leidde uiteindelijk tot zogenaamde vastgoedbubbels (Lorist, 2010). Het zorgde ervoor dat een enorme hoeveelheid kantoorruimte werd opgeleverd op een moment dat daar geen enkele vraag naar was. Toen in 2008 vervolgens ook de economische terugval zijn intrede deed, kende de vastgoedmarkt inclusief aanverwante branches aanzienlijke problemen. Het aanbod steeg gestaag door, in lijn met de werking van de cyclus, maar de vraag naar kantoorruimte nam steeds verder af. Deze situatie werd versterkt door de verandering van het daadwerkelijke kantoorwerk. Dat veranderde in deze periode ingrijpend door ontwikkelingen als de personal computer, netwerken en het internet (Vlaming, 2010). Door deze technologische en maatschappelijke ontwikkeling zullen deze veranderingen ook in de toekomst steeds sneller gaan en tot nieuwe kantoorconcepten leiden (Van Gool et al., 2007).

Samenvattend kan geconstateerd worden dat de werking van de varkenscyclus zichtbaar is wanneer statistische gegevens van een langere periode over de opname en het aanbod van kantoorruimte met elkaar vergeleken worden zoals in figuur 7 is gedaan. Dat in 2008 een trendbreuk ontstaat, is eveneens goed zichtbaar en kan als de boost van de huidige problematiek worden beschouwd. Hendershott (2000) verschaft daarbij inzicht in de manier waarop de betrokken actoren de vastgoedbubbels tot stand hebben kunnen komen. Nu in het afgelopen decennia ook nieuwe ontwikkelingen zoals technologische innovatie hebben plaatsgevonden kan worden vastgesteld dat de kantorenmarkt (en feitelijk de vastgoedmarkt) onvoldoende in staat is geweest om snel en efficiënt op veranderende markt- en economische omstandigheden te anticiperen.

Inmiddels is er anno 2012 sprake van een vragersmarkt, waar de kantorenmarkt vroeger als een aanbodmarkt omschreven kon worden. Door het enorme aanbod is er namelijk geen sprake van schaarste waardoor de eindgebruiker kritisch kan zijn over de gewenste huisvesting. Volgens de literatuur (Van Dijk, 2011; DTZ, 2012; Dynamis, 2012) vallen ten aanzien van de huisvestingswensen twee trends te constateren. Enerzijds is dat het aansluiten bij de flexibelere werkvormen die door nieuwe communicatietechnieken en sociale media zijn ontstaan (Van Dijk, 2011). Er is namelijk een groeiende behoefte aan kantoorruimtes waar ontmoeting en interactie centraal staan, terwijl de werkomgeving zich steeds meer naar buiten het kantoor bevindt. Een deel van de activiteiten die voorheen in kantoren plaatsvond, wordt in andere gebouwtypen uitgevoerd, zoals thuis of in horecagelegenheden (Arkenbout & Bergh, 2011). Anderzijds ligt de focus op verduurzaming, door bijvoorbeeld het energiezuinig maken van het gebouw. Hierbij nemen veel organisaties de door de Rijksgebouwendienst geformuleerde eis van minimaal energielabel C over (DTZ, 2012). De hogere eisen ten aanzien van energielabels leiden recentelijk tot investeringen in het bestaande deel van de voorraad met een aantal succesvolle energielabelverbeteringen.

2.5 Gevolgen van leegstand op de kantorenmarkt

Inmiddels is voor een groot gedeelte inzichtelijk gemaakt op welke wijze de (Gelderse) kantorenmarkt in grote lijnen functioneert en hoe de problematiek daar uit voort is gekomen. In deze paragraaf wordt nu inzichtelijk gemaakt tot welke gevolgen dit heeft geleid. Wederom moet

daarbij de kanttekening worden gemaakt dat het hier een doorsnede van de problematiek betreft en niet gepoogd wordt allesomvattend te zijn. In dat kader is, ten behoeve van een helder overzicht, het onderscheid gemaakt tussen publiek en privaat perspectief. In de praktijk is deze scheiding minder scherp. Deze zullen echter later in dit onderzoek geconcretiseerd worden vanuit het perspectief van de provincie.

2.5.1 Publiek perspectief

Vanuit het perspectief van het publieke domein kan leegstand op verschillende manieren beoordeeld worden. Vanuit een positief beeld kan gesteld worden dat leegstand tot gevolg heeft dat het voor bedrijven aantrekkelijk(er) is om zich te kunnen vestigen. Dit komt doordat de kosten voor huisvesting beduidend lager zijn dan wanneer er een tekort is aan kantoorruimte (NICIS, 2006). Er bestaan echter een minder positief perspectief waarbij ook aandacht is voor andere effecten waarmee een overheidsorganisatie rekening dient te houden. Te denken hierbij valt aan de ruimtelijke gevolgen. Ruimte is namelijk schaars en het is vanuit dat perspectief problematisch dat een actor verantwoordelijk voor ruimtelijke ordening de mogelijkheid faciliteert om nieuwbouw te realiseren terwijl er niet-marktconforme leegstand bestaat. Zeker gezien de reële mogelijkheid dat dit een kettingreactie en concurrentievervalsingen tot gevolg kan hebben. Daarnaast leidt leegstand tot verloedering en kan dit zelfs gaan leiden tot sociaal-maatschappelijke problemen. Daarnaast kan leegstand een negatief effect hebben op het imago van de desbetreffende gemeente en tot een verslechterd vestigingsklimaat leiden (Harmsen en Van Der Waal, 2008).

2.5.2 Privaat perspectief

Voor eigenaren van kantoorruimte had de leegstand tot voor kort relatief weinig financiële consequenties (Nelen, 2010) omdat de verkoop- en boekwaardes van kantoren hoog bleven (SBR, 2007). Hoewel de leegstand de afgelopen tien jaar al omvangrijk was, zijn de negatieve gevolgen voor eigenaren en beleggers pas sinds de recessie rond 2007 sterk voelbaar geworden. Wanneer bijvoorbeeld gekeken wordt naar de effecten van veroudering dan kunnen ontwikkelingen als steeds lagere huurprijzen worden genoemd als nadelig effect aangezien daar wel verhoogde exploitatiekosten, energiekosten en beheerkosten tegenover staan. Het gevolg is een laag direct exploitatieresultaat oftewel negatieve rendementen voor de eigenaar. Het object wordt daardoor als minder courant beschouwd. Om dat te compenseren wordt getracht zolang mogelijk aan de hoge huurprijzen (Hendershott, 2000) vast te houden. Wanneer lagere huurwaarden zouden worden gevraagd zal de verhuurbaarheid toenemen, maar deze concessie wordt in veel gevallen niet gedaan (Lorist, 2010). Eigenaren accepteren nu al dat er 15 tot 25 procent van hun bezit leegstaat. Beleggers zijn volgens Lorist eerder geneigd te wachten op betere tijden dan, meer realistisch, af te boeken op een object. De optie om tot herontwikkeling van verouderde kantoorpanden over te gaan wordt zelden uitgevoerd door de eigenaren van de panden (Van Der Voordt, 2007; Vlaming, 2010; Nelen, 2010).

Afwaardering dient dan wel eerst plaats te vinden voordat alternatieve bestemmingen en gebruiksmogelijkheden in beeld komen. Wanneer dat echter niet gebeurt dan blijft de huidige situatie bestaan waarbij ontwikkelaars amper nog projecten van de grond krijgen, beleggers verlies draaien en bouwers personeel moeten ontslaan. Hierdoor wordt de druk steeds hoger en dat blijkt ook uit de cijfers. In het eerste kwartaal van 2011 gingen 168 vastgoedbeleggers over de kop, eenderde meer dan vorig jaar in dezelfde periode (De Vos, 2011). Desondanks is afwaarderen niet voor iedereen aan de orde. Voor grote institutionele beleggers is de noodzaak er niet altijd, omdat zij relatief minder leegstand hebben en de pijn over een groot aantal kantoren verdelen. Kleinere beleggers hebben daarentegen vaak niet de financiële middelen om af te waarden.

2.6 De provincie Gelderland

2.6.1 De Gelderse kantorenmarkt in cijfers

Hoewel er door verschillende bronnen (DTZ, 2012; Dynamis, 2012; Nelen, 2010; Besselaar, 2011) wordt gesproken over een omvangrijke leegstand, zijn er opmerkelijk genoeg geen betrouwbare cijfers over leegstaande kantoorruimte beschikbaar (Harmsen en Van Der Waal, 2008). Dit komt doordat leegstand moeilijk te registreren valt. Daarnaast moet volgens Nelen (2010) er ook rekening mee worden gehouden dat de gegevens die wel beschikbaar zijn, een aantal beperkingen kennen op het gebied van betrouwbaarheid. Te denken hierbij valt aan zaken als onvolledigheid, slecht toegankelijk en niet uitwisselbaar (Harmsen en Van Der Waal, 2008). Om toch een indicatie van de leegstandsomvang anno 2012 te kunnen schetsen zal in dit onderzoek gebruik worden gemaakt van het jaarlijkse verslag *sprekende cijfers* van Dynamis vastgoedconsultants (2012) en *Nederland Compleet* van DTZ Zadelhoff (2012) voor het typeren van de situatie. Voor een vergelijking op lokaal niveau zal gebruik worden gemaakt van het *Debet & Credit* rapport van Bureau economisch onderzoek (2001). Dat rapport stelt overigens (pag. 13) wel dat iedereen die zich bezighoudt met marktbeschrijving, analyse en prognoses over de kantorenvorraad (dus ook Dynamis & DTZ) gebruik maakt van het kantorenbestand van *Bak Property Research & Consultancy*. Dit bestand zal daarom ook toegepast worden in dit onderzoek.

Voor de provincie Gelderland geldt volgens het Bureau economisch onderzoek (2011) een vergelijkbare situatie als in de rest van Nederland wat betreft de leegstand van kantoren. De Gelderse voorraad bestaat uit 3.900.000 m² aan kantoorruimte waarvan circa 13% leeg staat tegenover een landelijk gemiddelde van 14,1 op een voorraad van ongeveer 48.000.000 m² (DTZ, 2012).

Type actor	Naam	Voorraad m ²	Leegstand %
Nederland		48.000.000	14
Provincies	Utrecht	6.000.000	15
	Noord-Brabant	5.300.000	10
	Gelderland	3.900.000	13
	Zuid-Holland	13.000.000	14
	Noord-Holland	13.500.000	17

Figuur 8: De totale kantorenvorraad (bij benadering) van Nederland, weergegeven aan de hand van de 5 provincies die over het grootste aandeel van de voorraad beschikken. De indicatoren in de kolom *Leegstand %*, zijn gekoppeld aan de frictieleegstand (<6%) (groen), de gemiddelde leegstand in Nederland (14%) (geel) en wanneer zij het gemiddelde overtreffen wordt dit met een rode indicator weergegeven.

Wanneer nader gekeken wordt naar de 13 % leegstand in de Gelderse kantorenmarkt (505.000m²) dan blijkt dat hier een onderscheid kan worden gemaakt tussen frictie-leegstand (171.000m²) en niet-frictionele leegstand (334.000m²). Dat laatste getal is dus feitelijk de overcapaciteit aan kantoorruimte in Gelderland. Het overgrote merendeel van die kantoorruimte (zie figuur 9) is voornamelijk terug te vinden in slechts vier stedelijke concentraties: Arnhem, Apeldoorn, Nijmegen en Ede/Wageningen. Verder worden er in het rapport (wat zich baseert op gegevens uit 2010) ook een aantal uitspraken gedaan over de geplande capaciteit van kantoorruimten door gemeenten. Hieruit blijkt dat, ondanks de forse leegstand, er maar liefst 784.000 m² al in de planning staat. Hierbij gaat het om alle plannen die bestaan, in de ideeënfase (zacht) of plannen die juridisch al bindend zijn (hard). Met name de gemeente Barneveld heeft een speciale rol in de Gelderse kantorenmarkt wat betreft plancapaciteit. Op een gemeentelijke kantorenvorraad van ongeveer 100.000m² (18% leegstand), is er qua kantoorruimte 56.000 m² gereserveerd in nieuwbouwplannen. Deze sterke groei is volgens het Bureau economisch onderzoek allesbehalve in overeenstemming met de historische kantorenmarktpositie van Barneveld en heeft daardoor ook al geleid tot enkele kritische berichten in lokale media (Barneveldse krant, 2012). Verder is volgens het rapport niet te verwachten dat deze geplande capaciteit op basis van toekomstige ontwikkelingen gerechtvaardigd

is. Uit de analyse van de gegevens constateert het bureau namelijk dat voor de markt voor vrijwel alle Gelderse steden (met uitzondering van de al genoemde stedelijke concentraties) voornamelijk lokaal van aard is. De prognoses van de Barneveld kunnen daarom als erg ambitieus worden betiteld.

Kantorenvorraad, uitgedrukt vvo, x1.000, per 31 december 2010		
Gemeenten	m ²	% van GLD
Arnhem	1.083	28
Apeldoorn	741	19
Nijmegen	471	12
Ede/Wageningen	416	11
Gelderland	3.936	100

Figuur 9: De vier steden met het grootste percentage van de Gelderse kantorenvorraad (Bureau Economisch Onderzoek, 2011).

Wat betreft de vraag naar kantoren wordt in hetzelfde rapport gesteld dat deze bestaat uit een uitbreidingsvraag en een vervangingsvraag. Met betrekking tot de uitbreidingsvraag is eerder in dit hoofdstuk al vastgesteld dat door ontwikkelingen als de personal computer, netwerken en het internet tot nieuwe kantoorconcepten zullen leiden. Hoewel het evenmin exact te voorspellen valt hoe die concepten zich gaan ontwikkelen blijkt de huidige trend dat er ruimtegebruik per arbeidsplaats steeds verder afneemt. Deze ontwikkeling is ook in het rapport sprekende cijfers (2012) geconstateerd met het beeld dat de vraag naar kantoorruimte voor het derde jaar op rij, stabiel is gebleven. In Gelderland kan (wat betreft de uitbreidingsvraag) worden vastgesteld dat deze momenteel afneemt en volgens het onderzoek van het Bureau economisch onderzoek in 2020 zelfs negatief kan worden. Ook hier wordt dus een trendbreuk waargenomen waaruit blijkt dat het lange tijd gehanteerde groeimodel heeft plaatsgemaakt voor een markt *“waarin kleinschaligheid, flexibiliteit en duurzaamheid de boventoon zijn gaan voeren”* (Dynamis, 2012).

De vraag wordt echter ook voor een gedeelte bepaald door de vervangingsvraag. Dit is de vraag naar kantoorruimte die ontstaat wanneer sprake is van technische of economische veroudering. Op dit moment is de omvang hiervan nog relatief beperkt door de over het algemeen jonge leeftijd van de Gelderse kantorenvorraad. Wanneer de geschetste ontwikkelingen wat betreft vraag en aanbod op de Gelderse kantorenmarkt naast elkaar gelegd worden dan kan op basis hiervan geconcludeerd worden dat het zeer onwaarschijnlijk is dat de Gelderse leegstand op korte termijn zal worden opgenomen door de markt (Bureau economisch onderzoek, 2011). In theorie zou rond 2018 zicht kunnen zijn op normale marktverhoudingen, mits er geen nieuw volume aan de voorraad wordt toegevoegd. Dat lijkt gezien de hoeveelheid beschikbare ruimte in bestemmingsplannen alleen niet erg aannemelijk.

2.6.2 Beleid van de provincie

In het (nieuwe) ruimtelijke Rijksbeleid zijn vooral provincies en gemeenten verantwoordelijk voor gebiedsontwikkeling. Zij weten volgens het huidige kabinet namelijk het beste wat er speelt in hun regio (Rijksoverheid, 2012). Het Rijk richt zich daarom alleen op de ruimtelijke opgaven van nationaal belang. Ook met betrekking tot de aanpak van de leegstand van kantoren ligt het initiatief bij de provincies en de gemeenten. Zij dienen daarvoor alleen wel samen te werken met het Rijk, banken, beleggers en projectontwikkelaars. Dit is afgesproken in het actieprogramma *Aanpak leegstand kantoren (2011)*. In dat programma wordt gesteld dat het aanpakken van leegstand een probleem van veel betrokken partijen is. In het actieprogramma onderkennen overheden en marktpartijen het probleem en hun eigen rol daarbij.

Op basis van dit bovenstaande is het aannemelijk dat voor de kantorenmarkt beleid is (wordt) ontwikkeld door de provincie Gelderland. Een zoektocht naar dergelijk beleid levert echter geen gerichte resultaten op. Wel kan in een breder perspectief de provinciale structuurvisie worden

aangegrepen om de provinciale visie ten aanzien van deze vastgoedmarkt te achterhalen. In dit verplichte beleidsdocument staan namelijk de hoofdlijnen van het provinciale ruimtelijke beleid (zie ook par. 2.6.3). Het vigerende Streekplan 2005 is in dit opzicht te vergelijken met de structuurvisie. Uit dit streekplan kan worden opgemaakt dat de provincie geen kwantitatief beleid voert inzake kantoorontwikkeling (Provincie Gelderland, 2005). Het bundelings- en locatie/knopenbeleid in bestaand bebouwd gebied en stedelijke uitbreidingen wordt in plaats daarvan als bepalend beschouwd voor nieuwe kantoorontwikkelingen. De provincie acht het daarbij van belang dat de aard, de schaal en het mobiliteitsprofiel van de kantoorontwikkeling passen bij de betreffende locatie. Verder wordt in het Streekplan de vraag naar kantoorruimte op ca. 40.000 m² bvo per jaar geschat. Tot slot wordt aangegeven door de provincie dat nieuwe kantoorlocaties zoveel mogelijk ontwikkeld moeten worden op/nabij hoogwaardige OV-verbindingen. Gezien het jaartal kan dit beleid inmiddels als enigszins gedateerd worden bestempeld. De provincie Gelderland is op dit moment ook bezig met de ontwikkeling van een nieuwe integrale structuurvisie, ter vervanging van het Streekplan Gelderland 2005, deze dient in 2013 klaar te zijn. Hier zal ook aandacht worden besteed aan de Gelderse kantorenmarkt. Hoe eventueel provinciaal beleid vorm zal krijgen is echter op dit moment nog niet bekend.

Convenant aanpak leegstand kantoren

Het *convenant Aanpak leegstand kantoren* heeft als doel om de leegstand in kantoren te bestrijden en te stimuleren dat een beter functionerende kantorenmarkt wordt bereikt. Dat is volgens het convenant een markt die beter inspeelt op kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de vraag, het economisch vestigingsklimaat verbetert, de internationale concurrentiepositie van Nederland versterkt en zorgt voor waardecreatie op de lange termijn. Feitelijk gezien kan dit convenant als de opvolger van het actieprogramma dat in deze paragraaf al eerder aan bod kwam. Doordat het IPO (Inter Provinciaal Overleg) zich namens de 12 provincies geconformeerd heeft aan het convenant, kunnen de voornemens die in dit convenant worden gemaakt als provinciaal beleid beschouwd worden. Zo is in het convenant (zie ook bijlage II) ondermeer vastgelegd dat per regio wordt bekeken of het zinvol is om nog te bouwen, en op welke plek dat vervolgens moet gebeuren. Verder kan de sloop van de panden voor een deel worden betaald uit een nieuw fonds, waarin alle partijen geld storten.¹

2.6.3 Ruimtelijk instrumentarium van de provincie

Tot dusver is geconstateerd dat er ten opzichte van de Nederlandse provincie(s) bepaalde verwachtingen bestaan in relatie tot de bestrijding van de problematiek op de kantorenmarkt. Hoe die verwachtingen concreet vorm krijgen zal later in dit onderzoek nog aan bod komen. Het is echter interessant om eerst inzichtelijk te maken welke ruimtelijke instrumenten een provincie tot haar beschikking heeft om wat tegen de problematiek te kunnen uitrichten. De ruimtelijke instrumenten die de provincie kan inzetten hebben hun grondslag in de Wet Ruimtelijke ordening (Wro), die in juli 2008 in werking is getreden. Met deze wet (de vervanger van de WRO uit 1965) is getracht om te waarborgen dat de verschillende bestuursorganen van de openbare lichamen Rijk, provincie en gemeente voldoende instrumenten hebben om hun belangen te kunnen realiseren (Bakker, 2012). De zes belangrijkste instrumenten (*structuurvisie, de reactieve aanwijzing, het inpassingsplan, de provinciale coördinatieregeling, de provinciale verordening en de proactieve aanwijzing*) zullen kort worden toegelicht.

¹ Ten aanzien van dit onderzoek neemt het convenant een bijzondere positie in. Gedurende het empirisch onderzoek was dit convenant namelijk nog niet uitgebracht (dit gebeurde in de maand juni). Grotendeels zal dit convenant in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten worden. Echter, de impact van dit beleidsdocument in algemene zin -en die voor de provincie in het bijzonder- kan niet onderschat worden. Daarom zal in de eindconclusie van dit onderzoek inhoudelijk op de voornemens uit dit convenant worden ingegaan. Vervolgens zullen deze (waar) mogelijk ook gerelateerd worden aan de bevindingen die op basis van dit onderzoek tot stand komen.

1. De structuurvisie

De structuurvisie is een beleidsdocument wat verplicht dient te worden vastgesteld ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening (artikel 2.2 lid 1 Wro). De structuurvisie heeft niet een normerende werking maar bindt alleen de provincie en is derhalve een binnen de provincie ordenend instrument (Bakker, 2012). Provinciale Staten (PS) of Gedeputeerde Staten (GS) kunnen bij de ruimtelijke besluitvorming dit als richtlijn nemen en daar in principe ook naar opereren zodat andere overheden en burgers kunnen anticiperen op het handelen van de provinciebesturen (Bakker, 2012). De structuurvisie wordt gekenmerkt door een zachte sturingsfilosofie (Van Zundert, 2009). Dit houdt in dat er geen normstellende besluiten op basis van deze visie gemaakt kunnen worden. Daarvoor dient gebruik te worden gemaakt van andere ruimtelijke instrumenten. Dit komt doordat de structuurvisie voor andere overheden niet bindend is (Bakker, 2012). Wel kan het als motivering van een normstellend besluit worden gebruikt.

2. De reactieve aanwijzing

De reactieve aanwijzing (artikel 3.8 lid 6 Wro) is een instrument dat volledig is toebedeeld aan GS. Voorheen (op basis van de WRO) hadden provincie(s) de taak om de gemeentelijke bestemmingsplannen goed te keuren, voordat zij vigerend konden worden. Die rol voor de provincie is met de komst van de Wro weggevallen. Wel bestaat er een afgeleide hiervan: het geven van een reactieve aanwijzing. Met dit instrument is beoogd dat GS in concrete gevallen kunnen bepalen dat een bepaald onderdeel van een (gemeentelijk) bestemmingsplan niet in werking treedt als deze afwijkt van het provinciale beleid, wat bijvoorbeeld is opgenomen in de structuurvisie. Wel heeft de minister met dit instrument beoogd dat deze als een laatste middel moet worden ingezet en derhalve fungeert als noodrem (Bakker, 2012).

3. Het inpassingsplan

Artikel 3.26 Wro geeft PS de bevoegdheid een inpassingsplan vast te stellen. Met behulp van een inpassingsplan kan een bestemmingsplan (door zowel het Rijk of de provincie) worden overruled. Zo kunnen belangen van hogere overheden toch door kunnen worden gevoerd, wanneer beleid van een lagere overheid deze belangen doorkruist (Bakker, 2012). Voorbeelden van mogelijke projecten van nationaal belang zijn de aanleg van een windmolenpark of grote infrastructureel projecten, zoals de HSL-trein of de Betuweroute.

Er dient volgens Bakker (2012) wel rekening te worden gehouden met het risico van het (veelvuldig) gebruik van inpassingsplannen. Hierdoor kan namelijk versnippering ontstaan. Dit komt doordat het (gemeentelijk) bestemmingsplan gewoon blijft gelden, maar sommige componenten in het plan worden omgezet in het inpassingsplan (Van Buuren et al., 2010). Desondanks moet het worden beschouwd als een regulier instrument waar de provincie van gebruik kan maken als de situatie daartoe noodzakelijk wordt geacht.

4. De provinciale coördinatieregeling

Met behulp van de provinciale coördinatieregeling (3.6.2 Wro) is het voor de provincie mogelijk om bepaalde projecten te coördineren. Als PS menen dat een specifiek project door middel van een inpassingsplan gerealiseerd moet worden en de uitvoeringsbesluiten moeten worden gecoördineerd, dan kunnen zij de provinciale coördinatieregeling gebruiken (Van Zundert, 2009).

Volgens verschillende auteurs (Bakker, 2012; Groen et al., 2009) is met de komst van de Wabo de reikwijdte van de provinciale coördinatieregeling verminderd, maar desalniettemin wordt deze nog als zeer bruikbaar omschreven. Bij samenloop van bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen en andere projecten waarbij de provincie haar ruimtelijk beleid kan realiseren, is de provinciale coördinatieregeling nog steeds goed geschikt. Kijkend naar de intentie van de provinciale coördinatieregeling, moet deze volgens Bakker (2012) alleen worden aangewend bij omvangrijkere projecten waarbij verschillende vergunningen en uitvoeringsbesluiten vereist zijn en provinciaal ruimtelijk beleid dit aanbevelingswaardig maakt.

5. De provinciale verordening

Provincies hebben de mogelijkheid om provinciale verordeningen op te stellen *“indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken”* (artikel 4.1 lid 1 Wro). In een provinciale verordening kunnen regels worden gesteld aangaande de inhoud van bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen met afwijkingsbesluit en beheersverordeningen. Deze regels hoeven niet voor het gehele grondgebied hun werking te hebben. Het dienen wel onderwerpen te zijn die in meerdere gemeenten van toepassing zijn (hieruit blijkt het provinciaal belang). Bij een klein gebied of een specifiek project moeten PS dus voor andere instrumenten dan het inpassingsplan kiezen en is de provinciale verordening geen geschikt instrument (Bakker, 2012). Voorbeelden uit de Gelderse praktijk die hiervoor in aanmerking kwamen zijn verstedelijking, wonen en detailhandel. Met de ruimtelijke verordening is in feite sprake van een juridische vastlegging van de provinciale structuurvisie (Provincie Gelderland, 2010).

6. De proactieve aanwijzing

De proactieve aanwijzing vindt haar grondslag in artikel 4.2 Wro. De bevoegdheid ligt bij GS en de proactieve aanwijzing is gericht aan de gemeenteraad om binnen een gesteld tijdsbestek een bestemmingsplan vast te stellen dat strookt met de regels die GS daarbij hebben gegeven. Ook hier, zo bepaalt artikel 4.2 lid 1 Wro, zijn provinciale belangen weer vereist en moet er sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening, echter hoeven GS hoeft een proactieve aanwijzing geen grondslag te hebben in de structuurvisie (Teunissen & Van Haaren-Dresens, 2008).

De proactieve aanwijzing kan voor verschillende doeleinden worden gebruikt. Zo kan, als een gemeente zich niet aan haar actualiseringstermijn houdt, de provincie een aanwijzing geven om het bestemmingsplan te laten actualiseren. Een aanleiding hiertoe kan zijn dat anders de burger benadeeld kan worden. Ook kan het voorkomen dat de provincie bepaald beleid heeft maar dat de uitvoering hiervan wordt belemmerd door bestemmingsplannen (Bakker, 2012). De provincie is dan zelf bevoegd om bijvoorbeeld een inpassingsplan vast te stellen maar zij kan er ook voor kiezen een proactieve aanwijzing te geven, in die zin dat het provinciale beleid zijn doorgang kan hebben, maar dat de gemeenteraad toch nog van een stuk beleidsvrijheid kan genieten als de situatie dit toelaat.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is getracht inzichtelijk te maken hoe de (Gelderse) kantorenmarkt tot stand is gekomen, hoe zij functioneert, welke gebreken daarbij geconstateerd kunnen worden en welke gevolgen dit kan hebben. Daarbij is tevens in beeld gebracht welke essentiële begrippen een rol spelen bij dit maatschappelijke vraagstuk en hoe daar bij verschillende actoren onduidelijkheid of onenigheid over kan bestaan. Zo is allereerst inzichtelijk gemaakt dat leegstand een paradoxaal begrip kan zijn. Enerzijds is het nuttig voor het goed functioneren van de vastgoedmarkt. In de huidige omvang is het voornamelijk structureel van aard en daardoor krijgt het een sterke relatie met (economische) veroudering. Een type leegstand die voornamelijk voortkomt uit een te groot aanbod wat zich niet verhoudt tot de vraag. Hierdoor raakt de kantorenmarkt uit balans. Dit kan gezien worden als een zorgelijke ontwikkeling, zeker doordat de vraag naar nieuwbouw wel blijft bestaan. Deze vraag sluit echter niet aan op het bestaande aanbod waardoor sprake is van een mismatch.

Door het bestuderen van de kantorenmarkt zelf is echter gebleken dat de dynamische vraag beschouwd kan worden als markteigen. De kantorenmarkt kent een cyclisch karakter waardoor vraag en aanbod nooit volledig afgestemd kunnen zijn. Echter, de vraag kan weliswaar dynamisch zijn, in de afgelopen jaren is gebleken dat deze ook een andere aard heeft gekregen. Zo daalt de vraag naar vloeroppervlak, is er sprake van een kortere huurtijd en wordt de locatie steeds belangrijker. Het aanbod is daarentegen een stuk minder dynamisch. Een gebrek aan vermogen om te anticiperen op de veranderende vraag is al jarenlang zichtbaar en de consequenties van dat onvermogen lijken nu in grote mate op te treden.

De waan van de dag heeft daarbij (ook) in Gelderland een lange tijd geregeerd en daardoor is een diepgewortelde problematiek veroorzaakt voor vrijwel alle betrokken actoren. Een situatie die voorkomt uit een economisch florissante periode waarbij voor alle betrokken actoren sprake was van een *win-win-winsituatie*. Voor op de langere termijn is die situatie echter wat minder gunstig gebleken. Het brengt de Gelderse kantorenmarkt nu in een situatie waarbij een veelvoud aan problemen bestaan die ieder talloze dimensies kennen en met elkaar verstrengeld zijn. Één van de onvermurwbare constatering die naar aanleiding van dit hoofdstuk in ieder geval getrokken kan worden is dat er simpelweg minder kantoren zullen moeten worden gerealiseerd dan oorspronkelijk is gepland. Dit creëert een situatie waarbij criteria van verscheidene actoren zoals de meest optimale ruimtelijke afweging versus een financiële afweging met elkaar in conflict zullen raken. De provincie als regisseur in dat afwegingsproces zonder directe belangen, ligt daarbij voor de hand. In dit hoofdstuk blijkt dat de provincie daartoe ook in de instrumenten heeft, al worden deze door de literatuur wel als laatste redmiddelen getypeerd.

Op dit moment valt het verder op dat de verschillende actoren elkaar de *bal van verantwoordelijkheid* toe willen spelen. Gemeenten en provincie worden het aangerekend dat zij hun ruimtelijke instrumenten te vrijblijvend en zonder regionale afstemming hebben ingezet. Anderzijds worden de marktpartijen verweten enkel voor het financieel gewin aandacht te hebben gehad en daarbij hun maatschappelijk verantwoordelijkheid ernstig verwaarloosd te hebben. De waarheid zal ergens in het midden liggen. En hoewel deze discussie weinig constructieve elementen zal opleveren, kan hier wel uit worden opgemaakt dat zowel de problemen als de oplossingen niet vanuit een bepaalde actor zijn te benaderen. Samenwerking tussen publiek en privaat domein lijkt daarom een vereiste voor een (Gelderse) kantorenmarkt in balans.

Hoofdstuk 3 - Theoretisch Kader

3.1 Inleiding

Uit het achtergrondhoofdstuk is gebleken dat de problematiek rondom de kantorenmarkt als diepgeworteld en complex betiteld kan worden. Tal van actoren met uiteenlopende belangen wijzen naar elkaar als de vraag gesteld wordt wie verantwoordelijk is voor de huidige situatie. Inmiddels lijken al deze actoren er wel van doordrongen te zijn wat de ernst van de problematiek is. Oplossingen liggen echter niet voor de hand en vragen van overheden als de provincie een rol waarmee op dit beleidsterrein weinig tot geen ervaring mee is. In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe de probleemstelling uit hoofdstuk 1 geconcretiseerd kan worden aan de hand van relevante modellen en theorieën. Dit wordt gedaan aan de hand van een kritisch literatuurstudie waarbij verschillende inzichten, steeds in functie van de geformuleerde vragen van deze thesis, zullen worden getoetst. Op basis daarvan zal een keuze worden gemaakt van een de literatuur die gebruikt kan worden voor dit onderzoek. Vervolgens zal worden beschreven wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van deze literatuur. Tevens wordt uiteengezet langs welke lijnen in dit onderzoek het probleem zal worden benaderd met behulp van die gekozen literatuur. Daarbij zal aandacht zijn voor de verhouding tussen de gekozen theoretische perspectieven onderling en welke effecten deze hebben voor het onderzoek.

3.2 Literatuurstudie

3.2.1 De netwerkbenadering

In de ruimtelijke realiteit van Nederland is geen dominante organisatie (meer) te vinden die, politiek afgedekt door een volksvertegenwoordiging, kan doen wat het wil. *“Veeleer is sprake van een waaier aan actoren die allen beschikken over middelen om de ambities van anderen te frustreren”* (De Bruin et al, 2004). Wanneer gekeken wordt naar de nota ruimte (2004) dan blijkt ook dat er wat betreft sturing een trendbreuk met het verleden heeft plaatsgevonden. In de nota staat namelijk dat medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen nadrukkelijk worden uitgenodigd om mee te denken en mee te doen. Nederland is steeds meer een netwerksamenleving en met betrekking tot ruimtelijke vraagstukken dient daar ook gebruik van worden gemaakt. De nota stelt verder dat overheden zich niet langer hiërarchisch ten opzichte van elkaar of ten aanzien van de maatschappij danwel markt dienen op stellen. Dit streven betekent echter ook dat relaties tussen de betrokken actoren onderling anders vorm zullen krijgen.

In de literatuur zijn verschillende bronnen die nader ingaan op de relatie tussen actoren vanuit een netwerkbenadering. Hierbij valt te denken aan auteurs als Lindblom (1976), Cohen, March en Olsen (1972) die allemaal stellen dat bij een besluitvormingsproces aandacht dient te zijn voor de interactie van actoren onderling. Volgens Klijn (1997) is die opvatting een reactie in de bestuurskunde die van het rationele model, via procesbenaderingen zodoende op de netwerkbenadering is uitgekomen. Een benadering waarbij actoren, problemen en percepties ten aanzien van die problemen centraal staan. Ze zijn daarbij geen willekeurige grootheden maar verbonden door een netwerk van organisaties (Zwemer, 2005).

De netwerkbenadering is benadering die een pluricentrisch perspectief hanteert (Teisman, 1995). Dit perspectief verschilt van het unicentrische en het multicentrische perspectief in die zin dat bij de pluricentrische benadering individuele actoren anderen nodig om hun doelen te realiseren (Schillemans, 2010). Dit is in overeenstemming met de probleemstelling van dit onderzoek waarbij geen enkele actor in staat lijkt om de problematiek op de kantorenmarkt zelfstandig op te lossen. Van typische unicentrische kenmerken als een centrale actor, hiërarchie, coördinatie en een gefaseerd verloop van besluitvorming, is echter geen sprake (Zwemer, 2005). *“Doordat er sprake is van een afhankelijkheidssituatie heeft elke actor wat ‘te winnen’ met zijn betrokkenheid bij het beleidsnetwerk.”* Dit gegeven impliceert ook dat geen enkele actor, ook niet de Rijksoverheid, genoeg

macht heeft om de strategische acties van de andere actoren te bepalen. De overheid is in principe een speler op het veld als alle andere actoren. De reden dat de overheid geen beslissende invloed heeft, kan zijn gebrek aan wettelijke middelen, financiën, politieke steun, informatie, inhoudelijke kennis en/of legitimiteit. Dit betekent niet dat elke actor evenveel macht heeft, want de omvang van de macht is afhankelijk van de bronnen die een actor kan mobiliseren. Bronnen zijn bijvoorbeeld gelden, personele capaciteit, relatie met de burgers, imago en wetgevende bevoegdheden. De centrale overheid is dus wel vaak een machtige speler, maar dat staat dus gelijk aan een onafhankelijke positie in het beleidsnetwerk.

De vraag die vervolgens gesteld kan worden wat met een beleidsnetwerk nou daadwerkelijk bedoeld wordt. In navolging van Bressers (1993) wordt in dit artikel met beleidsnetwerken sociale systemen bedoeld *waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's* (Hufen en Ringeling, 1990; Kleijn, 1997). Daarbij zijn de volgende karakteristieken van bijzonder belang (Klijn 1997 en De Bruijn e.a., 2002):

1. Netwerken bestaan vanwege de interdependenties van de actoren
2. Elke actor heeft zijn eigen doelstelling om deel te nemen aan het netwerk
3. De onderlinge relaties zijn min of meer stabiel

De definitie impliceert dat het identificeren van een concreet netwerk wordt voorafgegaan door het afbakenen van een bepaald beleidsprobleem. Daarbij is, in plaats van de aandacht te richten op de specifieke interacties tussen verschillende actoren, aandacht bij de netwerkbenadering voor de onderliggende structurele relaties tussen organisaties (Zwemer, 2005). Volgens de netwerkbenadering vindt besluitvorming niet plaats door een centrale actor (unitary actor), maar door de samenwerkende actoren in een netwerk. Karakteristieken van de actoren (overheden en belanghebbenden) en de historische relaties bepalen de vorm van het beleidsnetwerk. Een beleidsnetwerk is een relatief beperkte en gesloten groep actoren die betrokken is bij een bepaald beleidsveld. Actoren zijn organisaties, organisatieonderdelen, individuen, groepen en soms ook samenwerkende coalities van organisaties of groepen (Teisman, 1995).

De Multi-Actor theorie is vanuit de netwerkbenadering gericht op het verkrijgen van inzicht in die relaties van autonome entiteiten (personen, organisaties of netwerken van organisaties) en de daaruit voortvloeiende vormen van organisatie en samenwerking (Gazendam, 1996). Daarmee is de Multi-actor theorie een alternatief voor de algemene systeemtheorie in de zin dat ze verschillende niveaus van analyse in de organisatie-theorie omvat. Het verschilt daarmee van de systeemtheorie door een nadruk op dialoog, autonomie en onafhankelijkheid in plaats van bevelvoering, controle en stabiliteit. De centrale vraag is niet (zoals bij de systeemtheorie wel het geval is) hoe systemen kunnen worden gecontroleerd, maar hoe autonome actoren kunnen samenwerken en hoe deze samenwerking kan worden gecoördineerd. Hierdoor vormt het een algemeen kader wat kan worden ingevuld met andere theorieën die nader ingaan op de relaties tussen autonome organisaties.

Systeemtheorie	Multi-Actor Theorie
Bevelen	Dialoog
Controle	Autonomie
Stabiliteit	Onafhankelijkheid
Variëteit aan controlemaatregelen	Variëteit aan vaardigheden, kennis en cultuur
Motivatie	Legitimatie
Efficiënt	Gezamenlijk belang
Effectiviteit	Gezamenlijk
Flexibel	Variëteit aan betrokkenen, regimes en meningen
Leren door aanpassing	Leren door evolutie / selectie

Figuur 10: Vergelijking tussen de systematische en Multi-actor benadering (Gazendam, 1996).

De verandering in benadering heeft ook een aantal implicaties voor de complexiteit van het bestuurlijke vraagstuk. Zo kunnen verschillende actoren op hetzelfde moment een andere beleving hebben van het proces, bijvoorbeeld over in welke fase het proces zich bevindt. Voor de ene actor is een bepaald project een nieuw beleid met een nieuw probleem terwijl een andere actor een project kan zien als implementatie van een bepaald beleid. Een ander belangrijk aspect is dat het ook een sociaal proces is tussen mensen. Daarbij spelen niet alleen rationaliteit en het probleemoplossend vermogen een rol. Ook de identiteit en rolinvulling van de betreffende actoren kunnen bepalend zijn in het beleidsproces. Daarnaast is er vaak niet één actor die alle beslissingen kan nemen, maar wordt het beleid bepaald door een netwerk van actoren (Teisman, 2001). Deze zienswijze op besluitvorming als een netwerk past binnen de huidige visie van sociologie en beleidswetenschappen waarbij ook de samenleving als netwerk wordt beschouwd. Hierbij is het uitgangspunt dat tegenwoordig netwerken veranderlijk en instabiel zijn (Hajer & Wagenaar, 2003; Van der Zouwen, 2006).

Dat is overigens ook meteen een kritiekpunt van Lodewick (2003) op deze benadering. Door het neutrale uitgangspunt lijkt het alsof er helemaal niet stil gestaan wordt bij het feit dat er ook wel eens ongelijke krachten voorkomen, waarbij in een netwerkbenadering niet naar gekeken wordt. Het is volgens hem aannemelijk dat er een aantal psychologische factoren meespelen bij beslissingen van de actor. Of deze kritiek terecht is kan aan worden getwijfeld aangezien Floor (2009) eveneens stelt dat sommige gebeurtenissen zijn op het eerste gezicht niet rationeel zijn, maar desondanks met behulp van de theorie wel kunnen worden begrepen vanuit de sociale posities en interacties tussen actoren. Tevens constateert Lodewick (2003) dat een veelgehoord punt van kritiek is dat de netwerkbenadering alleen maar een theorie is die uitlegt dat niet alles verklaard kan worden. Toch kan er vanuit deze visie op de samenleving als netwerk een (door de provincie geïnitieerd) beleidsproces als dat van de kantorenmarkt worden gezien als de interacties tussen meerdere actoren, die gezamenlijk invloed hebben op het beleid. Deze actoren kunnen bestaan uit verschillende overheidsactoren, waarbij er wordt uitgegaan van een gefragmenteerde overheid. Zo hebben verschillende afdelingen van ministeries en provincies verschillende belangen en de overheid is ook gefragmenteerd op schaalniveau: de belangen van gemeenten, provincies en het ministerie zijn niet gelijk.

Met behulp van de multi-Actor theorie kan, inzicht worden verkregen in de wijze waarop de relaties in dit netwerk van de Gelderse kantorenmarkt zich manifesteren. Daarbij heeft de noodzakelijke afbakening al plaatsgevonden door enkel de focus te richten op de Provincie Gelderland. Van een splitsing in de problematiek (programmering versus structurele leegstand) zoals in velen vergelijkbare onderzoeksrapporten wordt gedaan (Nelen, 2010; Vlaming, 2010; Lorist, 2010) wordt in dit onderzoek afgezien. Een dergelijke splitsing doet namelijk geen recht doet aan het multidimensionale karakter van de problematiek zoals deze in het vorige hoofdstuk geschetst is. De multi-actortheorie richt zich op het verklaren van coördinatiestructuren gebaseerd op de samenwerking tussen autonome entiteiten, op verschillende analyseniveaus (Gazendam & Homburg, 1996). Het model stelt daarmee de onderzoeker in staat om verschillende typen relaties tussen actoren te zien en de aard van hun macht vast te stellen. In relatie tot de probleemstelling van dit onderzoek kan dit van grote toevoegde waarde zijn omdat machtsrelaties in dit beleidsterrein als diffuus maar ook relatief pril getypeerd kunnen worden. Dit is feitelijk ook inherent aan de afhankelijkheidssituatie die in de praktijk herkend kan worden. Daarnaast is het analyseniveau van de 'organisatie' van het model is voor dit onderzoek interessant. Het geeft namelijk inzicht in de manier waarop verschillende groepen van personen (organisaties) samenwerken en trachten om activiteiten te coördineren. Deze samenwerkingsverbanden leveren voordelen op (idealiter) met als doel het optimaliseren van de gezamenlijke baten en lasten. Om hier meer inzicht in te verkrijgen zal dit theoretisch perspectief verrijkt worden met een tweetal andere theorieën.

3.1.2 Governance

Governance of to govern is afkomstig van het klassieke Latijns en Grieks en betekent sturen. Wanneer sturing in relatie tot het maatschappelijk vraagstuk van dit onderzoek wordt geplaatst dan rijst de vraag welke overheden nu actief kunnen of misschien wel moeten participeren in de kantorenmarkt. Vanuit een bestuurskundig perspectief kan geconstateerd worden dat de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten in de Code Interbestuurlijke Verhoudingen in ieder geval hun visie op de overheid hebben vastgelegd. Zij geven daarin 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’. In lijn met dit subsidiariteitsbeginsel krijgen decentrale overheden in deze visie zoveel mogelijk bestuurlijke en financiële beleidsvrijheid (Nelen, 2010). Toch blijkt uit recente nieuwsberichten dat ondanks deze code er nog onduidelijkheid en frictie kan ontstaan over de mate waarin centrale overheden in de vorm van het kabinet decentrale overheden sturing kan opdragen (SConline, 2012).

Wanneer dit gerelateerd wordt aan de probleemstelling van dit onderzoek dan kan naar het actieprogramma aanpak leegstand kantoren (Ministerie van Infrastructuur & Milieu, 2011) worden gekeken. Hierin staat de al eerder aangehaalde zinsnede *“het voortouw ligt bij de provincies”*. Hoe die taak dient te worden uitgevoerd wordt echter (vooralsnog) in het midden gelaten. En daar tracht dit onderzoek juist inzicht in te verkrijgen. De multi-level governance theorie (MLG) kan daarbij uitsluitsel bieden. Dit is een theorie over de positionering van hedendaagse overheden waarbij de term ‘multi-level’ is een van de meest gebruikte voorvoegsels is geworden bij het gebruik van de term governance. Het gaat daarbij niet alleen om het meervoudige karakter, maar ook om de onderlinge interdependentie tussen niveaus (Smith, 1997). MLG omschrijft de veranderende verhoudingen tussen actoren die zich op verschillende territoriale niveaus bevinden, zowel in de publieke als in de private sector (Bache & Flinders, 2004). Deze meerlagige vorm van besturen en interactie overschrijdt de van oudsher traditioneel gescheiden domeinen. Dit proces wordt ook wel van government naar governance genoemd (Van der Zouwen, 2006).

Wanneer governance echter zo grofweg wordt weggezet als het tegenovergestelde van government dan resulteert dat steeds in een vage omschrijving van het begrip (Stoker, 1998). Diezelfde vaagheid in de totale theorievorming over governance (politicologie, de bestuurs en management-wetenschappen, politieke geografie, economie) leidt tot een vrijblijvendheid waardoor het begrip ondanks het veelvuldige gebruik een holle term blijft (Debruyne & Vandewiele, 2009). Het gevaar is een vanzelfsprekend gebruik van governance zonder naar de theoretische onduidelijkheden en praktische gebreken te kijken van het begrip (Jessop, 2000; 2002). Hierbij moet tevens als kanttekening worden geplaatst dat, hoewel veel literatuur een andere indruk wekt, er niet alleen nog maar governance processen plaatsvinden (Floor, 2009). Er vinden ook nog altijd duidelijk hiërarchische nationale overheidsbesluiten plaats (Van Tatenhove et al., 2000). Om te voorkomen dat governance een *empty signifier* wordt heeft Offe (2009) daarom een aantal conceptuele afbakeningen ontwikkeld:

- A first boundary around the private and civil society sphere, where “spontaneous” coordination of action occurs through associative as well as market transactions within a framework of social and legal norms.
- A second boundary must be set around the core sphere of state institutions, for which one should retain the concept of *government*.

Wanneer naar de huidige literatuur over multi-level governance wordt gekeken dan lijkt er een blinde vlek te bestaan wat betreft het belang van subregionale en lokale beleidschalen (Debruyne & Vandewiele, 2009). De aanvulling van deze literatuur met literatuur over netwerkvorming en schaalinteractie kan de werkdefinitie van MLG voor de provincie Gelderland een vastere basis geven. Wat betreft netwerkvorming is daar in de vorige paragraaf gebruik gemaakt van de Multi-actor

theorie, omdat ook dit model het bestaan benadrukt van complexe netwerken met grote en dynamische collecties van wederzijds beïnvloedende publieke, private en maatschappelijke actoren (Stoker, 1998). Daarnaast benadrukt de MLG-theorie het belang van de zelforganiserende capaciteiten van deze actoren. Overheden zijn namelijk niet langer bij machte om via een topdown-benadering de complexe netwerken in de door hun gewenste richting te sturen. Overheidssturing is daarom gericht op beïnvloeding van (zelforganisatie) processen in deze netwerken (Pierre & Guy Peters, 2000). Daarbij laat de aandacht van dit model voor horizontale 'sturing' een implicatie zien van het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en veel vrijheid voor frontline workers, de uitvoerders van beleid (Durose, 2007). Dit toont logischerwijs tevens het belang van aspecten als interactie, samenwerking, collectieve actie, coalitievorming en vroege betrokkenheid van belanghebbenden.

Ondanks dat 'multi-level' een veelgebruikt voorvoegsel is, kan er volgens Floor (2009) in governance ook een tweede relevante dimensie worden onderscheiden: multi-actor governance. Multi-actor governance wordt gezien als een horizontale verschuiving van de nationale overheid naar een samenwerking met andere actoren, zoals burgers, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Multi-level governance wordt gezien als een verticale verschuiving van een overheersende nationale overheid naar een wisselwerking tussen verschillende beleidsniveaus, van internationaal en Europees tot regionaal en lokaal (Keulartz et al., 2004; Van der Zouwen, 2006).

Tot slot wordt bij MLG het belang benadrukt van het inzetten van meerdere instrumenten en strategieën (Pierre & Guy Peters, 2000). Dit sluit goed aan bij de probleemstelling van dit onderzoek waarbij aandacht is voor de sturingsmogelijkheden en beschikbare instrumenten, ten aanzien van het netwerk van actoren. Multi-level governance verwijst vervolgens daarbij naar het idee dat deze interacties en dit meervoudig (zelf organiserend) horizontaal handelen in complexe netwerken kan plaatsvinden tussen publiek en private organisaties of actoren op verschillende bestuurslagen. Daarbij moet ook extra aandacht worden besteed aan de verschillende meningen die binnen publieke organisaties, ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt die in dit onderzoek wordt behandeld, kunnen bestaan. Er wordt vanuit zowel ambtelijk als politiek perspectief op dit moment intensief gezocht naar antwoorden op verwante vragen als *'wat is de maatschappelijke behoefte?', 'wat is onze rol?' en 'wat willen we daarin bereiken?'* Hoewel deze vragen door verschillende bestuurslagen worden gesteld betekend dit niet dat er voor al deze lagen eenduidige antwoorden uit voort zullen komen. Ook dient er aandacht voor het feit te zijn dat ontwikkelingen die gehele kantorenmarkt raken zich niet tot de grenzen van de regio of de provincie beperken. Door middel van dit theoretisch perspectief zullen dergelijke institutionele afbakeningen niet als een gegeven moeten worden beschouwd bij het uitvoeren van het empirisch onderzoek.

3.1.3 Agency-theorie

Uit de genoemde beleidsnota's van het Rijk blijkt dat de verwachting bestaat dat decentrale overheden actief gaan participeren in het netwerk van de kantorenmarkt. Doel daarvan is om de problematiek, die grofweg kan worden opgedeeld in enerzijds een onrealistische kantorenplanning voor de toekomst en anderzijds kantorenleegstand van structurele aard, effectief te gaan bestrijden. De voornemen impliceert echter wel dat verschillende overheden in overleg en afstemming gezamenlijk aan het werk moeten. Vanuit het perspectief van de eerder genoemde netwerktheorie kan gesproken van een afhankelijkheidssituatie.

Wanneer die situatie in relatie tot de probleemstelling van dit onderzoek wordt gebracht dan kan worden gesteld dat de rol van de gemeenten (met name die in het verleden) al aan bod is gekomen. Deze is mede debet geweest aan het ontstaan van deze geschiedenis. Ook de provincie kan het verwijt worden gemaakt dat zij een verantwoordelijkheid ten aanzien van een goede inrichting niet afdoende hebben genomen. De vraag of de gehanteerde benadering de juiste was is weliswaar interessant maar valt buiten de scope van dit onderzoek. Wel kan vanuit dit perspectief zich worden afgevraagd of ook ten aanzien van de huidige ontwikkeling er geen sprake is van een significante rol voor de provincie. Het is immers een reële veronderstelling dat de betrokken gemeenten, ondanks

het opportunistische verleden, als meest decentrale overheid nog altijd het meest adequaat in staat zijn om op dit lokale niveau anticiperen op contextafhankelijke ontwikkelingen. Daardoor is sprake van een bestuurlijke principaal/agent-relatie (P/A-relatie) door tegengestelde belangen die gemeenten en provincies hebben. Dit kan beargumenteerd worden met behulp van het achtergrond hoofdstuk. Daaruit bleek dat de problematiek grofweg ingedeeld kan worden twee onderdelen. Enerzijds is er sprake van een structurele overcapaciteit die nooit meer in gebruik zal worden genomen (Dynamis, 2012; DTZ, 2012). Anderzijds is daar een niet goed functioneren van marktmechanismen waardoor de totale programmering van kantorenmarkten in de Gelderland als onrealistisch omschreven kan worden (Bureau economisch onderzoek, 2012).

De principaal-agent benadering is de laatste decennia zeer populair geworden in zowel de politicologie en de bestuurskunde als ook in de praktijk van het openbaar bestuur (Schillemans, 2010). Het kan als de kern worden beschouwd van de agency-theorie die zijn oorsprong heeft in het begin van de jaren '60 en '70 toen economen zich gingen bezig houden met risk-sharing tussen individuen en groepen (Bronk, 2010). Deze literatuur (Arrow, 1971; Wilson, 1978) beschreef het probleem risksharing als zijnde een probleem dat ontstond wanneer samenwerkende partijen een verschillende houding hebben ten aanzien van risico. De bestaande risk-sharing literatuur werd verrijkt met het agency probleem, een probleem dat ontstaat wanneer samenwerkende organisaties verschillende doelen en verdeling van arbeid hebben (Jensen & Meckling, 1976; Ross, 1973). Sindsdien hebben binnen de agency-theorie hebben zich twee stromingen ontwikkeld (Bronk, 2010). Enerzijds de *positivist* en anderzijds de *principal - agent* stroming (Jensen, 1983). Bij beiden is het contract tussen principal en agent het belangrijkste onderzoeksobject. Het verschil volgens Eisenhart (1989) is echter dat de principal-agent stroming zich richt op het nauwkeurig specificeren van de abstracte aannames op het gebied van *human assumptions* (self interest, bounded rationality, risk aversion), *organizational assumptions* (Partial goal conflict, efficiency as criteria for effectiveness, information asymmetry principaal/agent) en *information assumptions* (information as a purchasable commodity). Bij de positivistische stroming ligt de focus echter op het identificeren van situaties waarbij de principal en de agent tegenstrijdige doelen hebben.

Wanneer de principaal-agent relatie uit de agency-theorie moet worden toegelicht dan kan gesteld worden dat deze relaties tussen actoren in het openbaar bestuur vanuit een opdrachtgever-opdrachtnemer perspectief duiding geeft (Waterman & Meier, 1998). Hierbij wordt door één partij (de principaal) *het werk* gedelegeerd aan een andere partij (agent), die het werk uitvoert (Bronk, 2010). De eerder al genoemde term *contract* dient daarbij als metafoor voor deze relatie (Jensen & Meckling, 1978). Deze relatie wordt aangekleed met behulp van de aanname dat de agent een taak uitvoert op last en ten behoeve van de principaal, maar daarbij wordt verondersteld dat deze daarnaast zijn eigen belangen en ambities heeft. Aan deze belangentegenstelling is de veronderstelling, afkomstig uit de neo-institutionele economie, gekoppeld dat alle actoren opportunistisch zijn en hun eigen nut willen maximeren, waardoor er dus reden zijn om aan te nemen dat de agent zich niet volledig inzet voor de belangen van de principaal (Jensen en Meckling, 1976). De agent zal dus naast de doelstellingen van de principaal ook zijn eigen doelstellingen willen verwezenlijken. De incongruentie tussen de doelstellingen van de agent en de principaal, leidt tot opportunistisch gedrag van de agent (Ritsema, 2008).

Ondanks het opportunisme wordt verder wel verwacht dat beiden rationele actoren zijn die vooral worden gedreven door hun eigen belang (Schillemans, 2010). Die belangen zijn in theorie (deels) strijdig en de relatie draait daarmee om het reguleren van een fundamenteel conflictueuze band. Dat conflict hoeft in de dagelijkse praktijk niet bewust te worden beleefd. Onderhuids ligt hij desondanks – nog steeds volgens de theorie – voortdurend op de loer waardoor de vraag centraal staat *hoe de principaal ervoor kan zorgen dat uitvoerders met afwijkende, eigen belangen toch handelen naar de letter en geest van zijn wensen?*

Het probleem van de belangentegenstelling wordt nog eens verscherpt door de informatie-asymmetrie die tussen principaal en agent bestaat (Schillemans, 2010). De agent weet vanzelfsprekend meer over zijn eigen deskundigheden en handelingen dan de principaal weet en bouwt in veel gevallen ook een superieure expertise op. Daarnaast is er nog de wet van het getal: de

agent heeft vaak veel meer mensen tot zijn beschikking dan de principaal. Ook dat is een reden voor het inhuren van de agent. De numerieke en inhoudelijke dominantie van de agent zorgt voor een omkering in de machtsverhouding.

Het opportunistische gedrag van de agent kan twee vormen aannemen: *adverse selection* en *moral Hazard* (Ritsema, 2008). *Adverse selection* is mogelijk vanwege de ex ante informatieasymmetrie die er tussen de principaal en agent bestaat. Doordat de principaal vooraf niet weet wat de eigenschappen, waarden en motieven van de agent zijn en weet daarom ook niet wat de toekomstige beslissingen en gedragingen van de agent zullen zijn wanneer een relatie eenmaal tot stand is gekomen met behulp van een contract. Hierbij bestaat dus de mogelijkheid dat de agent de principaal op basis van zijn informatievoorsprong kan misleiden wanneer het contract opgesteld wordt. De andere vorm van dergelijk gedrag wordt *Moral hazard* genoemd. Dit duidt op het gevaar dat de agent zich beroept op niet-beheersbare omstandigheden ter verklaring van een ongewenste afwijking van een contractueel gemaakte afspraak, terwijl niet uit te sluiten is dat deze afwijking is ontstaan als gevolg van onjuiste en/of niet-optimale handelingen van de agent zelf (Van Helden, 1992). Deze vorm van opportunistisch gedrag ontstaat door de indirecte mogelijkheden van observatie van het gedrag van de agent bij de uitvoering van het contract (ex post informatieasymmetrie of 'hidden action') waarbij de agent niet al zijn inspanningen aan de doelverwezenlijking van de principaal wijdt (Verhoest, 2002).

Wanneer vanuit dit theoretisch perspectief naar de probleemstelling van dit onderzoek wordt gekeken dan kan gesteld worden dat de relatie tussen gemeenten en provincie zekere kenmerken vertoont van een P/A-relatie. Zo is eerder al geconstateerd dat voor gemeenten financieel belangen in conflict raken met ruimtelijke belangen bij de uitgifte van gronden. Het (holle) argument van werkgelegenheid behouden en creëren is daarbij in veel gevallen een doorslaggevende factor. Daar tegenover staan de provincie die voornamelijk als (nieuwe) belangenbehartiger van de ruimtelijke omgeving fungeert bij dit vraagstuk. Die verhouding, die in het vorige hoofdstuk al uitgebreid aan bod is gekomen, toont de kenmerken van een P/A-relatie die beladen is met problemen van bedrog, opportunisme beperkte informatie en in het algemeen met *bounded rationality* (Benschop, 2005). De kracht van de theorie om contracten en belangentegenstellingen op alle niveaus binnen en buiten de onderneming en de bijbehorende informatieongelijkheden zou in deze situatie daarom van toegevoegde waarde zijn. Echter, ook deze theorie is niet zaligmakend. Veelgehoorde kritiek is namelijk dat de theoretische basis die als verklarings-perspectief gehanteerd wordt, ook de grootste zwakte is van het model. De principaal-agent benadering kent daardoor namelijk een sterk ad hoc karakter. Er wordt permanent geïtereerd met telkens weer andere modellen en andere combinaties van veronderstellingen (ESB, 2000).

Daarnaast kan betwist worden of de variabelen opportunisme en beperkte rationaliteit afdoende zijn om gedrag te definiëren. Een kritiekpunt van Williamson (1975) die in de kern enigszins vergelijkbaar is met de genoemde kritiek zoals deze ook door Lodewick (2003) ten aanzien van de netwerktheorie werd genoemd. Dergelijke kritische punten tonen de beperkingen van dit model (en ook andere vergelijkbare modellen) aan en vormen als zodanig ook zeker een toegevoegde waarde wanneer een toepassing van deze theoretische perspectieven in de praktijk plaatsvindt. Echter, dergelijke beperkingen zijn ook inherent aan deze vorm van gedragswetenschap waarbij uiteindelijk sturing beoogd wordt.

In relatie tot de probleemstelling van dit onderzoek kan dit theoretisch perspectief daarom van toegevoegde waarde zijn om gereguleerd de (onwillige) agent te sturen in en binden aan de door de principaal gewenste richting. Dit kan met behulp een contract, een stelsel van afspraken en incentives (Schillemans, 2010). Volgens White (1985) moet in deze relatie agency dan ook vooral als een vorm van control worden beschouwd. De controle wordt echter bemoeilijkt door een combinatie van begrensde middelen (hij kan geen controleur plaatsen achter iedere uitvoerder) en begrensde kennis (veel expertise rust bij de agent). De controle door de principaal is derhalve altijd suboptimaal (Schillemans, 2010). De (potentiële) spanningsverhouding tussen principaal en agent kan volgens de theorie worden controles gaan in de eerste plaats over beloningen en sancties die het gedrag van de agent sturen. Daarnaast is monitoring belangrijk, zowel via rapportageverplichtingen, als door

inspecties. Op deze manier verkleint de principaal de mogelijkheid van schadeberokkening door de agent.

Vanzelfsprekend is de relatie tussen gemeenten en provincie in de praktijk niet volledig als een P/A relatie te duiden. Daarvoor is de traditionele afbakening opdrachtgever-opdrachtnemer simpelweg te arbitrair. Daarnaast is er niet verstandig om in een dergelijke eenzijdige richting over de relatie tussen provincie en gemeenten te denken. Zo kan een vorm van schadeberokkening namelijk ook door de principaal ontstaan. Centraal (provinciaal) bestuurlijk ingrijpen in decentrale aangelegenheden kan namelijk ook gepaard gaan met verlies van lokale kennis, vaardigheden en ondoelmatigheid (Scott, 1998). Dat noemt Scott met een oud Grieks woord *mētis*. Met dit concept doelt deze auteur op een breed scala van verworven vaardigheden en praktische intelligentie (Van Klink & Witteveen, 2000). *Mētis* is kennis van mensen die in praktische ervaringen is opgedaan, bijvoorbeeld systemen om te meten en te wegen. De staat heeft sterk de neiging over zulke kennis heen te walsen. Scott stelt dan ook dat de overheid die bij sturing gebruik kan maken van *mētis*-kennis en technische kennis, legitiemer en ook effectiever zal zijn.

Vanuit dit theoretische perspectief kunnen provinciale interventies in de kantorenmarkt gepaard gaan met verlies van lokale kennis, vaardigheden en ondoelmatigheid. In die zin moet in dit onderzoek ook aandacht besteedt worden aan de reële mogelijkheid dat de provincie afziet van het voeren van een actieve regierol ten behoeve van (ondermeer) de *mētis* van gemeenten. In relatie tot de agency-theorie kan beargumenteerd worden dat de principaal in de kantorenmarkt (contextafhankelijk) er bij gebaat is om monitoring dusdanig in te stellen dat door middel van beloning de *mētis* niet verloren gaat. Wanneer voor de optie bonding wordt gekozen lijkt het aannemelijk dat dit ten koste gaat van de *mētis*. Dit is wel contextafhankelijk, de netwerk-samenleving noodt minder tot universalistische principes dan tot bewijzen van situationele intelligentie en contextuele gevoeligheid (Hendriks, 2002). Het gaat hierbij om contingent opereren binnen een gevarieerd handelingsrepertoire, om het tonen van praktische wijsheid in de omgang met uiteenlopende contexten (vgl. Scott, 1998; Flyvbjerg, 2001). De kantorenmarkt kan een voorbeeldsituatie hiervan zijn en deze mogelijkheid moet niet uitgesloten worden in dit onderzoek. Deze mogelijkheid is dan ook verankerd in deelvraag *Wat zijn de mogelijke gevolgen van een passieve provinciale houding ten aanzien van de kantorenmarkt?*

3.2 Toepassing van het theoretisch kader

Het theoretisch kader vormt de conceptuele bril waarmee naar het maatschappelijke vraagstuk wordt gekeken. Om tot een dergelijk conceptueel kader te komen zijn een aantal theoretische perspectieven geschetst die gerelateerd kunnen worden aan de probleemstelling van dit onderzoek. Daarbij zijn de algemene beperkingen van deze theorieën aan bod gekomen en is tevens aandacht geweest voor de implicaties van toepassing op het onderwerp van onderzoek. In de vorige paragrafen een aantal wetenschappelijke vooronderstellingen ten aanzien van het onderwerp geschetst. In deze paragraaf zal nu verder worden beschreven langs welke lijnen het probleem in dit onderzoek zal worden benaderd. Daarvoor is dus de keuze gemaakt voor meerdere theorieën die in hun uitwerking een aantal overlappingen kennen en daardoor recht doen aan het multi-dimensionale karakter van de problematiek.

De problematiek van de Gelderse kantorenmarkt is tot dusver geschetst in een arena waarin tal van actoren –naast de overheid– betrokken zijn in het beleidsproces. Concreet valt daarbij te denken aan actoren als makelaars, beleggers, eindgebruikers en projectontwikkelaars. Deze verscheidenheid aan actoren is het multi-actor aspect van een beleidsproces (Teisman 2001; Van der Zouwen, 2006). Die ontwikkeling vraagt een verschuiving in beleidstijl waarbij de overheid de enige actor is, naar een beleidstijl waarbij er een vervlechting plaatsvindt tussen de staat, de markt en de maatschappij. Wanneer deze ontwikkeling vervolgens wordt gekoppeld aan het beleidsterrein (waarin de provincie weinig tot geen ervaring heeft) dan wordt een van de vele dimensies van dit complexe vraagstuk zichtbaar. Zeker wanneer zaken als een andere beleving van het proces, verschillende identiteit, en onduidelijkheid over rolinvulling (zie ook paragraaf 3.1.1) meespelen, zoals op dit moment in de

kantorenmarkt dus ook het geval lijkt. Dit kan als voldoende aanleiding worden beschouwd om met behulp van de Multi-actor theorie een beeld te schetsen van de beleidsarena. Hierin zal worden geduid wat de verantwoordelijkheid, taken en bevoegdheden zijn van alle actoren. Zo zal inzichtelijk worden welke bronnen (geld, maatregelen, macht etc.) gemobiliseerd kunnen worden door de verschillende actoren.

Deze stap is slechts een eerste stap in het proces waarbij de weerbarstige praktijk van de (Gelderse) kantorenmarkt geduid gaat worden. De volgende stappen die daarbij zullen worden gezet zijn gericht op de rol van zowel publiek als private partijen en hun onderlinge relaties in dit multi-level netwerk. Dit wordt gedaan met behulp van MLG. Vanuit dit concept wordt de provincie als een gate-keeper in het netwerk beschouwd waarin ze verschillende claims van actoren uit de samenleving kunnen mediëren (Gualini, 2003). De provincie bepaalt daarin (mede) de basiscondities, institutionele kaders en ondersteuning voor dit governance-netwerk. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van politieke arena's voor overleg of overlegplatforms, subsidies, multi-actor adviesraden en stuurgroepen en het creëren van semi-publieke organen zoals stadsbedrijven terwijl de garantie op legitimiteit en representativiteit blijft gewaarborgd (Debruyne & Vandewiele, 2009). Uit de paragraaf over MLG is echter al gebleken dat er het gevaar bestaat dat alle taken van de provincie in deze problematiek al snel als governance processen betiteld gaan worden. Governance wordt zo de holle term die een afbreuk doet aan de bruikbaarheid van het theoretische gedachtegoed. Daarom zal de term metagovernance in dit onderzoek gebruikt worden om duidelijk te maken dat er nog steeds sturing en hiërarchie (nodig) is. Dit beantwoordt ook aan de onderzoeksvraag om meerschallige arrangementen in kaart te brengen op subregionaal schaalniveau tussen de provincie en andere (zowel publieke als private) actoren.

De keuze voor deze theorie waarbij aandacht voor horizontale sturing als essentieel wordt beschouwd komt voort uit het feit dat de provincie in deze beleidsarena gepositioneerd kan worden als een regisseur met beperkte macht. Er is sprake van een al langer waargenomen ontwikkeling waarbij de netwerken tussen overheid en de civiele samenleving zich steeds bevinden in een context van bevoorrechte (machts-)relaties die worden uitgebouwd met specifieke actoren. In de context van de kantorenmarkt is de machtsrelatie echter uitgebouwd met een publieke actor in plaats van actoren uit de markt of het maatschappelijk middenveld. Jessop herkent in dergelijke situaties een onderlinge strijd tussen strategisch handelende actoren in een bepaalde ruimte, die proberen institutionele macht te verwerven (Jessop, 2001) maar lijkt daarbij zich voornamelijk op private actoren te richten. In relatie tot de vraagstelling van dit onderzoek lijkt van eenzelfde situatie sprake te zijn, al is er ook een onderscheid te maken. Dit komt doordat in de Gelderse kantorenmarkt de provincie een (nieuwe) publieke actor is die niet zozeer de macht probeert te verwerven maar deze enigszins opgedrongen krijgt. Macht die overigens ook nog als relatief beschouwd kan worden, gezien de beperkte bronnen in de vorm van (juridische) instrumenten die de provincie hierbij heeft ten aanzien van private actoren zoals makelaars en projectontwikkelaars. Hieruit komt voort dat de relatie tussen deze governance-netwerken en de overheid strategisch en selectief wordt (Debruyne & Vandewiele, 2009).

De rol van overheden is in deze complexe nieuwe situatie van (multi-level) governance dus veranderd ten aanzien van de relatie(s) met de markt en het maatschappelijk middenveld. Echter, ook de relatie tussen de overheden onderling krijgt op een andere wijze vorm. Redelijkerwijs kan daarbij worden gesteld dat, gezien de vraagstelling van dit onderzoek die vanuit het perspectief van de provincie is geformuleerd, er vooral aandacht dient te zijn voor de relatie die tussen gemeenten en provincie ten aanzien van dit maatschappelijk vraagstuk bestaat. Deze relatie kan op basis van de tot dusver verkregen data als zoekende en experimenteel betiteld worden. Met behulp van de bestuurskundige benadering van de principaal-agent theorie wordt een mee samenhangende analyse van die belangrijke relatie mogelijk. Dit sluit tevens aan bij het MLG-concept dat de principaal in deze (de provincie) veel institutionele macht lijkt te hebben maar in de uitvoering nog altijd afhankelijk is van de agent. Een agent met conflicterende belangen, zoals ook in paragraaf 3.1 werd omschreven. Dat werd met het genoemde praktijkvoorbeeld van onderling concurrerende

gemeenten ten behoeve van de werkgelegenheid geïllustreerd, een ontwikkeling die (tot voor kort?) op de Gelderse kantorenmarkt ook plaatsvond.

Dit is een overigens typisch geval van een *shirking problem* uit de agency-theorie (Van Houdt, 2006), wellicht beter bekend als het “*prisoners dilemma*” van Nobelprijswinnaar John F. Nash. In zo verre dat shirking zal resulteren in een netto verhoging van het individuele nut (inkomsten uit gronduitgifte, werkgelegenheid) zullen individuele gemeenten dit blijven doen. Een daling van de teamproductiviteit, die resulteert in een daling van de totale output (schaars ruimtegebruik) kan hierbij vertaald worden als een daling van ruimtelijke kwaliteit voor de gehele provincie. In de agency-theorie van Alchian en Demsetz (1972) is, in relatie tot de probleemstelling van dit onderzoek, er in het bedrijf (overheid) een centrale agent (provincie) die de individuele productiviteit meet, *shirking* opspoor, de teamleden (gemeenten) discipline bij brengt, taken toewijst en de samenstelling van het team kan veranderen. De monitor krijgt als motivatie een beloning die recht geeft op een bedrag dat overblijft nadat alle inputs betaald werden.

3.3 Conclusie

Met behulp van de geformuleerde theoretische basis zal getracht worden om de vragen van dit onderzoek te beantwoorden. Kern van die basis is de netwerkbenadering waarmee allereerst het onderzoeksonderwerp is afgebakend. Vervolgens wordt inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende actoren zich verhouden ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt. De netwerkbenadering geeft daarbij aan dat bronnen zoals gelden, personele capaciteit, relatie met de burgers (eindgebruikers), imago en wetgevende bevoegdheden bestudeerd dienen te worden.

Vanuit deze algemene benadering waarbij het onderwerp van dit onderzoek centraal staat is vervolgens gekozen voor een verdieping waarbij vanuit het perspectief van de provincie inzichtelijk gemaakt wordt hoe sturing gerealiseerd kan worden op de kantorenmarkt. De MLG-theorie maakt daarbij inzichtelijk dat overheidssturing in de huidige maatschappij gericht dient te zijn op de beïnvloeding van (zelforganisatie) processen in deze netwerken. Dat is ook in relatie tot het gekozen maatschappelijke vraagstuk in dit onderzoek noodzakelijk gezien de beperkingen die aan de macht van de provincie zijn geconstateerd. Daarbij laat de aandacht voor het MLG-model voor horizontale ‘sturing’ een implicatie zien van het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren. Dit toont logischerwijs tevens het belang van aspecten als interactie, samenwerking, collectieve actie, coalitievorming en vroege betrokkenheid van belanghebbenden. Gezamenlijk vormen deze beide theorieën een afbakening van de belangrijke aspecten van het gekozen maatschappelijke vraagstuk en de rol die context daarbij speelt.

Desondanks bestaat er nog wel een leemte ten aanzien van het participatie- en positioneringsvraagstuk van de verschillende overheden (onderling) in het netwerk. Vanuit de MLG-theorie kan weliswaar de dynamische actualiteit van dit maatschappelijk vraagstuk nog getypeerd worden als de start van een nieuwe periode waarbij beleid niet meer op een centralistische wijze tot stand komt. In paragraaf 3.1.3 werd echter al aangehaald dat de beschikbare theoretische MLG-literatuur verder weinig duiding kent ten aanzien van specifieke ontwikkelingen die plaatsvinden op een regionale schaal. Daarbij kan de praktijk van dit maatschappelijk vraagstuk als een situatie worden beschouwd waarbij sprake is van specifieke ontwikkelingen die betrekkelijk nieuw zijn. Hierbij wordt bedoeld op de situatie waarbij twee publieke actoren gezamenlijk dienen op te treden terwijl conflicterende belangen en institutionele tegenstellingen op de achtergrond aanwezig lijken te zijn. Zo is in het voorgaande hoofdstuk al geconstateerd dat gemeenten als actor een belangrijke positie aanneemt en over veel verschillende bronnen beschikt. Zo kan *Mētis* kan als één van die bronnen worden beschouwd en dient in het kader van de provinciale (ruimtelijke) belangen niet onderschat te worden. Deze tegenstelling impliceert al dat er een bijzondere relatie bestaat die enkel met behulp van een verdieping in de MLG-theorie geduid kan worden. Daarom is gekozen om met behulp van de agency-theorie inzicht te verkrijgen in deze specifieke relatie. Dit theoretisch perspectief maakt het mogelijk om vanuit de provincie de mogelijkheden en beperkingen van sturing op de Gelderse kantorenmarkt te bepalen.

Hoofdstuk 4 - Visie(s) van de netwerkactoren in beeld

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden toegelicht welke visies de verschillende betrokken actoren op de (Gelderse) kantorenmarkt hebben. Om daar een overzichtelijk beeld van te schetsen is er voor gekozen om een onderscheid te maken tussen de verschillende Gelderse steden. Op basis van het achtergrondhoofdstuk zullen eerst de vier grote Gelderse kantorensteden (Arnhem, Nijmegen, Ede, Apeldoorn) nader worden bestudeerd. Voor elk van deze vier kantoorsteden zal de lokale markt worden toegelicht en een beeld worden geschetst van het beleid wat tot dusver gehanteerd is. Vervolgens zal een laatste paragraaf aanvullende kennis over de thema's *context, oorzaken & oplossingen, samenwerking en een eventuele rol van de provincie* bevatten. Deze kennis is verkregen door middel van empirisch onderzoek. Daarna zal voor een aantal andere Gelderse steden een vergelijkbaar beeld worden geschetst. Deze zullen echter wat beknopter van aard zijn doordat de ernst van het maatschappelijk vraagstuk in deze steden van minder grote omvang is.

Naast de Gelderse steden zullen ook andere betrokken actoren bestudeerd worden. Zo zal de situatie van buurtprovincies ten aanzien van de kantorenmarkt evengoed van belang zijn voor Gelderland. Daarom zal ook inzichtelijk worden gemaakt welke ontwikkelingen door de provincie Utrecht en Noord-Brabant worden geconstateerd. Het is daarbij ook relevant om inzichtelijk te maken hoe andere provincies invulling aan hun rol als regisseur geven, en welke beweegredenen hieraan ten grondslag hebben gelegen.

Verder zal in dit hoofdstuk ook de visie van verschillende marktpartijen zoals beleggers, eindgebruikers, makelaars en projectontwikkelaars in beeld worden gebracht ten aanzien van de thema's *context, oorzaken & oplossingen, samenwerking en een eventuele rol van de provincie*. In paragraaf 1.3.2 op pagina 13 is daarbij aangegeven met hoeveel personen is gesproken van elke benaderde actor. Met behulp van deze aanpak, bestaande uit zowel een intensieve literatuurstudie als empirisch onderzoek, wordt voor alle gekozen onderzoekseenheden bepaald in hoe zij het maatschappelijk vraagstuk ervaren. Daarnaast wordt inzichtelijk gemaakt welke oplossingen zij zien ten aanzien van de problematiek en welke rol de provincie hierbij kan innemen volgens hen. Er zal in dit hoofdstuk een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan informatie worden beschreven. Voor het overzicht is die verkregen data ook (zover mogelijk) samenvattend in een schema weergegeven in de conclusieparagraaf op bladzijde 91.

4.2 Visie(s) van de grote Gelderse kantorensteden ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt

4.2.1 Gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem kent wat betreft ruimte die beschikbaar is voor kantoorachtige functies, een dominante positie zowel binnen de stadsregio als in de provincie Gelderland. De stad is op landelijke schaal gezien zelfs een belangrijke kantorenstad te noemen dankzij de sterke aanwezigheid van financiële instellingen, zakelijke dienstverlening en overheid. Dit zijn de belangrijke dragers van de kantorensector en omvatten gezamenlijk 37% van de banen in Arnhem. De totale omvang van de voorraad wordt op circa 1.083.000 m² vvo geschat en hiermee is Arnhem de zevende kantorenstad van Nederland is (Bureau economisch onderzoek, 2011). Verder blijkt uit een onderzoek van de Stec groep (2011) dat de gemiddelde jaarlijkse opname circa 50.000 m² vvo is.

Wanneer naar de specifieke locaties van Arnhem wordt gekeken dan kan gesteld worden dat de voorraad geconcentreerd is op 13 verschillende plekken. Wat betreft het type kantorenlocatie wat in de gemeente Arnhem gevonden kan worden is er een onderscheid te maken tussen vier typen, te weten: het centrum & stationsgebied, de locaties langs de snelwegen, kantoren op bedrijventerreinen en kantoren in woonwijken. De huurprijzen die voor kantoorruimte op deze locaties gevraagd worden variëren 90 – 160 euro per m² vvo (Dynamis, 2012). Van de 13 locaties

worden volgens Stec (2011) met name het centrum & het stationsgebied de meeste toekomstpotentie toegedicht. Dit zijn ook de gebieden waar de meeste hoge huren betaald worden door eindgebruikers. Wat betreft de overige typen locaties is de algemene tendens dat er sprake is van een magere uitstraling, een matige bereikbaarheid en veel monofunctionaliteit. Dit worden over het algemeen als problematische factoren beschouwd waardoor een groot gedeelte van het aanbod kan worden getypeerd niet aantrekkelijk.

Toekomstige prognoses voor de gemeente Arnhem zijn dat er een vraag naar ongeveer 130.000 m² vvo zal bestaan vanaf nu tot aan het jaar 2020. Ongeveer 50% van die vraag zal volgens Stec groep (2011) gericht zijn op het kleine tot middelgrote segment (< 2.000 m²). Hoewel die verwachting laat zien dat er geen sprake is van krimp kan daarmee wel worden vastgesteld dat de periode van grote groei voorbij is. De plannen voor locaties langs snelwegen of op uitvalswegen kunnen volgens dit adviesbureau dan ook als niet nodig worden bestempeld.



- | | |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| 1. Centrumgebied | 8. Business Park Arnhem |
| 2. Stationsgebied | 9. Matsersingel |
| 3. Westervoortsedijk | 10. Gelderse Poort |
| 4. Velperweg | 11. Kantorenpark Kroonpark |
| 5. IJssellaan | 12. Bedrijventerrein Het Overmaat |
| 6. Bedrijventerrein Het Broek | 13. Groningsingel |
| 7. IJsseloord I & II | |

Kantorenbeleid gemeente Arnhem:

In de gemeente Arnhem werd in de vorige eeuw al beleid ten aanzien van kantoren gehanteerd. Het voornaamste doel van dit beleid was het profileren van de gemeente als kantorenstad. Het eerste beleid wat schrijft over de huidige problematiek komt echter uit 2006. In de *nota kantorenbeleid 2006-2020* wordt een voorzichtige constatering gedaan dat de Arnhemse kantorenmarkt niet in evenwicht is. Toch is er geen sprake van een acuut probleem. Zo wordt gesteld dat er op dat moment geen grote prijsdalingen in de Arnhemse kantorenmarkt zijn en dat gewenste gebiedsontwikkelingen, zoals Arnhem Centraal waar kantoren cruciaal zijn, tijdig tot ontwikkeling komen (Gemeente Arnhem, 2006).

In de nota wordt verder geschreven dat de negatieve effecten van een onevenwichtige markt zich pas gaan voordoen wanneer er sprake is van ontwikkelingen waarbij de leegstand toeneemt. Toch wordt al wel gesteld dat het blijven reserveren van ruimtelijke kantorencapaciteit op locaties waar andere functies beter tot ontwikkeling zouden kunnen worden gebracht, wordt als zorgwekkend getypeerd. Op basis daarvan wordt er door de gemeente Arnhem daarom gesteld dat er een

prioriteit bestaat om de leegstand terug te dringen om zo tot een evenwichtige kantorenmarkt te komen. De maatregelen die daartoe genomen gaan worden zijn gebundeld in een viertal activiteiten gericht op zowel de aanbod (1)- als de vraag(2)kant, waarbij ook aandacht is voor monitoring(3) en het stellen van randvoorwaarden(4). Concrete acties die hierbij worden genoemd zijn herontwikkeling, fasering maar ook het toepassen van marketing om Arnhem te profileren als aantrekkelijke kantorenstad.

Slechts twee jaar later wordt in begin 2008 door de gemeente de *'Herijking kantorenbeleid Arnhem 2008-2020'* vastgesteld. Mede door invloed van de financiële crisis is de noodzaak voor een herijking ontstaan. In deze nota wordt de Arnhemse kantorenmarkt opnieuw geëvalueerd. Verder wordt een vraag- en aanbodanalyse gemaakt en een aantal maatregelen voorgesteld om tot een meer evenwichtige kantorenmarkt te komen. Een belangrijke constatering uit de herijking is dat er, ondanks alle goede bedoelingen en maatregelen uit de voorgaande nota, in (en door) de gemeente Arnhem in de voorgaande jaren vooral nieuwe kantoorgebouwen zijn gebouwd voor verplaatsende bedrijven (Gemeente Arnhem, 2008). Om een dergelijke situatie in de toekomst te voorkomen wordt in de nota vastgesteld dat de gemeenteraad voortaan tweejaarlijks geïnformeerd wordt over de stand van zaken.

Dit informeren vindt door middel van een raadscommissiebrief voor de eerste keer plaats in 2010. De voortgang op de maatregelen/acties uit de *" Herijking kantorenbeleid"* wordt daarin besproken en een van de conclusies uit deze brief is dat de maatregelen tot nu toe niet geheel het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Op basis van ondermeer deze conclusie wordt bepaald dat er een noodzaak bestaat voor aanvullende acties of nieuw kantorenbeleid. Deze aanvullende acties zijn:

- Onderzoeken van signalen over een mogelijke 'kwalitatieve mismatch' tussen aanbod en vraag van/naar kantoorruimte.
- Alternatieven voorstellen om door middel van renovatie en/of transformatie structurele leegstand te verminderen.
- Nagaan hoe bij de herontwikkeling of transformatie van bestaande c.q. verouderde kantoorpanden voorkomen kan worden dat de uitgangspunten van het nieuwe parkeerbeleid een (financiële) barrière opwerpen.
- Heroverwegen van beïnvloedbare bestaande kantoorlocaties c.q. geplande kantoorontwikkelingen.
- Beperken van nieuwe kantoorontwikkelingen. Aan nieuwe kantoorontwikkelingen is in principe geen behoefte, tenzij het een uitgesproken strategische locatie betreft of er majeure redenen zijn.

Anno 2012 dient de gemeenteraad opnieuw geïnformeerd te worden over de stand van zaken. Op dit moment (juli 2012) is dit echter nog niet gebeurd. Uit navraag blijkt dat de evaluatie gepland staat voor de tweede helft van dit jaar. Op basis van verschillende bronnen kan wel worden geconstateerd dat er op dit moment concrete acties worden ondernomen in het kader van dit beleid. Zo werd onlangs nog de planvoorraad geschrapt voor de locatie Schuytgraaf (De Gelderlander, 2012). Ook wordt er een voorstel ontwikkeld met daarin criteria voor kantoorontwikkeling (voor zowel bestaande als nieuwe kantoorpanden). Ondanks deze inspanningen stelt Dynamis (2012) in haar recente rapport *sprekende cijfers* dat de kantorenmarktratio (jaarlijkse opname als percentage van het aanbod) in Arnhem het afgelopen jaar gedaald van 34% tot 12%. Daarmee kan worden gesteld dat voor het eerst sprake is van een *zeer ruime* kantorenmarkt in Arnhem.

Interview gemeente Arnhem

Uit het gesprek met de gemeente Arnhem blijkt inderdaad dat er al jarenlang gebruik wordt gemaakt van een gemeentelijk kantorenbeleid. Dit beleid was eind vorige eeuw voornamelijk gericht op het verbeteren van de positie van Arnhem als kantorenstad. Inmiddels heeft er volgens de geïnterviewde een geleidelijke kentering plaatsgevonden waardoor tegenwoordig de aandacht vooral is gevestigd

op het verminderen van het aanbod. Dit wordt met behulp van verscheidene maatregelen gedaan. Zo wordt ondermeer het geplande nieuwe aanbod verkleind. Volgens de geïnterviewde is die plancapaciteit op dit moment al gehalveerd naar ongeveer 200.000 m². Of dit afdoende is moet echter nog blijken voor de gemeente Arnhem, die rekening houdt met het eventueel schrappen van nog meer plannen. De plannen die door de gemeente wel gehandhaafd worden zijn voornamelijk gelegen rondom het station. Wat betreft de periferie locaties zal slechts een klein gedeelte nieuwbouw gerealiseerd worden, de vraag is daar in de toekomst ook beperkt aldus de geïnterviewde.

Naast het terugbrengen van de plancapaciteit zijn er nog meer maatregelen genomen. Dit is gedaan op basis van een analyse waarmee de gemeente in kaart heeft gebracht over welke kantorenlocaties het beschikt. Zodoende is inzichtelijk geworden wat goede locaties en slechte locaties zijn. Deze analyse is tot stand gekomen in samenspraak met de verschillende partijen. De gemeente Arnhem heeft ook een aantal congressen georganiseerd om in contact te geraken met die betrokkenen.

Vervolgens zijn een aantal maatregelen genomen. Een voorbeeld hiervan is het project Velperboost. Met behulp van dit project tracht de gemeente oude leegstaande kantoren een nieuwe functie te geven. Een andere idee wat voortkwam uit deze bijeenkomst(en) is het opstarten van een vereniging van eigenaren voor kantorenlocaties die op dit moment niet aan de eisen voldoen. Met behulp van een dergelijke vereniging kan namelijk een gezamenlijke betrokkenheid worden gecreëerd. Verder kan een dergelijke vereniging investeren in de kwaliteit van de omgeving. Dergelijke investeringen zouden de ontsluiting en de aantrekkelijkheid van het terrein kunnen verbeteren. Hoewel een dergelijke vereniging een belangrijke impact kan hebben is het vooralsnog moeizaam proces. Dit heeft te maken met aspecten zoals het free-riders probleem volgens de geïnterviewde. Een aantal betrokkenen kan namelijk weigeren om mee te betalen maar profiteren vervolgens wel van de investeringen gedaan door anderen.

Oorzaken & Oplossingen

De geïnterviewde geeft aan dat in de gemeente Arnhem lange tijd nieuwe kantoren zijn gebouwd voor een verplaatsingsvraag. Het is een constatering die ook al uit de beleidsstukken van de gemeente Arnhem op te maken was. Wat betreft oplossingen hanteert de gemeente Arnhem hanteert een actieve rol om de problematiek van leegstaande kantoren te verhelpen. Daarbij wordt gestuurd op oplossingen zoals parkmanagement en transformatie, zoals beschreven werd.

In een meer algemene zin wordt gesteld dat de oplossingen maar beperkt zijn en dat de meesten ook niet voor de gehele voorraad geschikt zijn. De gemeente Arnhem ziet echter geen heil in het volledig verbieden van nieuwe kantoren als oplossing. Er zal namelijk altijd een vraag naar gebouwen bestaan die niet geacommodeerd kan worden in bestaande panden. Het doel blijft echter zo min mogelijk nieuwe kantoren. Daarom wordt er aan eventuele nieuwbouw van kantoren ook hoge eisen gesteld die betrekking hebben op duurzaamheid. Daarnaast doet de gemeente op dit moment onderzoek naar de mogelijkheid om een soort van sloopfonds te realiseren. Met dit fonds wordt een bijdrage verplicht wanneer nieuwbouw wordt gerealiseerd. Met behulp van gelden uit dit fonds kunnen vervolgens kansloze panden worden gesloopt.

De gemeentebestuur stelt dat de geschetste oplossingen vaak niet door de gemeente Arnhem zelf bedacht worden maar afkomstig zijn uit panels, clubs en comités die op nationaal niveau zich intensief bezighouden met dit maatschappelijke vraagstuk. *“Het wiel hoeft echter niet opnieuw te worden uitgevonden”*, het is alleen bij elke maatregel de vraag of deze ook ontwikkeld en toegepast kan worden in de context van de Arnhemse kantorenmarkt.

Samenwerking

De gemeente hanteert een actieve rol in de samenwerking met andere partijen. Zo wordt ondermeer contact onderhouden met de provincie en Gelderse gemeenten. Echter, ook met marktpartijen en eigenaren wordt op regelmatige basis gesproken. Het past bij de actieve rol die de gemeente Arnhem ambieert bij dit maatschappelijke vraagstuk. De motivatie voor deze actieve rol kan gevonden

worden in de omvang van de problematiek. Die is in het geval van de gemeente Arnhem dusdanig groot dat de gemeente geen terughoudende houding kan permitteren.

Een dergelijke actieve houding kost wel veel tijd en energie volgens de geïnterviewde. De gemeente gaat namelijk met elke eigenaar die een plan heeft voor zijn leegstaande kantoren pand in gesprek. Een tijd en capaciteit rovende bezigheid maar de gemeente is bereid om best ver te gaan wat betreft de mogelijkheden voor een transformatie. Te denken hierbij valt aan een soepele houding ten aanzien van zaken zoals geluidsnormen en milieuvorschriften, als dat mogelijk is. Tijdens een dergelijk gesprek met eigenaren worden tal van functiemogelijkheden besproken. Vervolgens wordt een quick-scan gemaakt zodat zo snel mogelijk een duidelijk beeld voor de eigenaar over wat mogelijk is. Deze quick-scan is overigens met behulp van makelaars ontwikkeld, aldus de geïnterviewde.

Hoewel deze aanpak intensief kan worden genoemd zijn de eerste resultaten inmiddels wel zichtbaar. Daarnaast komen er jaarlijks rond de 20 nieuwe initiatieven binnen bij de gemeente. Toch is de geïnterviewde van mening dat de gemeente een nog actievere rol kan oppakken. Zo is door middel van de leegstandbijeenkomsten getracht om alle eigenaren van leegstaande panden te benaderen en rond de tafel te krijgen. Dit heeft echter slechts wisselend succes gehad. Daarom is nu besloten om niet langer extra capaciteit en mankracht in te zetten om partijen (die toch niet willen) te motiveren om het gesprek aan te gaan.

Rol Provincie

De geïnterviewde stelt dat de provincie ruimtelijke instrumenten heeft waarmee op bepaalde vlakken ingegrepen kan worden. Te denken valt daarbij aan de structuurvisie, een reactieve aanwijzing of het inpassingsplan. Echter ziet de geïnterviewde meer toegevoegde waarde voor de provincie om een laatste (financiële) stimulans te geven bij transformatieprojecten waarbij van een maatschappelijke meerwaarde sprake is. Een andere optie is een revolving fonds of een sloopfonds. De geïnterviewde constateert wel dat ervoor gewaakt moet worden om teveel publieke financiën in te zetten waardoor het probleem van de markt wordt opgelost.

Het opereren van de provincie op pandniveau (vergelijkbaar met de aanpak van de provincie Utrecht, paragraaf 4.4.1), daar is Arnhem geen voorstander van. Hij ziet daar meer een taak voor gemeenten, aangezien zij toch meer kennis en zeggenschap hebben over concrete zaken als milieuvorschriften en het vigerende bestemmingsplan. Wel ziet de geïnterviewde heil in het motiveren en stimuleren van eigenaren om tot actie over te gaan. Een proces wat de gemeente zelf tot dusver zeer moeizaam zag verlopen. Ongeacht welke acties er uiteindelijk geschikt worden geacht voor de provincie, er moet niet vergeten worden dat het voor een deel ook een probleem van de lange adem is.

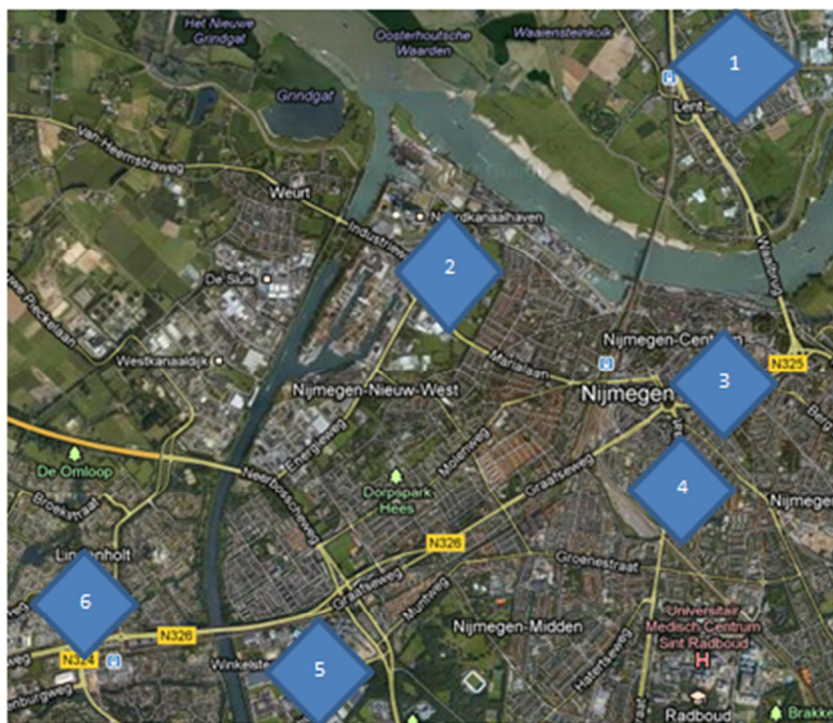
4.2.2 Gemeente Nijmegen

De stad Nijmegen is geen omvangrijke kantorenstad zoals Arnhem. Volgens de Vastgoedrapportage (2012) komt dit doordat Nijmegen sterk is in de sectoren gezondheidszorg, onderwijs en (relatief sterk) in de industrie. In de sectoren die de omvang van de kantorenvorraad sterk bepalen, zoals de overheid en de financiële- en zakelijke dienstverlening, is de stad wat minder vertegenwoordigd in vergelijking tot steden met dezelfde middelgrote omvang. In Nijmegen vormen de genoemde sectoren onderwijs, gezondheidszorg en industrie de voornaamste dragers, zij bevatten gezamenlijk 51% van de werkgelegenheid (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2012).

Wanneer gekeken wordt naar de cijfers van de lokale kantorenmarkt dan blijkt dat de voorraad op circa 468.000 m² wordt geschat. Hiermee komt Nijmegen op plaats 25 van kantoorsteden in Nederland (Bureau economisch onderzoek, 2011). Van die voorraad stond volgens dit rapport op 1 januari 2010 circa 45.100 m² kantoorruimte leeg waarvan 24.000 m² als frictieleegstand wordt beschouwd. De overige 21.000 m² van de Nijmeegse leegstand staat langdurig leeg, hiervan is 9.000 m² structurele leegstand (circa 1,9% van de totale voorraad). Van deze leegstand staat een groot gedeelte in het stadsgebied Lindenholt (Kerkenbos) waar één derde van alle structureel leegstaande kantoren zich bevindt (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2012). Voor veel van deze gebouwen geldt dat

ze tekort schieten in kwaliteit en de ontsluiting onlogisch is. Daarnaast zijn de afstanden tot het station en winkelcentrum Dukenburg te groot.

De beschreven situatie van de Nijmeegse kantorenmarkt wordt door het Bureau economisch onderzoek (2011) omschreven als het meest evenwichtig wat betreft de vraag/aanbodsituatie, in een vergelijking met de andere Gelderse steden. Dynamis (2012) stelt dat, als gevolg van een fors hogere opname in 2010 in combinatie met de geringe aanbodstijging, er zelfs sprake is van een (relatief) krappe markt. Hierbij moet wel onderscheid gemaakt worden tussen de verschillende deelgebieden. In het centrum is bijvoorbeeld sprake van een krappe markt, met name wanneer het statige singelpanden met een metrage boven 300 m² betreft. Gemiddeld wordt er op deze locatie zo rond 180 euro per m² vvo betaald (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2012). Desondanks moeten volgens Dynamis deze cijfers vooral als een indicatie van de levendigheid van de kantorenmarkt in de regio Nijmegen beschouwd worden waarbij vooral sprake is van verplaatsingen binnen de regio en uitbreidingen van lokale ondernemingen.



1. Waalsprong
2. Noordkanaalhaven
3. Centrum
4. Sint-Anna
5. Winkelsteeg
6. Lindeholt

Kantorenbeleid gemeente Nijmegen

Voor specifiek beleid ten aanzien van kantoren wordt door de gemeente Nijmegen in 2000 op basis van de nota "Kantorenmarktonderzoek Nijmegen 1999" en de nota "Voortgang Kantorenbeleid KAN" besloten om de Stationsomgeving en de Waalsprong aan te duiden als de belangrijkste kantorenlocaties van Nijmegen voor de periode tot aan 2010. Daarmee wordt de stationsomgeving aangeduid als een A-locatie en de locatie bij Lent als een B-locatie, conform het destijds vigerende ABC-beleid van het Rijk.

In de integrale beleidsdocumenten die volgen in de jaren daarna is weinig specifiek beleid opgenomen wat zich richt op kantoren. Zo wordt in de structuurvisie uit 2010 "Kansen voor ontwikkeling Nijmegen tot 2030" geen specifieke aandacht besteed aan de situatie op de kantorenmarkt. Er wordt wel geschreven dat nieuwe kantoren worden bij voorkeur geconcentreerd op vervoersknopen zoals *Lent*, *Heijendaal*, *Brabantse Poort*, *Winkelsteeg* en *Centraal Station*. De invulling van deze knopen is bovendien multifunctioneel waardoor combinaties met horeca, detailhandel of wonen worden geprefereerd.

Anno 2012 is er geen nieuw beleid geformuleerd ten aanzien van kantoren. Wel is in het coalitieakkoord "werken aan een duurzame toekomst" voor de periode 2010-2014 opgenomen dat een actieve bestrijding van leegstand van kantoorpanden een onderdeel is van het coalitieakkoord.

Geschreven wordt dat leegstaande kantoorpanden niet bijdragen aan een vitaal stadsbeeld. Ze bieden daarom wellicht mogelijkheden voor andere functies die een ruimtegebrek hebben, zoals studentenhuysvesting of creatieve bedrijven.

Door middel van de meest recente Vastgoedrapportage (2012) kan inzichtelijk worden gemaakt tot welke concrete acties deze passage uit het akkoord heeft geleid. Zo wordt in de rapportage gesteld dat de leegstand op de kantorenmarkt door de gemeente Nijmegen niet aangepakt wordt met een verordening en extra regels, maar er wordt ook niet voorbij gegaan aan deze situatie. De volgende acties worden daarom ingezet:

- Voortzetten van de huidige beleidslijn, waarbij afdeling EZ een centrale rol vervult om vraag en aanbod op de kantorenmarkt te matchen.
- In overleg met vastgoedpartijen wordt de toekomst van een aantal incurante panden aan de orde gesteld die structureel leeg (komen te) staan.
- Het gemeentelijke Bedrijvenloket is en blijft voldoende geëquipeerd als eerste meld- en contactpunt voor vraag en aanbod van bedrijfsruimte.
- Uitvoeren van scans naar de mogelijkheden voor andere functies die leegstand in de gemeentelijke vastgoedportefeuille biedt.
- In de nieuwe structuurvisie wordt een ruimtelijke afweging gemaakt waarbij nieuwbouw van kantoren en bedrijfsruimte in samenhang wordt gebracht met bestaande bebouwing en locaties, en continueren we het beleid dat gericht is op ontwikkeling van een aantal multifunctionele knopen.
- In het centrum wordt het beleid wonen boven winkels ingezet waarbij leegstaande ruimte wordt omgezet naar woonruimte.

Interview gemeente Nijmegen

Het gesprek wat plaatsvindt met de gemeente Nijmegen, borduurt voort op een gesprek wat eerder al gevoerd is over dit maatschappelijke vraagstuk. Dit verkennende gesprek heeft toentertijd (oktober 2011) plaatsgevonden in het kader van een motie van de provinciale staten. In deze motie (zie ook bijlage II) werd gevraagd om een advies over een mogelijke provinciale aanpak van de Gelderse kantorenmarkt. Uit dat gesprek met de gemeente Nijmegen is gebleken dat de leegstandsproblematiek voor Nijmegen relatief beperkt is. Daarmee werd niet beweerd dat Nijmegen helemaal geen probleem heeft, echter een leegstand van ca. 11% valt, gezien de omvang van de stad Nijmegen, mee.

Dat leegstandspercentage is overigens afhankelijk van de gehanteerde definitie. Zo is volgens de gemeente in Nijmegen bijvoorbeeld *“relatief veel kantoorruimte versleuteld in de campus van de universiteit”*. Wanneer gebruik wordt gemaakt van een andere definitie en dergelijke ruimte ook meegerekend wordt dan kan het leegstandspercentage op ongeveer 7% geschat worden. Een percentage wat niet ver van het frictieleegstandspercentage (circa 5%, zie ook hoofdstuk 2) ligt. De geïnterviewden stellen dat de kantorenleegstand wel degelijk een belangrijke zaak is in Nijmegen en niet gebagatelliseerd wordt. Een dergelijke houding is gezien de politieke aandacht voor deze vorm van leegstand niet wenselijk danwel mogelijk. Wel dient de problematiek in het juiste perspectief volgens de geïnterviewden geplaatst te worden en dan blijkt volgens hen dat deze niet van de zelfde orde is als in andere Gelderse steden.

Wanneer verder gekeken wordt naar de specifieke situatie in Nijmegen dan is de voornaamste leegstand van kantoren te vinden in het stadsgebied Lindeholt. Hier is echter volgens de geïnterviewden geen dusdanige leegstand dat er sprake is van een probleemgebied. Wat betreft toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen waar kantoorfuncties gerealiseerd kunnen worden, heeft de gemeente een aantal ruimtelijke plannen in voorbereiding. De totale omvang van deze plannen met betrekking tot kantorenruimte is ongeveer 90.000 m². Een groot gedeelte van deze capaciteit is gereserveerd voor het plangebied Waalsprong. Verder zijn rondom het centraal station en het herontwikkelingsgebied Waalfront nog ruimte gereserveerd voor mogelijk kantoorpanden.

Door de geïnterviewden wordt echter wel benadrukt dat het voornamelijk zachte plannen betreft en dat de mogelijke plancapaciteit als een bovengrens beschouwd moet worden. Deze hoeveelheden hoeven niet volledig gerealiseerd te worden, als daar vanuit de markt geen vraag naar is. Hoe die vraagontwikkeling op dit moment is, bestaat geen zicht op bij de gemeente. Er bestaat volgens de geïnterviewden ook geen directe aanleiding om de vraag-aanbod verhouding in beeld te krijgen.

Oorzaken en oplossingen

Door de geïnterviewden wordt gesteld dat er niet zozeer sprake is van een ernstig probleem. Die beperkte ernst van het probleem kan mede voortkomen uit het feit dat er binnen de gemeente al sinds lange tijd vanuit een integraal duurzaamheidsperspectief aandacht wordt besteed aan zuinig ruimtegebruik. De nota *Een andere kijk op Nijmeegse bedrijventerreinen* uit 2003, gericht op een verwante sector, is daar een voorbeeld van. In dat kader is een provinciale toepassing van de duurzame verstedelijkingsladder voor de gemeente Nijmegen geen probleem, gezien de huidige aanpak waarbij de SER-ladder ook wordt toegepast.

Wat betreft oplossingen zien de geïnterviewden heil in de werkwijze die binnen de gemeente ook wordt toegepast met betrekking tot kantorenlocaties. Hierbij wordt de vestiging van kantoren gefocust op toplocaties met een multi-modale bereikbaarheid. Door een keuze voor specifieke gebieden te maken (Waalprong & Stationsgebied) wordt gefragmenteerde nieuwbouw van kantoren voorkomen. Daarnaast ontstaat er een focus op de kwaliteit van gebieden en niet op kwantitatieve hoeveelheden van kantoorruimte. Gezien de onvoorspelbare marktsituatie is het richten op kwantiteit ook lastig, aldus de geïnterviewden.

Verder staan zij ook niet onwelwillend tegenover oplossingen zoals transformatie. Dergelijke oplossingen zijn in de gemeenteraad ook al aangekaart. Echter, dergelijke acties komen in de Nijmeegse context voornamelijk voort uit bredere herontwikkelingsgebieden (zoals Waalfront). Dit betekent dat het niet enkel om kantoorpanden gaat maar ook andere functies hiervoor in aanmerking kunnen komen zoals bijvoorbeeld de Vasim-fabriek.

Samenwerking

Structurele samenwerking met andere gemeenten in relatie tot dit maatschappelijke vraagstuk heeft geen prioriteit voor de gemeente Nijmegen. Dit heeft logischerwijs te maken met de omvang van de problematiek. Wel wordt er met allerlei betrokken partijen uit de markt contact onderhouden. Deze contacten komen voort uit de gebiedsontwikkelingen waarna eerder al gerefereerd is. Ze leveren de gemeente Nijmegen inzichten op over de mogelijkheden en beperkingen die momenteel bestaan ten aanzien van het aanbod en de vraag op de verschillende vastgoedmarkten. Verder wordt door de geïnterviewden gesteld dat de gemeente ook bereid is om te luisteren naar marktpartijen die een idee hebben voor een leegstaand pand wat zij in bezit hebben. Het initiatief daartoe ligt echter wel bij de markt. Enerzijds komt die houding voort uit het feit dat zij (marktpartijen) probleem eigenaar zijn, anderzijds heeft deze faciliterende rol ook te maken met financiële overwegingen die meespelen.

Rol provincie

In het geval van de gemeente Nijmegen zou een provinciale rol volgens de geïnterviewden vooral nuttig zijn in de vorm van een financiële bijdrage waardoor bepaalde transformatieprojecten in de stad van start kunnen gaan. Op dit moment hebben zij echter geen zicht op concrete Nijmeegse projecten die daarvoor in aanmerking kunnen komen. Verder wordt gesteld dat er duidelijke afspraken dienen te komen over de toekomstige plannen tussen de gemeente en de provincie. Zo dient voorkomen te worden dat er conflict of onduidelijkheden ontstaan op het moment dat de ruimtelijke plannen worden vertaald in bestemmingsplannen.

In een wat breder perspectief wordt gesteld dat het verstandig is om vanuit een provinciaal perspectief de verschillende gemeenten te dwingen om keuzes te maken voor locaties, zoals in de gemeente Nijmegen ook gebeurd is met de Waalprong en het Centraal Station. Verder is het van belang dat er regionale afstemming in de provincie komt over de totale hoeveelheid aan plannen

voor nieuwbouw. Er wordt daarbij opgemerkt dat de afspraken tussen de grotere steden daarbij gemakkelijker te maken zijn dan met de kleinere omliggende steden. Deze moeten de vrijheid hebben om plaatselijke bedrijvigheid te vestigen maar moeten tegelijkertijd geen concurrent worden. De geïnterviewden erkennen dat dit een lastige opgave is.

Verder zien zij nog steeds een rol weggelegd voor de provincie om bewustwording te vergroten. Hoewel deze in de afgelopen tijd is toegenomen zijn er nog altijd actoren die zich niet bewust lijken van de impact en omvang van de problematiek. Ook hiervoor geldt dat een exacte invulling van die taak een moeizaam proces kan zijn.

4.2.3 Gemeente Apeldoorn

In de gemeente Apeldoorn staat meer dan 19% van de gehele Gelderse kantorenvoorraad, gelijk aan een totale metrage van circa 754.000 vierkante meter. De Apeldoornse kantorenmarkt kenmerkt zich verder door de aanwezigheid van regionaal georiënteerde partijen. Dat is gezien het relatief kleine inwonersaantal van deze stad opmerkelijk te noemen volgens Bureau economisch onderzoek(2011). In hun rapport *Debet & Credit, Balans van de Gelderse kantorenmarkt* constateren zij dat een groot gedeelte(19%) van de Apeldoornse voorraad kampt met leegstand.

Ondanks deze forse leegstand wordt echter ook de constatering gedaan dat het aanbod nog steeds stijgt. Op 1 januari 2011 werd in totaal 142.500 m² kantooruimte aangeboden, een stijging van 23% ten opzichte van een jaar eerder (Dynamis, 2012). Wanneer gekeken wordt naar de kantorenmarktratio(jaarlijkse opname als percentage van het aanbod) in de regio Apeldoorn dan blijkt dat deze in 2011 een percentage van 21% heeft. Ondanks een forse opnamestijging in het jaar 2010 blijft de markt bijna net zo ruim als het jaar ervoor, toen de ratio 17% bedroeg (Dynamis, 2011). Verder constateert Dynamis dat er in 2010 minder huurcontracten werden afgesloten met een (standaard) looptijd van vijf jaar. Huurcontracten met een relatief beperkte looptijd tussen de één en drie jaar kwamen echter een stuk meer voor. Tevens werd in 2010 (wederom) regelmatig ervoor gekozen om bestaande contracten te verlengen. Hierbij werd uitgebreid onderhandeld over variabelen als de huurprijs, de termijnen en incentives, aldus Dynamis(2012).

Volgens Bureau economisch onderzoek(2011) is het voor Apeldoorn zorgwekkend dat de kantorenvoorraad in Apeldoorn van een jongere datum is dan in bijvoorbeeld Arnhem en Nijmegen het geval is. Hierdoor zal namelijk de vervangingsvraag ook later manifest worden. Dat maakt de weinig florissante situatie van de Apeldoornse leegstand, in verhouding tot het groeipad van de vraag, weinig rooskleurig. Zeker wanneer geconstateerd wordt door Dynamis (2011) dat wat betreft de forse aanbodstijging in het afgelopen jaar, voor zowel op het gebied van de kwaliteitseisen van potentiële gebruikers als wat betreft de grootte van de aangeboden kantooruimten, in veel gevallen sprake is van een kwalitatieve mismatch (Dynamis, 2011).

Kantorenbeleid gemeente Apeldoorn

De gemeente Apeldoorn heeft lange tijd geen specifiek kantorenbeleid gehanteerd. Als resultaat hiervan zijn kantoren binnen de gemeente versnipperd en op minder logische plaatsen gerealiseerd volgens de lokale actor Rodenburg Makelaars (PropertyNL Magazine, 2002). *“De gemeente heeft nooit de verschillende bestemmingsplannen over elkaar heen gelegd. Daardoor heeft er geen clustering plaatsgevonden en is er bijvoorbeeld een groot kantoorgebouw gewoon in een woonwijk neergezet”*. Daarnaast heeft volgens de makelaar het ontbreken van vigerende bestemmingsplannen ervoor gezorgd dat er lange tijd van krapte sprake was op de Apeldoornse kantorenmarkt. Ontwikkelaars wilden wel nieuwe kantoorpanden realiseren maar omdat er amper mogelijkheden waren in de gemeentelijke bestemmingsplannen kwamen nieuwbouwontwikkelingen moeizaam van de grond.



1. Centrum (binnenstad /stationsomgeving)
2. Apeldoorn noord
3. Vision Park
4. Laan van Osseveld
5. Overig (kleinschalig)

De gemeente werd zich bewust van de situatie en heeft daarom vervolgens een strategische economische beleidsvisie (2000) voor de periode 2000-2020 opgesteld. Hierin werd opgenomen dat er in de periode tot 2020 in totaal van 320.000 m² kantoorruimte gerealiseerd diende te worden. Zodoende kon in een relatief korte periode een snelle inhaalslag gemaakt door de gemeente. Sindsdien zijn er veel kantoorpanden aan de kantorenvoorraad toegevoegd, een voorbeeld hiervan is de kantooortoren *La Tour* van ruim 14.000 m² gelegen in Apeldoorn-Noord.

Anno 2012 kan de ambitieuze inhaalslag van de gemeente ten aanzien van de lokale kantorenmarkt een aantal jaar geleden als bijzonder wrang ervaren worden. De ambitieuze plannen uit de beleidsvisie zijn in ieder geval niet realistisch meer te noemen. De gemeente Apeldoorn erkent dit en is reeds in 2010 begonnen met het project Tussentijd (2010). Doel van dit project was om de mogelijkheden en beperkingen in kaart te brengen voor hergebruik van leegstaande kantoor- en bedrijfsgebouwen in het binnenstedelijk gebied van Apeldoorn. Daarnaast zijn de ruimtelijk juridische mogelijkheden en beperking voor (tijdelijk) hergebruik en transformatie van leegstaande gebouwen in kaart gebracht evenals de mogelijkheden voor een hergebruik dat bijdraagt aan duurzaamheidsdoelstellingen.

Het eindrapport (2010) van project TussenTijd heeft de gemeente bruikbare bouwstenen aangereikt voor een lokale aanpak van de leegstand van kantoren en bedrijfsgebouwen in het binnenstedelijk gebied van Apeldoorn. Op basis daarvan is de gemeente op dit moment een pilot aan het ontwikkelen waarbij hergebruik van leegstaande bedrijfsgebouwen wordt gekoppeld aan economische vernieuwing en dynamiek, aan het aantrekken van onderwijsorganisaties en aan de ontwikkeling van nieuwe woonfuncties. Daarvoor is een duurzame samenwerking met private partijen, aldus de gemeente. Ten behoeve van deze pilot wil de gemeente Apeldoorn meewerken aan de opbouw van een organisatorische infrastructuur en de ontwikkeling van nieuwe financieringsinstrumenten. Ook dient er een monitor ontwikkeld te worden waarmee leegstaande gebouwen op hergebruikmogelijkheden kunnen worden beoordeeld.

Interview gemeente Apeldoorn

Volgens de geïnterviewde is de gemeente bewust van de leegstandsproblematiek in Apeldoorn. Die bewustwording is ontstaan doordat de gemeente eerst is begonnen met het inventariseren van het probleem. Daarvoor is gesproken met verschillende lokale eigenaren en makelaars. Vervolgens is op basis van het verkregen beeld de moeilijke beslissing door de gemeente gemaakt om grond (in bezit

van de gemeente) te gaan afwaarderen en de programmering terug te schroeven. Dat was geen gemakkelijke opgave gezien de hachelijke financiële situatie van de gemeente Apeldoorn.

Het maken van deze lastige keuze om de grondwaarden te normaliseren is een besluit wat de gemeente nu ook verwacht van eigenaren met leegstaande kantoren. De aanpak ten aanzien van de leegstand is in dat opzicht ook passief te noemen. Dit betekent volgens de geïnterviewde dat de gemeente Apeldoorn leegstand van kantoren een probleem vindt van de markt en niet van de gemeente. De nuance die daarbij wordt gemaakt is wel dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen binnenstedelijk en buitenstedelijk.

Wat betreft de binnenstedelijke leegstandsproblematiek is de gemeente er bij gebaat om deze te verhelpen om zo de binnenstad aantrekkelijk en vitaal te houden. Hierbij is de vergelijkbare leegstandsproblematiek in de detailhandel evengoed een zorg van de gemeente. Voor deze binnenstedelijke leegstand is de gemeente actief in een faciliterende rol. Hieraan ligt geen gemeentelijk beleid ten grondslag maar dit biedt volgens de geïnterviewde juist de mogelijkheid om flexibel te zijn. Daarbij wordt opgemerkt dat strak beleid al snel haar waarde verliest op het moment dat uitzonderingen noodzakelijk zijn. En volgens de gemeente Apeldoorn is er bij deze problematiek vrijwel continue sprake van uitzonderingen en speciale situaties. Wat betreft de buitenstedelijke problematiek wordt door de gemeente gesteld dat dit volledig een probleem van de marktpartij in kwestie is. Flexibiliteit of een actieve medewerking van de gemeente hoeft dan ook niet verwacht te worden van de gemeente in een dergelijke situatie. De geïnterviewde erkent wel dat, wanneer de buitenstedelijke problematiek in een negatieve spiraal terecht komt, dit uiteindelijk een probleem gaat vormen van de gemeente. Van dergelijke problematiek is in Apeldoorn echter (nog) geen sprake.

Oorzaken en Oplossingen

Wat betreft oorzaken van de leegstand stelt de geïnterviewde dat deze voor Apeldoorn niet anders zijn dan elders in Nederland. Wel is kenmerkend voor de kantorenmarkt in Apeldoorn dat er sprake is van vier grootgebruikers (Achmea, Belastingdienst, Kadaster en de gemeente zelf). Deze vertegenwoordigen gezamenlijk een groot gedeelte van de werkgelegenheid en gebruiken een groot percentage van de Apeldoornse kantorenvorraad). Het restrictief optreden tegen (geplande en recente) verhuizingen is daarom geen oplossing voor de gemeente. De geïnterviewde stelt dat je streeft naar het juiste bedrijf op de juiste plek wilt maar dat je tegelijkertijd soms concessies moet doen om te zorgen dat die grote bedrijven wel binnen de gemeentegrenzen blijven.

Wat betreft oplossingen wordt gesteld dat het in eerste instantie de taak is van de markt om deze aan te dragen. Hij maakt daarbij wel de kanttekening dat het vervolgens wel lastig is om als gemeente te kiezen uit de oplossingen die door de markt worden aangedragen. Zo worden kansrijke geachte initiatieven zoals studentenhuusvestiging vaak door verschillende eigenaren geopperd. Er is echter ook geen behoefte aan een overschot van deze functie, zeker gezien het feit dat Apeldoorn geen studentenstad is. Die zou wel gecreëerd worden wanneer alle aangebrachte initiatieven worden uitgevoerd. Het enige criteria wat tot dusver hierbij als robuust wordt beschouwd voor de gemeente is dat kwetsbare gebieden voorrang krijgen.

Verder wordt door de geïnterviewde gesteld dat in principe restrictief handelen het uitgangspunt is maar niet een absolute voorwaarde, zoals eerder ook al bleek. Een voorbeeld van een uitzondering is de pilot die in de vorige subparagraaf al werd besproken. Deze transvorm-pilot wordt als een positieve ontwikkeling gezien maar tegelijkertijd wordt dit door de geïnterviewde ook niet als *de* oplossing gezien voor het totale leegstandsprobleem. In het geval van de pilot is het (wederom) zoeken naar de geschikte rol van de gemeente. Een zoektocht die logisch is volgens de gemeente Apeldoorn, gezien het experimentele karakter van deze aanpak.

Samenwerking

Samenwerking met de marktpartijen dient volgens de geïnterviewde vooral tot uiting te komen door het gemeentelijk faciliteren van de kansrijke initiatieven. Daarbij krijgt initiatieven voor binnenstedelijk gelegen gebieden voorrang omdat de gemeente die vitaal wil houden. Een

voornemen wat ook onder druk staat door een toenemende leegstand in andere sectoren zoals detailhandel. Hoewel dergelijke voorstellen voorrang krijgen is het niet de insteek van de gemeente Apeldoorn om daarbij zelf actief contact te zoeken met de markt om tot initiatieven te komen.

Wat betreft samenwerking met andere gemeenten is er in een beperkte mate sprake van contact over dit onderwerp. Hiertoe bestaat ook geen noodzaak volgens de geïnterviewde aangezien het een lokale markt betreft waar niet zozeer afstemming nodig is. Ervaringen met succesvolle initiatieven zouden echter wel waardevol kunnen zijn. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst dat ook hierbij weer de vraag geldt of er voor een dergelijke functie wel een markt is in de gemeente Apeldoorn.

Rol provincie

Wat betreft de rol van de provincie ziet de gemeente Apeldoorn vooral een taak voor de provincie om creatieve ideeën stimuleren en vervolgens te verspreiden. Wat betreft een strakke provinciale regie op bestemmingsplannen is de geïnterviewde geen voorstander. Hoewel erkent wordt dat er ergens een grens dient te zijn wordt de lokale vrijheid van gemeente, om dat te doen wat juist is, vooralsnog belangrijker geacht. Mocht er desondanks gekozen worden voor een strakke aanpak dan moeten dergelijke regels overal gelden volgens de gemeente Apeldoorn en dient er geen onderscheid tussen de verschillende provincies te bestaan. De angst bestaat dat er anders beleidsconcurrentie kan ontstaan. De voorkeur ligt echter bij regie van de provincie wat zich uit door het monitoren van de problematiek, het constateren van trends en de uitwisseling van succesvolle concepten tot stand brengt.

4.2.4 Gemeente Ede

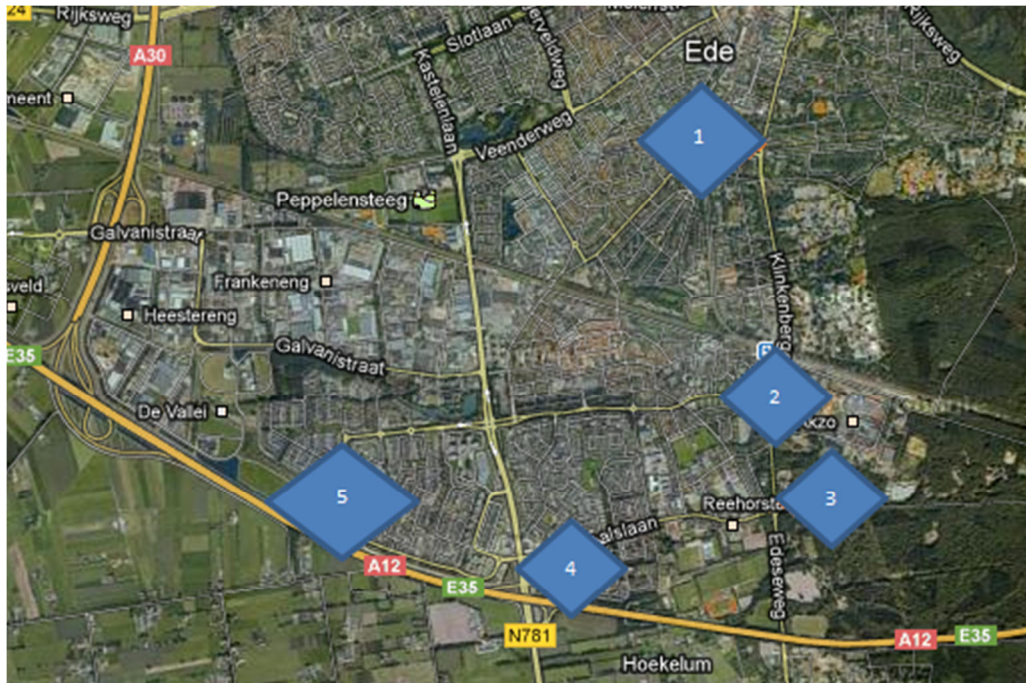
In de gemeente Ede is met een voorraad van circa 250.000 m² kantoren ongeveer 15% van de gehele Gelderse kantorenvoorraad aanwezig (Bureau economisch onderzoek, 2011). Deze kantoren zijn verspreid over tal van verschillende locaties. Zo is er de locatie in het centrum, het Horapark, De Vallei en kantoorvastgoed op gemengde terreinen Heestereng en Frankeneng. Uit de marktstudie commercieel vastgoed Ede (2010) blijkt dat de kantorenmarkt in Ede een regionaal karakter heeft. De gemeente telt enkele landelijke spelers (waaronder RVS, Besam, Siemens), maar de meeste kantoorhoudende bedrijven hebben een afzetmarkt die zich beperkt tot de regio. De interactie met de kantorenmarkten van Veenendaal, Wageningen en Barneveld is beperkt. Verder wordt in het onderzoek vastgesteld dat Ede geen typische kantorenstad is. Slechts 24% van de werkgelegenheid komt voort uit kantoorgerelateerde activiteiten. De economie van Ede kenmerkt zich dan ook vooral door een grote verscheidenheid aan activiteiten waarbij de zorgsector, groot- en detailhandel en industrie het meest dominant te noemen vallen.

Wanneer met behulp van cijfers naar de context van Ede wordt gekeken dan blijkt dat er in het eerste decennium van deze eeuw jaarlijks gemiddeld 10.000 m² kantoren per jaar afgezet. De gemeente Ede verwachtte in 2009 al dat dit zou teruglopen naar gemiddeld 3.000-5.000 m² per jaar. Wanneer vanuit regionaal perspectief naar de meest recente statistische gegevens wordt gekeken van DTZ (2012) dan blijkt dat die verwachting grotendeels correct is. De totale opname voor Ede en Veenendaal in 2011 was slecht 9.000 m². Verder blijkt dat de leegstand in 2011 voor de regio toenam met circa 22% van de totale voorraad van beide gemeenten.

Kantorenbeleid Ede

In de gemeente Ede is op dit moment geen sprake van een actief kantorenbeleid wat gehanteerd wordt. Van een dergelijk beleid is tot dusver ook nooit sprake geweest. Desondanks is de situatie met betrekking tot de kantorenmarkt wel een aandachtspunt van zowel het lokale bestuur als de politiek. Zo is tijdens een raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (R.O.) in 2011 kennis genomen van de relevante ontwikkelingen met betrekking tot de nieuwbouw van kantoren. Zodoende is vastgesteld dat er op verschillende locaties plannen zijn voor het bouwen van kantoren, terwijl er tegelijkertijd een aanzienlijke leegstand bestaat. Daarom is besloten dat de gemeente Ede de komende jaren

vooral rond station Ede-Wageningen ruimte gaat bieden voor kantoorontwikkeling. Station Ede-Wageningen is qua reizigers het derde station van Gelderland volgens de gemeente en het openbaar vervoersknooppunt van de regio. Daarom wordt het in 2013-2015 ook compleet vernieuwd. De stationsomgeving wordt zodoende ontwikkeld tot een aantrekkelijke gebruiks- en verblijfslocatie met horeca, voorzieningen, bedrijven, woningen en kantoren. Elders in de gemeente is het beleid ten aanzien van kantoren terughoudender al gaat de gemeente niet aan bestaande rechten tornen. Wanneer nieuwbouw volgens het huidige bestemmingsplan mogelijk is, dan zal/kan de gemeente daar geen actie tegen verrichten.



- | | |
|------------------------------------|----------------|
| 1. Ede centrum | 4. Rubenstraat |
| 2. Stationsomgeving Ede-Wageningen | 5. De Valleij |
| 3. Hora Park | |

Interview Gemeente Ede

Door de gemeente Ede is onlangs een improvisatie gemaakt om zo enig inzicht te verkrijgen in de daadwerkelijke leegstand van kantoren. Op basis hiervan is de gemeente tot de constatering gekomen dat de vraag naar kantoorpanden in Ede op dit moment nagenoeg nul is. Verder werd vastgesteld door de gemeente Ede dat het Horapark de enige echte kantorenlocatie is in Ede en volgens hen de meeste toekomstpotentie heeft. De gemeente heeft daarom ook het vertrouwen dat deze locatie, ondanks de huidige leegstand in een aantal van de panden, in de toekomst voldoende aantrekkelijk is. Dit vertrouwen komt mede door de nabijheid van functies als het openbaar vervoer (station) en wonen maar ook door een aantal ruimtelijke ontwikkelingen die hier gepland staan in de toekomst.

Verder heeft de gemeente ten hoogte van de A12-afslag geconstateerd dat de kantoorpanden aan de Rubenstraat als problematisch kunnen worden betiteld. De indruk is daarbij dat deze geen aantrekkingskracht meer hebben en daardoor in de toekomst ook niet meer verhuurd gaan worden. Transformatie van deze panden is voor de gemeente daarom een serieuze optie. Ook op het verderop gelegen bedrijventerrein Frankeneng heeft de gemeente vastgesteld dat er sprake is van (gedeeltelijke) leegstand. Toch ziet de gemeente voor deze panden nog wel een toekomst in het verschiet en is er nog geen sprake van een zorgwekkende situatie, aldus de geïnterviewde.

Deze gebieden bevatten gezamenlijk het grootste percentage leegstand van de gemeente. Er bestaat weliswaar ook leegstand op de bedrijventerreinen maar deze is, zoals in het geval van het

beschreven Frankeneng, slechts gedeeltelijk waardoor niet hele panden leeg staan. Dit ziet de gemeente Ede evenmin graag, maar geeft wel minder aanleiding tot zorgen.

Wat betreft nieuwbouwplannen heeft de gemeente in BT12-zuid kantoorruimte (20.000m²) opgenomen in het bestemmingsplan. De gemeente heeft op die locatie ook grond in haar bezit. Verder is er een ambitieus masterplan voor de Veluwe Poort. Op dit voormalige kazerneterrein was een mix van wonen, werken en recreëren voorzien. Wat betreft de functie werken was daarbij (oorspronkelijk) 100.000 m² gereserveerd voor kantoorruimte. Het besef bestaat bij de gemeente dat dergelijke plannen in schril contrast staan met de werkelijkheid. Daarom is dit oppervlakte al teruggeschoefd naar 60.000m². De gemeente erkent ook dat deze omvang geen recht doet aan de realiteit en heeft inmiddels de verwachting dat in het gebied geen kantoren nodig zijn, Ede heeft namelijk geen dusdanig kantoorimago wat voor een dergelijke omvang noodzakelijk is. Problematisch is echter dat op basis van deze gegevens wel de grondexploitatie is doorgerekend. Daarom is door de gemeente Ede inmiddels een zoektocht gestart naar innovatieve concepten voor deze locatie.

Oorzaken & Oplossingen:

De gemeente Ede constateert in ieder geval dat het problematisch is dat de ruimtelijke plannen met een overvloed aan kantoorruimte tot stand zijn gekomen in *“de goede tijden.”* Daardoor is nu een situatie ontstaan waarbij financiële belangen het maken van -toch al lastige keuzes- nog verder bemoeilijken. Daarom wordt gesteld dat het voorhouden van een realistische spiegel naar alle betrokkenen nog altijd actueel is.

Wat betreft oplossingen worden op dit moment vooral kleine maatregelen als bruikbaar ervaren. Te denken hierbij valt aan het flexibeler maken van bestemmingsplannen, waar op dit moment al kantoren gevestigd zijn. Hierdoor kan bijvoorbeeld een functiewijziging door middel van transformatie mogelijk worden gemaakt. Er dient volgens de geïnterviewde dan wel rekening mee te worden gehouden dat fragmentering niet gewenst is. Hierbij is tevens de functie detailhandel geen alternatieve functie. Dit heeft te maken met gezamenlijke afspraken die hierover zijn gemaakt in de regio. De gemeente heeft inmiddels ervaring met het flexibeler maken van bestemmingsplannen. Hierdoor zijn bedrijven die oorspronkelijk wouden verhuizen, nu eerder geneigd zijn tot uitbreiding (mogelijk door een flexibeler bestemmingsplan) van hun pand op de huidige locatie.

Verder wordt gesteld dat, hoewel de structurele leegstand in Ede op dit moment meevalt, de leegstand in de nabije toekomst alleen maar verder zal toenemen. Een structurele oplossing volgens de geïnterviewde hiervoor is kwalitatieve sterke kantorenlocaties te creëren. Door te versterken van economische bedrijvigheid waar men op dit moment al sterk in is. In het geval van Ede is dat het food- cluster. In de praktijk blijkt volgens de gemeente ook dat binnen het cluster ook nog kansen bestaan om te blijven groeien. Een dergelijke thematisering heeft daarnaast ook als bijkomend voordeel dat gemeentelijke concurrentie onderling wordt afgezwakt.

Samenwerking

In het geval van de gemeente Ede is gebleken dat er op het gebied van samenwerkingen, nog geen eigenaren bij de gemeente zijn langs geweest om over de mogelijkheden van hun leegstaande pand te praten. Wel is er contact geweest met een aantal intermediairs die ideeën hebben voor een dergelijk pand. Zij zien daarbij alleen vaak de optie wonen als enig redelijk alternatief. Een optie waar de gemeente geen voorstander van is, zo bleek eerder al tijdens het interview. Transformatie naar een horecafunctie is voor de gemeente dan eerder bespreekbaar.

Door op deze manier duidelijkheid te bieden hoopt de gemeente de kaders af te bakenen van wat mogelijk is aan transformatie. Dit wordt ook door middel van netwerkbijeenkomsten bekend gemaakt. De gemeente meldt op dergelijke bijeenkomsten dat leegstand wordt herkend en dat er mogelijkheden bestaan maar zoals gesteld heeft dit nog niet geleid tot actie bij eigenaren van leegstaande panden. Wel wordt de gemeente met enige regelmaat aangesproken door omliggende bedrijven die leegstaande panden zien verloederen. Hoewel de gemeente dit betreurt, heeft zij op dit moment, mede door de bezuinigingen, niet de capaciteit om daar actief mee aan de slag te gaan.

Mocht dat wel het geval zijn dat zal die passieve faciliterende houding evenmin veranderen zolang de gemeente vaststelt dat sommige eigenaren van leegstaande panden, geïnteresseerde huurders weigeren.

Rol provincie

De gemeente Ede ervaart dat gemaakte afspraken op regionaal niveau ten aanzien van andere sectoren soms weinig waard zijn in de huidige tijden. Het laten prevaleren van het eigen belang is aan de orde van de dag. Het laat zien dat het aannemelijk is dat gemeenten er onderling geen overeenstemming kunnen bereiken wanneer financiële belangen een dusdanige rol spelen. Daardoor is er een taak weggelegd voor de provincie bij dit maatschappelijke vraagstuk.

Die taak bestaat uit het kritisch zijn op plannen die nog zacht zijn. Er komt nog heel veel nieuwbouw op de markt dus bij al die nieuwe plannen moet de vraag worden gesteld in hoeverre deze passen en of ze niet een bedreiging vormen voor andere gebieden. Hierdoor kan segmentering plaatsvinden en kunnen sterke economische punten verder versterkt worden, zoals ook in Ede gebeurt met het food-cluster.

Er wordt door de Gemeente Ede gepleit voor realisme. Realisme impliceert echter wel dat er keuzes moeten worden gemaakt. Deze zijn zowel van praktische als principiële aard. Niet alle projecten kunnen echter *“in de lucht worden gehouden.”* Het maken van keuzes heeft echter ook gevolgen die bepaalde partijen zullen raken. Vraagstukken als planschade en compensatie eisen zullen daarbij relevant worden en het is de vraag of daar politiek draagvlak voor is. Zolang er echter geen keuzes worden gemaakt komt niemand naar de gemeente toe en blijft de problematiek voortgroeien.

4.3 Visie(s) van de Gelderse Steden met een beperkte kantorenvorraad ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt

4.3.1 Gemeente Doetinchem

De gemeente Doetinchem heeft in 2008 de nota *Ruimte voor kantoren* opgesteld. De aanleiding voor deze nota kwam voort uit de constatering dat er onvoldoende inzicht bestond in de lokale kantorenmarkt. Het doel voor de gemeente Doetinchem was om met behulp van deze kennis een versterking van de centrumfunctie voor kantoren in de regio Achterhoek te realiseren. Om de gewenste kantoorontwikkeling op gang te krijgen en in goede banen te leiden, werd daarom deze nota opgesteld. De belangrijkste uitgangspunten die daarvoor geformuleerd werden luidde als volgt:

- Ontwikkelen van een aantrekkelijk investerings- en ontwikkelingsklimaat. *De gemeente heeft een visie nodig op de kantorenmarkt specifiek.*
- Aanbieden van de juiste hoeveelheid kantoorlocaties van de juiste kwaliteit die aansluit bij de marktvraag naar kleinere kantoorruimte.
- De kantoorontwikkeling van Doetinchem in een breder regionaal kader plaatsen. In de toekomst zal Doetinchem nog meer het kantorencentrum van de Achterhoek moeten vormen.

Sindsdien is er geen nieuw beleid ten behoeve van de kantorenmarkt door de gemeente Doetinchem ontwikkeld. Daarnaast zijn er ook geen recente gegevens over de Doetinchemse kantorenvorraad en de leegstand beschikbaar. De meest recente en betrouwbare gegevens zijn afkomstig van *Bak Property Research & Consultancy*. Deze zijn ondermeer ook door het Bureau economisch onderzoek gebruikt in hun rapport, waarna in dit onderzoek al een aantal maal naar gerefereerd is. Op basis van de gegevens (daterend van 2010) kan worden opgemaakt dat er in Doetinchem op dat moment sprake was van een leegstandpercentage van 8,9% op een voorraad van circa 131.000m².

Interview gemeente Doetinchem

Op dit moment is er voor de gemeente Doetinchem sprake van een situatie waarbij geen goed zicht bestaat op de actuele leegstand in de Doetinchemse kantorenvoorraad. Wel is bekend dat er op dit moment één gebouw op de enige kantorenlocatie van Doetinchem (ondernemingscentrum) voor circa 75% leegstaat. Naast deze kantorenlocatie heeft de gemeente ook nog een aantal kantoren op bedrijventerreinen en is er één ontwikkellocatie gelegen bij het station (*Hamburgerbroek*). Binnen de gemeente bestaat er een discussie ten aanzien van de kantoren op bedrijventerreinen. Deze discussie wordt gevoerd door het feit dat aantal van deze functies niet volledig voldoen aan de voorschriften zoals deze in het bestemmingsplan genoemd worden. Handhaving wordt daarbij als een optie omschreven, waarbij deze kantoren natuurlijk het liefst worden verplaatst naar de kantorenlocatie van Doetinchem. Het is echter de vraag wat er vervolgens gebeurt met de achterblijvende panden. Om hier inzicht in te krijgen is er een bestuursopdracht neergelegd om te bepalen wat de situatie is en welke economische functies waar (zouden moeten) liggen.

Verder stelt de geïnterviewde dat voor de gemeente Doetinchem leegstand van kantoren op dit moment ook als onderdeel van een breder leegstandsprobleem wordt gezien. Dit is een probleem wat zich steeds nadrukkelijker manifesteert in de omgeving van de gemeente, onder druk van demografische ontwikkelingen als bevolkingskrimp. De leegstand beperkt zich daardoor niet enkel tot kantoren maar kan ook worden teruggevonden in sectoren als de detailhandel. Hoewel de gemeente de ernst van de situatie op waarde schat dient er eerst geïnventariseerd te worden wat de daadwerkelijke situatie is voordat er tot handelen wordt overgegaan.

Oorzaken en Oplossingen

Wat betreft oorzaken geldt voor de gemeente Doetinchem dat er dus sprake is van demografische ontwikkelingen die ook hun invloed hebben op de leegstandsproblematiek. Wat betreft oplossingen wordt door de geïnterviewde gesteld dat op dit moment de urgentie (op basis van de bekende gegevens) nog niet dusdanig is dat direct ingrijpen noodzakelijk is. Daarom is de gemeente gestart met het inzichtelijk maken van de omvang en ernst van de problematiek. Ook wordt bepaald hoeveel plancapaciteit er op dit moment nog mogelijk is in de bestemmingsplannen. Ondanks deze inspanningen van de gemeente moet volgens de geïnterviewde wel rekening worden gehouden met het feit dat het een probleem van de markt blijft. In die zin weet de gemeente Doetinchem ook niet wat de oplossing is. Echter, zij is wel bereid om mee te denken over de mogelijke oplossingen als die door de markt worden aangedragen. Tegelijkertijd erkent de geïnterviewde wel dat de oplossingen niet voor de hand liggen al lijkt het creëren van schaarste een belangrijke voorwaarde.

Samenwerking

Op dit moment wordt in beperkte mate door de gemeente Doetinchem samengewerkt met andere betrokkenen. Ten behoeve van de locatie Hamburgerbroek bij het stationsgebied wordt er samengewerkt met een makelaar. Op basis van die samenwerking is in ieder geval al wel inzichtelijk geworden dat er op dit moment geen vraag bestaat naar nieuwe kavels voor kantoorpanden. Verder heeft de gemeente contact gehad met een aantal bedrijven die via een parkmanagementconstructie werken om hun locatie attractief proberen te houden. Doetinchem stimuleert dat soort samenwerkingsverbanden en heeft erop aangedrongen dat deze club ook andere eigenaren aanspoort tot het onderhoud van de (leegstaande) panden. Er wordt echter voorkomen dat dergelijke contacten rechtstreeks via de gemeente verlopen. Zo kan namelijk voorkomen worden dat de indruk wordt gewekt dat de gemeente evengoed probleemeigenaar is.

Verder heeft de gemeente initiatief getoond om in contact te geraken met betrokken ontwikkelaars en makelaars. Doel van het geplande congres is het achterhalen van welke problemen door de markt worden ervaren. Tevens heeft het volgens de geïnterviewde tot doel dat er een stukje bewustwording wordt gecreëerd. Hier is volgens de gemeente Doetinchem bij alle betrokken nog wel behoefte aan. Deze bewustwording kan overigens ook nog beter intern in de organisatie waar men nog niet altijd voldoende doordrongen is van toekomstige ontwikkelingen en trends op de kantorenmarkt.

Rol provincie

De geïnterviewde stelt dat, hoewel de leegstand nu nog geen groot probleem is, in een afzienbare tijd van 4/5 jaar wel een problematische verloedering op grote schaal kan ontstaan. Volgens hem dient vooral de gefragmenteerde leegstand voorkomen te worden. En hoewel de gemeenten gezamenlijk een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid hebben is het lastig om daarin keuzes te maken gezien de belangen. Het aanwijzen van kansrijke (en kansloze) gebieden is daarom een taak die de provincie het best op zich kan nemen. De gemeente Doetinchem erkent echter dat daarbij het risico bestaat dat je ongewild toch probleemeigenaar wordt en eigenaren geen stimulerende prikkels geeft om wat aan de situatie te doen. Het is daarbij voor zowel provincie als gemeente daarom ook een zoektocht naar de juiste aanpak. Daarnaast is er wellicht ook een taak weggelegd voor de provincie om hulpbehoevende gemeenten te ondersteunen naar kennis en hulp. Voor de gemeente Doetinchem kan in ieder geval gesteld worden dat zij behoefte hebben aan dergelijke steun.

4.3.2 Gemeente Zutphen

Op basis van een intensieve literatuurstudie kan geconstateerd worden dat de gemeente Zutphen op dit moment niet over een gemeentelijk kantorenbeleid beschikt. Tevens zijn er geen aanwijzingen gevonden dat de gemeente een dergelijk beleid in het verleden wel gehanteerd heeft. Hoewel de exacte redenen hiervoor niet gevonden zijn kan dankzij een beantwoording door van het College van Burgemeester en Wethouders aan de Stadspartij Zutphen-Warnsveld uit 2009 worden opgemaakt dat er eerder sprake is van een gespannen dan overspannen Zutphense kantorenmarkt. Ook in de lokale krant (De Stentor, 2010) wordt naar aanleiding van deze vragen geconstateerd dat er sprake is van een geringe leegstand. De reden hiervoor heeft volgens toenmalig wethouder De Lange te maken met het Zutphense beleid om kantoren niet op voorraad te bouwen. Hoewel hier toch gerept wordt van beleid, is een dergelijke aanpak nergens in de gemeentelijke beleidsdocumenten vastgelegd. Een constatering die ook wordt gesterkt door de zinsnede uit het masterplan de Mars (Gemeente Zutphen, 2006) waarin het advies staat *“om een gemeentelijk kantorenbeleid te formuleren om zodoende te stimuleren dat de kantoorontwikkeling bij het station plaatsvindt.”*

Het bestuderen van de Zutphense context met behulp van statistische gegevens blijkt lastig. Uitgebreide recente cijfers over de lokale kantorenmarkt zijn vrijwel niet beschikbaar danwel openbaar. Wel maakt DTZ (2012) inzichtelijk dat het aanbod-voorraadratio (drukt de verhouding tussen aanbod en voorraad uit in percentages) van Zutphen onder het landelijk gemiddelde ligt. Wanneer vervolgens naar de gegevens van Bak (2010) wordt gekeken dan blijkt hieruit dat er in Zutphen op dat moment sprake was van een leegstandpercentage van 6,2% op een voorraad van circa 85.000 m².

Interview Gemeente Zutphen

Wat betreft de gemeente Zutphen kan gesteld worden dat de kantorenvorraad niet erg omvangrijk te noemen valt. En hoewel de gemeente niet over exacte cijfers bevat zijn er op basis van de beschikbare gegevens geen aanwijzingen dat de leegstand groot is. Er is sprake van een lokale markt waarbij altijd van een beperkte leegstand sprake is. Dergelijke leegstaande gebouwen worden in de meeste gevallen binnen afzienbare tijd weer gevuld met nieuwe huurders.

Wat betreft de nieuwbouw bestaan er plannen voor kantoorruimte in het project Noorderhaven. Voor dat plan is al wel wat capaciteit afgehaald plus er bestaat flexibiliteit ten aanzien van een invulling met andere functies. De inschatting van de geïnterviewden is dan ook dat er voor de toekomst weinig problematiek ten aanzien van de kantorenmarkt kan worden verwacht.

Een reden voor de beperkte mate van de leegstandsproblematiek is volgens de geïnterviewden dat de markt vrij laat actief is gaan participeren in de vastgoedmarkt van Zutphen. Wel wordt opgemerkt dat de gemeente Zutphen relatief veel vastgoed in eigen bezit heeft. In dat vastgoed (wat voor een gedeelte bestaat uit panden met kantoorruimte) is meer leegstand dan voorheen, deze is echter

voornamelijk conjunctureel van aard, aldus de geïnterviewden. Daarbij zijn, gelet op de karakteristieke historische eigenschappen van de panden dat deze goed in de markt blijven liggen. Wel wordt de situatie nauwlettend gevolgd door de gemeente en wordt er op dit moment wordt er ook een nieuw vastgoedbeleid vastgesteld.

Oorzaken en Oplossingen

Wat betreft oorzaken wordt gesteld dat er geen sprake is van grootschalige problematiek doordat er relatief weinig grote kantoren in de stad te vinden zijn. Wel wordt de lichte zorg over het economisch profiel van Zutphen door de geïnterviewden uitgesproken. Doordat deze niet erg gemêleerd is kan die wat kwetsbaar genoemd worden. Daarnaast heeft de gemeente ook een aantal beperkingen wat betreft de (economische) mogelijkheden in de binnenstad. Zo worden het parkeren en de kleinschaligheid genoemd als zaken die gevolgen kunnen hebben voor de gemeente Zutphen. Anderzijds wordt erkend dat dergelijke aspecten de stad ook juist weer kenmerken. Verder wordt de zorg geuit dat er bepaalde bedrijven kunnen vertrekken als gevolg van centralisatieprocessen. Uit ervaring hiermee blijkt dat door het vertrek van bepaalde bedrijven ook spin-off effecten verloren gaan. Vanuit dat oogpunt wordt het als spijtig ervaren dat Zutphen niet op een knooppunt locatie ligt.

Wanneer dergelijke ontwikkelingen zich doorzetten, wordt volgens de geïnterviewden een alerte houding van de gemeente verwacht. Dat betekent dat de gemeente flexibel is en een gesprek aangaat over de mogelijkheden. De voorwaarden voor zakelijke dienstverlening moeten optimaal zijn. Dat is echter wel een zoekproces maar de gemeente is er wel overtuigd dat niemand gebaat is bij grote leegstand. Daarnaast wordt met het nieuwe toekomstige beleid ook door de gemeente actief nagedacht over de maatschappelijke en financiële aspecten in het geval dat een pand (langdurig) leeg komt te staan.

Samenwerking

Wat betreft samenwerking is de gemeente Zutphen in contact met verschillende gemeenten. Dit contact beperkt zich echter niet tot enkel tot de kantorenmarkt. Daarbij bevindt Zutphen zich in een bijzondere regio, aldus de geïnterviewden. Enerzijds wordt er bijvoorbeeld voor detailhandel contact onderhouden met Achterhoekse gemeenten. Wat betreft kantoren wordt er echter (sporadisch) met Apeldoorn en Deventer hierover gesproken. Toch is de markt vooral lokaal van aard aldus de geïnterviewden. Zij zijn overigens wel benieuwd hoe de situatie in Deventer en Apeldoorn (waar allebei sprake van structurele leegstand) effect heeft op de situatie in Zutphen.

Rol provincie

Op basis van de lokale situatie op dit moment in Zutphen dan kan volgens de geïnterviewden gesteld worden dat er geen aanleiding bestaat tot een restrictief beleid. Daarnaast wordt flexibiliteit juist als een hele belangrijke voorwaarde gezien om toekomstige ontwikkelingen te kunnen faciliteren. Er wordt wel een rol gezien voor de provincie wat betreft het onderhouden van contacten. Afstemming met de provincie Overijssel over de situatie in Deventer is daar een voorbeeld van, aldus de geïnterviewden. De problematiek stopt niet bij de provinciegrens en het kiezen van het juiste schaalniveau is daarom een belangrijke voorwaarde. Verder kan ook het delen van beschikbare kennis een taak van de provincie zijn.

4.3.3 Gemeente Zaltbommel

De stad Zaltbommel kent relatief weinig inwoners en vanuit dat perspectief is het wellicht wat vreemd dat deze gemeente is opgenomen in dit onderzoek naar de Gelderse kantorenmarkt. Uit de database van Bak (2010) blijkt echter dat de kantorenvorraad in de gemeente circa 83.000 m² beslaat. Het grootste gedeelte van deze voorraad staat op het bedrijvenpark *De Waluwe*. Dit is een kantorenpark gelegen op een zichtlocatie naast de A2. Veel van de bedrijven die hier gevestigd zijn, komen oorspronkelijk uit het nabijgelegen Brabantse Den Bosch. Een constatering die door de

gemeente Den-Bosch zelf ook in hun kantorenvisie *Ruimte voor kantoren 2004-2015* wordt gemaakt. De voornaamste oorzaak van die verhuizing is volgens Den Bosch de strenge parkeernormering die zij hanteerden voor het paleiskwartier (gelegen aan het Centraal station van Den-Bosch). Ondertussen gold er in Zaltbommel geen parkeernormering.

Ten aanzien van de lokale Zaltbommelse kantorenmarkt zijn er geen specifieke beleidsdocumenten van gemeente Zaltbommel. Ook in de beide structuurvisies *Centrum Zaltbommel & Buitengebied*, is geen visie op deze markt gevonden worden. Wel kan met behulp van de database van Bak(2010) worden gesteld, dat er sprake was van een leegstandpercentage van 17,7%.



1. De Waluwe

Interview gemeente Zaltbommel

Volgens de geïnterviewde is de kantorenlocatie in Zaltbommel gerealiseerd vanwege de gunstige ligging ten aanzien van de snelweg A2 richting Den Bosch. Ze geeft daarbij aan dat, hoewel de gemeente in Gelderland ligt, deze toch heel erg gefocust is op de provincie Brabant in het algemeen en de stad Den-Bosch in het bijzonder.

De kantorenstrook die ongeveer 11 hectare beslaat is voor het grootste gedeelte bebouwd. Volgens de geïnterviewde zijn er op dit moment slechts twee kavels nog beschikbaar. Wat betreft leegstand is het voor de gemeente lastig om in te schatten hoe de daadwerkelijke situatie op dit moment is. Dit komt doordat er geen gebouwen volledig leegstaan. Wel zijn er een aantal panden die slechts gedeeltelijk gevuld zijn. De schatting is dat er 20.000 m² leegstaat, wat gelijk staat aan ongeveer een derde van de voorraad.

Verder heeft de gemeente Zaltbommel met het oog op de toekomst wel wat plancapaciteit voor kantoren uit ruimtelijke plannen geschrapt. Zo wordt op dit moment een nieuwe invulling gezocht voor het gebied achter het station. Het oorspronkelijke plan voor nieuwbouw van kantoren wordt als “niet van deze tijd” beschouwd en daarom wordt gezocht naar een alternatieve invulling van dit gebied met behulp van andere functies. Overigens is deze zoektocht gestart naar aanleiding van een marktpartij die grond bezit in het desbetreffende gebied. Het toont volgens de geïnterviewde aan dat er van voldoende realisme van betrokken actoren in de Zaltbommelse context sprake is.

Oorzaken en Oplossingen

Met betrekking tot oorzaken van de leegstand wijst de geïnterviewde op de bekende factoren zoals het nieuwe werken en een economische periode. Ten aanzien van de oplossingsmogelijkheden staat volgens de geïnterviewde wederom het realisme centraal in de gemeente Zaltbommel. Hoewel er sprake is van gemeentelijk grondbezit op bepaalde locaties is er volgens haar geen noodzaak tot

gronduitgifte. Daarbij is Zaltbommel altijd heel realistisch geweest bij het (her)waarderen van de gronden die zij in bezit had. Daardoor zijn er met de neerwaartse gang van de kantorenmarkt ook geen financiële problemen ontstaan voor de gemeente.

De geïnterviewde stelt dat schaarste een belangrijke voorwaarde is voor een goede kantorenmarkt en dat daar op dit moment een belangrijke taak voor de gemeente in ligt. Dit geldt overigens ook voor andere vastgoedmarkten. Verder wordt getracht een goede relatie met bedrijven te onderhouden en *“een positieve spirit te creëren”*. Een andere maatregel die als positief wordt ervaren is het verplicht stellen van parkmanagement, zoals in Zaltbommel is gebeurd, hierdoor blijft de kwaliteit van het gebied als geheel stabiel.

Verder constateert de geïnterviewde in algemene termen dat de mogelijkheden voor gemeente(n) beperkt zijn. Bredere bestemmingen in de bestemmingsplannen mogelijk maken is een optie, maar volgens haar slechts een beperkte. Zo is er bijvoorbeeld in het geval van Zaltbommel niet mogelijk om de woonfunctie als alternatief te gebruiken, gezien beperkende milieuvorschriften. De vraag die dan rest is of er nog alternatieve functies mogelijk zijn waar ook daadwerkelijk vraag naar is. Ze stelt dan ook dat leegstand moet worden geaccepteerd, mits het binnen de perken blijft. De gemeente Zaltbommel waakt ervoor dat er voor de leegstand wordt gebouwd. Tevens verkoopt de gemeente geen grond wanneer daar wel sprake van is. Het scheelt daarbij dat er geen grote financiële belangen zijn die eventueel een rol spelen bij die afweging.

Samenwerking

De noodzaak tot samenwerking wordt door de gemeente Zaltbommel niet als heel groot ervaren. Contact danwel samenwerking met buursteden zoals Geldermalsen ten aanzien van dit onderwerp gebeurt dan ook niet op vaste basis en daar is ook geen directe behoefte aan. Er is wel informeel contact met deze gemeente, maar dat is er ook met andere gemeenten zoals Den Bosch. De geïnterviewde stelt daarbij dat er geen sprake is van een concurrentie met die stad. De markt is dusdanig verschillend en lokaal van aard dat deze steden eerder een gezamenlijk belang hebben.

Wat betreft samenwerking met private partijen wordt er op dit moment vooral contact onderhouden met makelaars. Zo houdt de gemeente in de gaten wat de huidige leegstand ongeveer is en welke relevante ontwikkelingen er plaats vinden. Contacten met bijvoorbeeld beleggers/eigenaars zijn er niet of nauwelijks. Dit heeft volgens de gemeente Zaltbommel er vooral mee te maken dat zij het leegstaande pand minder als een probleem ervaren. Daardoor is het lastig om tot die partijen door te dringen.

Rol provincie

Volgens de geïnterviewde is het erg lastig om te zeggen welke rol er voor de gemeente is weggelegd bij deze problematiek. Op dit moment ziet ze nog geen echte rol voor de provincie weggelegd maar wellicht is die er wel als er in de toekomst echte problemen ontstaan. Tot die tijd ziet de geïnterviewde echter een beperkte rol als procesmakelaar. De gemeente Zaltbommel vindt dat het verkrijgen van kennis over een situatie altijd van belang is voor alle betrokkenen.

4.3.4 Gemeente Geldermalsen

De gemeente Geldermalsen kent een inwonersaantal van circa 26.000 inwoners volgens de gemeentelijke website. Verder blijkt uit de gegevens op de website dat er dit jaar 2481 bedrijven binnen de gemeentegrenzen gevestigd zijn. Gezamenlijk bieden deze bedrijven een werkgelegenheid van 15.210 banen, voornamelijk in de sectoren landbouw, bosbouw en visserij. Uit de gegevens van het Bak bestand (2010) kan worden opgemaakt dat in de kantoorruimte die beschikbaar is in de gemeente (circa 23.000 m²), sprake is van een leegstands-percentages van 2,7%. Opmerkelijk is echter dat uit een recent onderzoek door de Kamer van Koophandel (2012) is geconstateerd dat de gemeente 22.500 m² kantoorruimte heeft, waarvan circa 23 % leegstaat. Over dit grote verschil in statistische gegevens zal later in dit onderzoek ook nog aandacht worden besteed.

Wanneer gekeken wordt naar de gemeentelijke beleidsdocumenten dan blijkt dat er geen specifieke kantorenbeleid bestaat. Gezien de bovenstaande cijfers over de omvang van de leegstand lijkt hier ook niet zozeer een aanleiding toe. Toch is er in zowel de oude structuurvisie *Geldermalsen 2000-2015* als de nieuwe structuurvisie *Lekker leven langs de Linge 2009-2015*, aandacht voor de rol van kantoorachtige functies. Zo wordt in de oude structuurvisie gesteld dat de gemeente streeft naar het huisvestigen van bedrijven die passen bij de schaal van de gemeente, relatief arbeidsintensief zijn en kwalitatief aansluiten bij de aanwezige beroepsbevolking. Wat betreft kantoren wordt geschreven dat alleen in de omgeving van het station Geldermalsen de mogelijkheid opengehouden dat zich daar niet-lokale kantoren en kantoorachtige bedrijvigheid kunnen vestigen, temeer omdat het station van Geldermalsen is opgenomen in het landelijke project Randstadspoor en aangemerkt wordt als een potentieel transferium. In de meest recente structuurvisie wordt minder expliciet over kantoren gesproken. Wel staat nog steeds de ambitie overeind voor kantoren gesitueerd bij het station. Verder wordt geschreven over beperkte ruimte voor *bedrijvigheid* voor de locatie Beesd-Noord (Gemeente Geldermalsen, 2009).

Interview Gemeente Geldermalsen

In de gemeente Geldermalsen is geen sprake van zelfstandige kantorenlocaties, zoals dat bijvoorbeeld bij buurgemeente Zaltbommel wel het geval is. Feitelijk is het grootste gedeelte van de aanwezige kantoren in de gemeente onderdeel van een bedrijfsunit. Zicht op de exacte hoeveelheid leegstand in de gemeente is er echter niet.

Wat betreft plannen voor nieuwbouw heeft de gemeente rondom het stationsgebied de plannen om mogelijk een klein cluster(ongeveer 1 hectare) kantoren te realiseren. Op dit moment is een proces gaande voor een bestemmingsplanwijziging daartoe. Investerings in dat gebied met betrekking tot de openbare ruimte hebben al wel plaatsgevonden. Dit was mogelijk op basis van het vigerende bestemmingsplan. Doel van dit stationsgebied is om een agribusiness center te creëren danwel verder te versterken gezien de bedrijvigheid die ten westen van het station al gevestigd is.

Verder heeft de gemeente Geldermalsen op dit moment in overweging of ook een (kantoren)gebied ten noorden van Beesd met zicht op de A2 ontwikkeld kan worden. In de structuurvisie Geldermalsen 2000-2015 die eind vorige eeuw werd vastgesteld, werd deze mogelijk tot ontwikkeling van een beperkt aantal hectare al beschreven. Een dergelijke ontwikkeling moet volgens de geïnterviewden dan wel in een breder perspectief worden gezien waarbij een investering in het hele gebied plaatsvindt. Daarnaast hoeft dit niet per definitie een kantorenlocatie te worden en kunnen ook andere functies overwogen worden, aldus Van Lith. De gemeente wil in ieder geval de mogelijkheid hebben om bedrijven van buiten de regio te vestigen, mochten die zich aandienen. De motivatie voor deze plannen (*structuurvisie gemeente Geldermalsen 2000-2015*) komt voor uit de filosofie van de gemeente zoals deze ook in de verschillende beleidsdocumenten (*structuurvisie gemeente Geldermalsen 2009-2015*) wordt beschreven. Daarbij staan de 3 kwaliteiten (landschap, kernen, knooppunt) centraal en wat betreft deze laatste kwaliteit wil de gemeente haar kansen proberen te benutten. De komst van een dergelijk bedrijf in kantoren zou tevens hoogwaardige werkgelegenheid creëren. Dit zou volgens de geïnterviewden een welkome aanvulling zijn naast de agrarische werkgelegenheid die van oorsprong al sterk vertegenwoordigd is in het gebied.

Oorzaken en Oplossingen

Gezien de relatief beperkte omvang van problematiek op de kantorenmarkt kan gesteld worden dat de oorzaken van de leegstand niet anders zijn dan elders in Nederland. In Geldermalsen is wel sprake van leegstand, maar betreft het vaak een unit in een gebouw. Hele kantoorpanden staan niet leeg, waardoor de gemeente Geldermalsen geen absolute noodzaak en urgentie ziet voor restrictieve maatregelen. Wel worden een aantal beperkingen ten aanzien van de mogelijke oplossingen geconstateerd. Zo is de oplossing om transformatie te stimuleren soms lastig gezien de beperkingen van andere functies zoals wonen in kwantitatieve zin. Verder stellen de geïnterviewden dat het maken van een scherpe analyse van leegstand in kantoren, maar ook andere sectoren zoals detailhandel de gemeente zeer goed kan helpen bij verkrijgen van zicht op de situatie, trends en

ontwikkelingen. Zodoende kan ook waakzaam worden gelet op het risico van overcapaciteit en of nieuwbouw enkel leidt tot een verplaatsingsvraag binnen de gemeente. De geïnterviewden vertellen ook dat op dit moment door de KvK Midden-Nederland een onderzoek wordt gedaan naar de vastgoedmarkt in de regio op alle deelgebieden (kantoren, winkels, bedrijfshuisvesting en woningen).

Samenwerking

Wat betreft samenwerking stellen de geïnterviewden dat er op dit gebied contact is met marktpartijen. Dit contact is met name gericht op het verkrijgen van inzicht in de behoeften en wensen van lokale (kleine) ondernemers. Zo is door middel van dit contact inzichtelijk geworden dat er wellicht behoefte bestaat aan een flexibel bedrijfsverzamelgebouw. De Kamer van Koophandel (KvK) is ook bij dit initiatief betrokken.

Wat betreft samenwerking met andere publieke organisaties wordt geconstateerd dat het maken van afspraken ten aanzien van kwantiteit en kwaliteit, zoals bijvoorbeeld bij bedrijventerreinen al is gedaan op regionaal niveau, wel van toegevoegde waarde kan zijn. Zo wordt voorkomen dat er door elke gemeente kleine locaties ontwikkeld worden. Op zichzelf kunnen deze kleine locaties, als onderdeel van een groter geheel wat betreft gebiedsontwikkeling. Dit lijkt geen kwade ontwikkeling gezien de omvang maar gezamenlijk vormen zijn dan toch probleem.

Rol provincie

De geïnterviewden stellen dat wat betreft het schaalniveau en omvang waarop kantoren worden gerealiseerd in Geldermalsen er geen noodzaak bestaat tot een actieve regierol van de provincie. De gemeenten hebben genoeg verantwoordelijkheid en dit wordt door de geïnterviewden geïllustreerd met behulp van gemaakte regionale afspraken met betrekking tot kwantiteit (kwaliteitsafspraken staan nog op de planning) die tot dusver gemaakt zijn. Regionale afstemming op grotere schaal is volgens beide heren echter wel noodzakelijk.

In meer algemene termen wordt verder opgemerkt dat een eventuele bijdrage van de provincie nuttig kan zijn, mits deze niet enkel leidt tot een versterking van procesmanagement. Ervaring leert dat dit leidt tot dikke rapporten maar niet tot concrete oplossingen danwel aanpak van de ruimtelijke omgeving. Een bijdrage van de gemeente zou een combinatie van beiden moeten zijn.

Verder wordt benoemd dat er aandacht dient te zijn voor mogelijke effecten van een eventueel provinciaal beleid. Zo zal rigoureuze beleid consequenties hebben en gemeenten voor het blok kunnen zetten. De heren wijzen erop dat ambitieuze ruimtelijke plannen (ongeachte welke sector) met behulp van gemeentelijke grondpolitiek, en in sommige gevallen aangejaagd door de provincie, tot stand zijn gekomen in een meer florissante tijd. Dergelijke projecten hebben alleen wel een lange doorlooptijd. Inmiddels zijn gemeentelijke investeringen gedaan en is de realisatiefase van dergelijke projecten aangebroken in de huidige minder florissante tijd. Dit kan de gemeente in een lastig parket brengen. Vanuit dat perspectief wordt gesteld dat het onverstandig is om in deze huidige wat ongunstigere tijd te strakke plannen en maatregelen op te stellen, die nog steeds van kracht zijn wanneer meer voorspoedige tijden (met nieuwe kansen) aanbreken. Hier dient volgens de geïnterviewden dan ook rekening mee worden te gehouden door de provincie.

4.3.5 Gemeente Culemborg

De gemeente Culemborg heeft circa 27.000 inwoners en kent geen uitgesproken kantoorlocaties. Gegevens afkomstig van de gemeentelijke website geven aan dat 2110 bedrijven binnen de gemeentegrenzen aanwezig zijn die gezamenlijk circa 12.500 werkplaatsen creëren. Wanneer naar beleidsdocumenten aangaande kantoren wordt gekeken dan lijkt het erop dat er geen formeel beleid bestaat. Ook in de *structuurvisie Culemborg 2030* word geen specifieke aandacht besteed aan kantoren. Op basis van de gegevens afkomstig uit de database van Bak(2010) kan worden vastgesteld dat de omvang van de lokale voorraad circa 80.000 m² is waarvan 12,9% leeg staat.

Interview gemeente Culemborg

In de gemeente Culemborg wordt een onderscheid gemaakt tussen solitaire kantoren en kantoren die op bedrijventerrein gevestigd zijn. Met name op dat tweede type wordt volgens de geïnterviewde de laatste tijd steeds meer leegstand herkend. Vaak zijn dit de gebouwen die verouderd en incourant zijn. Leegstand wordt door de gemeente als vervelend ervaren maar niet als een groot probleem. Daarom wordt vooralsnog vastgehouden aan de lijn dat het voornamelijk een probleem is van de eigenaren. Deze houding wordt echter mede bepaald door het feit dat er weinig financiële armkracht voor handen is. Er is verder ook geen actief beleid binnen de gemeente voorhanden ten aanzien van kantoren in het algemeen en specifiek wat betreft de leegstand. Daarover zijn bij de gemeente ook geen exacte cijfers bekend.

Verder is de beschikbare plancapaciteit in de gemeente voor de nieuwbouw van kantoren beperkt. Er zijn een aantal kavels beschikbaar, gelegen in de omgeving van het station. Deze kavels zijn in eigendom van de gemeente. Verder is er ook nog een herontwikkelingsgebied waarbij een beperkte hoeveelheid ruimte is voor eventuele kantoorfuncties.

Oorzaken en oplossingen

Het probleem is beperkt in Culemborg en een belangrijke oorzaak daarvan is dat de gemeente zich al jarenlang behoudend heeft opgesteld. Daardoor zijn er geen wilde plannen met open financiële eindjes bedacht die nu problematisch kunnen worden. Het gokken van sommige gemeenten op toevalligheden, waarbij gehoopt wordt dat vanuit het niets een bedrijf aanklopt voor huisvesting, is volgens de gemeente geen goed beleid. Dat er op dit moment geen actief kantorenbeleid is, zegt volgens de geïnterviewde ook wat over de beperkte ernst van de situatie in Culemborg. Daarbij wordt gesteld dat de gemeente zich dan eerst dient te oriënteren op de koers die het met dergelijke beleid dan zou willen voeren. Toch betekent dat niet dat er totaal geen aandacht voor bestaat. Door middel van monitoring en het onderhouden van contacten met het bedrijfsleven, worden ontwikkelingen in de gaten gehouden.

Verder moet volgens de gemeente Culemborg het werkgelegenheids-argument verwaarloosd worden. Dit argument, vaak aangehaald als een reden om tot nieuwbouw van kantoorlocaties over te gaan, is volgens hen een zwakgebod. Het is namelijk veel belangrijker of een bedrijf regionale binding heeft en niet na vijf jaar weer vertrekt. Is dat het geval dan is het zaak om een bedrijf binnen de regio te behouden, en in welke gemeente dat specifiek gebeurt is dan minder relevant voor de werkgelegenheid van de regio.

Samenwerking

Doordat Culemborg op dit moment nog geen grote last ervaart van leegstand is de aanleiding om tot (intensieve) samenwerking over te gaan beperkt. Wanneer de gemeente de samenwerking aangaat met eigenaren van panden, dan moeten deze vooral faciliterend zijn. Dit kan tot stand komen door vragen te beantwoorden of een visie op te stellen. Een financiële bijdrage is echter uitgesloten, de financiën van de gemeenten laten dat simpelweg ook niet toe. Voordat die stap echter genomen zal worden dienen marktpartijen aan te tonen dat ze ook echt willen. Dit kunnen ze volgens de geïnterviewde doen door marktconform te handelen dan nu het geval is.

Wat betreft de samenwerking met overige gemeenten stelt de geïnterviewde dat deze (met betrekking tot andere sectoren) niet altijd optimaal is. Hij herkent een situatie waarbij afspraken worden gemaakt die niet veel meer waard blijken wanneer incidentele mogelijkheden zich voordoen (een groot bedrijf wat zich wil vestigen in de desbetreffende gemeente).

Rol Provincie

In het geval van Culemborg is er geen noodzaak tot een actieve restrictieve rol van de provincie. Wanneer door de geïnterviewde echter over de gemeentegrenzen wordt gekeken, dan wordt de noodzaak van een regierol van de provincie wel op waarde geschat. Zeker uit ervaringen met

buurtgemeenten over de gemaakte afspraken lijkt een hiërarchische rol ten behoeve van afstemming tussen de gemeenten voor de hand.

Verder stelt de geïnterviewde dat de huidige markt moet worden beteugeld. En daarbij is het schaalniveau waarop de provincie functioneert, het meest aangewezen volgens Culemborg. Een kanttekening die nog wel gemaakt wordt is dat het voor de herontwikkelingsprojecten soms van doorslaggevend (financieel) belang is dat kantoorfuncties mogelijk zijn.

4.3.6 Gemeente Barneveld

De bijzondere rol die gemeente Barneveld heeft in de Gelderse kantorenmarkt, is al enigszins aan bod gekomen in het achtergrondhoofdstuk. Wanneer naar de statistische gegevens (Bak, 2010) wordt gekeken dan blijkt dat er op een voorraad van 100.035 m² sprake is van een leegstandspercentage van 18,4%. In het achtergrondhoofdstuk bleek ondermeer al dat deze gemeente een relatief grote plancapaciteit voor kantoorruimte heeft opgenomen in haar bestemmingsplannen. Deze ambities zijn ook opgenomen in de beleidsdocumenten van de gemeente. Zo is in de *Structuurvisie Kernen Barneveld 2022* opgenomen dat werken en wonen voor de gemeente Barneveld onlosmakelijk verbonden zijn. Voor de huidige inwoners streeft de gemeente daarom naar een passend en gevarieerd aanbod, maar de werkgelegenheid moet ook evenwichtig meegroeien met de verwachte bevolkingsgroei. Die ambities worden door de gemeente Barneveld getypeerd als '*eigen ondernemers, regionale profilering en verbreding van het aanbod*'. Volgens de gemeente is een profilering in bedrijvigheid daarbij evengoed van belang. Het accent wordt daarom gelegd op de sectoren voedsel, transport en distributie en recreatie en toerisme. Deze profilering komt vervolgens ook weer tot uiting in de verschillende werklocaties (Gemeente Barneveld, 2011):

- Briellaerd Noord en Thorbeckelaan Noord vooral gericht op lichte milieucategorieën en met een hoge beeldkwaliteit en uitstraling;
- Columbizpark gericht op dienstverlenende bedrijven (kantoren);
- Harselaar Driehoek en Harselaar-Zuid worden gemengde bedrijventerrein met ruimte voor grotere en kleinere bedrijven, ook in de middelzware tot zwaardere categorieën. In Harselaar-Zuid is ruimte opgenomen voor de ontwikkeling van een agro-businesscluster (bedrijven gericht op de toelevering aan de agrarische sector of het verwerken van producten uit de agrarische sector);
- Harselaar West West is primair bedoeld voor de nieuwvestiging van BCA Autoveiling en een logistiek facility center. De gemeente wenst hier in samenwerking met de transportsector te komen tot een strategisch parkeerbeleid voor vrachtauto's. Het logistiek facility center is bedoeld als gemeenschappelijke plek voor meerdere bedrijven en moet het bestaande bedrijventerrein verlossen van de te grote parkeerdruk. Ook andere bedrijven zijn mogelijk in Harselaar West West.

Interview Gemeente Barneveld

In de gemeente Barneveld is sprake van een opvallend hoog leegstandspercentage, zo bleek eerder in dit onderzoek. In een gesprek met de gemeente blijkt dat dit percentage echter wel enigszins genuanceerd dient te worden. De leegstand wordt volgens de geïnterviewde namelijk voor een groot gedeelte bepaald door enkele leegstaande kantorenpanden, beide met een groot metrage. Deze panden genaamd Baronie en Binnenhof (aan de Baron van Nagellstraat) zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor 60% van de totale leegstand in Barneveld. Zij sluiten niet aan bij de vraag vanuit de markt en zijn toentertijd op risico gebouwd door de eigenaar. Dit houdt in dat de panden gebouwd zijn zonder dat er al een overeenstemming met een potentiële huurder was. Sinds de oplevering heeft er echter vrijwel geen enkele huurder in die panden gezeten en inmiddels zijn ze zodanig gedateerd dat de kans hierop ook steeds kleiner wordt.

Hoewel de gemeente niet (direct) de verantwoordelijkheid draagt voor de leegstand van deze panden wil ze wel lessen hieruit leren. Zodoende dient voorkomen te worden dat hetgeen wat

ontwikkeld gaat worden niet eenzelfde profiel krijgt. De gemeente heeft namelijk omvangrijke ruimtelijke plannen met de functie kantoren. Zo staat met Columbiz park een hoogwaardige kantoorontwikkeling van 4 hectare gepland die ruimte biedt aan maximaal 75.000 m² kantoren. Het bestemmingsplan dat deze gebiedsontwikkeling mogelijk moet maken ligt op dit moment bij de Raad van State. Uit het interview blijkt dat de verwachting van de gemeente is dat dit echter niet meer tot noemenswaardige problemen zal gaan leiden. Inmiddels is ook de helft van de kavels die beschikbaar zijn verkocht aan zowel lokale als regionale partijen.

De gemeente heeft begrip voor de verschillende reacties die de omvang van dit park -gezien de kantorenhistorie en omvang van de gemeente Barneveld- buitenproportioneel noemen. De fout die echter wordt gemaakt volgens de geïnterviewde is dat men niet ziet dat het kantorenpark onderdeel uitmaakt van een integrale gebiedsontwikkeling met een bovenregionale focus. Zo zijn er nog andere uitbreidingen gepland op het bedrijventerrein Hasselaar, waar het kantorenpark ontwikkeld zal worden. Zo staat in de toekomst een stoptreinverbinding gepland waarbij een station dient te worden geopend naast Columbiz park. Door de opwaardering van deze openbare vervoersknoop zal en een multimodale locatie ontstaan die als goed alternatief kan fungeren voor het nabijgelegen problematische knooppunt Hoevelaken. De komst van het station is op dit moment echter nog niet officieel vastgesteld, hoewel de intentie tot realisatie is uitgesproken door de betrokken partijen.

Oorzaken en Oplossingen

Voor de gemeente Barneveld is een belangrijke oorzaak van de structurele leegstand in de gemeente al genoemd, het bouwen op risico van kantoorpanden (met een grote metrage) die na oplevering vrijwel nooit verhuurd zijn. Afgezien van deze ontwikkeling stelt de gemeente dat de ontwikkeltijd van bedrijventerreinen en/of kantorenlocaties in veel gevallen vaak 7 tot 10 jaar duurt. Dit is een lange periode waar -bij wijze van spreke- een glazen bol gewenst is om te kunnen bepalen hoe een ruimtelijke ontwikkeling eruit moet komen te zien. De gemeente stelt in ieder geval dat er in Barneveld behoefte is aan een ander type kantoren. Kleinschalig van aard is bijvoorbeeld een aanbeveling die is voortgekomen uit een onderzoek naar wensen van eindgebruikers.

Verder ziet de gemeente oplossingsmogelijkheden door regionale afstemming. De plannen van Harselaar zijn bovenregionaal van aard en dienen een boost aan de regio te geven. Wanneer buurtgemeenten echter dezelfde plannen hebben kan dit een desastreus effect hebben. Vooralsnog heeft Barneveld het idee dat dit niet het geval is. Zo richt Ede zich volgens de geïnterviewde meer op grotere kantoorbehoevende bedrijven.

Het sloop-voor-nieuwbouw-concept wordt in de Barneveldse context minder bruikbaar geacht. Het voornaamst argument hiervoor is dat de projectontwikkelaar ontwikkelt voor de eindgebruiker in plaats van voor een belegger, aldus de geïnterviewde. Voor de bestaande panden zijn oplossingen alleen voorhanden wanneer afwaardering plaatsvindt. Maar ook dan blijven opties zoals transformatie lastig gezien planologische voorschriften op het gebied van geluid en milieu. Daarnaast is de ervaring dat grote partijen zich niet met lokale problematiek bemoeien maar zich richten op meer kansrijke panden uit hun portefeuille. Leegstand wordt in dat geval door de desbetreffende eigenaars voor lief genomen.

Samenwerking

De gemeente ziet geen noodzaak tot samenwerking wanneer het een uitbreiding of verplaatsing betreft van lokale partijen. Dat betekent echter niet dat samenwerking als overbodig moet worden beschouwd. Zo werkt de gemeente samen met makelaars om de beste verkoopstrategie te bepalen voor Columbiz park en zo bedrijven uit de regio te interesseren hiervoor. Verder wordt gesteld een afstemming over de kwantiteit aan kantoren als wenselijk kan worden betiteld maar tegelijkertijd wordt erkend dat dit een lastig proces is. In een breder kader wordt regionale samenwerking ook toegepast, *“dit is echter pas begonnen en het nut daarvan moet zich nog bewijzen”*. Barneveld zelf onderhoud ten behoeve van de geschetste plannen intensief contact met Apeldoorn maar ook Amersfoort. Verder is er natuurlijk het samenwerkingsverband Food Valley waarin Barneveld

participeert. Al deze relaties bestaan en zullen in de toekomst verstevigd worden is de veronderstelling van de geïnterviewde.

Rol Provincie

De gemeente Barneveld ziet eerder een rol weggelegd voor de regio dan voor de provincie. In eerste instantie zou de voornaamste taak van de regio het maken van een regionale scan zijn. Zo zal ook inzichtelijk worden waar op dit moment zich eventuele knelpunten bevinden. Vervolgens kan afstemming plaatsvinden om concurrentie te voorkomen. Wanneer de provincie toch handelend of beleidsmatig wil optreden, dan dient daar volgens de gemeente met name aandacht te zijn voor het onderscheid tussen herontwikkeling en nieuwbouw. Zo kan bijvoorbeeld een financiële bijdrage om transformatie mogelijk te maken.

Tot slot wil Barneveld nog wel de specifieke kenmerken van de regio en de gemeente zelf benadrukken. Hoewel er vanuit kwantitatief oogpunt sprake kan zijn van een vreemde situatie, blijkt er vanuit kwalitatief oogpunt dat het oude en nieuwe aanbod niet te vergelijken met elkaar valt. De gemeente constateert het probleem wat betreft het oude aanbod maar vraagt zich af wie daar nu verantwoordelijk voor is. Feitelijk is het een probleem van iedereen, zij het met verschillende belangen. Dat een onwelwillende eigenaar zijn niet courante pand niet wil/kan verhuren is voor de gemeente Barneveld alleen geen reden om evengoed probleemeigenaar te worden. De gemeente ziet daarom geen noodzaak om de economie niet te laten groeien, mede gesterkt door ontwikkelingen als een hoge verstedelijkingsdruk en een lokale bevolkingsgroei die nog aanhoudt tot 2030.

4.4 De visie(s) van overige bestuurslagen ten aanzien van de (Gelderse) kantorenmarkt

4.4.1 Provincie Utrecht

De kantorenvorraad in Utrecht bedraagt bijna 6 miljoen vierkante meter (Bak, 2010). Hiervan wordt volgens de beschikbare statistische gegevens iets meer dan 900.000 vierkante meter te huur dan wel te koop aangeboden. Op dit moment staat er dus een aanzienlijke hoeveelheid kantoorruimte leeg in de provincie. Daarnaast is er nog een grote – nog niet gerealiseerde - plancapaciteit. De harde en zachte planvoorraad bedraagt (een inventarisatie gedaan door de provincie Utrecht) bij de Utrechtse gemeenten ongeveer 1,6 miljoen vierkante meter, aldus het Economische Instituut van Bouw (EIB, 2011). Wanneer naar de historische ontwikkeling van deze kantorenvorraad wordt gekeken dan valt op dat er met name tussen 1990 en 2010 een erg sterke groei plaatsvond. Met behulp van het onderzoek van EIB wordt inzichtelijk dat de kantorenvorraad in 1990 een omvang had van 3,4 miljoen m². Dit betekent dat de voorraad in 20 jaar tijd is uitgebreid met bijna 2,6 miljoen vierkante meter. Tegelijkertijd is slechts 180.000 m² gesloopt of onttrokken aan de voorraad.

Op basis van deze gegevens is door de provincie Utrecht besloten om maatregelen te ondernemen. In de recente (2012) *provinciale ruimtelijke structuurvisie 2013-2028* staat geschreven dat “*in een provincie met grote druk op de ruimte een leegstand van kantoren op de schaal zoals deze zich nu voordoet uiteraard onaanvaardbaar is.*” Daarom wordt op een forse koerswijziging van het beleid ingezet waarbij gericht wordt op een vermindering van het aanbod. Dit betekent volgens de provincie niet dat nieuwe kantorenlocaties in het geheel niet noodzakelijk zijn: voor een goed functionerende economie is innovatief en kwalitatief hoogwaardig aanbod nodig, dat aansluit bij de vraag. Eventueel nieuw aanbod moet wel beperkt blijven tot enkele goed ontsloten locaties, daarom wordt in principe geen ruimte meer gereserveerd voor nieuwe, nog niet gerealiseerde, kantorenlocaties.

De provincie Utrecht wil op de Utrechtse kantorenmarkt vraag en aanbod zoveel mogelijk in evenwicht brengen, zowel kwantitatief als kwalitatief. Daarom wordt ook ingezet op sanering van het aanbod aan kantoren, daar waar sprake is van een forse leegstand. Met gemeenten en andere partijen gaan de provincie in overleg over het verder terugdringen van de plancapaciteit. Voorts

wordt gestimuleerd dat op bestaande kantorenlocaties kansen worden benut (herontwikkeling, transformatie, functiewijziging) om daarmee de kwaliteit en het functioneren van kantoorgebieden in onderlinge samenhang te verbeteren.

Interview Provincie Utrecht

De provincie Utrecht is op dit moment bezig met het duiden van de visie die de provincie heeft ten aanzien van de Utrechtse kantorenmarkt. Die kantorenmarkt bestaat voornamelijk uit een zestal kantorengemeenten, te weten: Utrecht, Nieuwegein, Houten, Stichtse vecht en Amersfoort en Heusden. Gezamenlijk vormen zij het grootste gedeelte van de Utrechtse kantorenvoorraad.

Hoewel de provincie zich aan het oriënteren is, bleek uit de vorige subparagraaf dat er desondanks wel beleid gericht op kantoren, verankerd is in de structuurvisie. Volgens de geïnterviewden moet dit beleid echter als onderdeel van het proces worden beschouwd. Feitelijk zijn het maatregelen die gezien moeten worden als *“het op de rem gaan staan”* totdat er een daadwerkelijke volledige visie is. De locaties die vooralsnog zijn aangewezen in de structuurvisie zijn dan ook eerder in het kader van stedelijke en mobiliteitsambities (bundelen van stromingen) tot stand gekomen. Het verkrijgen van een gehele visie op de juiste aanpak vergt echter meer tijd en wordt momenteel door middel van onderzoek achterhaald. De vragen die hierbij centraal staan volgens de geïnterviewden zijn gericht op welke instrumenten de provincie heeft en welke van die ook daadwerkelijk bij de provincie passen.

Hoewel er op dit moment dus nog geen volledige provinciale visie bestaat is er desondanks al wel sprake van een leegstandsaanpak in de provincie Utrecht. Zo kent de provincie, naast het terugschroeven van de programmering, een actief spoor waarbij onttrekken van de voorraad door middel van transformatie centraal staat. Dit beleid is oorspronkelijk voortgekomen uit de afdeling wonen en kent haar oorsprong dus niet zozeer vanuit de leegstandsproblematiek. De verwachting van de geïnterviewden is dat wanneer er een visie ontwikkeld is, deze aanpak ook gericht kan plaatsvinden. Deze vindt nu nog op pandniveau plaats maar zal dan meer gebiedsgericht van aard zijn.

Oorzaken en oplossingsmogelijkheden

Wat betreft de oorzaken stellen de geïnterviewden dat deze niet anders zijn dan elders. Wat voor de provincie Utrecht wel uniek is (ten opzichte van de provincie Gelderland) is de rol van de stad Utrecht als centrale kantorenstad met satellietsteden (en kantorenlocaties) daaromheen. Er is dus sprake van onderlinge concurrentie tussen die steden. Wat betreft mogelijke oplossingen is er door de provincie voorlopig gekozen voor het halt toeroepen van nieuwbouwplannen. Dit is gedaan door middel van de structuurvisie. Tijdens het interview blijkt dat dit feitelijk slechts een tijdelijke stap is. Onderwijl wordt verder onderzocht hoe de Utrechtse situatie dient te worden ingeschat. Dit wordt gedaan met behulp van SWOT-analyses van elke relevante kantorenlocatie in Utrecht.

Naast het afremmen van de nieuwbouw is de provincie Utrecht ook gefocust op de pijler transformatie. Hoewel dit niet als de ultieme oplossing beschouwd wordt, kan het volgens de provincie wel een bijdrage leveren. De markt lijkt daar echter nog niet volledig van bewust volgens de geïnterviewden. Een extra reden voor de provincie om duidelijk te maken dat het zeker wel kan, zonder daarmee direct in een financiële discussie te verzeilen. De provincie tracht zodoende vooral voorbeelden te genereren waarmee zichtbaar wordt er genoeg mogelijkheden bestaan. Daarnaast kan de kennis die wordt verkregen over het transformatieproces vervolgens weer worden gebruikt bij andere projecten. De resultaten van deze aanpak zijn ook redelijk positief volgens de provincie Utrecht. Inmiddels zit 35% van de onderzochte panden met behulp van een quick-scan, in een vervolgfase van transformatie.

Samenwerking

De provincie Utrecht ziet mogelijkheden om tot samenwerking te komen op verschillende vlakken. Bij elke vorm van samenwerking dient er echter wel voor gewaakt te worden dat de provincie uiteindelijk een probleemeigenaar wordt. Daarnaast zijn er nog meer valkuilen waar op gelet dient te

worden, aldus de geïnterviewden. In het geval van de provincie Utrecht is er in de samenwerking met gemeenten voor gewaakt om in een discussie over cijfers te verzanden. Zo is er voor een aanpak gekozen waarbij gezamenlijk met de gemeenten een analyse (kwantitatief & kwalitatief) van de kantorenmarkt gemaakt wordt. Doel hiervan is dat iedere betrokkene het eens is over de cijfers van de problematiek. In het vervolgproces is gekozen om de grote van kantoren(locaties) als leidraad te nemen. Zo wordt weer voorkomen dat gemeenten die geen kantoren hebben, toch invloed willen gaan uitoefenen. In het geval van de Provincie Utrecht helemaal een zinloze vertraging van het proces, gezien het restrictieve karakter van het kantorenbeleid wat is opgenomen in de structuurvisie.

Wat betreft marktpartijen ziet de provincie Utrecht vooral heil in een samenwerking waarbij hun rol faciliterend danwel stimulerend van aard is. De geïnterviewden stellen dat voor een stimulerende rol wel bestuurlijk draagvlak dient te zijn. In het geval van Utrecht wordt de noodzaak daartoe wel ervaren. Zeker doordat in het verleden is gebleken dat marktpartijen vaak wel initiatieven tonen maar ze niet altijd op waarde geschat worden door de betrokken gemeenten. Langdurige procedures maar ook bestuurlijke onwilligheid op gemeentelijk niveau, vormen daarbij blokkades en de provincie tracht (in afstemming met gemeenten) daar actief in te regisseren.

Hoewel een zo breed mogelijk gedragen oplossing daarbij de voorkeur geniet moet volgens Reurink niet vergeten worden dat gemeenten met “een *dubbele pet van financiële en ruimtelijke afwegingen zitten*” waardoor altijd een suboptimale oplossing zal ontstaan. Daarin kan de provincie een rol spelen aangezien de ervaring is dat marktpartijen graag duidelijkheid willen terwijl gemeenten deze niet altijd kunnen bieden. Daarom richt de provincie zich in eerste instantie op marktpartijen met creatieve ideeën. Volgens de geïnterviewden kan dit een proces soms wel onoverzichtelijker maken, zeker wanneer gelegenheidscoalities gemaakt moeten worden. De insteek van de provincie Utrecht is echter onveranderd en dat is om tot goede voorbeeldprojecten te komen. De beschreven werkwijze wordt daarbij als meest effectief beoordeeld om marktpartijen en gemeenten bewust te maken van de oplossingsmogelijkheden.

Een rol voor de provincie

Het invullen van de regierol blijkt voor de provincie Utrecht een continu proces van afwegingen. Allereerst een afweging tussen een aanpak van de structurele leegstand en de aanpak van toekomstige programmering. Voorlopig is die programmering in ieder geval (grotendeels) een halt toegezegd met behulp van de structuurvisie. Wat betreft de aanpak van leegstand is voortgeborduurd op een transformatiepijler die al langer bestond binnen het beleid van de provincie. Echter, ook hier spelen afwegingen een rol. Enerzijds over de invulling van de invulling van die rol (gericht op de gemeenten of op marktpartijen) en op welke schaal dit vervolgens plaats moet vinden (pandniveau of regionaal niveau). Op de vraag of het eigenlijk wel een taak van de provincie is om zo pro-actief aanwezig te zijn op deze markt wordt geantwoord dat een dergelijke rol gemotiveerd wordt door bestuurlijke keuze(s). Waar in ieder geval voor gewaakt dient te worden is dat het marktprobleem wordt overgenomen. Doel dient te allen tijde het creëren van een evenwichtige kantorenmarkt te zijn, aldus de geïnterviewden.

Wat van grote invloed is geweest bij de genoemde afwegingen is het signaal wat verkregen is uit de (Utrechtse) kantorenmarkt. Dat signaal, voornamelijk afkomstig van marktpartijen, kan omschreven worden met de stelling dat in principe alle hulp van alle overheden welkom is. Natuurlijk betekent dat volgens de geïnterviewden niet dat de rol van de provincie met financiële middelen ingevuld worden. Het (laten) uitvoeren van onderzoek en monitoring is in die zin eigenlijk ook al afdoende. Er is echter één ding wat marktpartijen echt verwachten en dat is helderheid over waar welke ontwikkelingen mogen en waar niet. De veronderstelling daarbij is dat anders deze marktpartijen niet die keuze kunnen maken wat ze met hun pand willen gaan doen (transformeren of herinvesteren).

De rol van de provincie zal verder gekenmerkt moeten worden door het verstrekken en delen van kennis. Dit kan bijvoorbeeld door middel van kennisteam, aldus de geïnterviewden. Dit is echter een relatief abstracte taak. Wanneer effectief en concreet handelen van de provincie wordt aangehaald

dan wordt transformatie als essentieel beschouwd. Dit gebeurt echter nog te weinig en daarom kiest de provincie daar voor een voortrekkersrol. Een rol die voor nu door de provincie Utrecht wordt opgepakt maar in de toekomst wellicht meer verschuift van pand- naar gebiedsniveau. De taak van de provincie ligt namelijk meer bij programmering volgens de geïnterviewden. Zoals eerder beschreven is de provincie ten behoeve van die taak bezig met een zoektocht naar de instrumenten waarmee daadwerkelijk het verschil kan worden gemaakt. Vervolgens gaat er vanuit een eigen analyse bepaald worden waar en wanneer je die instrumenten gaat inzetten, vanuit een hiërarchische positie. Echter wordt er door de geïnterviewden ook erkend dat er daardoor een spanningsveld bestaat met andere *rollen* van de provincie op het gebied van kantoren.

4.4.2 Provincie Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant kent een kantorenmarkt die gezamenlijk bijna 11% vormt van de landelijke kantorenvoorraad (FGHbank, 2011). Dit is gelijk aan een voorraad van circa 5.3 miljoen vierkante meter. Veel van deze voorraad is gelegen in de Brabantse Stedenrij. Binnen Noord-Brabant heeft Eindhoven (1,4 miljoen m²) daarbij het grootste percentage van de totale Brabantse kantorenruimte. Met de Technische Universiteit, Philips en TNO als stuwende krachten (en grote kantoorruimte-afnemers) is Eindhoven de stad van innovatie en technologie. Dat maakt de stad echter ook gevoelig voor conjunctuurschommelingen. Zo is door de economische crisis de vraag naar kantoorruimte in deze stad de laatste jaren scherp gedaald.

Verder heeft ook Den Bosch met een kantoorvoorraad van ongeveer 954.000 m² een behoorlijk aandeel van de voorraad. Dit komt mede doordat provinciehoofdstad herbergt Den Bosch diverse publieke instanties. Daarnaast is een relatief groot aantal vierkante meters in gebruik bij bedrijven uit de juridische sector, zoals het Gerechtshof. Breda heeft met ruim 174.000 inwoners een centrumfunctie voor West-Brabant en ligt op korte afstand van Rotterdam en Antwerpen. Deze centrale ligging in de Benelux is een belangrijk voordeel binnen de economische ontwikkeling van Breda. Naar inwoneraantal is Tilburg de zesde stad van Nederland, en de tweede stad in de provincie Noord-Brabant. Toch staat Tilburg niet bekend als een echte kantoorstad. Van oudsher is het echt een industriestad, maar dat imago probeert Tilburg de laatste jaren van zich af te schudden (FGHbank, 2011). Veel regionale kantoorgebruikers geven echter nog altijd de voorkeur aan steden als Breda, Den Bosch of Eindhoven. De totale kantorenvoorraad is met 490.000 m² dan ook gering te noemen vergeleken met het aantal inwoners.

Wanneer gekeken wordt naar de beleidsdocumenten van de Provincie Noord-Brabant dan blijkt dat in de meeste recente structuurvisie (Provincie Noord-Brabant, 2011). Door de provincie wordt geconstateerd dat het onderscheid tussen productie- en kantoorachtige bedrijven verdwijnt. Dit vergt meer nadruk op de te ontwikkelen kwaliteiten van werklocaties en meer samenwerking tussen gemeenten vanuit een gemeenschappelijk belang voor de werkgelegenheid. Daarnaast staat geschreven dat de provincie de ontwikkeling van bezoekersintensieve voorzieningen, kantorenlocaties, werklocaties en grootschalige recreatieve voorzieningen wil concentreren op goed ontsloten, multimodale plekken. Verder wordt het voornemen gemaakt dat op de regionale agenda's voor werken (vanuit een provinciaal belang) in ieder geval de volgende aspecten wordt opgenomen: de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar kantoorruimte.

In de Verordening ruimte Noord-Brabant 2012 worden deze voornemens uit de structuurvisie verder vormgegeven. Voor wat betreft de aanleg van nieuwe of de uitbreiding van bestaande bedrijventerreinen kantorenlocaties in de kernen in landelijk gebied geldt dat er vanuit zorgvuldig ruimtegebruik nog een specifieke eis is: er dient gezocht te worden naar vestigingsmogelijkheden in het bestaand stedelijk gebied van de kernen van de gemeente zelf en van de aangrenzende gemeenten alsmede naar vestigingsmogelijkheden op de regionale bedrijventerreinen zoals deze zijn aangewezen in de Verordening ruimte. De provincie vindt het van belang dat in de ruimtebehoefte aan bedrijventerreinen en kantorenlocaties zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin wordt voorzien en dat een substantieel deel hiervan gerealiseerd wordt door verouderde bedrijventerreinen en kantorenlocaties te herstructureren. Zo wordt het ruimtegebruik op bestaande

en nieuw aan te leggen bedrijventerreinen en kantorenlocaties geïntensiveerd en ontstaat meervoudig ruimtegebruik.

Interview Provincie Noord-Brabant

Voor de provincie Noord-Brabant is er volgens de geïnterviewden enigszins sprake van een vergelijkbare situatie op de kantorenmarkt als voor de provincie Gelderland. Daarbij wordt de vergelijking getrokken met Eindhoven als het *Arnhem van Brabant*. Hiermee wordt voornamelijk bedoeld op de omvangrijke leegstand die beide steden hebben. Ook is er een parallel te trekken op de actieve houding die beide gemeenten hebben om leegstand te bestrijden. Een dergelijke actieve houding is volgens de provincie Brabant ook te herkennen bij de andere Brabantse steden die een omvangrijke kantorenvoorraad hebben en met leegstand kampen.

Doordat in de week voorafgaand aan het gesprek het kantorenconvenant (zie paragraaf 2.6.2 en bijlage II) openbaar is gemaakt komt dit document gedurende het gesprek uitgebreid ter sprake. Over het algemeen wordt vastgesteld dat het convenant juridisch gezien niet erg sterk is. De afspraken en verplichtingen die er in staan opgenomen zijn in de provincie Brabant al geregeld of inmiddels geagendeerd. Volgens de geïnterviewden is het document te vrijblijvend betiteld en de voornaamste reden hiervoor is dat het is opgesteld door belangenbehartigers zoals het IVBN (paragraaf 4.5.6) en het IPO (paragraaf 5.5.2). Zij vertegenwoordigen de uiteenlopende belangen van talloze bellegers en de twaalf provincies. Daardoor wordt het maken van restrictieve afspraken erg lastig. Desondanks wordt het convenant niet als waardeloos beschouwd. Het wordt gezien als een aanzet tot verdere intensieve samenwerking; een samenwerking tussen verschillende partijen die in de toekomst nog veel vaker gaat voorkomen, zo luidt de verwachting.

Op basis van de vorige subparagraaf werd al vastgesteld dat de provincie in verschillende beleidsdocumenten aandachtspunten ten aanzien van de kantorenmarkt heeft geformuleerd. Desondanks blijkt uit het interview dat er tot dusver weinig concrete vervolgstappen hebben plaatsgevonden. Dit kwam ook mede doordat de grotere steden zelf al meerdere stappen hadden ondernomen. Daarbij was de benodigde bestuurlijke aandacht hiervoor ook niet aanwezig. Inmiddels is die aandacht voor de problematiek er wel. Echter lang niet altijd is er op zowel bestuurlijk als politiek vlak zicht op de daadwerkelijke situatie. Dit heeft vaak te maken met een gebrek aan beschikbare kennis.

Oorzaken & oplossingen

Tijdens veel gesprekken met de verschillende netwerkactoren worden de economisch barre omstandigheden aangehaald als een oorzaak van de huidige problematiek, zij het een beperkte. Ook de provincie Brabant erkent dat, al zien zij daardoor juist ook mogelijkheden. Gemeenten worden daardoor namelijk gedwongen om kritisch te zijn en keuzes te maken ten aanzien van hun kantorenvoorraad. Verder wordt aangehaald dat er voor oplossingen zowel op lokaal als provinciaal niveau bestuurlijk draagvlak moet zijn. Oplossingen gaan namelijk vaak gepaard met pijnlijke financiële keuzes. Daarnaast moeten de eigenaren ook medewerking verlenen. Dit gebeurt tot dusver lang niet altijd. Dit heeft volgens de geïnterviewden te maken met het moeizaam accepteren van de huidige situatie, dit is nog lang niet altijd bij iedereen gebeurd. Wanneer dit gebeurd is, kan het volgens de geïnterviewden ook relatief snel gaan. Dit proces is een kwestie van tijd en dat is helemaal niet zo verkeerd volgens de provincie. Wanneer ineens een belegger met een grote portefeuille ineens omvalt dan zal dat namelijk ook tot problematische taferelen leiden.

Samenwerking

De samenwerking met de zogenaamde grote B5 steden vindt plaats op verschillende beleidsterreinen waaronder de kantorenmarkt. Er wordt daarbij voor een geleidelijke koers gekozen door de provincie. In overleg wordt op regionaal niveau gesproken en afspraken gemaakt. De houding van de provincie daarbij is dat de gemeenten de problematiek hebben en ook over de meeste kennis beschikken. Zij dienen daarom in eerste instantie zelf door middel gezamenlijk overleg tot oplossingen te komen wat betreft nieuwbouw. Daarmee wordt de problemen niet gebagatelliseerd.

maar wel in de juiste verhouding gezet, aldus de geïnterviewden. Mochten ze er vervolgens niet uitkomen dan kan de provincie altijd nog ingrijpen.

Wat betreft leegstand wordt evenmin intensief samenwerking gezocht met de verschillende Brabantse steden die hiermee kampen. Dit komt mede doordat de desbetreffende gemeenten vaker al veel langer hiermee aan de slag zijn. Deze manier van werken wordt ook door die gemeenten over het algemeen gewaardeerd is de indruk. Wel constateren ze dat de hulp van de provincie steeds vaker gevraagd, een situatie die vroeger bijna ondenkbaar was.

Rol provincie

Uit het voorgaande thema samenwerking blijkt wel dat de houding van de provincie Noord-Brabant relatief terughoudend is. Wat betreft de toekomstige plancapaciteit zien zij een rol voor zichzelf weggelegd, enkel als de provincie er niet uitkomt. Wat betreft de leegstand echter niet. Wel wordt er door de provincie als een soort van adviesorgaan opgetreden die betrokken een spiegel voorhoudt en erop let de problematiek geagendeerd wordt en dat er regionale afspraken komen. De verwachting is bij de geïnterviewden dat deze rol in de toekomst zal toenemen omdat de roep om regionale afstemming steeds groter wordt.

Verder ziet de provincie Noord-Brabant een taak gelegen in het onderhouden van contacten met andere provincies ten aanzien van deze problematiek, ondermeer om beleidsconcurrentie te voorkomen. Dit gesprek wordt dan ook gezien tot een bruikbare aanzet daartoe, zeker gezien de enigszins vergelijkbare situatie waarin zowel de provincie Gelderland als Noord-Brabant mee kampen.

Tot slot wordt gesteld dat de gehanteerde aanpak in een zekere zin wel afhankelijk is van bestuurlijk draagvlak. Er bestaat een mogelijkheid er met andere bestuurders voor een andere aanpak zou worden gekozen. Dit is een veronderstelling maar illustreert echter wel dat de problematiek op de kantorenmarkt een belangrijk onderwerp is, maar dat het wel in de juiste verhouding geplaatst dient te worden.

4.4.3 Stadsregio Arnhem-Nijmegen

Uit het gesprek met de Stadsregio wordt duidelijk dat de problematiek van de kantorenmarkt in Gelderland, de kerntaken mobiliteit, ruimte, wonen en werken van de stadsregio raakt. Daarom zijn er binnen de regio initiatieven ontplooid om te bepalen wat de toegevoegde waarde van de Stadsregio bij deze problematiek kan zijn. Tijdens dit proces is echter naar voren gekomen dat er geen draagvlak bestaat voor handelend optreden door de Stadsregio onder haar aandeelhouders (zie onderstaande figuur). De bijbehorende argumentatie van het merendeel van deze aandeelhouders luidt dat er geen sprake is van een (groot) probleem. Daarom is besloten dat er vanuit de Stadsregio geen afspraken danwel acties worden ondernomen ten aanzien van de kantorenmarkt.

De verschillende gemeenten die onderdeel uitmaken van de stadsregio.	
Arnhem	Nijmegen
Beuningen	Overbetuwe
Doesburg	Renkum
Duiven	Rheden
Groesbeek	Rijnwaarden
Heumen	Rozendaal
Lingewaard	Ubbergen
Millingen aan de Rijn	Westervoort
Montferland	Wijchen
Mook en Middelaar	Zevenaar

Oplossingen en oorzaken

Het is voor de stadsregio niet relevant om nader in te gaan op de oorzaken van de problematiek. Zeker gezien het standpunt van veel van haar aandeelhouders wat dus luidt dat er geen sprake is van een omvangrijk probleem. Vanuit dat perspectief is door de interviewer besloten dat het niet zinvol is om vervolgens verder in te gaan op dit thema.

Samenwerking

De Stadsregio is een regionaal samenwerkingsverband tussen twintig Nederlandse gemeenten. Mocht er in de toekomst eventueel een draagvlak bestaan voor het beleidsmatig optreden van de Stadsregio, dan zou mobiliteit, ruimte, wonen en werken graag in samenwerking met de provincie worden gedaan. Dit is dan ook in lijn met de werkzaamheden van de Stadsregio op andere beleidsterreinen waarbij ook veel gebruik van samenwerking met andere partijen wordt gemaakt.

Een voorbeeld van deze samenwerking, die tevens ook gerelateerd is aan de kantorenmarkt, is de vastgoedrapportage. In samenwerking met andere partijen zoals TCN en de Kamer van Koophandel wordt een jaarlijks onderzoek gedaan naar trends en ontwikkelingen op het gebied van de regionale vastgoedmarkt. Zodoende bestaat er door de Stadsregio wel zicht op de situatie.

Rol provincie

De Stadsregio houdt zich te allen tijde aanbevolen voor de uitwisseling van informatie omtrent dit maatschappelijk vraagstuk. Het vergaren van kennis, wat ook door middel van de vastgoedrapportage gerealiseerd wordt, zorgt er namelijk voor dat de Stadsregio goed zicht op de markt heeft en haar aandeelhouders eventueel over belangrijke trends kan informeren.

Tot slot wordt door de geïnterviewde aangegeven dat een rol van de Provincie zich voornamelijk dient te concentreren op afstemming tussen gemeenten en het functioneren als klankbord voor andere betrokkenen. Het is een taak die de Stadsregio hoogstwaarschijnlijk ook op zich had genomen, wanneer daar draagvlak voor was geweest.

4.5 Visie(s) van marktpartijen ten aanzien van de kantorenmarkt

4.5.1 Makelaar A

Uit het gesprek met deze makelaar blijkt dat zij vanuit hun positie in de markt, een breed besef zien ontstaan waaruit blijkt dat er sprake is van een groot structureel probleem. Waar tot voor kort nog in grote mate sprake is van een ontkennende houding bij partijen, lijkt inmiddels vrijwel iedereen van de ernst doordrongen. Opdrachtgevers van de geïnterviewden worden realistischer en beseffen dat er enorme veranderingen in de markt hebben plaatsgevonden. Tijden waarbij door eigenaars eerst op rendement werd gestuurd (en later nog op cashflow) behoren voor een groot gedeelte tot het verleden. De mogelijkheden om noodzakelijke acties opnieuw uit te stellen zijn voor deze partijen inmiddels verdampt en dat biedt kansen om tot oplossingen te komen voor een gedeelte van de voorraad. Oplossingen die overigens wel slechts structureel van aard zijn, aldus de geïnterviewden.

Wat betreft de voorraad stellen de geïnterviewden dat de grootste problematiek verwacht kan worden met gebouwen die ongeveer 10 jaar geleden werden gebouwd. Deze waren destijds kwalitatief redelijk te noemen, kennen nog een hoge boekwaarde, maar hebben door veranderende gebruikerseisen inmiddels amper een toekomstperspectief. Dit geldt helemaal wanneer deze gebouwen zich bevinden op een locatie met veel monofunctionaliteit. In die zin stellen de geïnterviewden dat dergelijke gebouwen die nu al als slecht kunnen worden getypeerd, in de nabije toekomst heel snel slechter zullen worden. Zeker omdat er een terugkerende trend wordt waargenomen waarbij de kantoorgebruikers weer terug naar de stad willen, en in veel gevallen bereid zijn om daarbij een gebrek aan parkeerruimte voor lief te nemen. De vraag naar deze panden zal dus minimaal worden.

Oorzaken en oplossingsmogelijkheden

Allereerst kan er volgens de makelaar de vraag worden gesteld wat nu het probleem daadwerkelijk is voor de maatschappij. Daarbij is natuurlijk een onderscheid zichtbaar tussen het conjuncturele en structurele aspect van het probleem. Toch mag (moet) het vooral als een probleem van de markt worden beschouwd. Het gevaar ligt echter in de passieve houding die marktpartijen lange tijd hebben gehad ("wie het weet mag het zeggen"). Dit betekent volgens de geïnterviewden echter niet dat daardoor een publieke partij als de provincie probleemeigenaar worden.

Wat betreft de oplossingen is het eerst zaak om te stoppen met kwantiteit en te beginnen met kwaliteit. Hoewel de kantorenmarkt in de media op dit moment een *hot item* is, lijkt vooral de factor tijd een belangrijke rol te spelen bij het maken van die kwaliteitsslag. Vanuit de markt komen dan vanzelf goede oplossingen.

Dat is een proces wat al gaande is. Zo hebben verschillende eigenaren inmiddels voorgesteld om hun pand te transformeren naar een bedrijfsverzamelgebouw of atelier. De mogelijkheden voor dergelijke opties zijn echter beperkt, zeker wanneer er geen goede marketingstrategie voor is. Andere veelvoorkomende opties zijn wonen, zorg en studentenhuysvestiging, maar ook hiervoor geldt dat deze opties relatief snel verzadigbaar zijn. Voordat dergelijke transformaties van start kunnen gaan dienen er volgens de makelaar eerst afwaarderingen plaats te vinden. Een proces waar overigens niet al te licht over gedacht dient te worden. Echter is dit wel een belangrijke voorwaarde voordat de aanbodkant kan worden aangepakt. Wanneer dit gebeurd zal er uiteindelijk schaarste gecreëerd worden, een oplossing waarbij de markt gebaat is.

Voor een stabiele en gezonde kantorenmarkt in de toekomst stelt de makelaar dat er veel meer dient te worden ingespeeld op de wensen van de gebruiker. Voornaamste aandachtspunten hierbij zijn de mogelijkheden om kwaliteit en thematisering te realiseren. Daarnaast dient er een gerichte focus op het bestaand gebied te bestaan. Het ABC beleid (Het ABC-beleid is Rijksbeleid dat arbeids- en bezoekersintensieve bedrijven en voorzieningen koppelt aan goed door het openbaar vervoer ontsloten locaties. Vervolgens wordt door het aanreiken van maximale parkeernormen het autoverkeer beteugeld.) heeft al vroeger veel bedrijven *weggeduwd* naar de randen van de stad mede door die strenge parkeernormen, aldus de geïnterviewden. Langzamerhand valt er echter een trend te ontstaan waarbij deze kantoorgebruikers weer terugkeren. Voornaamste oorzaak die hierbij wordt genoemd is de grote mate van monofunctionaliteit op de B en C gebieden. De geïnterviewden stellen daarom ook dat optimalisering van bestaand gebied voorrang dient te krijgen. Leidend daarbij dient het nieuw-voor-oudprincipe te zijn waarbij gebouwen in de binnenstad (zonder historische waarde) kunnen worden vervangen, voor nieuwe panden.

Hoewel de focus dus op bestaande bebouwing dient te liggen wordt een totale nieuwbouwstop als onverstandig beschouwd. De eisen aan kantoren veranderen continue en kunnen niet altijd gereguleerd worden. Zorgen om nieuwe locaties waar geen vraag naar is zijn daarbij niet nodig. Marktregulatie zorgt er wel voor dat er geen nieuwe onnodige nieuwbouw plaatsvindt. De rol van banken is namelijk essentieel en zij zijn terughoudend geworden met de financiering van vastgoed. Door lessen geleerd uit het verleden, zullen deze niet zo snel investeren in vastgoed wat niet courant zal blijken.

Samenwerking

Op het gebied van samenwerking hebben de geïnterviewden veel contact met de gemeente Arnhem. Deze contacten zijn vooral bedoeld om de faciliterende rol van makelaars ten aanzien van het proces te vergroten. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting door te helpen met het ontwikkelen van quick-scans. Wat betreft de samenwerking met andere partijen stelt de makelaar dat eigenaars met lichte tegenzin meewerken, enkel omdat er op dit moment toch geen vraag is naar het kantoor wat in hun bezit is.

Er dient echter wel een onderscheid te worden gemaakt tussen het type eigenaars. De particuliere beleggers zijn namelijk over het algemeen wel bereid om mee te werken. Wat betreft de spaarfondsen blijkt dat er wel goede intenties zijn maar dat er veelal geen geld voor handen is. De buitenlandse eigenaren zijn het meest lastig om te overtuigen tot een nieuwe investering in het

bezit. Zij beschikken vaak over vele kantoorpanden en kiezen dan liever voor een investering in de panden die het meest kansrijk zijn.

Rol provincie

Wat betreft de rol van de provincie stellen de geïnterviewden dat alle betrokkenen in principe al bezig zijn met het oplossen van de problematiek. Zowel de gemeente, als de samenleving, als de projectontwikkelaars willen in principe geen nieuwbouw meer realiseren. Om als provincie zijnde op financiële wijze een vorm van ondersteuning te creëren, daar zijn de geïnterviewden geen voorstander van. Argumentatie hiertegen kan volgens beide heren gevonden worden in het feit dat de provincie ook geen winstafdracht kreeg op het moment dat de markt wat florissante tijden beleefde. De huidige situatie kan simpelweg beschouwd worden als de gevolgen van het ondernemersrisico. En wanneer de provincie toch tot financiële ondersteuning overgaat dan is het zeer onduidelijk een provincie in dat geval zou moeten financieren.

De makelaar ziet eerder een faciliterende rol voor de provincie weggelegd. Zo kan de provincie er zorg voor dragen dat de kaders goed zijn door aan te wijzen waar de ontwikkelingen mogen en kleinschaligheid te waarborgen. Dergelijke (beperkte) afstemming tussen een aantal gemeenten kan tevens van belang zijn met betrekking tot de nieuwbouwplannen. Daarnaast zou idealiter elk gebied een eigen typologie huurder moeten creëren zodat concurrentie tussen gemeenten afneemt. Er dient voorkomen te worden dat elk dorp en elke stad een *“op zichzelfstaand koninkrijk”* aan het bouwen is terwijl het versterken van bestaand gebied een hogere prioriteit verdiend volgens de geïnterviewden. De provincie heeft een bepaalde status (maar impliciet ook een gebrek aan instrumenten) waardoor een dergelijke faciliterende rol het meest voor de hand liggend is. Mochten er toch financiële middelen worden ingezet dan zouden de geïnterviewden die vooral richten op maatregelen in de procedurele hoek. Hierbij valt te denken aan het verkorten van procedures en het creëren van expertise. Doel hiervan is om duidelijkheid naar de markt te creëren, waarna de markt zelf de rest dient te doen.

4.5.2 Makelaar B

De rol van deze makelaar bij de (Gelderse) kantorenmarkt kan getypeerd worden als een intermediair die adviezen verstrekt. Dankzij die functie, maar ook door een uitgebreide onderzoeksafdeling, bestaat een goed inzicht in de huidige kantorenmarkt. Met behulp van deze kennis stelt dhr. Smits dat in principe alle marktpartijen zich bewust zijn van de situatie. Echter, het is niet zo dat die bewustwording leidt tot dezelfde acties, hetgeen volgens hem te maken heeft met de verschillende typen eigenaars.

Zo herkent de geïnterviewde een type eigenaar die –ter illustratie- vrijwel elke dag langs het kantorenpand komt en daardoor ook meer binding ermee heeft. Een dergelijke eigenaar is daardoor eerder geneigd om zijn/haar verlies te nemen of actie te ondernemen. Eigenaren zoals pensioenfondsen zijn meestal ook bereid tot investeren, problematischer zijn echter de particuliere beleggersfondsen. Smits illustreert dit met een voorbeeld van een Berlijnse arts die ooit een bepaald bedrag heeft geïnvesteerd. Voor deze participant staat het rendement al tijden onder druk, terwijl dan een verzoek komt om te herinvesteren, zodat het pand verbeterd kan worden. Daar is vaak geen animo voor waardoor *“een dergelijk pand eigenlijk op slot gaat.”*

Hier zit volgens de geïnterviewde ook belangrijk aspect van het probleem in verscholen. Er zijn in de Nederlandse markt veel buitenlandse investeringen gedaan die al vanaf 1000 euro mogelijk waren. Het is in deze weinig florissante tijden lastig om die *Berlijnse arts* ervan te overtuigen dat in Gelderland wat dient te gebeuren. Veel participanten nemen dan eerder hun verlies.

Verder wil de geïnterviewde graag wat nuances brengen in het heersende beeld dat de kantorenmarkt als geheel in een moeizame situatie verkeerd. Er bestaat differentiatie in de verschillende regio's en gebieden. Natuurlijk staat vrijwel overal de prijs onder druk, door het gebrek aan schaarste. De makelaar constateert echter dat met name kantoren in de stationsgebieden het

behoorlijk goed doen. Over het algemeen wordt de vuistregel dan ook gehanteerd dat een derde van de markt als positief kan worden bestempeld, een derde als kansloos, en een derde heeft investeringen nodig. Een tweede nuance is echter minder rooskleurig. Deze luidt dat er ook nog veel verborgen leegstand bestaat die in de komende jaren pas zichtbaar op de markt komen, wanneer huurcontracten aflopen. De kans bestaat daarbij dat de totale leegstand gaat oplopen naar 9 miljoen.

Oorzaken en oplossingen

Wanneer een verdieping plaatsvindt over de verdeling van de markt, zoals deze eerder tijdens het interview werd gedaan, dan komt natuurlijk het kansloze gedeelte van kantoren aan bod. Een percentage hiervan (de meningen over de exacte hoeveelheid lopen uiteen) komt in aanmerking voor transformatie. Voor de overige panden is de toekomst weinig rooskleurig en zal zelfs het afwaarderen geen soelaas bieden. Dit komt doordat deze panden gesitueerd zijn in monoculture omgevingen rondom de stad. Ze zijn daardoor weinig aantrekkelijk en bieden verder weinig mogelijkheden voor gebruikerseisen ten aanzien van duurzaamheid of flexibel werken. Daarnaast gaat het afwaarderen van dergelijke panden ook zeer geleidelijk. Dit is volgens deze makelaar niet zo vreemd, veel partijen zijn simpelweg niet in staat om percentages oplopend tot 30 % in één keer af te lossen. In de praktijk constateert het makelaarskantoor dat dit daarom vaak in stappen van 5% per jaar gebeurt. Het gevolg daarvan is dat er door een neergaande markt achter de feiten wordt aangelopen, aldus de geïnterviewde.

Op het gebied van oplossingen ziet de geïnterviewde heil in innovatieve concepten waarbij bouwers ook verantwoordelijk zijn voor het onderhoud. Nu is er bij nieuwbouw vaak sprake van een situatie waarbij een bouwer het pand realiseert maar daarna geen enkele betrokkenheid meer heeft. Wanneer de bouwer dan wel eigenaar meer verantwoordelijkheid ten aanzien van het pand heeft is de ervaring dat dit ten goede komt van de kwaliteit.

Wat betreft oplossingen wordt in de vorm van transformatie vooral aan functies als een hotel, zorg of woningvestiging gedacht. Gebouwen die hiervoor in aanmerking komen dienen vaak wel eerst fors te worden afgewaardeerd. Dat kan problematisch zijn zoals eerder is beschreven. Het scheelt wel dat de huidige neergaande markt resulteert in een grotere bereidheid tot dergelijke transformaties, zij geven namelijk een grotere kans op rendement. Verder blijkt uit ervaring dat de kantoorpanden met relatief weinig vierkante meters met behulp van de nodige creativiteit nog wel mogelijkheden hebben. De grotere panden (vanaf 8.000 m² tot 14.000 m²) zijn echter problematisch.

Mede daardoor zullen er panden in de toekomst overblijven die niet voor transformatie geschikt zijn maar toch perspectieven hebben. Er is voor dergelijke panden simpelweg geen directe oplossing voor handen en daardoor speelt de factor tijd een rol. Het beste is daarom volgens de geïnterviewde om in dat geval de focus niet op het pand te richten, maar meer op gebiedsniveau inzichtelijk te maken wat mogelijk is.

Samenwerking

De makelaar ziet een toegevoegde waarde in samenwerking tussen betrokken actoren. Als organisatie zelf wordt door de makelaar geparticipeerd in een initiatiefgroep voor een locatie waar zowel eigenaren, makelaars en gemeente plaats in neemt. De ervaring met deze vorm van samenwerking is redelijk positief, al verloopt hij ook moeizaam. Dit komt mede doordat er weinig middelen bij de meeste betrokkenen voor handen zijn. Daarnaast is ook de bereidheid niet bij elke betrokkenen even groot, zoals eerder al duidelijk werd.

Dit heeft volgens de geïnterviewde wel gevolgen voor het succes van een dergelijke initiatiefgroep. Volgens hen dient minimaal 85% procent van de betrokken eigenaren mee te doen om het project kans van slagen te geven. Anders wordt zogenaamde free-riders-probleem ook te groot. Wanneer een dergelijke initiatiefgroep echter gerealiseerd kan worden dan kan de aantrekkelijkheid van de desbetreffende locatie ook daadwerkelijk verbeterd worden. Met name wat betreft vaak problematische elementen zoals het openbaar vervoer en de mogelijkheid om te parkeren.

Rol provincie

De makelaar stelt dat de kantorenmarkt op dit moment erg overspannen is. Een belangrijk middel om hier wat aan te doen is het sturen van schaarste. Daar ziet hij een rol voor de provincie bij weggelegd in relatie tot de gemeenten. Hij stelt daarbij dat gemeenten financiële belangen hebben (zowel nu als in het verleden) en daardoor een strakke regie nodig hebben. De problematiek is namelijk ook voor een (weliswaar beperkte aldus Smit) gedeelte ontstaan door het optimaliseren van gronduitgifte. Mede door een dergelijk gedrag is de situatie voor sommige gebieden extra problematisch.

Een strakke regie door de provincie dient volgens de geïnterviewde op een aantal pijlers te rusten. Allereerst zal de nieuwbouw drastisch beperkt moeten worden. Daarbij dienen de hoogste en meest brede eisen met betrekking tot duurzaamheid de norm te zijn voor de nieuwbouw die nog wel gerealiseerd mag worden. Een nieuw gebouw moet ook over tien jaar nog toekomstperspectief hebben, zij het in nieuwe functie. Verder dient voorkomen te worden dat elke gemeente zich richt op dat ene bovenregionale bedrijf en daarom met elkaar concurreert. Daarom luidt het advies om gemeenten te laten kiezen voor een beperkt aantal goede en unieke locaties waar kantoren gerealiseerd kunnen worden. Een voorbeeld daarvan is een centrumlocatie en een auto-locatie. Daarbij kan thematisering, mits mogelijk, ook een versterkend effect te weeg brengen en tegelijkertijd concurrentie verminderen.

De geïnterviewde beseft dat dit een lastige opgave kan zijn. Elke gemeente heeft de ambitie om te groeien en ziet werkgelegenheidsgroei en inkomsten zo verdwijnen. Toch pleit hij voor wat meer realisme. Gemeente zouden meer focus moeten hebben op het versterken van het type bedrijvigheid wat sterk is. De ambitie van elk dorp om een bovenregionaal bedrijventerrein te hebben is niet reëel en komt voornamelijk voort uit financieel gewin. Om een dergelijke prikkel te ontmoedigen kan een regionaal fonds wellicht uitkomst bieden. Hierin komt een gedeelte van de gronduitgifte-opbrengsten die vervolgens weer verdeeld kunnen worden over lokale overheden in de nabije omgeving.

Wat betreft de bestaande bebouwing is de behoefte aan een restrictieve houding juist niet nodig. Flexibiliteit kan in dat geval meer mogelijkheden betekenen. Daarbij wordt geadviseerd rekening te houden met een omslagpunt van 30% leegstand, dit is voor deze makelaar namelijk het keerpunt of een locatie nog enigszins potentie heeft. Neemt het percentage namelijk verder toe, dan kan het gebrek aan dynamiek als een blokkade werken voor eventuele nieuwe partijen.

4.5.3 Eindgebruiker (VGZ)

VGZ was enkele decennia geleden een samenwerkingsverband van enkele regionale verzekeringsmaatschappijen, maar is sindsdien uitgegroeid tot een van de grootste landelijke zorgverzekeraars. Door een fusering met een aantal andere organisaties ontstond vervolgens de behoefte aan een nieuw hoofdkantoor. De keuze viel in 2009 op een kantoorlocatie op Arnhem-centraal. In 2011 werd door nieuwe wetgeving een de fusering van zorgverzekeringsmaatschappij en een schadeverzekerings-maatschappij niet langer toegestaan. VGZ kwam daardoor weer op eigen benen te staan maar heeft het kantoor in Arnhem weten te behouden.

Voordat de keuze viel op de kantorentoren op Arnhem Centraal zijn er door VGZ wel een aantal afwegingen gemaakt. Zo werd er ondermeer besloten dat de reistijd van haar personeel niet met meer dan één uur mocht toenemen. Een ander criteria was kostenbesparing. Ook werd een voorkeur uitgesproken voor een stationslocatie, wat een continuering zou zijn van eerder huisvestigingsbeleid. Daarbij zijn ook criteria als de aanwezigheid van goede uitvalswegen, een redelijke parkeernorm en imago van het pand ook meegenomen in de afweging werden.

Zodoende kwam de gefuseerde onderneming uit bij de huidige locatie. Overigens is volgens de geïnterviewde een nieuwbouwlocatie op IJsseloord II ook overwogen. Dit had voornamelijk te maken met de wens om een pand dan zelf een bepaald imago te kunnen geven. Deze locatie viel echter al snel af.

Kantoorgebruik

Voordat er sprake was van een mogelijke fusering ontstond bij VGZ in 2008 een nieuw huisvestigingsbeleid. Dit beleid was ontwikkeld nadat werd geconstateerd dat de huidige manier van kantoorinrichting beter en efficiënter kon. Dit inzicht werd verkregen uit de bestudering van het toenmalige kantoorgebruik. Daaruit bleek ondermeer dat de bezettingsgraad zeer laag was en dat er geen sprake was van een efficiënt ruimtegebruik. Daarom werd besloten dat wanneer er sprake zou zijn van nieuwe locatie, dit nieuwe kantoorconcept ook zou worden toegepast.

Op het moment dat er daadwerkelijk een nieuw kantoor in Arnhem werd gekozen was het daarom een logische vervolgstap dat ook een nieuw kantoorconcept zou worden geïmplementeerd. Bij dit nieuwe concept werd de bezettingsgraad leidend voor de totale inrichting. Hieruit kwam voort dat er geen individuele werkplekken voor het personeel kwamen, ongeacht welke functie werd bekleed binnen de organisatie. In plaats daarvan kwamen taakgerelateerde werkplekken die pasten bij specifieke werkzaamheden.

Behalve het invoeren van dit concept werd ook besloten tot de overgang op Het Nieuwe Werken (HNW). Bij HNW gaat het om een andere manier van denken over in- en vervulling van de functie. HNW heeft een behoorlijke impact op de werkwijze, mens en gedrag en aansturing van het management dat veel meer gericht zal zijn op resultaat (Van Haaren, 2010). De veronderstelling was daarbij dat hierdoor een verandering in cultuur en gedrag bewerkstelligd kon worden waarmee tevens de beheerkosten en huisvestigingskosten lager zouden worden.

De ervaringen van VGZ over beide veranderingen is uitermate positief te noemen, aldus de geïnterviewde. Het kantoor is een ontmoetingsplek geworden maar tevens ook een samenwerkingsplek. De efficiëntieslag is daarnaast zo groot dat inmiddels de investeringskosten ruimschoots zijn terugverdiend volgens de geïnterviewde. De kans van slagen wordt echter wel vergroot wanneer de bereidheid bestaat om te willen investeren in een gebouw. Zowel de kantoorinrichting als het HNW is een dynamisch proces wat onderhoud en soms aanpassing nodig heeft.

Blik op de kantorenmarkt

Wanneer vanuit een brede perspectief op de rol van eindgebruikers op de huidige kantorenmarkt wordt gekeken dan ziet de geïnterviewde een trend waarbij steeds meer kantoren worden afgestoten. De verwachting is ook voor VGZ dat in de komende vijf jaar nog eens circa 33% van de huidige ruimte door de organisatie zal worden afgestoten. De huisvesting is voor eindgebruikers een grote kostenpost die met behulp van nieuwe trends, zoals het HNW en andere vormen van kantoorinrichting, drastisch verminderd kan worden. De verwachting van de geïnterviewde is dan ook dat de meeste nieuwbouwplannen overbodig zijn. Vanuit het perspectief van de eindgebruiker wordt vastgesteld dat huisvesting over het algemeen een grote kostenpost is en dat steeds meer bedrijven inzien dat hier een efficiëntieslag kan worden geslagen. Daarbij is hij in de veronderstelling dat gebruikers die op de locatie zitten waar ze echt willen zitten, ook bereid zijn in het pand te investeren. Daardoor behoudt het pand zijn waarden en wordt het eventueel verlaten van een pand ook makkelijker.

4.5.3 Gebouwbeheerder Rijksgebouwendienst (RGD)

Het RGD is de beheerder en ontwikkelaar van het Rijk en heeft een grote vastgoedportefeuille (7 miljoen m²). Het beschikt over ruim 4 miljoen m² kantoor, ofwel 10% van de totale kantorenmarkt in Nederland. Overigens is niet de gehele voorraad die het RGD beheert in eigendom, ongeveer 30% van de gehele portefeuille wordt gehuurd. Specifiek ten aanzien van de Gelderse markt beschikt het RGD met name over panden in Arnhem maar ook in Apeldoorn heeft de RGD een relatief omvangrijk kantoorarsenaal. Dit komt met name doordat de belastingdienst hier gevestigd is. Verder heeft de dienst ook een beperkt aantal panden in andere Gelderse steden zoals Doetinchem en Ede. Het overgrote gedeelte van de voorraad is echter gelegen in Apeldoorn en Arnhem. Ten aanzien van Arnhem merken de geïnterviewden dat op dit moment de leegstand groeiende is. Met deze gemeente wordt daarom ook contact onderhouden over de lokale marktomstandigheden.

Desondanks de groeiende leegstand heeft de RGD in haar gehele voorraad vooralsnog wel een duidelijk lager leegstand percentage dan het huidige landelijke gemiddelde.

Er zijn echter nog een aantal ontwikkelingen die nu een rol spelen voor de RGD. Zo is een van de taken van het RGD om zorg te dragen voor een passende, duurzame huisvesting van alle departementen en een groot aantal daaraan verbonden organisaties en diensten. Door de landelijke taakstellingen van het Rijk wordt gezocht naar mogelijkheden waarop bezuinigd kunnen. Een optimale en efficiënte huisvesting is daarbij een optie. Ontwikkelingen als krimp van het ambtenarenapparaat, een lagere normeringsgraad en *Het Nieuwe Werken* (HNW) gaan hiermee gepaard. Hierdoor zijn minder kantorenpanden nodig en zal afstoot (RVOB) plaatsvinden ter voorkoming van leegstand in de voorraad. De geïnterviewden stellen dat ze met enig regelmaat de vraag krijgen welke rol zij voor zichzelf zien weggelegd ten aanzien van (de bestrijding van) die leegstand. Tot dusver is er bij RGD geen aanleiding om hiermee aan de slag te gaan. Hoewel de RGD tot de overheid behoort (onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), zijn zij in eerste instantie een huisvestigingsdienst en niet verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening. Daarbij wordt de problematiek voor de organisatie zelf al als een grote uitdaging beschouwd, die eerst getackeld dient te worden. In overleg met het RVOB (Rijksvastgoed Ontwikkel Bedrijf) worden alle mogelijkheden van afstoot in eigendom bezien, gericht om de kansen op succesvolle afstoot/verkoop van het onroerend goed te vergroten.

Kantoorbeleid

Zoals gesteld zijn er een aantal marktomstandigheden en autonome ontwikkelingen die van invloed zijn op de bedrijfsvoering van het RGD. Het Rijk moet in de toekomst efficiënter en flexibeler omgaan met de beschikbare huisvesting. De kantoren van het Rijk zullen (gerekend in vierkante meters) de komende tien jaar met gemiddeld 25% afnemen. Dit wordt mogelijk doordat het aantal ambtenaren zal afnemen en er een lager aantal vierkante meters (24,5 m²) per werknemer wordt nagestreefd. Daarbij is het voornemen om zoveel mogelijk de vraag te bundelen in eigendomspanden van het Rijk. Met dit besluit wordt een belangrijk deel van de besparingen op de bedrijfsvoering van de overheid ingevuld. Het gecombineerd huisvesten van Rijksdiensten levert de Rijksoverheid een structurele besparing op van 70 miljoen euro.

Dit voornemen resulteert voor de RGD in de noodzaak om de omvang van de vastgoedportefeuille te gaan verkleinen. Daarbij zal eerst afscheid worden genomen van de panden die gehuurd worden en niet langer nodig zijn. Ook panden in eigendom zullen afgestoten worden, dit is vooralsnog minder aan de orde. Om de voorraad te verkleinen dienen er door de RGD keuzes ten aanzien van de panden te worden gemaakt. Er is daarom voor een aanpak gekozen waarbij dit in verschillende tranches wordt gedaan. De provincie Gelderland valt daarbij in de tweede tranche gezien de relatief beperkte urgentie van de problematiek in Gelderland ten aanzien van bijvoorbeeld sommige andere regio's. Op dit moment is het proces voor de provincie Gelderland nog niet van start gegaan, waarbij de grote departementen betrokken zijn. Wel kunnen de geïnterviewden aangeven dat bij het maken van die keuzes rekening wordt gehouden met verschillende factoren zoals eventuele leegstand en de levenscyclus van het pand.

Blik op de kantorenmarkt

Het RGD ziet het als een positieve ontwikkeling dat veel gemeenten trachten wat te doen aan de hedendaagse problematiek op de kantorenmarkt. Het wordt echter niet als noodzakelijk beschouwd dat overheden ook een financiële bijdrage leveren. De inzet van ambtenaren is volgens de geïnterviewden ook een investering om zo een faciliterende rol te vervullen. Verder wordt gesteld dat het een marktprobleem is, maar dat de gemeenten ook zeker hun aandeel in de huidige problematiek hebben gehad. Elke vorm van ruimtelijke ontwikkeling begint namelijk met een bestemmingsplan. Ook de provincie heeft in die zin haar controle functie niet naar behoren uitgevoerd. Vanuit dat perspectief wordt het als gerechtvaardigd beschouwd dat er door zowel gemeenten als provincie nu verschillende initiatieven worden ontplooid om wat aan de problematiek te doen. Daarbij dient volgens de geïnterviewden het doel te zijn om optimale randvoorwaarden te

creëren en de ruimtelijke ontwikkelingen in gezamenlijkheid met omringende gemeenten te beoordelen.

4.5.4 Projectontwikkelaar A

In gesprek met de projectontwikkelaar wordt inzichtelijk dat er voor deze actor een aantal grootschalige veranderingen hebben plaatsgevonden. Zelf is deze actor zowel bouwer en ontwikkelaar, al worden er op dit moment amper nieuwe kantoorpanden gerealiseerd. De situatie waarbij op risico grondbezit werd aangekocht en gebouwd werd behoort dan ook tot het verleden, aldus de geïnterviewde. Dergelijk speculatief gedrag, wat in de afgelopen jaren aan de orde was, moet ook als onwenselijk worden gezien. De vastgoedmarkt vereist lange-termijn denken en hiervan was op dat moment geen sprake. Mede daardoor raken verschillende projectontwikkelaars nu in de problemen. Rendementen zijn dalende en inmiddels is de markt veel meer gericht op de eindgebruiker. Daardoor zal er wel minder snel dan voorheen speculatief gedrag mogelijk zijn is de verwachting. Verder stelt de geïnterviewde dat de problematiek groter is dan verwacht. Die constatering is echter niet enorm relevant. Zo is volgens hem bijvoorbeeld verborgen leegstand van alle tijden. Voor het oplossen van de problematiek is die echter niet zo relevant als bijvoorbeeld de huurprijzen. De projectontwikkelaar stelt dat de problematiek zoals dit nu zichtbaar en herkend wordt, al groot genoeg is om tot actie over te gaan.

Oorzaken & Oplossingen

De situatie op de kantorenmarkt is volgens de geïnterviewde ontstaan doordat er teveel geld beschikbaar was. Dit maakte het mogelijk dat er door alle betrokken partijen op verschillende manieren verdiend kon worden met de bouw van nieuw vastgoed. Deze beschikbaarheid van geld is de basis van het hele probleem, volgens de projectontwikkelaar waar ook lokale overheden aan hebben bijgedragen. Zij hebben in feite twee rollen gehad, zowel een publieke en een private. Door zich als een private partij te gaan gedragen hebben gemeente inmiddels ook last ondervonden van marktrisico's. Daardoor ervaren zij nu ook de pijn zoals andere marktpartijen die op dit moment ervaren. Volgens de geïnterviewde is dat echter niet meer dan een logisch gevolg.

Wat betreft oplossingen stelt de geïnterviewde dat de eigenaren allereerst een oplossing dienen aan te dragen. Zonder medewerking van de eigenaar is er juridisch gezien niks mogelijk. Met een blik op de toekomst stelt de geïnterviewde dat het probleem uiteindelijk bij de banken terecht komt. De grote vraag is volgens hem vervolgens wat voor een effect dit heeft op de bancaire sector. De inschatting is dat men daarom nu probeert langzaam de lucht uit de markt te laten lopen. Beleggers gaan niet massaal afboeken want dan ontstaat er volgens de geïnterviewde een ander ongewest effect wat de banken raakt. Daarom wordt gekozen voor een geleidelijke weg. Zoals al gesteld is de oplossing van laten uitzielen ook de beste manier aangezien de vastgoed niet dynamisch is.

Om de eigenaren te ondersteunen kunnen overheden allereerst mee beginnen om geen nieuwe locaties aan te wijzen voor kantoorpanden. Het op slot zetten van de markt is echter ook geen verstandig besluit. De vastgoedsector draagt bij aan de economie. Het is geen sector waar je zomaar zulke ingrijpende restricties in kan opleggen. Wat betreft transformatiemogelijkheden erkent de geïnterviewde dat de mogelijkheden marginaal zijn. Functies zijn niet maakbaar en de creatieve bedrijvigheid die vaak wordt gesuggereerd is ook geen zaligmakende oplossing. Daarbij is deze sector ook geen motor van de economie. Wel constateert deze projectontwikkelaar dat op lange termijn ontwikkelingen als het nieuwe werken en een afname van noodzakelijk kantoorruimte, minder extreem zullen zijn als nu vaak verwacht wordt. De mens blijft volgens hem een sociaal dier en de hoeveelheid ruimte die gevraagd wordt, staat vooral in samenhang met de huurprijzen die gevraagd worden. Wanneer de huurprijzen dalen dan zal een bedrijf het geen probleem vinden om in een wat groter pand te zitten.

Samenwerking

In de samenwerking tussen marktpartijen en overheden ziet de projectontwikkelaar heil, mits het een faciliterende rol betreft. Het risicodragend participeren in transformatieprojecten, daar is de geïnterviewde geen voorstander van. Zelf is deze organisatie ook volop actief om te bepalen wat ze kunnen met leegstaande panden. Het probleem is dat meeste leegstand in de periferie zit. De meest voor de hand liggende optie *wonen* is daar niet optimaal. Daarbij is deze vaak ook niet mogelijk door de geldende milieuvoorschriften.

De projectontwikkelaar kan zich wel voorstellen dat er in de toekomst maatschappelijke druk en politieke wil ontstaat die ervoor zorgt dat er wat door overheden moet worden gedaan aan de problematiek. De middelen daartoe zijn echter zeer beperkt. En wederom is dat alleen mogelijk als de private eigenaar wat wil doen. Op dit moment is de ervaring dat deze vaak nog (te) opportunistisch is en daardoor soms liever wacht op een potentiële huurder.

Rol provincie

De projectontwikkelaar is van mening dat nieuwe bestemmingsplannen met de mogelijkheid tot kantoren niet gewenst zijn. Dit kan een provincie voorkomen. De kanttekening wordt daarbij wel geplaatst dat de markt ook niet op slot moet worden gezet. Wanneer dergelijk ingrijpen leidt tot vervelende financiële consequenties voor de desbetreffende gemeente dan is dat spijtig maar helaas. De marktsituatie laat zien dat de veelal gebruikte argumentatie van gemeente als cirkelredenering kan worden afgedaan. Er zal geen vraag zijn naar dergelijke kantoorroimte dus de kans dat dergelijke panden ook daadwerkelijk verkopen is een illusie, aldus de geïnterviewde.

Hij stelt wel dat dit laat zien dat de problematiek vooral financieel van aard is en veel tijd nodig zal hebben om te herstellen. Dat herstel moet overigens op initiatief van de markt zelf gedaan worden. De provincie dient daarom ook niet pro-actief aan de slag te gaan maar dient marktpartijen zelf het initiatief te laten. Zo wordt voorkomen dat er ontwikkelingen ontstaan, enkel omdat er subsidies voor bestaan. Tegelijkertijd dienen er wel kaders worden opgesteld voor wanneer er probleemlocaties ontstaan op het gebied van veiligheid en ruimtelijk ordening.

De geïnterviewde erkent dat er daardoor wel situaties kunnen ontstaan waarbij onvrede bestaat over wie de provincie wel ondersteund en wie niet. Het vaststellen van beleid en/of regelementen is daarbij weinig zinvol. Eerder wordt gepleit voor een commissie die zonder belangenverstrengeling kan oordelen over welke locaties provinciale steun krijgen en welke niet. Dit is een arbitraire keuze maar de angst voor planschade is echter niet reëel, gezien de marktsituatie.

4.5.5 Projectontwikkelaar B

De projectontwikkelaar constateert dat de situatie wat betreft leegstand op de kantorenmarkt over het algemeen veel erger is dan wordt aangenomen op dit moment. Dit heeft een tweeledige oorzaak, aldus de geïnterviewde. Allereerst kan er simpelweg worden gesteld dat het geen leuk bericht betreft. Verder is vaak sprake van een belang bij betrokkenen om geen grootschalige paniek te veroorzaken. Dit zorgt voor "*ingebakken houding*" bij betrokkenen die geen recht doet aan de daadwerkelijke omvang van de problematiek volgens de geïnterviewde.

Daarnaast kan een discussie worden gevoerd over hoe de toekomstige prognoses tot stand komen. Zo kan er modelmatig gebruik worden gemaakt van dynamische variabelen om ontwikkelingen te schetsen op lange termijn, die niet overeen komen met de praktijkervaringen van de geïnterviewde. Een voorbeeld hiervan is de variabele die aangeeft hoeveel m² per werkplek gewenst is in de toekomst. Deze trend is dalende en de verwachting is daarbij dat deze in de toekomst verder gaat dalen. Het is echter volgens de geïnterviewde de vraag of deze daling ook voldoende is opgenomen in de gehanteerde modellen. Een dergelijke variabele is namelijk zeer bepalend voor de perceptie van de problematiek.

Door de projectontwikkelaar wordt daarom gesteld dat een reëler perspectief op de situatie noodzakelijk is. Een perspectief wat door de organisatie zelf overigens al sinds 1994 gehanteerd wordt door een focus te leggen op de herontwikkeling van bestaand gebied. Dat is inmiddels geen uniek gegeven meer aangezien tal van branchegenoten zich genoodzaakt zien om zich ook met

dezelfde activiteiten bezig te gaan houden. Tegelijkertijd bestaan er volgens de geïnterviewde ook nog tal van projectontwikkelaars die voor het snelle geld gaan, mocht de mogelijkheid zich voordoen.

Oorzaken & Oplossingen

De mening van de geïnterviewde is dat de problematiek ernstiger is dan door de meeste betrokkenen wordt ingezien. De oplossing wordt echter niet minder complex door het probleem te ontkennen en als er een makkelijke oplossing was, dan was die inmiddels al wel toegepast volgens de geïnterviewde. Daarom worden wilde oplossingen als een totale nieuwbouwstop niet als zinvol ervaren.

Uiteindelijk ligt het leegstandsprobleem bij de eigenaren van vastgoed. Toch hebben gemeenten en provincies wel de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het probleem niet erger wordt. Dit kan volgens de geïnterviewde worden gedaan door de focus te richten op kansrijke gebouwen, danwel op de kansrijke omgeving van dergelijke gebouwen. Die focus op bepaalde gebieden moet ook worden uitgesproken, anders gebeurt er niks.

Het risico van deze aanpak is natuurlijk de mogelijkheid tot planschade. Particuliere eigenaren zullen zich wellicht benadeeld voelen door dergelijke keuzes. Echter in een dergelijke overspannen markt zullen zulke maatregelen noodzakelijk zijn, aldus de geïnterviewde. Daarnaast wordt het risico op planschade, mede door de situatie op de huidige kantorenmarkt, niet als erg aannemelijk worden beschouwd. Tevens zal het idealiter de beste oplossing zijn wanneer alle die kantoorbestemmingen die er nog liggen en niet gerealiseerd zijn, zo snel mogelijk worden geschrapt. Dat is echter een lastig proces aangezien de gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn en zij (financiële) belangen daarbij hebben. Toch zou een constructie waarbij de kantoorfunctie in het bestemmingsplan vervalt na 5 jaar, het meest wenselijk zijn.

Een andere optie waar de geïnterviewde sympathie voor heeft is het voorstel dat nieuwbouw alleen gerealiseerd wordt op het moment dat oude gebouwen ook gesloopt worden. Zodoende wordt per saldo de voorraad niet groter. Daarnaast is de realisatie van nieuwbouw daardoor niet goedkoper dan herontwikkeling. Aansluitend hierbij zou het wenselijk zijn dat elke eigenaar van een pand wat 10 jaar leeg staat, gedwongen wordt tot sloop. De geïnterviewde beseft echter dat een dergelijke aanpak vanuit juridisch perspectief complex is.

Samenwerking

Wat betreft samenwerking wordt door de projectontwikkelaar gesteld dat deze van essentieel belang is om tot positieve ontwikkelingen in de kantorenmarkt te komen. Alleen moet continue de vraag worden gesteld wiens probleem daarmee wordt opgelost. Er moet namelijk voorkomen worden dat het probleem van de markt wordt opgelost en dat situaties ontstaan waarbij gemeenten of de provincie gaat betalen voor de aankoop een incourant pand, zodat het vervolgens gesloopt wordt.

Verder ziet de geïnterviewde een mogelijkheid danwel noodzaak om de samenwerking met onderwijsinstellingen te intensiveren. Zo kan voorkomen worden dat zij de volgende sector zijn die nieuwe onderwijspaleizen bouwen en daarmee meerdere panden leeg achterlaten. Het is een centralisatie-ontwikkeling die op dit moment (ook) in het onderwijs gaande is en gezien de huidige problematische situatie niet als acceptabel moet worden beschouwd. Dergelijke onderwijsinstellingen zouden namelijk prima in leegstaande kantoorgebouwen gehuisvestigd kunnen worden.

Rol Provincie

De projectontwikkelaar is van mening dat de provincie wat laat is met handelend optreden ten aanzien van de problematiek op de kantorenmarkt. Al in een eerder stadium was duidelijk dat er sprake was van een structureel probleem en daarmee werd de noodzaak tot een (restrictief) kantorenbeleid duidelijk. Dit is destijds echter niet gebeurd waardoor de huidige situatie kon ontstaan. De invulling van de provincierol gaat volgens de geïnterviewde wel gepaard met een aantal beperkingen op het gebied van nieuwbouw. Zo kan met het provinciaal instrumentarium nieuwbouw voorkomen, mits de plannen nog niet hard zijn. Alleen de harde plannen zijn echter al zo omvangrijk

dat deze gezamenlijk al een groot probleem vormen. Om daar iets aan te doen is het huidige instrumentarium van de provincie echter niet toereikend.

Wat betreft de leegstand is volgens de geïnterviewde vooral de taak van aanjager voor de provincie weggelegd. Het voorbeeld van Transvorm uit de gemeente Apeldoorn wordt aangehaald om te illustreren dat dergelijke initiatieven door de provincie ondersteund kunnen worden. Er wordt overigens geen heil gezien in de mogelijkheid om als provincie zelf actief leegstand te gaan oplossen. Wel kan er gezocht worden naar de huisvestingsmogelijkheden van onderwijsinstellingen in leegstaande kantoorpanden, waarna al eerder gerefereerd werd. Het is ook een van de weinige sectoren waar nog groei plaatsvindt.

Tot slot wordt nog aanbevolen dat de provincie alert is op de regio's waar een overlap bestaat tussen de provinciegrenzen. Met buurtprovincies Overijssel, Utrecht en Noord-Brabant dient over de desbetreffende gebieden overlegd te worden om te waarborgen dat eventuele maatregelen ook daadwerkelijk effectief kunnen worden ingezet.

4.5.6 Belangenbehartigingsorganisatie voor institutionele beleggers (IVBN)

Het IVBN is een belangenbehartigingsorganisatie voor institutionele beleggers in Nederlands vastgoed en heeft 61 leden. Een aantal van die leden heeft vastgoed wat gelegen is in Gelderland, al is dat aantal ten opzichte van al het vastgoed wat die leden in hun bezit hebben relatief beperkt te noemen. Het is volgens de geïnterviewden niet waarschijnlijk dat dit aantal panden zal toenemen wat betreft kantoren. Dit heeft volgens het IVBN te maken met het feit dat er door haar leden op dit moment nauwelijks nog Nederlandse kantoren worden aangekocht. Er zijn nog wel een aantal buitenlandse partijen die dat nog doen. Het grootste gedeelte van deze groep buitenlandse beleggers neemt op dit moment echter vooral afscheid van de Nederlandse vastgoedmarkt.

Verder stelt IVBN dat er een foutief in het debat over kantoren wordt gesproken over de markt. Dé markt bestaat echter niet volgens de geïnterviewden. Zo is het gros van de beleggers niet georganiseerd en dit heeft gevolgen voor de talloze pogingen die op dit moment worden ondernomen om de verschillende markt(partijen) te mobiliseren.

Oorzaken en oplossingen

Wat betreft de oorzaken wordt gesteld dat er te lang een situatie heeft bestaan waarbij uitgegaan werd van bovengemiddelde groeiscenario's voor economie en werkgelegenheid. Daarbij was tegelijkertijd een win-situatie voor alle betrokkenen ontstaan. Zodoende bestond er lange tijd geen aanleiding om dergelijke ontwikkelingen tegen een kritisch licht te houden.

Het IVBN wil echter wel benadrukken dat er geen noodzaak bestaat voor overheden om deze problematiek op te lossen, in ieder geval niet met behulp van financiële middelen. Eigenaren van leegstaande panden moeten dat zelf doen. Wel kunnen overheden een bijdrage leveren door te zorgen dat de nieuwbouw van kantoren flink afneemt. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor gemeenten.

Een eerste stap die gemeenten daarom dienen te zetten is het schrappen van de vele plancapaciteit die toch nooit meer benut zal gaan worden. Daarnaast moet er een prioritering gemaakt worden in de bestaande gebieden. Gemeenten dienen de goede, maar ook de slechte, kantoorgebieden aan te wijzen zodat duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden. Een prioritering van de gebieden zal hierbij een bijdrage aan geven. Mocht een dergelijke rangorde leiden tot ongewenste effecten bij eigenaren in hooggeprioriteerde gebieden (achterover leunen) dan moeten gemeenten echter niet aarzelen om verder te gaan met andere gebieden. Flexibel zijn is daarbij een must. Door deze stappen wordt er een voorraadbeleid gestart en daar is op dit moment volgens het IVBN de meeste behoefte aan.

Samenwerking

Samenwerking ten behoeve van het delen van kennis en ervaring, daar is het IVBN een voorstander van. Samenwerking dient echter niet uit te monden in een situatie waarbij de problematiek van

marktpartijen wordt opgelost door de overheden. Gemeenten maar ook de provincie moeten dus waakzaam zijn voor de kosten en effecten van hun inspanningen.

Vanuit het provinciaal perspectief wordt verder door de geïnterviewden gepleit voor een intensieve samenwerking tussen de provincie en de gemeenten. Een dergelijke samenwerking moet erop toezien dat de gemeenten ook daadwerkelijk beleid formuleren en zich niet laten leiden door incidenten. De kantorenmarkt is verworpen tot een vragersmarkt die daardoor een bepaalde macht ten opzichte van gemeenten hebben verworven. Dat hierdoor beter naar de gebruiker moet worden geluisterd is an sich geen slechte ontwikkeling, aldus het IVBN. Dat betekent echter niet dat alle wensen ook daadwerkelijk gehonoreerd moeten worden uit angst dat men anders vertrekt naar een buurgemeente.

Ook door het IVBN zelf wordt de samenwerking aangegaan ten behoeve van een meer stabiele kantorenmarkt. Doel van dit samenwerken, is het ontwikkelen van een convenant waar op dit moment gewerkt wordt. De strekking van dit convenant is op het moment dat dit interview plaatsvond echter nog niet openbaar (zie ook paragraaf 2.6.2).

Rol provincie

Het advies van het IVBN aan de provincie is om een regierol zodanig in te vullen dat er een toezichthouder op de provinciale kantorenmarkt ontstaat. De provincie moet daarbij breed perspectief hanteren en sterke kaders op stellen om te bepalen wat wel en niet mogelijk is. Het gebruik van de duurzame verstedelijkingsladder (vergelijkbaar met de SER-ladder) kan daarbij als instrument fungeren al is deze eigenlijk nog te abstract. Verder is het wat betreft de leegstand volgens het IVBN voor de provincie zinvol om zich op de problematische gebieden te richten. Op de plekken waar deel-leegstand bestaat is de noodzaak tot ingrijpen minder urgent.

Wat betreft de relatie tussen de provincie en gemeenten zijn de geïnterviewden van mening dat deze restrictiever zou moeten zijn. Gemeenten dienen gedwongen te worden tot het voeren van een voorraadbeleid. Zodoende wordt eventuele nieuwe voorraad gerelateerd worden aan de al bestaande voorraad. De vraag of nieuwbouw zinvol is als het om verplaatsingsvraag gaat zou in dat geval ook veel centraler staan. Daarnaast moet concurrentie tussen gemeenten worden voorkomen. Een regionaal ontwikkelingsmaatschappij zou daarbij wellicht een mogelijkheid zijn. De provincie moet dan ook alert zijn op gemeentelijke motieven voor nieuwbouw van kantoren die voortkomen uit grondexploitaties, die afhankelijk zijn van de inkomsten die alleen kantoorfuncties gerealiseerd kunnen worden.

4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is het netwerk van actoren ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt in beeld gebracht. Hierbij is aandacht geweest voor de belangen van de actoren en is inzichtelijk gemaakt hoe zij de huidige problematiek ervaren. Er is ook met eindgebruikers gesproken zodat op concrete wijze zichtbaar wordt wat geschetste ontwikkelingen zoals *Het Nieuwe Werken*, nu in de praktijk betekenen voor het (gebruik van een) kantoorpand. Op basis van dit empirische onderzoek kunnen tal van conclusies worden getrokken. Welke inhoudelijke conclusie(s) ten aanzien van de thema's bestaan, zal in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht.

Er kunnen naar aanleiding van dit hoofdstuk echter al wel een aantal conclusies van algemene strekking worden geformuleerd. Allereerst kan worden vastgesteld dat de beschikbare gegevens over de kantorenmarkt zeer beperkt en/of enigszins gedateerd zijn. Er zijn slechts in beperkte mate gegevens beschikbaar die inzicht geven in de recente (Gelderse) situatie. Hoewel de daadwerkelijke omvang en ernst dus niet met volledige zekerheid vast te stellen is, kan door middel van verschillende statistische gegevens, wel met enige zekerheid worden vastgesteld dat de omvang en de ernst van dit maatschappelijk vraagstuk voor de provincie Gelderland aanzienlijk is. Vanuit tal van beleidsgerichte literatuur (Pressman & Wildavsky, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1981) wordt het inzichtelijk hebben van de situatie toch als een essentiële voorwaarde beschouwd om tot een effectief (kantoren)beleid te komen.

Verder kan gesteld worden dat de verschillende marktpartijen die onderzocht zijn, vrijwel allemaal over zeer veel kennis beschikken ten aanzien van relevante ontwikkelingen en trends, die van invloed zijn op de (Gelderse) kantorenmarkt. Daarnaast bleek dat alle gemeenten met een relatief grote kantorenvoorraad, aandacht hebben voor het complexe vraagstuk. Bij de kleinere gemeenten is dit wat minder het geval. Toch kan voor deze groep van onderzoekseenheden worden vastgesteld dat de problematiek vaker als onderdeel van een omvangrijker en nog structureler probleem wordt beschouwd.

Tot slot kan het als een positief signaal worden beschouwd dat vrijwel alle onderzoekseenheden de geschetste situatie van de kantorenmarkt als een (potentieel) probleem erkennen en zich daarvan bewust zijn. Of er vervolgens maatregelen getroffen dienen te worden (en door wie), daar verschillen de betrokkenen in mening van. Dat verschil in mening heeft echter in veel gevallen paradoxaal genoeg wel eenzelfde oorzaak. Dit fenomeen zal verder worden toegelicht in de het volgende hoofdstuk.

N.B.: Omdat dit hoofdstuk een grote hoeveelheid en verscheidenheid aan informatie bevat is (een gedeelte van) de verkregen data ook samenvattend in een schema weergegeven op de volgende pagina. Dit schema tracht niet allesomvattend te zijn maar geeft in één opslag beknopt inzicht de visie (en de context) van de Gelderse actoren ten aanzien van de kantorenmarkt.

Type actor	Naam	Voorraad m ²	Leegstand %	Beleid/visie	Samenwerking	Rol provincie
Gemeenten groot percentage Gelderse kantorenvoorraad	Arnhem	 1.090.000 	16	Actief	Actief	Faciliterend
	Nijmegen	 471.000 	11	Passief	Passief	Faciliterend
	Apeldoorn	 741.000 	16	Actief	Selectief	Ondersteunend
	Ede	 416.000 	9	Passief	Passief	Afstemmend
Gemeenten klein percentage Gelderse kantorenvoorraad	Doetinchem	 131.000 	9	In ontwikkeling	In voorbereiding	Ondersteunend
	Zutphen	 85.000 	6	Geen noodzaak toe	Passief	Afstemmend
	Zaltbommel	 82.000 	17	Geen noodzaak toe	Passief	Afstemmend
	Geldermalsen	 23.000 	23	Geen noodzaak toe	Passief	Terughoudend
	Culemborg	 80.000 	13	Geen noodzaak toe	Passief	Faciliterend
	Barneveld	 100.000 	18	Actief	Actief	Terughoudend
Provincies	Utrecht	 6.000.000 	15	Actief	Actief	Actief
	Noord-Brabant	 5.300.000 	10	Passief	Passief	Terughoudend
	Gelderland	 3.900.000 	13	In ontwikkeling	In voorbereiding	Nog niet bekend
Regio	Stadsregio	 1.800.000 	14	Passief	Geen	Geen mening
Makelaars	Makelaar A	NVT	NVT	Betrokken	Actief	Faciliterend
	Makelaar B	NVT	NVT	Betrokken	Actief	Faciliterend
Eindgebruiker	VGZ	NVT	NVT	NVT	NVT	Faciliterend
Beheerder	RGD	Niet inzichtelijk	Niet inzichtelijk	Passief	Nee	Faciliterend
Projectontwikkelaars	Projectontwikkelaar A	NVT	NVT	Passief	Passief	Faciliterend
	Projectontwikkelaar B	NVT	NVT	Actief	Actief	Faciliterend
Beleggers	IVBN	Niet inzichtelijk	Niet inzichtelijk	Actief	Actief	Faciliterend

De indicatoren in de kolom *Leegstand %*, zijn wederom gekoppeld aan de frictieleegstand (<6%) en de gemiddelde leegstand in Nederland (14%). De kolom *Samenwerking* is opgesteld geredeneerd vanuit de actor. Met actief word aangeduid dat de desbetreffende actor er al mee bezig is, met passief wordt bedoeld dat de actor er open voor staat maar niet op eigen initiatief actie zal ondernemen. Voor de kolom *Rol Provincie* wordt met faciliterend geduid op een actieve rol op zowel leegstand als nieuwbouw, echter zonder een financiële bijdrage. Met ondersteunend wordt wel (ook) gedacht aan een financiële bijdrage in de vorm van subsidie. Met afstemmend wordt door de actor enkel een provinciale rol gezien met betrekking tot nieuwbouw. Met terughoudend wordt voor een passieve rol in algemene voor de provincie ten aanzien van de problematiek gepleit. Hoewel een dergelijk schema wellicht wel die indruk kan wekken moet benadrukt worden dat de verschillende typering elkaar niet uitsluiten. Dit zal ook nog zichtbaar worden in paragraaf 5.4.

Hoofdstuk 5 - Analyse van de praktijkresultaten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de verkregen informatie uit het vorige hoofdstuk, geanalyseerd worden. Doel hiervan is om inzichtelijk te maken welke mogelijkheden en beperkingen er bestaan voor de provincie Gelderland ten aanzien van een regierol op de kantorenmarkt. Allereerst zullen de veelgehoorde en breed gedragen opvattingen en meningen uit het netwerk worden weergegeven. Dit wordt gedaan aan de hand van de terugkerende thema's *Context*, *Oorzaken en Oplossingen*, *Samenwerking* en *rol provincie*. Per thema zal inzichtelijk worden gemaakt welke visie(s) de verschillende betrokkenen op het desbetreffende thema hebben en welke constatering(en) daaruit voortkomen. Daarbij wordt eenzelfde indeling van de onderzoekseenheden gehanteerd, die ook in het vorige hoofdstuk werd gebruikt. Hierbij wordt erkend dat een dergelijke indeling niet altijd recht doet aan het diverse karakter van sommige onderzoekseenheden, bijvoorbeeld in het geval van de marktpartijen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zullen de verschillende constatering(en) die voortgekomen zijn uit dit onderzoek ter reflectie worden voorgelegd aan een zowel een politieke en wetenschappelijke actor. Deze actoren hebben vanuit verschillende achtergronden kennis van de problematiek zoals deze ook in het achtergrondhoofdstuk is geschetst. Daarnaast zijn zij ook gerelateerd aan de Provincie Gelderland (ondermeer) vanwege de problematiek op de kantorenmarkt. Het doel van deze reflectie(s) is om vanuit het perspectief van de provincie verder te bepalen welke invloed de praktijkresultaten hebben op de mogelijkheden en beperkingen van een provinciale regierol op de Gelderse kantorenmarkt. Tot slot zal vervolgens ook een terugkoppeling plaatsvinden naar de theorieën uit het theoretische kader. Vanuit deze theoretische perspectieven zal eveneens inzichtelijk worden gemaakt wat de verkregen resultaten betekenen voor een mogelijke regierol voor de provincie.

5.2 Thema Context

Op basis van de verkregen empirische gegevens kan worden vastgesteld dat de context waarin de problematiek op de Gelderse kantorenmarkt plaatsvindt in de meeste gevallen zeer divers van aard is. Wanneer gekeken wordt naar het viertal gemeenten met het grootste gedeelte van de Gelderse kantorenvoorraad dan kan uit de verkregen data worden opgemaakt dat, met uitzondering van de Gemeente Nijmegen, er sprake is van een omvangrijke leegstandsproblematiek. Er is bij deze gemeenten sprake van lokale leegstand die het gemiddelde leegstandspercentage in Nederland benaderen of (ruimschoots) overtreffen. Hoewel er in Nijmegen beduidend minder leegstand bestaat, heeft de gemeente daarentegen wel grootschalige nieuwbouwplannen en ook het nodige *grondbezit*. Het kan verder als bevreemdend worden betiteld dat geen enkele van deze gemeenten een formeel (actueel) opgesteld *beleid* ten aanzien van de problematiek heeft, met uitzondering van de gemeente Arnhem. Dit zal in de andere paragrafen van dit hoofdstuk ook nog verder aan bod komen.

Wat betreft de kleinere Gelderse gemeenten is gebleken dat de mate van de problematiek variërend is, uiteenlopend van nihil tot zorgwekkend. Tevens moet geconstateerd worden dat in een aantal van deze kleinere gemeenten (bijvoorbeeld Doetinchem) sprake is van andere problematische ontwikkelingen zoals een *bevolkingskrimp* die van invloed is. De verwachting hierbij is dat dergelijke demografische ontwikkelingen van invloed zijn op tal van factoren zoals *werkgelegenheid* waar de kantorenmarkt (maar ook andere vastgoedmarkten) weer gerelateerd aan zijn. Verder is gebleken uit de onderzoeksresultaten dat ook deze kleinere gemeenten vrijwel allemaal geen *beleid* hebben, ten aanzien van de lokale kantorenmarkt. De noodzaak hiertoe is volgens de gemeenten niet zo groot, gezien de vaak relatief beperkte omvang van de problematiek.

Op provinciaal niveau is gesproken met zowel Noord-Brabant als Utrecht. De provincie Utrecht geeft tot dusver een actieve invulling aan haar regierol met een restrictief beleid ten aanzien van nieuwbouw en een actieve makelaarsrol op het gebied van leegstand. De Utrechtse kantorenmarkt heeft echter wel een andere structuur dan die van Gelderland. Daarnaast kan geconstateerd worden dat die actieve makelaarsrol oorspronkelijk voortgekomen is uit beleidsmatige keuzes op andere beleidsterreinen. Voor de provincie Noord-Brabant, met een meer vergelijkbare kantorenmarkt, geldt dat zij in vergelijking tot Utrecht een meer terughoudende rol hebben. Zij positioneren zich als een kennisforum en klankbord ten aanzien van de Brabantse gemeenten die volgens hen zelfstandig al aan de slag zijn gegaan met de leegstand in kantorenpanden. De overheden waarmee is gesproken zijn het overigens vrijwel allemaal erover eens dat de problematiek, ongeacht de context, vrijwel altijd een *marktprobleem* is. Zij dienen de panden eerst maar eens *af te waarderen* om alternatieve mogelijkheden überhaupt mogelijk te maken te maken door middel van transformatie. Zelf hebben ze namelijk niet de *financiën* om hier aan bij te dragen en zijn ze daar over het algemeen ook niet bereid toe, wanneer dit wel mogelijk zou zijn.



Figuur 11: De veelgehoorde context-elementen schematisch weergegeven (In tekst *schuingedrukt*).

Uit de gesprekken met de marktpartijen zijn veel meer verschillende constatering ten aanzien van de context te maken. Dit heeft voor een belangrijk deel te maken met de grote verschillen in de achtergrond van deze betrokkenen, zoals ook al aangegeven werd in de inleiding van dit hoofdstuk.

Over het algemeen kan wel gesteld worden dat zij allemaal een *realistisch* bewustzijn van de problematiek hebben, ook al zijn de problemen die daaruit voortkomen wellicht verschillend voor elke actor. Opvallend is verder dat door al deze marktpartijen een *afwachtende* houding wordt geconstateerd danwel aangenomen ten aanzien van de problematiek. Een aantal actoren zoals de makelaars benoemen deze houding en stellen dat deze voortkomt uit een grote mate van onduidelijkheid over de plannen van (decentrale) overheden ten aanzien van deze vastgoedmarkt door het ontbreken van een *kantoorbeleid*.

Verder is een algemeen geconstateerde ontwikkeling door alle actoren dat de markt door een *schaarstegebrek* steeds meer een vragersmarkt is geworden. Door ontwikkelingen als *het nieuwe werken*, en *lagere bezettingsgraad* neemt die vraag in zijn geheel echter af. De gebruiker is daardoor bijvoorbeeld in staat hogere (*kwalitatieve*) eisen te stellen aan het gebouw en dit komt over het algemeen ten goede van de duurzaamheid van de voorraad. Er is daardoor echter wel sprake van een mismatch, doordat een groot gedeelte van het bestaande aanbod niet aan die recente eisen voldoet. Deze kantoren zijn namelijk vaak gevestigd op gebieden met weinig uitstraling en een

monofunctioneel karakter. Het komt voort uit het feit dat vastgoed niet dynamisch is, zoals bijvoorbeeld ook door projectontwikkelaar A in het empirisch onderzoek werd aangegeven.

Wat betreft dit thema zijn verder nog een aantal belangrijke algemene constatering te maken op basis van de verkregen praktijkresultaten. Een eerste constatering is dat sommige Gelderse gemeenten conflicterende belangen hebben. Door het voeren van een actief *grondbeleid* in het verleden zijn zij nu in het bezit van gronden op locaties waar (oorspronkelijk) plannen voor kantoorachtige functies gepland zijn/waren. Realisatie van deze plannen zal de zware druk van rentelasten wat verlagen en de *werkgelegenheid* vergroten (zo wordt gehoopt). Daartegenover staat de plicht van gemeenten om zorg te dragen voor een goed ruimtelijke inrichting en de kans is groot volgens de geïnterviewde actoren dat de realisatie van dergelijke plannen hoogstwaarschijnlijk enkel zullen leiden tot meer leegstand elders in de gemeente of regio. Deze belangen kunnen in een bepaalde mate conflicteren, afhankelijk van het gewicht van elk belang. Verder blijkt dat de buurtprovincies ten aanzien van hun kantorenmarkt in enigszins vergelijkbare situaties zitten en dat zij evengoed onwennig zijn in hun regierol. Met name het gebrekkige zicht op de mogelijkheden, de beschikbare instrumenten en de mate van bestuurlijk draagvlak blijken factoren te zijn die van invloed hierop zijn. Daarnaast wordt ook regelmatig de vraag gesteld of bij dit zogenoemde maatschappelijk vraagstuk wel een rol voor de provincie is weggelegd en dit eigenlijk aan de *regio's* en/of gemeenten moet worden overgelaten.

5.2 Thema Oorzaken en Oplossingen

Uit de gegevens verkregen door middel van empirisch onderzoek kan worden opgemaakt dat er over het algemeen veel unanimiteit bij de onderzoekseenheden bestaat over de oorzaken van de problematiek op de kantorenmarkt. In de meeste gevallen worden nationale en/of autonome ontwikkelingen als de financiële crisis, *Het Nieuwe Werken*, efficiëntere kantoorconcepten en een groot structureel overaanbod als de meest invloedrijke oorzaken van de huidige problematische situatie beschouwd. De lokale context van de verschillende betrokken lijkt hierbij geen rol te spelen (behalve wanneer die context door demografische ontwikkelingen beïnvloed wordt, zoals ook al beschreven werd in de vorige paragraaf). Uit zowel de literatuur als uit de interviews kan verder worden opgemaakt dat er lange tijd sprake is geweest van een *win-win-winsituatie* voor alle traditioneel betrokken partijen (gemeenten, beleggers, makelaars, ontwikkelaars en eindgebruikers). Ze ontvingen daardoor geen prikkels om kritisch naar deze situatie te kijken en daardoor werd (de ernst van) het leegstandsprobleem grotendeels genegeerd. Een interessante opmerking hierbij, in lijn met de bevindingen van Hendershott (2000) uit paragraaf 2.4, werd gemaakt door projectontwikkelaar A, die stelde dat deze situatie alleen kon ontstaan door de komst van een overvloed aan beschikbaar (buitenlands) kapitaal op de Nederlandse vastgoedmarkt.

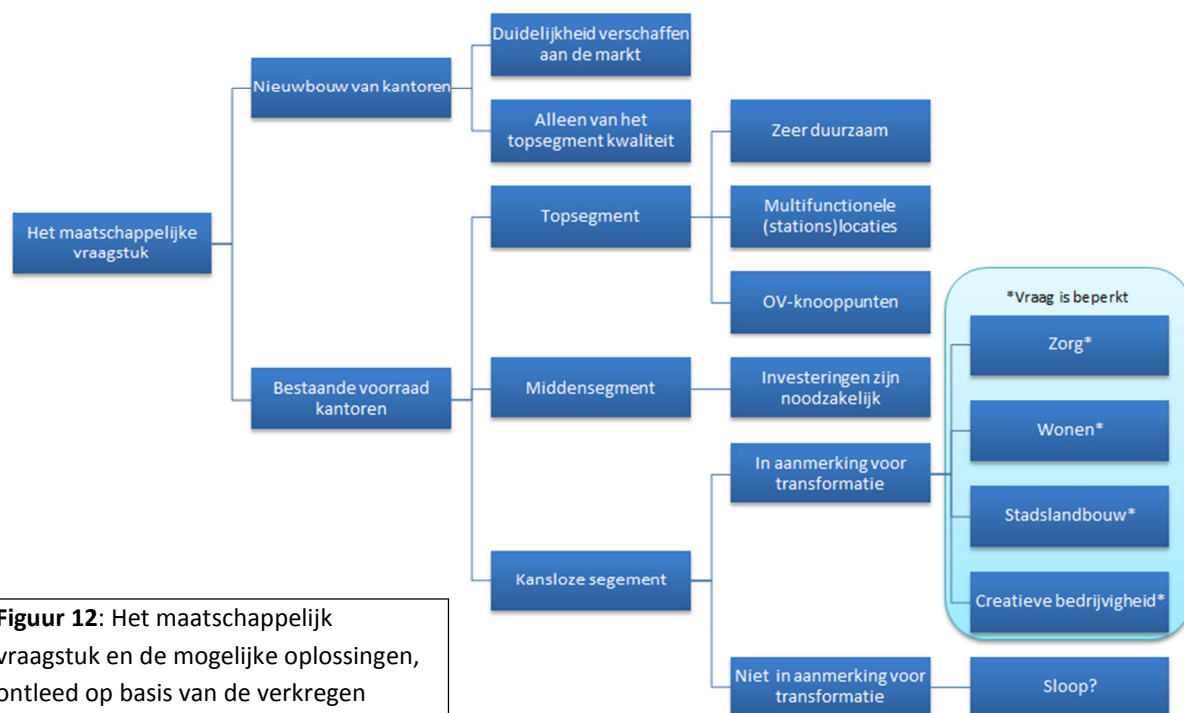
Wat betreft de mogelijke oplossingen is een variëteit aan ideeën gedurende het empirisch onderzoek aan bod gekomen. Hoewel veel van deze oplossingen potentieel hebben, dienen ze wel in het juiste perspectief geplaatst te worden. Dit perspectief kan het best opgebouwd worden met een splitsing tussen nieuwbouw en bestaande kantorenlanden. Voor de nieuwbouw wordt met name door de marktpartijen aangedrongen op schetsen van duidelijkheid door de overheid. Zij willen weten waar nog wel en waar niet meer gebouwd gaat worden. Door het IVBN (Zie ook pag. 87) wordt zelfs gepleit voor een prioritering van de verschillende locaties naar toekomstpotentie. Het gebrek aan duidelijkheid verklaart volgens die actoren (ongeacht hun achtergrond) voor een groot gedeelte de afwachtende houding van eigenaren, die in de vorige paragraaf werd aangehaald. Het gebrek aan duidelijkheid en flexibiliteit naar eigenaren toe kan volgens een aantal actoren vooral als nalatigheid van gemeenten beschouwd worden (zie bijvoorbeeld de provincie Utrecht op pag. 72).

Behalve nieuwbouw is er natuurlijk ook sprake van (structurele) leegstand. Vrijwel alle onderzoekseenheden (zowel marktpartijen als overheden) geven hierbij aan dat dit een probleem is van de eigenaren en niet van de betrokken overheden. Dit kan eveneens een verklaring vormen voor het ontbreken van vigerend formeel beleid ten aanzien van kantoren bij de meeste overheden, zoals eerder ook al werd genoemd in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het

gesprek met de gemeente Culemborg dat het opstellen van kantorenbeleid mogelijk door de buitenwereld wordt opgevat als een teken dat de gemeente een bewuste taak voor zichzelf ziet weggelegd bij de problematiek. Dat is volgens de meeste gemeenten zelf echter niet het geval, zo blijkt uit de praktijkresultaten. Verder wordt door de Gelderse gemeenten ook het argument van flexibiliteit en handelingsvrijheid aangehaald om juist geen formeel beleid te formuleren.

Wanneer gesproken wordt over de mogelijke oplossingen voor deze leegstand dan wordt door vrijwel iedere actor een relatief somber beeld geschetst. Zo wordt met regelmaat gesteld dat de kantorenmarkt in een drietal stukken verdeeld kan worden. Het eerste gedeelte van die markt betreft courante panden. Hoewel de landelijke beeldvorming anders doet vermoeden, gaat het met dit segment van de markt redelijk tot goed volgens de makelaars. Vervolgens komt het middensegment wat niet kansloos is maar de meeste panden die hiertoe horen hebben investeringen nodig om aantrekkelijk te blijven. Uit het gesprek met makelaar B (zie ook pag. 80) blijkt dat het sterk afhankelijk is van het type eigenaar of men bereid is tot investeringen in een dergelijk kantoor. In die zin wordt door het IVBN ook opgemerkt dat *dé markt* geen verzameling van homogene actoren is en dus ook niet als zodanig getypeerd moet worden, iets wat in de praktijk met grote regelmaat wel wordt gedaan in de discussie over de problemen op de kantorenmarkt.

Dan rest nog het laatste segment aan kantoorpanden. Deze worden als kansloos bestempeld en hebben als kantoor geen toekomst meer. Panden uit dit segment worden door de partijen vaak bestempeld als kwaliteitsarm zijnde, weinig duurzaam, een te groot metrage en gevestigd in een monofunctionele omgeving. Wanneer gesproken wordt over de opties voor deze panden dan komt vrijwel altijd de mogelijkheid van transformatie ter sprake. Ook sloop wordt een aantal maal genoemd maar een (markt)prikkel daartoe bestaat niet, zo bleek al in een eerder stadium. Echter, veel andere opties lijken voor deze panden evenmin voor handen. Zo blijkt dat wanneer naar de mogelijkheden van functiewijziging door middel van transformatie wordt gekeken dat deze ook beperkt te zijn. Veelgehoorde alternatieve functies zijn zorg, (studenten)huisvesting en huisvesten van creatieve bedrijven. Echter, niet elk pand komt daarvoor in aanmerking en ook de vraag naar dergelijke functies is beperkt. Dit wordt voor een groot gedeelte bepaald door de context. Zo is bijvoorbeeld in Nijmegen de vraag naar studenthuisvesting groter (maar ook niet oneindig) dan in Barneveld het geval is. Flexibiliteit en handelingsvrijheid worden in dergelijke gevallen (wederom) door de lokale overheden als essentieel omschreven, om tot maatwerk te komen.



Figuur 12: Het maatschappelijk vraagstuk en de mogelijke oplossingen, ontleed op basis van de verkregen empirische gegevens uit het netwerk.

In figuur 12 is de beschreven situatie schematisch weergegeven. Daarbij moet de kanttekening geplaatst worden dat, voordat er daadwerkelijk sprake kan zijn van een transformatie, ook nog eerst tot afwaardering van het desbetreffende pand moet worden overgegaan. (Hoe een dergelijke *hoge* boekwaarde tot stand komt zal niet uitgebreid behandeld worden gezien de complexe materie en zeer beperkte relevantie voor dit onderzoek). Dit is een stelling die ook door vrijwel alle lokale overheden gedeeld wordt. Zij zijn van mening zijn dat dit boekhoudkundige aspect van de problematiek op dit moment niet of nauwelijks plaats lijkt te vinden en in ieder geval sneller dient te gebeuren. Volgens verschillende marktpartijen verdient die opvatting echter een nuance. Zij stellen dat het afwaarderen een proces is waarmee grote geldbedragen gemoeid zijn. Daardoor zijn de eigenaren vaak niet in staat danwel bereid om meer dan pakweg 5% per jaar van de boekwaarde af te schrijven. Dit is een percentage wat volgens de partijen alleen ver achterwege blijft bij het vooralsnog noodzakelijke percentage om functiewijziging mogelijk te maken. In een neergaande markt als de kantorenmarkt wordt daardoor achter de feiten aangelopen is de constatering hierbij. Dit maakt de kans voor de toch al geringe oplossings-mogelijkheden (zie figuur 12) nog beperkter. Toch is de beschreven situatie niet louter negatief volgens een aantal partijen. Hierdoor is namelijk sprake van een soort vertragingstactiek wat voorkomt dat het systeem in een keer wordt opgeblazen. Een situatie die wel ontstaat wanneer veel eigenaren in een relatief snelle tijd failliet zouden gaan.

5.3 Thema Samenwerking

Het thema samenwerking kan als zeer breed getypeerd worden. Samenwerking kan bijvoorbeeld tot stand komen tussen overheden onderling, op verschillende schaalniveaus. Samenwerking kan echter ook worden vormgegeven met marktpartijen zoals makelaars of eindgebruikers. Verder kan samenwerking leiden tot een financiële bijdrage maar bijvoorbeeld ook tot allerlei vormen van kennisdeling. De theoretische perspectieven die verbonden zijn aan deze vormen van samenwerking zijn in hoofdstuk 3 al aan bod gekomen. Deze zullen in paragraaf 5.6 ook nog intensiever geanalyseerd worden in relatie tot de verkregen praktijkgegevens. Desondanks vallen er voor de verschillende actoren ook een aantal breed gedragen opvattingen en meningen ten aanzien van dit thema te herkennen.

Zo kan wat betreft de gemeenten met een relatief groot percentage van de Gelderse kantoren-voorraad gesteld worden dat zij een intensieve(re) samenwerking tussen gemeenten onderling meestal niet zozeer noodzakelijk vinden. Volgens hen is er sprake van een lokale markt en zijn verhuizingen op regionale schaal slechts sporadisch aan de orde. Wel wordt er door hen gepleit voor een bepaalde vorm van afstemming, zodat niet elk omliggend dorp tracht een eigen kantorenlocatie te realiseren en zodoende concurrerend is. Een dergelijk afstemmingsverzoek door gemeenten wordt overigens ook door de provincie Noord-Brabant herkend voor de omgeving van de Brabantse gemeente Eindhoven.

Wat betreft de gemeenten met kleinere hoeveelheden kantoorvoorraad zijn de geluiden ten aanzien van dit thema wisselender. Zo wordt de noodzaak tot samenwerking niet altijd ingezien door de beperkte omvang van de problematiek, zoals in paragraaf 5.1 ook geconstateerd werd. De gemeenten die wel van mening zijn dat het van toegevoegde waarde kan zijn, geven aan dat de focus van een regionale samenwerking zich dan vooral dient te richten op de nieuwbouw van kantoren. De ervaringen met dergelijke samenwerkingsvormen op andere beleidsterreinen zijn alleen wisselend. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat gemaakte regionale afspraken (op andere beleidsterreinen) in de praktijk soms weinig waard blijken in de huidige moeizame economische tijden.

Wat betreft een eventuele samenwerking met (lokale) marktpartijen zijn de onderzochte gemeenten meer eensgezind in hun mening. In principe worden dergelijke samenwerkingsverbanden toegejuicht en op dit moment bestaat er al verscheidenheid aan dit soort contacten tussen publieke en private partijen. Belangrijke voorwaarde is wel dat deze samenwerkingsverbanden niet leiden tot een financiële bijdrage van de gemeente. Deze houding komt voort uit de al gemaakte constatering dat het vooral een probleem van de eigenaren is (en niet van overheden). Een financiële bijdrage kan

daardoor niet gerechtvaardigd worden. Met name de gemeente Arnhem (zie ook pag. 46) laat zien zeer actief in te spelen op tal van samenwerkingsvormen. Deze houding wordt in het interview verklaard door het grote leegstandspercentage in de Arnhemse kantorenvoorraad. Door dergelijke vormen van samenwerking aan te gaan vergaard de gemeente waardevolle kennis en ervaring ten aanzien van de problematiek. Dergelijke kennis levert daarnaast inzichten op in de meest relevante ontwikkelingen in de kantorenmarkt. Zo geven ondermeer de gemeenten Arnhem en Ede aan dat zij daardoor voor thematisering van locaties hebben gekozen en dat zij het verschaffen van duidelijkheid aan marktpartijen als een hogere prioriteit zijn gaan beschouwen. Ook de provincie Utrecht (zie ook pag. 72) zet intensief in op dergelijke vormen van samenwerking. Daarbij wordt in sommige gevallen zelfs prioriteit gegeven aan de samenwerking met marktpartijen boven samenwerking met gemeenten. Als resultaat hiervan opereert deze provincie daardoor wel zeer lokaal, soms zelfs op pandniveau. Dit is echter een bewuste keuze van de provincie om promotie van transformatie-mogelijkheden te bewerkstelligen.

De verschillende marktpartijen zien evengoed heil in deze vorm van samenwerking. Hierbij wordt wel de kanttekening geplaatst door *makelaar A* dat het vergaren van kennis belangrijk is (en blijft), maar dat ervoor gewaakt dient te worden dat dit enkel leidt tot de oprichting van talloze kennisfora en expertteams. Ook de gemeente Geldermalsen geeft een vergelijkbare waarschuwing en stelt dat er evengoed aandacht dient te zijn voor de concrete aanpak van leegstand in de praktijk. Verder blijkt dat (op beperkte schaal) ook samenwerkingsverbanden tussen marktpartijen onderling worden ontwikkeld. In Geldermalsen, Ede en Arnhem zijn voorbeelden van samenwerkingsverbanden. Deze zijn vooral gericht op het verbeteren van de kwaliteit van bestaande locaties waar deze initiatiefnemers gehuisvest zijn.

5.4 Thema *Rol provincie*

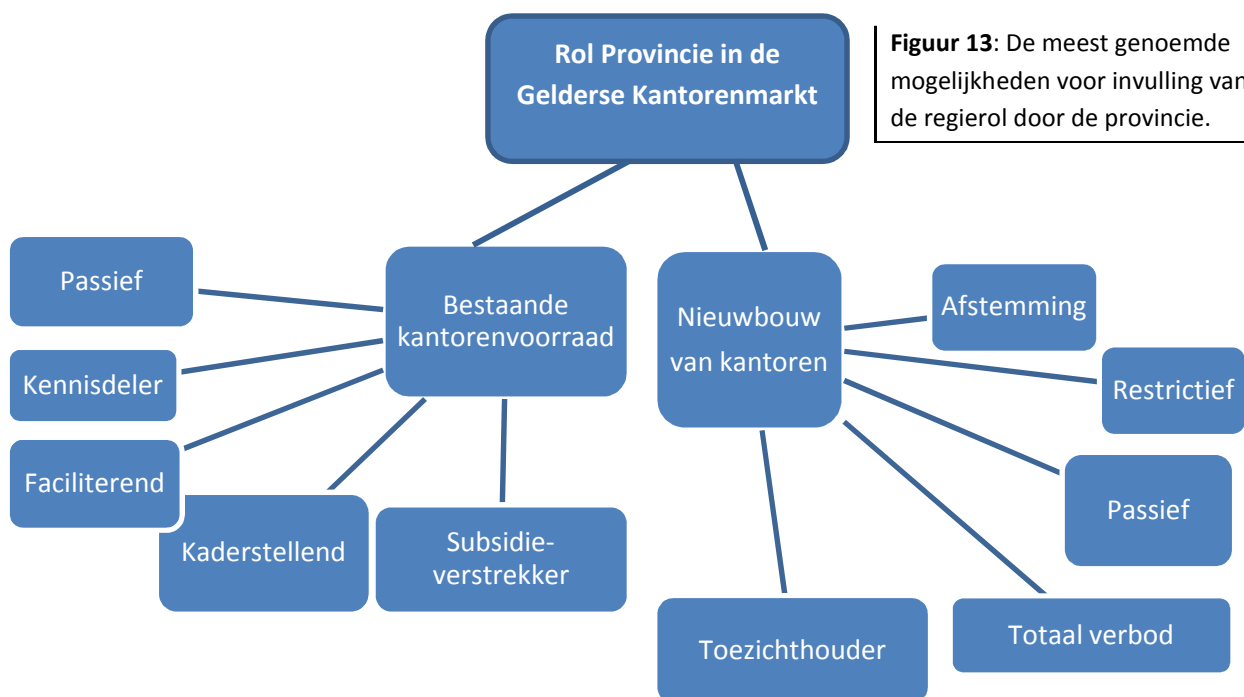
De bevindingen ten aanzien van dit thema zijn afkomstig van uiteenlopende onderzoekseenheden, waarvan velen zeer verschillende achtergronden en belangen hebben. Ze hebben (mede daardoor) verschillende visies op de rol die de provincie bij deze problematiek zou kunnen dan wel moeten innemen. In deze paragraaf wordt echter niet vastgesteld of deze taken ook bij de provincie passen of ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden. In plaats daarvan zal inzicht worden verkregen in de mogelijkheden en beperkingen die daaraan volgens de geïnterviewde actoren verbonden zijn. Daarbij zal aandacht zijn voor de mogelijke motieven die ten grondslag liggen aan de aanbevelingen die door de desbetreffende actor voor een bepaalde rol van de provincie worden gedaan en wordt zichtbaar welke verwachtingen ten aanzien van de provinciale regierol bestaan.

De gemeentelijke overheden met een relatief groot percentage van de Gelderse kantorenvoorraad, stellen dat zij zelf al actief zijn op dit beleidsterrein of dat voor een actieve provinciale rol geen noodzaak bestaat (Gemeente Nijmegen). De toegevoegde waarde van een actieve provinciale rol wordt namelijk als nihil beschouwd. Eerder bleek echter al wel dat de gemeentelijke visie ten aanzien van de problematiek vaak niet formeel is vastgelegd in officiële beleidsdocumenten, zodat de flexibiliteit om maatwerk te leveren gewaarborgd bleef. Verder bleek ook dat hierdoor juist onduidelijkheid kan bestaan bij eigenaren van leegstaande panden en dat zij daardoor een afwachtende houding aannemen. Door deze grote kantoorsteden wordt een provinciale restrictieve rol echter niet gewenst. Wel zien deze gemeenten een afstemmingsrol weggelegd voor de provincie op regionaal niveau. Zo kan in het geval van nieuwbouw, concurrentie met omliggende dorpen worden voorkomen.

Wat betreft de gemeenten met een relatief kleine voorraad zijn de meningen meer divers ten aanzien van dit thema. Sommige zien eveneens een voorname taak voor de provincie weggelegd in de afstemming de gemeenten onderling, met betrekking tot nieuwbouw. Andere zien daar geen noodzaak toe, zoals bijvoorbeeld de gemeente Barneveld (pag. 69). Deze gemeente stelt dat de afstemming ook door de gemeenten op regionale schaal tot stand kan komen. Een dergelijke visie op de rol van de provincie moet echter niet los worden gezien van de eerder gemaakte constatering in paragraaf 5.1 dat gemeenten conflicterende belangen kunnen hebben. Een actieve provincierol zal

consequenties kunnen hebben voor die financiële belangen (Deze constatering is overigens evengoed van belang voor de gemeenten met een relatief grote kantorenvorraad). Waar overheden verschillende visies hebben op dit thema, zijn de diverse marktpartijen meer eensgezinder. Ze pleitten voor strakke afstemming tussen de verschillende gemeenten qua nieuwbouwplannen, dit verschaft namelijk de gewenste duidelijkheid, die de gemeenten tot dusver niet of nauwelijks verstrekken volgens hen. Daarnaast geloven zij ook dat die duidelijkheid verschaft kan worden wanneer gemeenten een (flexibel) kantorenbeleid opstellen.

Wat betreft de leegstand is vrijwel elke betrokken actor van mening dat de provincie kennis over de problematiek en mogelijke oplossingen kan delen en vergroten. Het is ook een taak die de buurtprovincies Noord-Brabant en Utrecht op zich nemen, maar wel anders invullen. De provincie Utrecht hanteert daarbij een zeer actieve faciliterende rol ten aanzien van transformatie. Kanttekening hierbij is dat deze rol niet is gekozen vanwege de leegstand in kantoren. Deze wordt ook door de provincie Utrecht vooral als een marktprobleem beschouwd, zoals al bleek in paragraaf 5.2. Het oorspronkelijke en voornaamste motief voor deze faciliterende aanpak door de provincie Utrecht was het verlichten van de grote druk op huizenmarkt in de provincie.



Figuur 13: De meest genoemde mogelijkheden voor invulling van de regierol door de provincie.

Ondanks het feit dat iedereen van mening is dat het in eerste instantie een probleem van eigenaren betreft, zijn de meningen over een financiële bijdrage van de provincie divers. Zo stellen vrijwel alle marktpartijen dat gemeenschapsgeld niet bedoeld is om marktrisico's te verhelpen. Daarbij vond er ook geen afdracht aan de provincie plaats in tijden van de *win-win-winsituatie*. Gemeentelijke overheden zijn echter wat minder stellig. Zij zien vrijwel allemaal een (beperkte) bijdrage als gerechtvaardigd wanneer daardoor sprake is van een aanzienlijke maatschappelijke verbetering voor het gehele gebied. Ze erkennen daarbij wel dat niet alle gebieden hiervoor in aanmerking zullen komen. Anderzijds wordt echter ook opgemerkt dat leegstand kan leiden tot maatschappelijke ongewenste effecten (bijv. criminaliteit) die een dusdanige omvang kunnen aannemen dat overheden alsnog probleem eigenaar worden.

5.3 Wat betekent deze praktijkresultaten nu voor de mogelijkheden en beperkingen van de provincie volgens deskundigen?

Tot dusver heeft er in dit hoofdstuk een analyse plaatsgevonden van de algemene opvattingen op basis van de verkregen empirische gegevens, verdeeld over de gehanteerde thema's. Ten behoeve

van deze paragraaf is die analyse van de Gelderse kantorenmarkt vervolgens voorgelegd aan een tweetal actoren. Zij hebben vanuit verschillende expertisevormen raakvlakken met zowel dit maatschappelijk vraagstuk als met de provincie Gelderland. Zo kan verder inzichtelijk worden gemaakt wat het geschetste beeld nu betekent voor de provincie en haar rol als regisseur op de Gelderse kantorenmarkt. Het onderdeel *Oorzaken* van het thema *Oorzaken en oplossingen*, zal daarbij grotendeels buiten beschouwing worden gelaten gezien de beperkte mate van invloed op het bepalen van de mogelijkheden en beperkingen voor de provincie.

5.5.1 Hoogleraar vastgoed- en locatieontwikkeling

De provincie Gelderland kent een Provinciale Raad voor Omgevingsbeleid, de PRO. Deze raad adviseert Gedeputeerde- en Provinciale Staten over beleids- en strategische vraagstukken, plannen en maatregelen op het gebied van het omgevingsbeleid. Dit betreft onderwerpen zoals ruimtelijke ordening, wonen, mobiliteit, milieu, water, landbouw, natuur, landschap, recreatie en cultuurhistorie. Erwin van der Krabben, hoogleraar vastgoed- en locatieontwikkeling op de Radboud universiteit Nijmegen wordt door deze raad als onafhankelijke externe deskundige vaak geraadpleegd ten aanzien van ruimtelijke vraagstukken zoals de kantorenproblematiek op de Gelderse kantorenmarkt. Vanuit dit perspectief is het interessant om deze deskundige te laten reflecteren op de verkregen empirische gegevens.

Thema Context

Op basis van het *thema context* stelt Van Der Krabben dat het niet opmerkelijk is dat sommige gemeenten niet veel regie aan de provincie willen overlaten. Er bestaat volgens hem altijd een grens tussen wat door de provincie geregeld wordt en wat door gemeenten. Waar die grens daarbij ligt is volgens hem arbitrair. Feit blijft dat de verschillende overheden elkaar daarbij altijd tot op een zekere hoogte in de weg zullen zitten. Idealiter zou het bepalen van de grens (de mate waarin sprake is van restrictief provinciaal beleid) gebaseerd moeten worden op criteria zoals bijvoorbeeld het leegstandspercentage. Zodoende zouden gemeenten met een relatief weinig structurele leegstand, meer zelfstandig mogen bepalen hoe en waar eventuele nieuwbouw van kantoren gerealiseerd wordt. Op basis van de voorgelegde empirische gegevens constateert Van Der Krabben echter dat je dan al snel verzand in een discussie over cijfers. Dit komt enerzijds door de gebrekkige beschikbaarheid van adequate gegevens over leegstand, anderzijds is er altijd sprake van een momentopname.

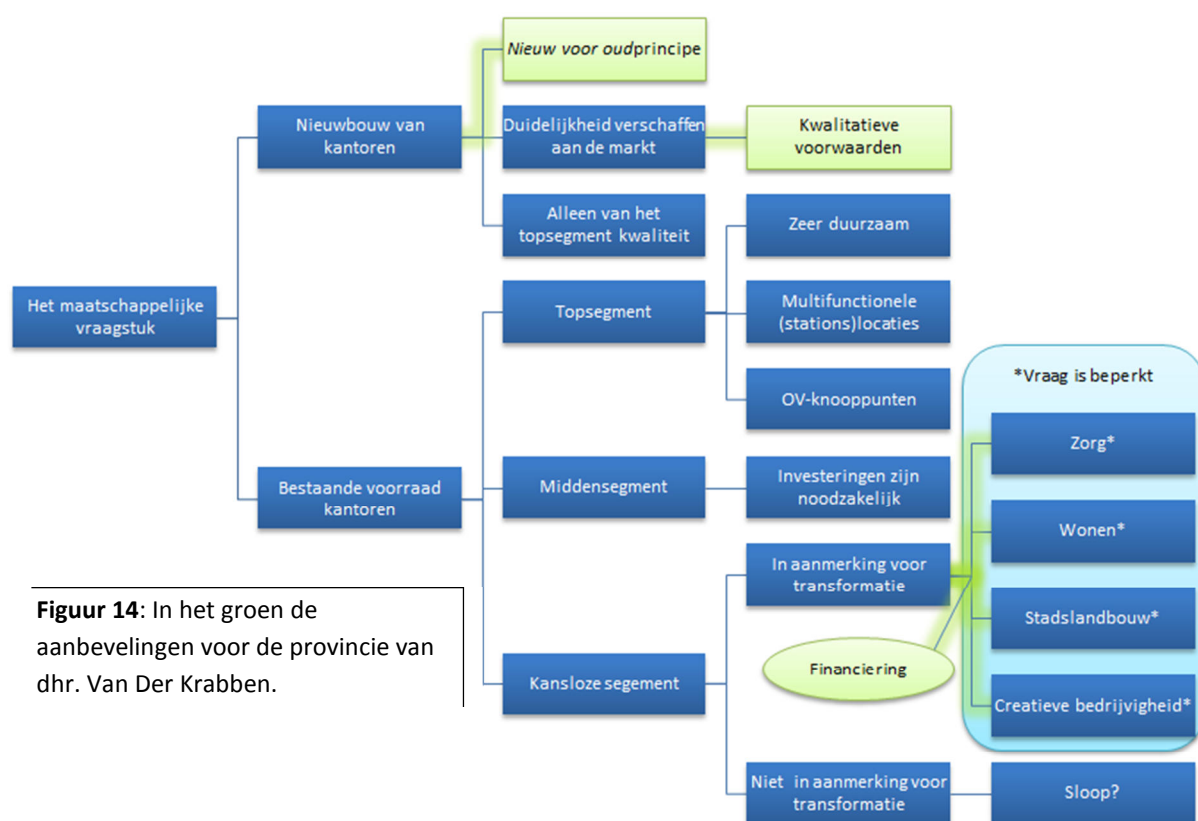
Vanuit die wetenschap is Van Der Krabben daarom van mening dat de provincie ook niet moet trachten te sturen op kwantitatieve criteria zoals het aantal vierkante meters leegstand. Volgens hem is het verstandiger om te bepalen onder welke generieke kwalitatieve voorwaarden er nog nieuwbouw mag plaatsvinden. Een voorbeeld van een dergelijke voorwaarde is dat eventuele nieuwbouw alleen mag wanneer er een eindgebruiker voor getekend heeft. Echter, uit de empirische gegevens van de marktpartijen blijkt dat dit voor de huidige kantorenmarkt inmiddels in principe al de norm is. Van Der Krabben wijst er echter op dat dergelijke marktmechanismen nu wellicht bestaan maar in de toekomst ook weer kunnen verdwijnen. Daarom is hij van mening dat dergelijke criteria verankerd moeten worden in een kwalitatief kantorenbeleid, ongeacht de geconstateerde verschillen in context. Hij erkent daarbij wel dat een dergelijk beleid de balans dient te zoeken tussen generieke regels en specifieke regels, die wel recht doen aan de context. Het zoeken van een dergelijke balans is echter lastig.

Thema Oorzaken en oplossingsmogelijkheden

Het kwalitatieve kantorenbeleid zou goed bruikbaar zijn om op de mogelijke nieuwbouw van kantoren te sturen aldus Van Der Krabben. Aanvullende ruimtelijke criteria (naast degen die in de vorige paragraaf al genoemd werd) zouden daarbij van harte welkom zijn. Te denken valt aan criteria als enkel nieuwbouw op knooppuntlocaties, zoals ook genoemd in figuur 12 (pag. 95). Ontbrekend in die figuur (en ook slecht sporadisch genoemd door actoren) is het *nieuw-voor-oud* principe uit het

kantorenconvenant (paragraaf 2.6.2). Hierdoor worden actoren die nieuwbouw willen realiseren, verplicht tot uit de voorraad nemen van eenzelfde vierkante meters aan panden uit het kansloze segment van de markt. Wederom wordt door de geïnterviewde dan gepleit voor een zo generiek mogelijk beleid omdat de geconstateerde verschillen in context, het opstellen van specifieke beleidsregels bijna niet mogelijk maakt. Daar ziet hij een rol voor de regio om duidelijke afspraken te maken en tot afstemming te komen. Van der Krabben erkent dat hiermee slechts een beperkt gedeelte van het probleem kan worden aangepakt. Veel nieuwbouw zal er in de toekomst door de huidige situatie niet meer gerealiseerd worden. Daarbij geven de huidige Gelderse bestemmingsplannen nu al talloze mogelijkheden tot nieuwbouw van kantoren waarbij de provincie Gelderland vrijwel niks meer tegen kan uitrichten met het instrumentarium wat tot haar beschikking staat.

Gericht op de bestaande voorraad moet de provincie zich bewust zijn van de beperkingen die zij als actor in het netwerk heeft. De provincie kan de vraag niet stimuleren en is ook niet in staat om de gehele problematiek op te lossen. Wanneer echter gekeken wordt naar de kansloze segment van de markt, dan heeft Van der Krabben op dit moment de indruk dat transformatiemogelijkheden momenteel stagneren door het gebrek aan adequate financiering. Met name banken willen of kunnen hier in dit moment niet in participeren.



Figuur 14: In het groen de aanbevelingen voor de provincie van dhr. Van Der Krabben.

De provincie kan een zinvolle bijdrage aan leveren, mits zij op een meer innovatieve wijze omgaat met de gelden die tot haar beschikking staan. Daarmee wil Van Der Krabben overigens niet zeggen dat de provincie financiële bijdrage moet leveren om de problematiek te verhelpen. Hij stelt echter wel de huidige situatie, waarin de provincie bij vastgoed van maatschappelijk belang subsidies verstrekt, illustrerend als voorbeeld.² Van Der Krabben is van mening dat in plaats van deze vorm van

² De provincie Gelderland heeft in juni 2012 een impulsplan gelanceerd. Het betreft een subsidiemogelijkheid voor projecten die de woning- en kantorenmarkt weer in beweging moeten krijgen en die bovendien een impuls moeten geven aan werkgelegenheid is het belangrijk dat ze op korte termijn van start kunnen gaan. Bij alle projecten moet sprake zijn van een knelpunt met maatschappelijke impact dat door middel van de subsidie wordt verholpen.

eenmalige financiering, de provincie veel meer de rol van banken (gedeeltelijk) zouden kunnen overnemen en risicodragend in transformatieprocessen moet investeren. Het beschikbare geld op een dergelijke manier investeren lijkt de geïnterviewde meer zinvol ondermeer door het revolverende karakter, iets wat subsidies niet kennen. Met behulp van de nodige (noodzakelijke) creativiteit kunnen vervolgens ook institutionele beleggers geprikkeld worden om gezamenlijk een dergelijke constructie te financieren. Om een bijdrage te kunnen leveren aan de huidige problematiek dient de provincie dus niet een grotere financiële bijdrage te leveren maar deze enkel op een andere manier in te zetten. De verhouding tussen subsidies en revolverende financieringsconstructies zouden daarom meer moeten verschuiven, al is daar wel bestuurlijk draagvlak voor nodig.

Als verdere oplossingsmogelijkheden ziet de geïnterviewde heil in maatregelen in de belasting-technische sfeer. Dit kan door bijvoorbeeld door meer OZB te heffen. Dergelijke maatregelen zijn echter in de meeste gevallen niet enkel door de provincie zelf te nemen door juridische beperkingen. Een discussie op nationaal niveau over de lokale autonomie in het belastingstelsel is daarvoor dus noodzakelijk.

Thema Samenwerking

Zoals in de reflectie op andere empirische gegevens tot dusver al bleek is Van Der Krabben een voorstander van een provincie die ten behoeve van de problematiek niet enkel gemeenten en andere betrokken stimuleert tot actief en innovatief gedrag maar zelf ook dergelijk gedrag vertoont. Ook op het vlak van samenwerking dient dit tot uiting te komen. Marktpartijen beschikken inderdaad volgens hem over veel kennis. Zaak is het voor de provincie om dergelijke kennis toe te passen en te delen waar mogelijk. Net zoals bij de programmering van andere vastgoedmarkten zoals wonen en bedrijventerreinen is gebeurd kan de provincie in overleg tot afspraken trachten te komen en waar nodig de discussie aan te gaan. Natuurlijk is er verschil tussen deze vastgoedmarkten maar het doel is daarbij in zekere zin wel hetzelfde.

Thema Rol Provincie

Van Der Krabben stelt dat gezien het karakter van de problematiek en de beschikbare instrumenten en de bevoegdheden, dat de provincie niet in staat is om de problematiek in zijn geheel op te lossen. Dat dient ook niet het doel te zijn van provinciaal kantorenbeleid. De provincie dient echter keuzes te maken ten aanzien van de problematiek en daarbij vervolgens ruimtelijke kaders te schetsen waarbij niet kwantiteit maar de kwaliteit centraal staat. Zo krijgt de markt de benodigde duidelijkheid en zal de problematiek enigszins bedwongen kunnen worden. Daarvoor moet de gemeente in ieder geval de zaken waar zij wel invloed op kan uitoefenen, goed regelen en zo haar mogelijkheden beter te benutten. In meer algemene zin stelt Van Der Krabben tot slot dat het financiële stelsel waarmee gebiedsontwikkeling in de afgelopen jaren mogelijk is gemaakt grotendeels tot het verleden behoort. Veel ruimtelijke ontwikkelingen zullen in de toekomst niet meer op nieuwe maar bestaande locaties plaatsvinden. De constructie waarbij ruimtelijke ontwikkelingen op basis van grondexploitaties worden gerealiseerd is daardoor in veel gevallen niet meer rendabel.

5.5.2 Het IPO

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) behartigt de gezamenlijke belangen van de Nederlandse provincies. Dat doet het IPO door een informerende en richtinggevende rol te spelen in de voorbereiding van beleid wat voor de provincies van belang is. Dit doet het IPO ook voor de provincies ten aanzien van de problematiek op de kantorenmarkt. Zo is deze organisatie ondermeer een van de initiatiefnemers van het convenant aanpak leegstand kantoren (zie ook paragraaf 2.6.2 en bijlage II). Vanuit dit perspectief is het interessant om deze belangenbehartiger te laten reflecteren op de verkregen empirische gegevens over de situatie van de provincie Gelderland.

Thema Context

Vanuit het thema *context* is gebleken dat er sprake is van tal van verschillende situaties voor de Gelderse gemeenten. Zo is er qua kantorenvoorraad, leegstand, en kantorenbeleid veel verschil geconstateerd tussen de bestudeerde overheden. Dit is een enigszins herkenbare situatie voor het IPO, alleen op een provinciale schaal. De problematiek is namelijk ook verschillend voor de twaalf Nederlandse provincies. Een constatering die in het onderzoek ook ten aanzien van Noord-Brabant en Utrecht gemaakt is. In de meeste provincies wordt volgens het IPO al hard gewerkt aan de ontwikkeling van (nieuw) provinciaal kantorenbeleid. De omvang en urgentie van het probleem is alleen niet in alle provincies even groot (zo kent de provincie Zeeland geen structurele leegstand). Het convenant biedt de provincies daarom voldoende ruimte om maatwerk toe te passen. Dit sluit volgens de geïnterviewde dan ook naadloos aan op de verschillende situaties die tijdens het empirisch onderzoek zijn geconstateerd. Een generieke ontwikkeling die echter door het IPO wordt herkend en toegejuicht is de trend waarbij gebruikers zich steeds meer bewegen richting duurzamere kantoren. Deze trend is door de markt ontstaan maar zou volgens het IPO ook gewaarborgd en gestimuleerd moeten worden door middel van (provinciaal) beleid.

Thema Oplossingen

Wat betreft de oplossingsmogelijkheden zijn tal van mogelijkheden door de verschillende actoren aangedragen. In paragraaf 5.2 is echter ook al aangetoond (figuur 12) dat deze oplossingen wel in het juiste perspectief geplaatst dienen te worden. Zo was een constatering met betrekking tot de bestaande voorraad dat er in de toekomst tal van kantoorpanden zullen zijn die vrijwel geen enkel ander perspectief hebben dan sloop. Het convenant erkent die situatie maar zet in eerste instantie vooral in op het deprogrammeren van de huidige planvoorraad en wordt daarbij gesteund door de behandelde literatuur (Bureau economisch onderzoek, 2011; Dynamis, 2012; DTZ, 2012) die ook stellen dat deze allesbehalve realistisch is.

Toch erkent de geïnterviewde de empirische resultaten en stelt dat de bestaande voorraad wellicht een nog groter probleem vormt en dat de mogelijkheden om daar wat aan te doen beperkt zijn. Het transformeren of slopen van zeven miljoen vierkante meter is geen gemakkelijke opgave en er bestaat geen marktprikkel tot sloop, zoals in het empirisch onderzoek ook al werd vastgesteld. Als antwoord daarop wordt in lijn met het convenant daarom gepleit voor een regionaal sloopfonds. Het idee van dit fonds is dat marktpartijen hieraan bijdragen volgens een statiegeld-principe. Zo wordt de bouw van nieuwe kantoren gerelateerd aan de bestaande voorraad. Van eigenaren wordt daarbij verwacht dat ze een bepaald bedrag verdisconteren in de huur of koop, wat weer wordt afgedragen in het fonds. Met dat geld wordt vervolgens in de regio panden uit het kansloze segment gesloopt. Punt van discussie is echter welke actoren dienen bij te dragen in dit fonds. Zo merken marktpartijen op dat gemeenten evengoed terughoudender hadden moeten opereren en daarom ook een bijdrage dienen te leveren. In de praktijk zijn er echter maar weinig gemeenten die hier bereid dan wel financieel in staat toe zijn, zo bleek eerder.

Er zijn daarnaast wat beperkingen aan een dergelijk fonds waarmee gemeenten of andere partijen kansloze kantoren kunnen opkopen en slopen. Ook het IPO ziet deze beperkingen maar is desondanks ervan overtuigd dat dit een van de weinige effectieve maatregelen is voor de problemen ten aanzien van de bestaande voorraad. Gezien het convenant bestaat hier ook een draagvlak voor bij vastgoedbeleggers en projectontwikkelaars. Deze maatregelen vereisen wel wat bestuurlijke lef en kosten (wellicht) geld, maar dat kost niks doen evengoed, aldus de geïnterviewde. Daarnaast is het volgens de geïnterviewde de enige mogelijkheid om ook daadwerkelijk de leegstand te kunnen terugdringen. Het saneren van bestaande plekken die geen marktperspectief hebben zal daarom noodzakelijk zijn.

Thema Samenwerking

Het IPO is een groot voorstander van samenwerking en ziet het als een van haar kerntaken om samenwerking tussen verschillende bestuurslagen ook te bevorderen. Daarbij heeft de geïnterviewde ook wel begrip voor de opvatting van veel gemeenten die van mening zijn dat de markt zelf de problematiek dient op te lossen. Klinisch gezien is het ook geen maatschappelijk probleem en zal de

markt het vanzelf oplossen. Het is volgens hem echter de vraag of die oplossing maatschappelijk en ruimtelijk gewenst dan wel acceptabel is.

Daarom dienen de gemeenten en provincies in samenspraak met marktpartijen afspraken te maken. Wederom is maatwerk daarbij noodzakelijk en zal niet voor elke situatie gebruik kunnen worden gemaakt van dezelfde samenwerkingsverbanden. Er kan echter een heleboel van elkaar geleerd worden. Zo heeft het nut van dergelijke samenwerkingsvormen zich volgens het IPO al bewezen in de discussie over wat plancapaciteit is. Hierover bestonden tot voor kort verschillende opvattingen over bij overheden en marktpartijen. Overeenstemming over dergelijke belangrijke elementen in de toch al complexe problematiek maakt het komen tot oplossingen een stuk makkelijker.

Uiteindelijk zal er door samenwerking een gedeeld zicht verkregen moeten worden op de desbetreffende kantorenregio qua bestaande voorraad en de verwachte vraag naar nieuwbouw. Er dient een visie ontwikkeld te worden die de ruimtelijke kaders vastlegt. En hoewel dat een primaire rol is van de overheden, zal volgens het IPO een kwaliteitslag kunnen worden gemaakt als dit gezamenlijk met de betrokken marktpartijen tot stand komt.

Thema Rol Provincie

De uiteenlopende verwachtingen ten aanzien van de provincie Gelderland zijn voor de geïnterviewde geen verrassing. Er is sprake van een situatie waarbij door overheden moet worden gezocht naar de juiste aanpak en waarbij geen succesprotocol kan worden gevolgd. Daarbij dienen lastige keuzes worden gemaakt waarbij voor een gedeelte ook bestuurlijke lef moet worden getoond. In een context waarbij ook het IPO van mening is dat het klinisch gezien geen groot maatschappelijk probleem betreft, kan de geïnterviewde zich voorstellen dat er tal van verschillende verwachtingen ten opzichte van de provincie bestaan. Daarbij wordt het imago van de provincie om de veelbesproken regierol op te pakken (vooralsnog) niet als erg sterk ervaren. Het uitgangspunt dient volgens het IPO dan ook te zijn dat gemeenten het eerste aanspraakpunt zijn. Toch dient de provincie haar kerntaak van ruimtelijk regie ook naar behoren uit te voeren. Dergelijke regie hoeft ook niet veel geld te kosten en er kan selectief te werk moeten worden gegaan. Dat blijkt ook uit de empirische gegevens over de context. De mate waarin de provincie vervolgens ook daadwerkelijk een rol ambieert en uitvoert is daarbij wel afhankelijk van het bestuur en de financiën.

Tot slot wijst het IPO erop dat kennis ten aanzien van de problematiek nog altijd veel beter kan. Veel positieve ontwikkelingen worden op dit moment geremd door het gebrek aan kennis over de complexe materie. De angst voor planschade bij gemeenten bij herziening van bestemmingsplannen is daar een voorbeeld van. De angst hiervoor wordt afgezwakt door het IPO (mits er geen private afspraken zijn gemaakt). Zo kent de provincie Limburg deze discussie al door demografische ontwikkelingen die van invloed op de woningmarkt zijn. Zij beschikken dus al over deze kennis en die zou door provincies eigenlijk beter gedeeld en benut moeten worden. De rol die de provincie Utrecht (zie ook pag. 72) op zich neemt is volgens het IPO een goed voorbeeld van.

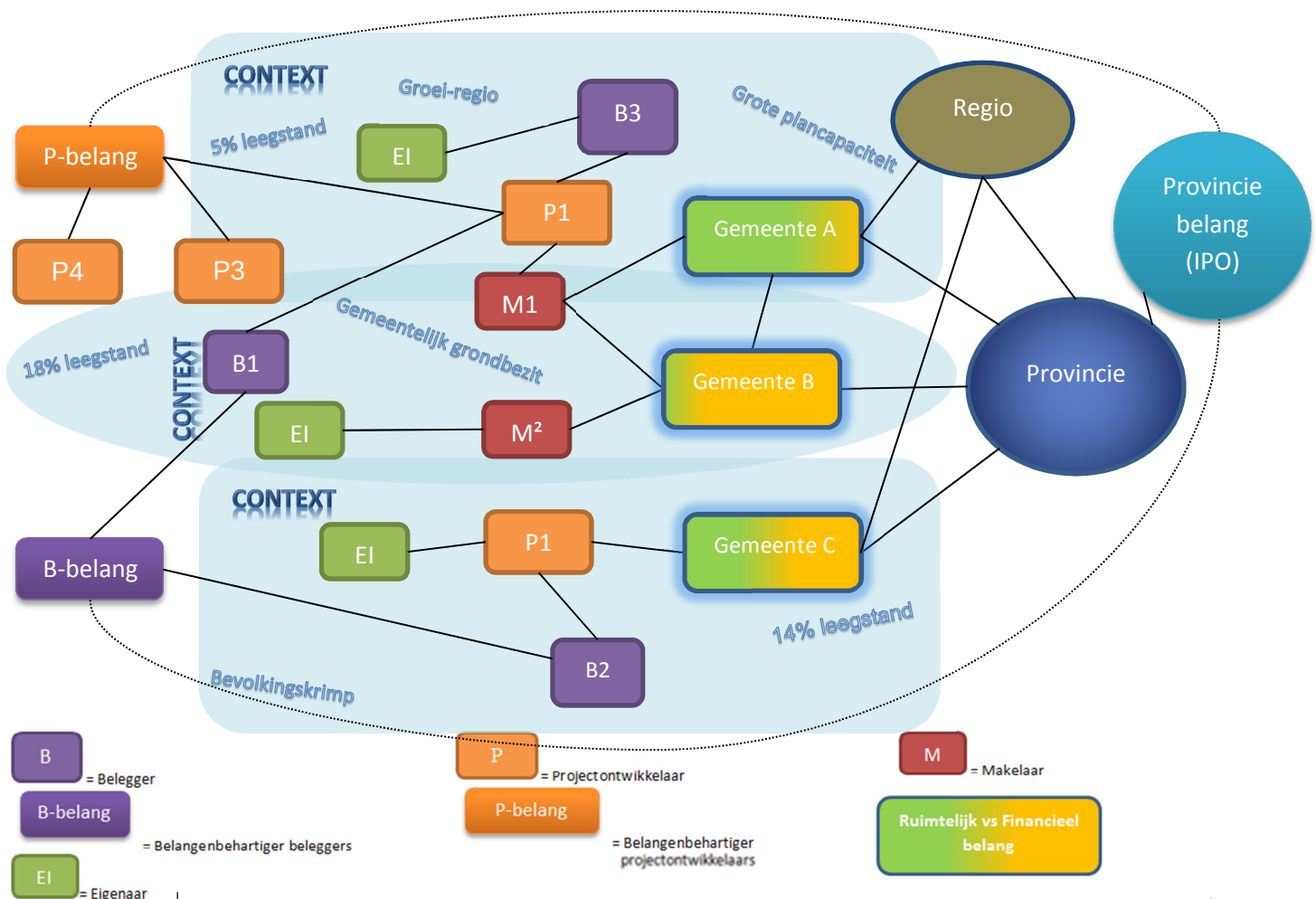
5.6 Wat betekenen deze praktijkresultaten nu voor de mogelijkheden en beperkingen volgens de theorie

Het theoretisch kader is als conceptuele bril gebruikt waarmee naar het maatschappelijke vraagstuk in de context van de provincie Gelderland is gekeken. Met behulp van een drietal theoretische perspectieven is zo getracht een helder en overzichtelijk beeld te schetsen van de situatie op basis van de verkregen praktijkresultaten. Vervolgens zullen dezelfde theoretische perspectieven nu weer gebruikt worden om de koppeling te maken naar de mogelijkheden en beperkingen van een provinciale regierol, ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt.

5.6.1 De netwerkbenadering

De keuze voor een netwerkbenadering met behulp van de multi-actor theorie kwam voort uit de constatering in hoofdstuk 3 dat de problematiek van de Gelderse kantorenmarkt zich kenmerkte als

een arena waarbij tal van actoren een rol leken te spelen. Vanuit die ontwikkeling werd een verschuiving in beleidstijl van overheden verwacht in een richting waarbij er een vervlechting plaatsvindt tussen de staat, de markt en de maatschappij. Met behulp van het empirisch onderzoek is daarom vervolgens getracht om (ondermeer) inzichtelijk te maken welke vormen van samenwerking tussen de actoren bestonden. Dit was namelijk een belangrijke voorwaarde om te komen tot een netwerkanalyse (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1999; Koppenjan en Klijn, 2004). Vanuit een theoretisch perspectief wordt verder gesteld dat in een netwerk tot gezamenlijke actie te komen, de interactie tussen organisaties en de personen in die organisaties moet worden gestimuleerd (Koppenjan en Klijn, 2004). Door middel van interactie kan samenwerking en collectief leren ontstaan. Collectief leren is volgens Koppenjan en Klijn noodzakelijk om de onzekerheden die complexe problemen met zich meebrengen te managen. Een dergelijke ontwikkeling kan echter geblokkeerd worden door verschillende aspecten zoals de wederzijdse afhankelijkheid, de pluriformiteit en geslotenheid van organisaties, en de dynamiek van netwerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof (1999). Hierbij wordt pluriformiteit nader ingevuld door vier aspecten (Dankert, 20011). In de eerste plaats speelt mee dat organisaties en individuen hun eigen belangen nastreven. Deze belangen zijn uiteraard verschillend per individu of organisatie. Dit aspect werd in het theoretisch kader daarom ook verder gevormd met behulp van de agency-theorie Verder geldt er een beperkte *span of control* (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991) die ervoor zorgt dat een organisatie geen volledige controle heeft op alles wat er binnen de organisatie gebeurt. Ten derde bestaat er ook een beleidsmatige pluriformiteit. Binnen en tussen organisaties komen verschillende rationaliteiten samen. Verschillende rationaliteiten of invalshoeken leiden tot verschillende uitkomsten die elkaar wederzijds kunnen uitsluiten. Het laatste onderdeel van pluriformiteit zijn tegenstrijdige doelen.



Figuur 15: Het netwerk van het complexe maatschappelijke vraagstuk vanuit een provinciaal perspectief weergegeven.

Met behulp van deze theoretische perspectieven is vervolgens opnieuw gekeken naar de verkregen empirische gegevens. Deze analyse ten behoeve van de provinciale regierol bij het maatschappelijk vraagstuk is schematisch weergegeven in figuur 15. Zoals weergegeven in de figuur blijkt uit het empirisch onderzoek dat er sprake is van verschillende lokale netwerken die opereren in een complexe en dynamische context. Die (lokale) context wordt gevormd door verschillende factoren zoals bestaande bestemmingsplannen, de betrokken actoren, het leegstandspercentage, ruimtelijke en financiële belangen van gemeenten maar ook autonome ontwikkelingen zoals bevolkingsgroei/krimp. Het contact tussen de betrokken actoren daarin wordt daarbij gestuurd door die (lokale) context. Wanneer er geen aanleiding bestaat volgens de context (door bijvoorbeeld een beperkte leegstand) dan vindt interactie met andere betrokken partijen in het netwerk slechts sporadisch plaats. Ook wanneer de lokale context (door bijvoorbeeld structurele leegstand), daartoe wel aanleiding geeft, lijken de samenwerkingsverbanden in veel gevallen nog tot ontplooiing moet komen.

Wanneer op een groter schaalniveau (in de figuur het drietal gemeenten en hun contexten) wordt gekeken dan blijkt dat door gemeenten (vooralsnog) slecht sporadisch interactie wordt onderhouden met andere gemeenten en partijen buiten hun eigen lokale context. Veelgehoorde argumentatie daartoe is dat de context dusdanig verschilt en dat er tussen de lokale markten weinig tot geen uitwisseling van eindgebruikers is. Wat betreft de marktpartijen is slechts beperkt zichtbaar geworden of er interactie plaatsvindt buiten de lokale gemeentegrenzen. De indruk daarbij is dat deze wel groter is dan in het geval van de overheden. Over het algemeen kan echter geconstateerd worden dat de noodzakelijke interactie om tot collectief leren te komen blijkt in de praktijk dus slechts beperkt mate sprake van blijkt te zijn. Op dit regionale schaalniveau zijn er natuurlijk er ook nog aantal institutionele paden die deze samenwerkingsverbanden kunnen stimuleren en kanaliseren. Met name belangenorganisaties en regionale samenwerkingsverbanden zouden geschikte instanties zijn om verschillende betrokken actoren in contact met elkaar te brengen.

In de Gelderse praktijk blijkt echter dat deze organisaties, weliswaar de lokale context overstijgen, maar niet volledig in staat zijn dergelijke taken op zich te nemen. De reden daarvoor zijn divers. In het geval van de Stadsregio Arnhem Nijmegen bestaat er bijvoorbeeld geen draagvlak voor dergelijke acties bestaan, gezien de (beperkte) ruimtelijke of financiële belangen. Daarbij zitten niet alle Gelderse gemeenten in datzelfde regionale samenwerkingsverband. Eenzelfde verhaal geldt in zeker zin in het geval van de belangenbehartigers. Ook hier moet geconstateerd worden dat zij niet voor al hen branchegenoten spreken, zoals ook weergegeven in het model. De figuur maakt inzichtelijk dat *de markt* bij dit maatschappelijk vraagstuk eigenlijk niet bestaat. Een verscheidenheid aan partijen is zichtbaar, die dus lang niet altijd allemaal verenigd zijn. Daarbij heeft het boven de context opereren door deze belangenorganisaties nog een keerzijde. Hierdoor kunnen zij namelijk niet altijd de specifieke belangen (de uiteenlopende context) van haar leden verdedigen zonder concessies te doen aan de effectiviteit van mogelijke maatregelen die bedacht worden.

Vanuit provinciaal oogpunt wordt verder zichtbaar met behulp van deze figuur dat de provincie in het netwerk van kantoren voornamelijk een relatie ten opzichte van de verschillende gemeenten heeft. Deze relatie uit zich voornamelijk in het onderhouden contact maar in een zekere zin ook in de vorm van een (beperkte) machtsrelatie. Dit komt voort uit het feit dat provinciaal ruimtelijk instrumentarium (toegelicht in hoofdstuk 2) heeft ten aanzien van gemeenten. Uit de praktijkresultaten blijkt overigens wel dat die machtsrelatie zich eigenlijk alleen kan manifesteren met betrekking tot de mogelijk nieuwbouw van vastgoed, waar een bestemmingsplanwijziging voor noodzakelijk is. Uit het empirisch onderzoek bleek echter ook dat de problematiek zich niet concentreert in de nieuwbouw van kantoorgebouwen. De grootste problematiek komt namelijk voort uit de omvangrijke leegstand in de bestaande voorraad. De vraag wie de probleemeigenaar daarvan is werd tijdens de interviews vrijwel altijd beantwoordt met *de markt*. Ten aanzien van de marktpartijen, heeft de provincie echter geen directe relatie in de vorm van samenwerkingsverbanden danwel instrumentarium wat leidt tot een (machts)relatie. Gemeenten hebben die contacten in omgeving wel, mits ze daar heil in zien, zo blijkt uit de gegevens. De provinciale positie ten aanzien van die (markt)partijen is daardoor beperkt te noemen.

Vanuit de netwerkbenadering kan gesteld worden dat er voornamelijk beperkingen ten aanzien van het maatschappelijk vraagstuk voor de provinciale rol gezien kunnen worden. Als onderdeel van het netwerk zullen pogingen om het gewenste doel te bereiken naar alle waarschijnlijkheid stranden. Deze veronderstelling is gebaseerd op de praktijkresultaten waaruit bleek dat (ondermeer door een andere context voor de actoren) een andere beleving van het proces bestaat, verschillende identiteiten betrokken zijn en er onduidelijkheid is over de rolinvulling van verschillende actoren. De oorzaak voor de geconstateerde situatie is met behulp van het verkregen empirische onderzoek niet blootgelegd. Wel kan vanuit het theoretisch perspectief worden gesteld dat in dit netwerk te weinig interactie tussen organisaties en de personen in die organisaties bestaat dan wel gestimuleerd wordt. Dit is volgens de theorie wel noodzakelijk om tot gezamenlijke acties (en collectief leren) te komen. De rol van de provincie Gelderland moet gezien worden als een buitenstaander, gezien de relatief beperkte samenwerkingsverbanden waaruit blijkt dat de gewenste vervlechting uit de theorie tot dusver niet of nauwelijks plaats vindt. Een verklaring daarvoor kan zijn dat de provincie een centrale rol opgedrongen krijgt van het Rijk in een netwerk waar ze traditioneel gezien nooit onderdeel van hebben uitgemaakt. Gecombineerd met relatief weinig samenwerkingsverbanden in het netwerk kan dit het uitvoeren van die opgedrongen rol frustreren. Wanneer deze analyse wordt vergeleken met de situatie in de provincie Utrecht dan blijkt dat deze beduidend anders is. Doordat deze provincie voor een langere periode al een actieve rol inneemt en op lokaal niveau opereert heeft zij daardoor juist wel die samenwerkingsverbanden ontwikkeld, die in Gelderland lijken te ontbreken. Hier zal in de volgende paragraaf nog verder op worden ingegaan.

5.6.2 Multi-Level Governance (MLG)

De MLG theorie is ten behoeve van dit onderzoek gepositioneerd als een concept waarbij de provincie als een gate-keeper in het netwerk beschouwd wordt waarbij ze verschillende claims van actoren uit de samenleving kan mediëren (Gualini, 2003). De provincie bepaalt daarin (mede) de basiscondities, institutionele kaders en ondersteuning voor dit governance-netwerk. Op basis van de vorige paragraaf is al duidelijk geworden dat in het geval van de provincie Gelderland geen sprake lijkt van een natuurlijke gatekeeperfunctie met betrekking tot het maatschappelijke vraagstuk. De rol van de provincie in het netwerk is daarvoor simpelweg te beperkt.

In het geval van de provincie Utrecht lijkt er wel sprake te zijn van een gatekeeperfunctie. Dit lijkt echter weer ten koste te gaan van meta-governance, zoals deze beschreven in hoofdstuk 3. Er wordt door de provincie Utrecht namelijk niet meer eerst toenadering gezocht tot de betrokken gemeente, zoals traditioneel (en vanuit meta-governance geredeneerd) gebruikelijk is. Uit ervaringen van de provincie Utrecht blijkt dat dit wel effectiever is maar ten koste kan van de relatie tussen die gemeenten en de provincie. Anderzijds worden door dergelijke samenwerkingsverbanden wel bruikbare kennis en ervaring opgedaan, wat de rol van de provincie als gatekeeper versterkt. Een dergelijke keuze heeft wel bestuurlijk draagvlak nodig zo bleek uit het interview met de provincie Utrecht. Daarbij kan wederom de vraag gesteld worden in hoeverre de provinciale context hier ook van invloed zal zijn. De vraag naar kantoren in Utrecht is beduidend anders en daarnaast kent de kantorenmarkt ook een ander karakter dan die van Gelderland. Zo kent Utrecht eigenlijk één kantorenmarkt in en rondom Utrecht terwijl in Gelderland meerdere concentraties te herkennen vallen. Overigens is het evenmin aantoonbaar (op basis van de beschikbare gegevens) dat een dergelijke invulling van de regierol altijd ten koste zal gaan van de relatie tussen overheden onderling.

Vanuit de MLG-theorie kan geredeneerd worden dat horizontale sturing van betrokken actoren mogelijk is, mits samenwerkingsverbanden met veel betrokken actoren in het beleidsnetwerk bestaan. De aanwezigheid hiervan in de provincie Gelderland is beperkt maar dat betekent overigens niet dat de provincie nog steeds de basiscondities, institutionele kaders en ondersteuning voor dit governance-netwerk kan bepalen. Van een onderlinge strijd heerst tussen strategisch handelende (private) actoren in een bepaalde ruimte, die proberen institutionele macht te verwerven (Jessop,

2001) lijkt namelijk in dit geval geen sprake. De reden daarvoor is niet duidelijk maar een verklaring kan gevonden worden in de complexe context die door verstoorde marktwerking amper aanleiding meer geeft tot strategisch handelen en resulteert in de al vaker aangehaalde afwachtende houding van actoren.

5.6.3 Agency-theorie

In de uitwerking van het theoretische kader is aangegeven dat in de verschillende relaties die in dit netwerk bestaan, de relatie tussen gemeenten en provincies een bijzondere is. Zoals ook al geschetst in paragraaf 5.6.1 heeft de provincie ten aanzien van de gemeenten ook nog een bepaalde machtsrelatie. Vanuit de agency-theorie werd daarom gesteld dat deze relatie aangekleed kan worden met behulp van de aanname dat de agent een taak uitvoert op last en ten behoeve van de principaal, maar dat daarbij tegelijkertijd kan worden verondersteld dat deze zijn eigen belangen en ambities heeft. Daarnaast opereren ze opportunistisch en willen ze hun eigen nut maximaliseren.

Op basis van de verkregen empirische gegevens blijkt dat er inderdaad sprake is van een situatie waarbij het individuele nut (inkomsten uit gronduitgifte, vergroten werkgelegenheid) wordt geprevaleerd ten aanzien van de het algemene belang. Er valt daarbij een patroon te herkennen van gemeenten die eigen grondbezit hebben en/of grote ruimtelijke ambities. Op basis van de theorie werd vervolgens verondersteld dat de taak van de agent vervolgens kan worden omschreven als het meten van de individuele productiviteit, “shirking” opsporen, de teamleden (gemeenten) discipline bij brengen, taken toewijzen en de samenstelling van het team veranderen. De vraag luidt dan ook hoe de provincie ervoor kan zorgen dat de gemeenten met afwijkende, eigen belangen toch handelen naar de letter en geest van haar wensen? Op basis van de praktijkgegevens blijkt dat voor een dergelijk taak de provincie simpelweg niet voldoende uitgerust is. Het opsporen van *shirking* -in deze het constateren van leegstand en plancapaciteit- wordt gefrustreerd door een gebrek aan statistische gegevens en instrumenten waarmee dergelijke improductiviteit goed gemeten kan worden. Daarbij werd door Van Der Krabben terecht opgemerkt dat er altijd sprake zal zijn van een momentopname.

Vervolgens is het disciplineren van teamleden (gemeenten) die ook daadwerkelijk shirking-verschijnselen vertonen evengoed een lastige opgave gezien de aard van de problematiek. Deze is namelijk tweeledig (nieuwbouw en bestaande voorraad) en enkel ten aanzien van de nieuwbouw beschikt de provincie over geschikt instrumentarium. Het inzetten van dergelijke maatregelen heeft wel de benodigde bestuurlijke draagvlak nodig, gezien de mogelijke impact op de relatie tussen de principaal en de agent. De kern van de problematiek zit echter in de omvangrijke leegstand in de bestaande voorraad kantoren. Eerder is al geconstateerd dat gemeenten zichzelf daarbij niet als probleem-eigenaar beschouwen. Die stelling is tot op heden in een zekere zin misschien gerechtvaardigd maar (zeker op lange termijn) ook discutabel als de omvang van de leegstand verder groeit. Het kan daarom als problematisch betiteld worden dat ten aanzien van de probleemeigenaren geen (machts)relatie bestaat. Het beïnvloeden danwel sturen van deze actoren is vanuit zowel gemeentelijk als provinciaal perspectief daarom slechts beperkt mogelijk. Echter, ook al zouden gemeenten wel probleemeigenaar zijn/worden, dan heeft de provincie evenmin geschikt ruimtelijk instrumentarium om te sturen, zoals eerder in dit hoofdstuk ook al geconstateerd werd. Wanneer de provincie toch sturing wil bewerkstelligen ten aanzien van de bestaande voorraad zal gebruik moeten worden gemaakt van een gatekeepersfunctie. Voordat daar gebruik van kan worden gemaakt dient er wel een meer strategische functie in het netwerk van actoren verworven te worden.

5.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn verschillende facetten van de problematiek geanalyseerd. Dit is gedaan door gebruik te maken van aantal verschillende thema's. Zo is inzichtelijk gemaakt welke opvattingen in het netwerk bestaan ten aanzien van deze thema's en welke constatering daaruit getrokken

kunnen worden. Voor het thema *context* werd geconstateerd dat deze voor elk van de actoren vaak totaal verschillend is, waardoor verschillende probleempercepties bestaan. Daarnaast zien de meeste betrokken actoren de problematiek niet zozeer als een probleem waar zij verantwoording voor dragen. Deze perceptie resulteert in de algemene beleving van overheden dat mogelijke samenwerking met (ondermeer) de probleemeigenaren op dit moment niet direct aan de orde is. Vanzelfsprekend zijn er ook actoren waarbij deze beleving anders is. Bij dergelijke overheidsactoren (bijvoorbeeld gemeente Apeldoorn & gemeente Arnhem) is dan vaak sprake van een context waarin sprake is van grote structurele leegstand. Dit blijkt ook uit figuur 15 op pagina 104.

Voor het thema *Oorzaken en oplossingen* is in dit hoofdstuk inzichtelijk gemaakt dat de problematiek zich splitst in een tweetal elementen, te weten nieuwbouw en de bestaande voorraad. De voornaamste constatering daarbij was dat ten aanzien van de nieuwbouw de provincie het geschikte instrumentarium heeft om hier wat aan te doen. De mogelijke invloed van de provincie dient daarbij echter wel in het juiste perspectief geplaatst te worden. Allereerst kan gesteld worden dat ook zonder nieuwe bestemmingsplannen er op dit moment talloze plancapaciteit voor nieuwe kantoren bestaat. Ten aanzien van die bestaande plannen heeft de provincie ook instrumentarium. Het inzetten van deze instrumenten heeft echter wel een aantal consequenties. Enerzijds kan het de samenwerking tussen provincie en gemeenten op scherp zetten en ten koste gaan van de gemeentelijke mētis. Daarnaast kan een aanpassing van het bestemmingsplan leiden tot planschade. Deze planschade kan voortkomen uit publiek danwel privaat recht. Met betrekking tot het publiek recht (recht om te bouwen volgens het bestemmingsplan) lijkt het risico op een juridisch proces beperkt. Problematischer zijn mogelijke private afspraken die gemaakt zijn tussen lokale overheden en marktpartijen/grondbezitters die leiden tot planschade-claims.

Met betrekking tot het thema *samenwerking* bleek dat er wisselende meningen bestaan ten aanzien van het nut en de toegevoegde waarde van samenwerking. Gemeenten zijn over het algemeen terughoudend ten opzicht van elkaar en ten opzichte van marktpartijen om tot samenwerking te komen. Ook is zichtbaar dat in een aantal gevallen dergelijke samenwerkingsverbanden zich nog moeten bewijzen en feitelijk nog in de *kinderschoenen* staan. De noodzaak tot afstemming, toch ook een marginale vorm van samenwerking, wordt door vrijwel alle partijen echter wel erkend. Hoe dergelijke afstemming vorm moet krijgen, daar verschillen de meningen echter weer over. Terecht wordt opgemerkt dat er sprake is van een gezamenlijk belang en een persoonlijk belang conflicteren bij de meeste vormen van intensievere samenwerking. Ten aanzien van het thema *Rol provincie* is er de veelgehoorde uitspraak (conform de Rijksvisie ten aanzien van de problematiek) dat de provincie regie dient te voeren op de kantorenmarkt. Hoe een dergelijke regierol concreet vorm krijgt, daar bestaat minder eenduidigheid over onder de verschillende actoren. Vrijwel iedereen is van mening dat de provincie iets moet doen. Iedereen is echter evengoed van mening dat de mogelijkheden beperkt zijn en dat provinciaal ingrijpen in de huidige situatie kan leiden tot mogelijke ontevredenheid en mogelijk op verschillende manieren grote financiële consequenties heeft voor betrokken actoren.

Vervolgens is vanuit een meer provinciaal perspectief gekeken naar de mogelijkheden en beperkingen voor de provincie om een bijdrage te leveren aan de problematiek. Op basis van zowel de eigen bevindingen als wel volgens de reflectie(s) van de experts is een aantal beperkingen ten aanzien van een provinciale regierol te formuleren zijn. Zo kan gesteld worden dat de provincie in het netwerk van actoren niet een optimale positie inneemt ten aanzien van de andere betrokkenen. Daarnaast reikt de invloedssfeer van de provincie Gelderland niet dusdanig om de daadwerkelijke omvang van de geschetste kantorenproblematiek te kunnen verhelpen. Op basis van deze analyse kan zelfs worden vastgesteld dat de maximale provinciale bijdrage aan de daadwerkelijke problematiek (grote leegstand in kantoren) als minimaal bestempeld kan worden en altijd tot sub-optimale oplossingen zal leiden.

Vanuit dit perspectief kijkende naar de mogelijkheden dan kan gesteld worden dat de situatie zoals deze tot op heden geschetst is, wel gekenmerkt wordt door een netwerk van actoren waarbij het besef van de problematiek nog altijd groeiende is. Daarbij kan het als positief bestempeld worden dat tijdens dat groeiproces vrijwel iedereen zich bewust van de constatering dat de gecreëerde

situatie met overaanbod en talloze plancapaciteit voor kantoren geen recht doet aan de hedendaagse praktijk. Dat biedt voor de provincie de mogelijkheid om van die relatief prille eensgezindheid gebruik te maken en haar kerntaken als overheidsorgaan uit te voeren. Dit kan ondermeer door de beperkte kennis over de transformatiemogelijkheden te vergroten en te delen. Wellicht wordt daarmee de al veelbesproken afwachtende houding van de betrokken actoren doorbroken.

Hoofdstuk 6 - Conclusie

In dit onderzoek is getracht om door middel van empirisch onderzoek de benodigde kennis te vergaren om antwoord te formuleren op de gestelde onderzoeksvragen zoals beschreven in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden de antwoorden op die vragen geformuleerd. Daarna zal er een slotconclusie volgen, met aandacht voor de beperkingen die dit onderzoek heeft en die van invloed kunnen zijn op de verkregen data.

6.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken van de leegstand in de (Gelderse) kantorenmarkt?

Op basis van de beschikbare gegevens kan worden vastgesteld dat er in Gelderland circa 3,9 miljoen vierkante meters aan kantoorruimte bestaat. Van deze (nog immer groeiende) voorraad staat meer als 0,5 miljoen vierkante meter op dit moment leeg. De zinsnede *op basis van de beschikbare gegevens* is hierbij overigens wel van belang. Uit het onderzoek bleek namelijk dat de beschikbare gegevens snel gedateerd zijn of in sommige gevallen geen recht (meer) doen aan de actuele situatie. Verder is geconstateerd dat er door de Gelderse gemeenten jaarlijks nog aantal aanzienlijke hoeveelheden ruimte aan de voorraad toegevoegd waardoor de hoeveelheid kantoorruimte nog groter zal worden terwijl de vraag na die ruimte steeds verder slinkt. Daardoor kunnen deze gegevens (en de gegevens zoals omschreven in de figuur op pagina. 91) daarom in ieder geval beschouwd worden als minimale indicaties van de ernst van de situatie op de kantorenmarkt. Op basis van die gegevens kan overigens wel worden bepaald dat in de provincie Gelderland een groot gedeelte van de kantorenvorraad gesitueerd is in de Stadsregio. De meest problematische Gelderse gemeenten zijn daarbij Apeldoorn en Arnhem, al is er voor vrijwel alle bestudeerde gemeenten sprake van situatie die de frictieleegstand (>6%) overtreft.

Wat betreft de oorzaken van de leegstand wordt over het algemeen gewezen op de *win-win-situatie* waarbij iedere betrokkene uit het publieke en private domein profijt had van de nieuwbouw van kantoren en waardoor de leegstand in de bestaande voorraad vooral genegeerd werd. Een situatie die kon ontstaan door de grote beschikbaarheid van buitenlands kapitaal in de vastgoedsector. Daarnaast zijn meer autonome ontwikkelingen zoals het *HNW*, de financiële crisis en centralisatieprocessen volgens de betrokken actoren van invloed geweest op het ontstaan van de huidige situatie.

Welk beleid wordt tot dusver door Gelderse gemeenten en de provincie ingezet ten aanzien van de kantorenmarkt?

In hoofdstuk 4 is inzichtelijk gemaakt welk beleid er door de Gelderse gemeenten ten aanzien van de kantorenmarkt wordt ingezet. De algemene constatering daarbij luidt dat vrijwel alle gemeenten geen officieel vastgesteld kantorenbeleid hebben. Voor de gemeenten met een relatief klein aandeel van de Gelderse kantorenvorraad is het ontbreken van dergelijk beleid enigszins begrijpelijk. De omvang van de problematiek is daar dusdanig gering dat het opstellen van formeel beleid wellicht niet noodzakelijk is. Dit wordt ook als voornaamste argument door deze actoren aangedragen. Echter, ook gemeenten met een relatief groot aandeel van de Gelderse kantorenvorraad beschikken lang niet altijd over hedendaags beleid ten aanzien van de problematiek. Argumentatie die hiervoor wordt gegeven is dat daardoor een bepaalde mate van flexibiliteit ontstaat die noodzakelijk is om de problematiek op maat aan te pakken.

Wanneer naar provinciebeleid wordt gezocht dan blijkt dat de Gelderse gemeenten geen uitzondering vormen. Zo blijkt dat de provincie Gelderland evenmin een hedendaags beleid heeft ten aanzien van kantoren. In hoofdstuk 2 bleek dat enkel in een gedateerd Streekplan uit 2005 een aantal groffe richtlijnen zijn omschreven ten aanzien van de Gelderse kantorenmarkt. In dit hoofdstuk werd overigens wel duidelijk dat zij op dit moment bezig is met een structuurvisie waarin

de provincie nader invulling zal geven aan de wijze waarop het zal gaan sturen op deze vastgoedmarkt.

Hoe geven andere provincies invulling aan hun rol als regisseur?

In dit onderzoek zijn zowel de provincie Utrecht als de Provincie Noord-Brabant ter sprake gekomen als vergelijkingsmateriaal ten opzichte van de provincie Gelderland. Toch bleek al snel dat deze vergelijking niet op alle facetten in zijn geheel opgaat. Zo is in Utrecht bijvoorbeeld sprake van een significant andere situatie waarbij het karakter van de kantorenmarkt daar geheel anders is dan in Gelderland het geval is. Voor de provincie Noord-Brabant geldt een zekere zin dat er meer sprake is van een identieke situatie wat betreft de kantorenmarkt. Door middel van een gesprek met het IPO is daarnaast ook enig zicht verkregen op de situatie bij andere provincies. Zo blijkt dat ook in de andere provincies sprake is van verschillende manieren waarop de problematiek op de kantorenmarkt aldaar manifest wordt. Zo is er in de provincie Zeeland bijvoorbeeld amper sprake van een probleem.

De verschillen in (ernst van) de problematiek hebben ook gevolgen voor de manier waarop de verschillende provincies hun rol als regisseur uitoefenen. De provincie Utrecht is zeer actief op zowel nieuwbouw als bestaande voorraad en boekt daar ook resultaten mee. De provincie Noord-Brabant is echter meer teruggetrokken en functioneert daardoor veel meer als een klankbord. Deze aanpak is gevormd door de constatering dat de Brabantse steden waar sprake is van een problematische situatie zelf al aan de slag waren gegaan. Uit gesprekken met beide provincies blijkt echter dat de keuze voor beide rollen in grote mate wel voortkomt uit de wijze waarop de verantwoordelijke bestuurders zich geroepen voelen om in te grijpen.

Welke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben de verschillende actoren in het netwerk.

Het netwerk van betrokken actoren is door middel van schematisch figuur weergegeven in hoofdstuk 5 (figuur 15, pag. 104). Hieruit bleek dat er sprake is van een netwerk wat niet langer kan functioneren zoals het lange tijd heeft gedaan (de zogenaamde *win-win-winsituatie*). Bij die situatie heeft de provincie altijd een beperkte rol in het netwerk gespeeld. Nu wordt de provincie echter een regierol toebedeeld. Hierdoor heeft zij nu expliciet de verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening. Toch is op basis van dit onderzoek gebleken dat in feite de provincie (maar de gemeenten ook) altijd die plicht al hebben gehad.

Wanneer naar de huidige praktijk wordt gekeken dan kan alleen de indruk gewekt worden dat beide overheidslagen zich (in sommige gevallen) aan die taak onttrokken hebben. In het geval van de gemeenten kan er een verklaring worden gevonden in de *win-win-winsituatie* waarbij geld werd verdiend aan de uitgifte van grond. Inmiddels is daardoor een situatie ontstaan waarbij gemeenten talloze hoeveelheden gronden in bezit hebben en daarop bestemmingsplannen hebben ontwikkeld om kantoorachtige functies te kunnen realiseren. De vraag naar kantoorruimte is echter afnemende, zoals ook in de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag al werd vastgesteld. Hierdoor ontstaat de situatie zoals ook geschetst in figuur 15 waarbij gemeenten een tegengesteld belang hebben tussen de zorg voor een goede ruimtelijke ordening enerzijds en anderzijds de oplopende rentekosten van de gronden in eigen bezit waarop toekomstige kantorenlocaties gepland waren. Verder is vervolgens de vraag relevant in hoeverre beide overheden nu de bevoegdheden hebben om daadwerkelijk de problematiek aan te pakken. Hierbij kan het beste gebruik worden gemaakt van het onderscheid tussen nieuwbouw en bestaande voorraad:

Nieuwbouw

Vanuit de gemeente kan gesteld worden dat zij als overheidsactor in staat zijn om de opgestelde bestemmingsplannen ook weer te wijzigen en zo kantoorachtige functies uit het plan te halen. Uit het onderzoek van Bureau economisch onderzoek blijkt dat de huidige leegstand plus de plancapaciteit tezamen hebben een dusdanige omvang dat zij de vraag in Gelderland tot 2040 volledig afdekken en daarenboven nog een overschot creëren. Het schrappen van plancapaciteit lijkt

daarom gerechtvaardigd. Toch kan het voor gemeenten een lastige opgave zijn gezien gemaakte (juridische) afspraken en financiële belangen die vaak aan de plannen/gebieden gekoppeld zijn. Gemeentelijke onwelwillendheid is dus voorspelbaar en op dat moment lijkt de mogelijkheid aangebroken voor de provincie om in te grijpen. Als provincie zijnde hebben ze geen risicovol grondbeleid gevoerd in het verleden en daardoor dragen zij niet de last van een verstrengd ruimtelijk en financieel belang. Daarnaast beschikken zij over het ruimtelijk instrumentarium wat ingrijpen mogelijk maakt, zoals bleek in hoofdstuk 2. Er zijn echter een aantal haken en ogen verbonden aan dat mogelijke provinciale ingrijpen.

Allereerst kan er sprake zijn van planschade doordat er een wijziging (beperking) van de rechten van grondeigenaren zal plaatsvinden. Het risico op planschade wordt door de betrokken actoren als klein ervaren al is er tot op heden geen sprake van jurisprudentie. Problematischer bij deze aanpak is echter wanneer er sprake is van afspraken in de private sfeer tussen gemeenten en private partijen. De (financiële) consequenties daarbij kunnen van enorme omvang zijn. Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat dergelijke constructies vaak aan de orde van de dag zijn. Daarbij kan het provinciaal ingrijpen bij gemeentelijke onwelwillendheid de verhouding tussen gemeenten en provincie op scherp zetten. Het is (ondermeer) daardoor de vraag in hoeverre er bestuurlijk draagvlak bestaat voor een dergelijk gebruik van de bevoegdheden door de provincie, zeker wanneer dit gekoppeld wordt aan de bevindingen uit de volgende deelvraag.

Bestaande voorraad

Ten aanzien van de bestaande voorraad hebben overheden relatief weinig bevoegdheden om de problematiek te bestrijden. Het eigendomsrecht is een groot goed in Nederland en enkel bij ernstige verwaarlozing van het private bezit kan er een grondslag bestaan voor publiek ingrijpen. Uit het empirisch onderzoek blijkt echter (zie bijvoorbeeld de gemeente Arnhem, pagina 49) dat het toenadering zoeken tot deze eigenaren problematisch kan zijn. De reden hiervoor zal ook nog in de beantwoording van de volgende deelvraag aan bod komen. Dit gegeven betekent echter niet dat er geen mogelijkheden bestaan ten opzichte van de problematiek. Zowel de praktijk (provincie Utrecht) als de theorie (netwerkbenedering) tonen aan dat resultaten behalen wel mogelijk is, mits er sprake is bereidheid daartoe. Daarvoor is ondermeer eensgezindheid (collectief leren) ten aanzien van de (specifieke) problematiek een belangrijke voorwaarde. Naar aanleiding van het empirisch onderzoek kan echter gesteld worden dat van een dergelijke eensgezindheid (vooralsnog) geen sprake lijkt van Gelderland.

In hoeverre ervaren betrokken actoren uit zowel het publieke als private domein de leegstand van kantoorruimte als een probleem?

Op basis van de verkregen gegevens kan een uiteenlopend beeld vastgesteld worden ten aanzien van de vraag of de leegstand van kantoorruimte als een probleem wordt ervaren door de betrokken actoren. Met name marktpartijen benadrukken dat het een omvangrijk probleem is en dat het in de toekomst enkel verder zal toenemen. Gemeenten erkennen de situatie ook maar stellen simpelweg dat zij niet verantwoordelijk zijn voor de problematiek en daardoor ook geen noodzaak tot ingrijpen zien. Daarbij dienen de in problemen verkerende eigenaren maar contact op te nemen met de gemeenten, iets wat tot dusver volgens hen slecht sporadisch lijkt te gebeuren.

Op basis van het bovenstaande kan daarom vastgesteld worden dat zowel actoren uit het publiek als het private domein de leegstand van kantoorruimte herkennen en als zorgwekkend omschrijven. Het is volgens hen beide (over het algemeen) echter in eerste instantie een probleem van de eigenaren. Die eigenaren zijn geen homogene groep, net zomin als *de markt* dat is. Wel kan worden vastgesteld dat voor een aantal eigenaren de problematiek groot is en dat zij bereid zijn om te kijken naar de mogelijkheden. Er is echter ook een groep eigenaren waarbij de leegstand van kantoren ingecalculeerd is in de bedrijfsvoering en waarbij vooralsnog geen directe noodzaak bestaat om tot actie over te gaan. Het is zeer waarschijnlijk dat veel van de leegstaande panden in hun eigendom vooralsnog dus leeg zullen blijven staan.

Welke sturingsmogelijkheden heeft de provincie, rekening houdende met de beschikbare instrumenten, ten aanzien van het netwerk van actoren.

Wanneer feitelijk wordt gekeken naar de mogelijkheden van de provincie ten aanzien van het netwerk van actoren dan blijkt er enkel een machtsrelatie ten aanzien van de gemeenten te bestaan. Het uitoefenen van deze macht kan gevolgen hebben, zoals inzichtelijk is gemaakt in paragraaf 5.1.4, en heeft daarom bestuurlijk draagvlak mogelijk. In feite wordt daarmee de keuze voor sturing op de kantorenproblematiek (gezien ook de beantwoording van de andere deelvragen) daarmee ook een directe politieke keuze. Die keuze wordt in dit onderzoek niet gemaakt maar de afweging die ten grondslag hieraan ligt kan wel verder in een verhoudend perspectief worden geplaatst. Zo is in dit onderzoek gebleken dat nieuwbouw slechts een beperkt gedeelte van de problematiek vormt terwijl het instrumentarium wat de provincie tot haar beschikking heeft zich voornamelijk richt op de ruimtelijke ontwikkelingen waarbij een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk is.

Het meest problematische aspect van deze vastgoedmarkt zit echter in de bestaande voorraad die geen toekomstpotentie heeft voor kantoorachtige functies. Hoewel de provincie geen instrumentarium heeft, kan zij wel een actieve faciliterende rol aannemen. Daarvoor dienen samenwerkingsverbanden te worden gesloten met betrokken actoren zoals eindgebruikers en eigenaren. Dit is een rol die veel capaciteit en energie kost maar financieel gezien niet tot grote investeringen hoeft te leiden, zo bewijst de provincie Utrecht. Op basis van de netwerkanalyse dienen er echter wel de benodigde inspanningen geleverd te worden voordat van een vergelijkbare positie sprake is. Daarbij moet ook de kanttekening worden geplaatst dat de karakteristieken van de Utrechtse markt afwijken van de Gelderlandse markt.

6.2 Reflectie

Wanneer wordt gereflecteerd op het verloop van onderzoek dan kunnen er wel enkele kritische noten geplaatst worden. Allereerst kan gesteld worden dat de steekproef niet voldoende a-select getrokken is waardoor de mogelijkheden om de onderzoeksuitkomsten te generaliseren beperkt zijn. Om geldige uitspraken te doen over de Gelderse kantorenmarkt zal er idealiter een grotere steekproef gehouden moeten worden, die meer representatief is voor de gehele kantorenmarkt in de provincie. Daarnaast is er gebruik gemaakt van een kwalitatieve onderzoeksmethode, waarbij er semi-gestructureerde interviews zijn afgenomen. Bij dergelijke interviews is de kans dat bias optreedt aanwezig, omdat respondenten verschillende interpretaties kunnen hebben van vragen en respondenten sociaal wenselijke antwoorden kunnen geven.

Wanneer specifiek naar het onderzoek gekeken wordt dan kan gewezen worden op de betrouwbaarheid van de beschikbare kwantitatieve gegevens waaruit geput is. Zoals ook al in hoofdstuk 4 geconcludeerd werd is de beschikbaarheid van data, vanuit wetenschappelijk oogpunt, niet optimaal te noemen. Afhankelijk van gebruikte begrippen en statistieken kunnen uitkomsten significant fluctueren. Echter, het is een utopie om te veronderstellen dat er sprake kan zijn van volledige betrouwbare kwantitatieve gegevens. Er is sprake van dynamische markt waarbij altijd slechts een momentopname beschreven kan worden. Daarbij moet de toegevoegde waarde van exacte cijfers (bij benadering) ook niet overgewaardeerd worden.

Een meer concrete kritische noot ten aanzien van het onderzoek is het gemis van de (visie van de) bank(en) op de problematiek en als actor(en) in het netwerk. Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat als financier van vastgoed ook fouten hebben gemaakt, hun invloed hebben op de problematiek en nu evengoed complexe problemen hebben. Er is getracht om de resterende tijdspanne van het onderzoek in contact te geraken met een vastgoedbank betrokken bij het Gelderse netwerk. Deze meerdere pogingen bleken helaas vruchteloos. Overigens bestaat, ondanks deze kritische noot, wel de overtuiging dat de kennis die hiermee vergaard kon worden niet tot significant andere uitkomsten zou leiden, wel had het de gepresenteerde resultaten kunnen verrijken.

6.3 Slotconclusie

In dit onderzoek is getracht om inzicht te krijgen in de situatie van de Gelderse kantorenmarkt. Aanleiding daarvoor was de constatering dat ondanks de grote leegstand, er nog altijd op grote schaal nieuwbouw gerealiseerd wordt. Daarbij kwam een tweede constatering dat er van de provincie een regisseursrol ten aanzien van de markt en de problematiek wordt verwacht. Een prachtige term maar hoe een dergelijke regisseursrol concreet vorm dient te krijgen bleef echter in nevelen gehuld. Door middel van dit onderzoek is getracht om daar wat helderheid in te verschaffen. Dit is gedaan door het netwerk van betrokken actoren in beeld te brengen. Hierbij stond niet centraal hoe een regierol idealiter diende te worden ingevuld maar is gekozen voor een meer praktische benadering. Dit werd gedaan met behulp van de Gelderse praktijksituatie. Er is zodoende inzichtelijk gemaakt welke mogelijkheden en belemmeringen er bestaan voor de provincie. Daarnaast is een beeld geschetst waaruit blijkt welke betrokkenheid de verschillende actoren bij de (Gelderse) kantorenmarkt hebben. Vanzelfsprekend is hierbij aandacht geweest voor de oorzaken en oplossingen van/voor de structurele leegstand van kantoorpanden maar ook de impact van de toekomstige plancapaciteit. Daarnaast is ook nader ingegaan op de rol die de provincie volgens deze actoren hierbij kan innemen. Zodoende is op basis van deze bevindingen een beeld geschetst van een vastgoedmarkt die in feite zelf verantwoordelijk is geweest voor de huidige malaise. Verblind door de eindeloos lijkende (financiële) mogelijkheden hebben de verschillende partijen geen oog gehad voor de effecten van hun handelen voor de langere termijn. Een blunder gezien het niet dynamische karakter van de markt en de zogenaamde varkenscyclus waar sprake van is op deze markt. Inmiddels zijn een aantal van de effecten al zichtbaar zoals de huidige leegstand, een aantal (maatschappelijke) effecten wachten echter nog aan de horizon. De vraag die daarbij als een zwaard van Damocles boven dit vraagstuk hangt is wie de verantwoordelijkheid dient te dragen hiervoor. Die vraag wordt niet beantwoord in dit onderzoek al kan dit (vanuit de voorgaande reflectieparagraaf geredeneerd) wel een interessante onderzoeksvraag zijn voor mogelijk vervolgonderzoek. De vraag die wel beantwoordt wordt en centraal stond in dit onderzoek was als volgt:

Met behulp van welke instrumenten kan de provincie Gelderland gericht sturing geven aan de kantorenmarkt om de structurele leegstand op deze markt te verminderen?

Op basis van de verkregen gegevens kan allereerst geconcludeerd worden vanuit een analytisch perspectief dat in Gelderland zich een relatief klein gedeelte van de nationale problematiek op de kantorenmarkt bevindt. Ongeveer 12,3% van de nationale voorraad bevindt zich in Gelderland. Een groot gedeelte daarvan bevindt in de Stadsregio Arnhem Nijmegen, echter ook andere gemeenten ondervinden de hinder van een structureel groter aanbod dan de vraag. Wanneer de centrale vraag ontleedt wordt dan blijkt, naar aanleiding van het onderzoek, dat zowel *instrumenten* als *structurele leegstand* essentiële elementen in deze vraag zijn. Ten aanzien van de instrumenten werd in een vroeg stadium van het onderzoek al vastgesteld dat de provincie over een aantal instrumenten beschikt. Het inzetten van deze instrumenten kan als effectief worden beschouwd om nieuwe bestemmingsplannen met kantoorachtige functies te voorkomen. De plancapaciteit verminderen in de huidige bestemmingsplannen is echter problematischer. De inzet van beschikbaar instrumentarium hiervoor is alleen niet zonder grote (financiële) consequenties en wekt mede daardoor dat er dan *met een kanon op een mug wordt geschoten* en wordt in de literatuur ook als laatste redmiddel betiteld. Ten aanzien van de bestaande voorraad, waar zich de structurele leegstand van kantoren bevindt, heeft de provincie *geen* specifieke ruimtelijke instrumentarium om de leegstand te verminderen. In feite is de vervolgonconstatering dan ook dat de provincie slechts een (beperkte) netwerkspeler in het netwerk is. Ondanks de vooraf gestelde machtsrelatie, blijkt in de huidige praktijk een regisseursrol een relatief holle functie te zijn waarbij de mogelijkheden ten aanzien van de structurele leegstand en de probleem eigenaren -in dit onderzoek ook wel de kern van de problematiek genoemd- zeer beperkt zijn.

Het convenant *aanpak leegstand kantoren*, wat tijdens dit onderzoek werd gepubliceerd, ondersteund in zekere zin deze stelling. Dit wordt zichtbaar wanneer de inhoud van het convenant

nader wordt bestudeerd. Zo wordt als één van de uitgangspunten gehanteerd dat het *succes van een gebiedsgerichte aanpak van de leegstand de verantwoordelijkheid is van marktpartijen en overheden op regionaal en lokaal niveau*. Met betrekking tot de provincie wordt vervolgens gesteld dat enkel *de regio over de aanpak* een provinciale verantwoordelijkheid is. Wat betreft verdere verplichtingen wordt gerept over de verplichting van de provincie om tot ruimtelijke beleidskaders te komen. Zo wordt ondermeer gesteld dat *het te formuleren kantorenbeleid door Provincies en Gemeenten in nauw overleg met marktpartijen geformuleerd dient te worden met als doel een goed functionerende kantorenmarkt met de bestaande voorraad en de eventuele nieuwbouw als integrale onderdelen*. Het toont aan dat de inmiddels klassieke benadering van een overheid als centrale actor, ook ten aanzien van deze problematiek verleden tijd is. De netwerkbenadering waarmee het convenant doorspekt is, heeft echter ook een aantal keerzijden, zo werd vastgesteld in dit onderzoek. Het convenant is, zonder de goede intenties teniet te willen doen, verworpen tot een beleidsdocument wat erg (te)veel leunt op de vrijwillige bereidheid van betrokkenen in een oproep tot samenwerking. Zo laat de zinsnede *voor ten minste elk van de belangrijkste kantorenregio's binnen twaalf maanden*, zien dat de daadwerkelijk problematiek niet met dit convenant opgelost gaat worden. Overigens bevestigt deze zinsnede ook de eerder gemaakte constatering dat de Gelderse problematiek ten aanzien van het nationale perspectief beperkt is, gezien het feit dat er geen Gelderse steden tot de belangrijkste kantorenregio's worden gerekend.

Een tweede argument kan in het voornemen ten aanzien van regionale kantorenfondsen worden gevonden. Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat dergelijke fondsen een van de weinige middelen zijn waarmee de problematiek in de bestaande voorraad kan worden aangepakt. Het convenant stelt ten aanzien van deze regionale kantorenfondsen:

Provincies, Gemeenten en IVBN, Vastgoed Belang, NEPROM, CoreNet en FMN kunnen binnen een Kantorenregio, of een deel daarvan, gezamenlijk het initiatief nemen tot het opstellen van een regionaal of lokaal kantorenfonds dat bedoeld is om de sanering van verouderde, structureel leegstaande kantoren te stimuleren door vanuit het fonds een financiële compensatie te bieden aan eigenaren die besluiten hun bestaande kantoor te saneren, door ofwel sloop ofwel duurzame transformatie naar een andere functie.

De vrijwillige basis en het ontbreken van een uitwerking van deze maatregel, gecombineerd met de in dit onderzoek geschetste complexe dynamische context waarin deze vastgoedmarkt zich bevindt, maakt de slagingskans van dergelijke samenwerkingsverbanden (vooralsnog) zeer beperkt. Dit is een constatering die ook gedeeld wordt door critici van het convenant. Daarmee dient overigens het convenant niet te worden afgedaan als een wassen neus. Juist vanuit het theoretisch perspectief van dit onderzoek werd betoogd dat voor een daadwerkelijke sturing van de structurele leegstand er geïnvesteerd dient te worden in de samenwerkingsverbanden met betrokken actoren. Alleen dan zal de provincie gericht kunnen sturen naar een (sub)optimale oplossing(en) voor de problematische regio's in haar omgeving.

Wat rest is een perspectief op een vastgoedmarkt die gekarakteriseerd kan worden als een bokser die een voltreffer heeft moeten incasseren. Wankelend wordt sindsdien gezocht naar de mogelijkheden om tot oplossingen te komen maar erg succesvol is die zoektocht niet. Tegelijkertijd is het een wrange constatering dat de situatie onderwijl alsmaar nijpender wordt. De vraag is of de provincie Gelderland als verzorger aan de zijlijn zich moet bekommeren om het (financiële) leed wat zich in deze markt momenteel afspeelt. Op basis van dit onderzoek kan in ieder geval



Figuur 16: De ongewisse toekomst van kansloze leegstaande kantoren die niet in aanmerking komen voor transformatie (gebaseerd op figuur 14).

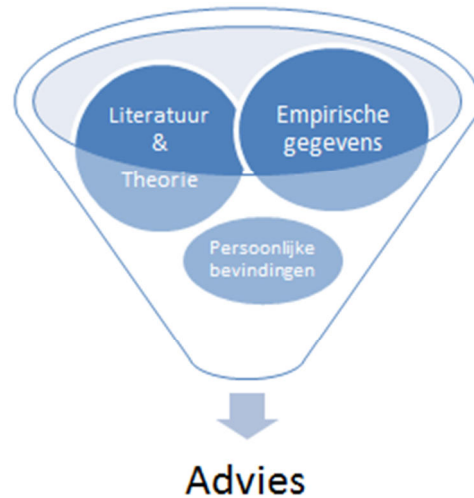
gesteld worden dat zij dit op dit moment geen probleemeigenaar is en zich ook niet als zodanig zouden moeten profileren volgens het netwerk van betrokken Gelderse actoren. Keerzijde van die houding is echter wel dat de fundamentele -van een weliswaar hypothetisch maar somber toekomstperspectief- daarmee gecreëerd worden. Uit het gedane onderzoek bleek dat het enige toekomstperspectief van kansloze kantoorpanden eigenlijk die van sloop is. In figuur 14 stond dit echter genoteerd met een vraagteken. Een vraagteken wat symbool stond voor het ontbreken van een marktprikkel tot sloop en voor de constatering dat er geen bereidheid uit het publieke domein is om daar aan bij te dragen. Dit resulteert in de praktijk tot het voortbestaan van leegstaande gebouwen in afgelegen monofunctionele gebieden die geen enkele functie of toegevoegde waarde aan de maatschappij meer bieden.

Het bestaan van dergelijke *spookgebieden* is wellicht slechts een hypothetische mogelijkheid op de lange termijn, maar desondanks geen prettig vooruitzicht. Zeker niet vanuit een Nederlands ruimtelijk perspectief waar schaars ruimtegebruik ooit hoog in het vaandel heeft gestaan. Daarnaast is het niet onredelijk om te veronderstellen dat hier in de toekomst ongewenste activiteiten ontplooid kunnen gaan worden die de Gelderse kantorenproblematiek dan *wel* een probleem van significant maatschappelijk belang zullen maken. Dat zou het in ieder geval een toekomstperspectief maken waar met name publieke overheden zich in tegenstelling tot nu niet van kunnen distantiëren. Tegelijkertijd wordt ook hiermee wederom een nieuwe paradox inzichtelijk van de toch al complexe problematiek. Echter, elke vorm van ingrijpen die nu wordt ondernomen in het kader van dat geschetste toekomstbeeld kan wel beschouwd worden als het bewaken van de lange termijn. Dergelijke acties zullen, gezien de rokende puinhopen op de huidige kantorenmarkt, in ieder geval wel een frisse trendbreuk zijn met het verleden.

Hoofdstuk 7 - Advies aan de Provincie Gelderland

Tot slot rest mij een advies aan de provincie Gelderland ter afsluiting van mijn afstudeerstage. Dit advies sluit aan op de bevindingen en kennis zoals deze vergaard is in de voorgaande hoofdstukken. Zoals in deze hoofdstukken echter al bleek dient er op basis van de verkregen informatie een aantal keuzes te worden gemaakt door de provincie. Daarbij dienen belangen tegen elkaar te worden afgewogen. Om tot die afweging(en) te komen kan niet langer louter vanuit een wetenschappelijk perspectief geredeneerd worden en daarom zal ten behoeve van dit advies nu ook gebruik worden gemaakt van mijn persoonlijke bevindingen die ik gedurende het onderzoek heb verkregen.

Dit advies begint met het omschrijven van het algemene belang van de provincie Gelderland. Dat belang zal vervolgens aan de hand van beschikbare beleidsdocumenten ook richting de Gelderse kantorenmarkt geduid worden. In de (sub)paragrafen die daarop volgen zullen ook de belangen van de meest relevante actoren voor de provincie in het netwerk inzichtelijk worden gemaakt. Op basis daarvan zal vervolgens getracht worden om zo concreet mogelijk een aantal aanbevelingen te doen aan de provincie. Tot slot wil ik benadrukken dat dit advies niet los van het onderzoek zoals beschreven in de eerdere hoofdstukken kan worden gezien. Het heeft een aanvullend karakter maar zal logischerwijs ook een aantal overlappingen kennen.



7.1 Wat is het belang van de provincie

Het belang van de provincie is een dynamisch gegeven. De provincie kent een politieke bestuurslaag die een bepaalde visie heeft op de wijze waarop de provincie in de huidige maatschappij dient te functioneren danwel te participeren. Op basis van het huidige coalitieakkoord kan worden opgemaakt dat de coalitiepartners in Gelderland *met het maken van scherpe keuzes, maximale inzet en creativiteit willen bijdragen aan een positieve ontwikkeling van de Gelderse samenleving*. Wanneer dit voornemen wordt gekoppeld aan het onderwerp van dit onderzoek dan kan met name vanuit beleidsterreinen *Ruimte* en *Economie* een reëel voorstelling worden gemaakt van hoe de Gelderse kantorenmarkt een positieve ontwikkeling van de Gelderse samenleving kan bijdragen. Vanuit economisch oogpunt is de sector natuurlijk een economische motor (zie bijvoorbeeld de bouwsector) alswel een afgeleide van de economie (totale werkgelegenheid) van Gelderland. Vanuit het ruimtelijk perspectief kan de provinciale plicht om tot een goede ruimtelijke ordening te komen, gezien worden als een bijdrage die de sector kan leveren aan een positieve ontwikkeling van de Gelderse samenleving in algemene zin. Wat die goede ruimtelijke ordening is, staat niet letterlijk omschreven in de wet noch in het besluit ruimtelijke ordening. Het is een dynamisch begrip wat door de loop der jaren veranderd is. Het wordt echter vrijwel altijd gekenmerkt door het voornemen tot schaars ruimtegebruik, simpelweg vanwege het feit dat de ruimte in Nederland beperkt is.

Op dit moment kan op basis van zowel het onderzoek als de bittere actualiteit gesteld worden dat de kantorenmarkt niet een positieve ontwikkeling heeft op Gelderse samenleving, zoals die door het provinciebestuur beoogd zal worden. Er is sprake van een situatie waarbij derving van inkomsten en devaluatie van kapitaalgoederen aan de orde van de dag is. Daarnaast heeft de groeiende structurele leegstand een negatieve invloed op de stedelijke en economische vitaliteit. Vanuit dit perspectief kan daarom worden vastgesteld dat de teloorgang van de kantorenmarkt het belang van de provincie in algemene zin raakt.

7.2 De provinciale context in relatie tot de Gelderse kantorenmarkt

Op dit moment werkt de provincie aan een nieuwe structuurvisie. De provincie stelde de vorige structuurvisie (toen nog streekplan genaamd) in 2005 op met een verwachte houdbaarheidsdatum van tien jaar. In dat streekplan stond de ruimtelijke ordening centraal, nu komen beleidsterreinen water, milieu, bereikbaarheid nadrukkelijker in beeld. Het bijzondere aan deze structuurvisie is daarbij dat de provincie als partner in de sfeer van cocreatie de inhoud van deze structuurvisie wil bepalen. Deze werkwijze is ook in het onderzoek nader beschreven.

Naast het gedateerde streekplan en de te ontwikkelen structuurvisie, heeft de provincie zich verbonden aan het convenant *aanpak leegstand kantoren*. Daarmee spreekt de provincie Gelderland (indirect) het voornemen uit om de leegstand op de kantoren markt aan te pakken en conformeert ze zich aan de plichten die voor provincies in dit convenant zijn opgesteld. Deze zijn in lijn met het Rijksbeleid wat in haar (nieuwe) ruimtelijke beleid stelt dat vooral provincies en gemeenten verantwoordelijk voor gebiedsontwikkeling zijn. Gezien de doelstelling van het convenant om een beter functionerende kantorenmarkt te bereiken is dat een streven waarin de provincie Gelderland zich voor zal inzetten.

7.3 De belangen van de actoren in het netwerk

Het beschrijven van de belangen is een poging om inzichtelijk te maken welke mogelijkheden en beperkingen er op dit moment in de (Gelderse) kantorenmarkt bestaan en welke afwegingen daaraan verbonden zijn. Het is echter niet mogelijk om van alle betrokken actoren in de Gelderse kantorenmarkt hun belangen te achterhalen danwel hier op te schrijven. Daarom worden in deze paragraaf de meest relevante actoren en hun belangen vanuit een provinciaal perspectief beschreven. Bij deze beschrijving wordt evenmin getracht een helder onderscheid te maken tussen de begrippen mogelijkheden en beperkingen, een dergelijk onderscheid zal namelijk altijd arbitrair zijn. Wel wordt er getracht om de ontwikkelingen te noemen die in ieder geval relevant zijn voor de provincie ten aanzien van het maatschappelijke vraagstuk.

7.3.1 De provincie

In een tijdperk waarin de vraag *wie draagt er verantwoordelijkheid?* is ingebakken in onze (verwijt)cultuur, is het voor de provincie wellicht een geruststellende gedachte dat zij door het netwerk van betrokken actoren niet worden aangewezen als de organisatie die daadwerkelijk eigenaar van het probleem is. Toch is die constatering niet geheel zaligmakend en zelfs ook incorrect. Zoals eerder al gesteld, er wordt met de huidige Gelderse kantorenmarkt geen bijdrage geleverd aan de beoogde doelstellingen van de Provincie. Verder kan op basis van de verkregen empirische gegevens worden geconstateerd dat de omvang van de problematiek nog altijd groeiende is terwijl de oplossing niet lijkt te bestaan. Zoals beredeneerd in de slotconclusie van het onderzoek is het vanuit dit uitgangspunt niet onwaarschijnlijk te noemen dat er in de toekomst sociaal-maatschappelijke problemen ontstaan waardoor de provincie wel een probleemeigenaar gaat worden. Daarnaast kan ook de provincie zich niet vrijwaren van enige vorm van verantwoordelijkheid voor de huidige situatie. Ook de provincie is namelijk verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en heeft (onder de oude WRO) al die bestemmingsplannen waarmee het overaanbod aan Gelderse kantoren tot stand is gekomen van goedkeuring voorzien.

7.3.2 De eigenaren van leegstaande kantoorpanden

Volgens de geïnterviewde actoren hebben vooral de eigenaren van leegstaande kantoorpanden een probleem. Een constatering die zeer logisch is maar toch een aantal lastige implicaties heeft. Deze (probleem)eigenaren zijn namelijk in te delen in verschillende typen eigenaars. Zo valt er een type eigenaar die –ter illustratie- vrijwel elke dag langs het kantoorpand komt en daardoor ook een binding met het leegstaande pand heeft. Een dergelijke eigenaar is daardoor ook eerder geneigd om

zijn/haar verlies te nemen of actie te ondernemen. Ook de pensioenfondsen zijn meestal bereid tot investeringen wanneer de situatie daarom vraagt. De particuliere beleggersfondsen zijn echter wat problematischer. Dergelijke eigenaars hebben al tijden geen rendement gehad en hebben weinig tot geen binding met het gebied waar het leegstaande pand staat. Daarnaast kan gesteld worden dat er met betrekking tot die eigenaren onderscheid te maken valt tussen actoren die *niet willen* en actoren die *niet kunnen*. Die eerste groep houdt in de bedrijfsvoering simpelweg rekening met de mogelijkheid dat een percentage van hun vastgoedportefeuille leeg staat. Dit betekent dat zij vooralsnog dus ook geen aanstalten zullen maken om actie te ondernemen. De tweede groep zit vooral met het financiële aspect van de problematiek. Deze eigenaren krijgen de financiering met de bank niet rond of verkeren in een hachelijke financiële situatie.

7.3.3 De gemeenten

Uit de bestudering van het netwerk blijkt dat er voor nog een groep actoren sprake is van een problematische situatie, ook al stellen zij zelf dat ze geen probleem-eigenaren zijn. De gemeenten hebben door het voeren van een actief grondbeleid ten tijde van de *win-win-winsituatie* zich gedragen als een marktpartij. Daardoor ervaren deze gemeenten nu ook de marktrisico's die verbonden zijn aan dergelijke speculatief gedrag. Het zijn de financiële belangen die de afwegingen van gemeenten ten aanzien van de (lokale) kantorenmarkt kunnen vertroebelen. Een proces waardoor mogelijk nieuwe kantorenlocaties kunnen ontstaan waarbij sprake is van situatie waarbij vrijwel vrijwel geen enkele (de eindgebruiker daargelaten) baat bij zal hebben.

7.4 Naar een beleidsmatige concrete aanpak

Aanbevelingen ten aanzien van provinciaal kantorenbeleid dienen op dit moment allereerst doordrenkt te zijn van realisme gezien de omvang van de problematiek. Tevens moet het advies idealiter een praktische doch normatieve aard hebben. Zeker wanneer deze aanbevelingen worden gedaan in het kader van beleid gericht op de lange termijn (de structuurvisie). De aanbevelingen die in deze paragraaf worden gedaan zijn zo concreet mogelijk geformuleerd, om niet te verdwalen in de veelgehoorde (holle) termen zoals de *regierol* voor de provincie. Tegelijkertijd dienen de concrete aanbevelingen die hier genoemd worden niet zozeer naar de letter maar eerder naar de geest toegepast te worden. Een dergelijke benadering doet ook meer recht aan de verscheidenheid aan (dynamische) context zoals deze in het onderzoek geconstateerd is.

Ten aanzien van nieuwbouw van kantoren:

In algemene zin kan worden vastgesteld dat gezien het enorme aanbod en de afnemende vraag er normaliter geen behoefte bestaat aan de nieuwbouw van kantoren. Daarnaast werd in het onderzoek helder dat het instrumentarium waarover de provincie beschikt, met name effectief zal zijn ten aanzien van de nieuwbouw van kantoren. De concrete taak die daar voor de provincie is weggelegd kan daarom vertaald worden als het beperken van nieuwe kantoren tot een minimum. Een totale nieuwbouwstop zou daarbij het meest effectief zijn, maar conflicteert met autonome ontwikkelingen in de kantorenmarkt waarop de provincie weinig tot geen invloed op heeft. Daardoor bestaat er altijd een vraag naar specifieke ruimte voor specifieke functies die niet geacommodeerd kan worden in de bestaande voorraad. In dergelijke gevallen zal een totale nieuwbouwstop evengoed de algemene belangen schaden van de provincie Gelderland. Er dient een mogelijkheid tot flexibiliteit te bestaan ten aanzien van een onvoorspelbare toekomst. Daarom wordt een totale bouwstop van kantoren niet geadviseerd. Wanneer er dus sprake is van een dergelijk uitzonderingsgeval dan dient de provincie nieuwbouw goed te keuren, mits deze voldoet aan een aantal zeer strakke ruimtelijke kwalitatieve beleidskaders. Het adagium hierbij zou moeten zijn: *nee tenzij, en zo ja dan alleen wanneer*.

Op basis van dit credo dient de provincie enkel nieuwbouw van kantoren toe te staan wanneer geen enkel ander alternatief voor huisvesting in de bestaande voorraad voor handen is in de desbetreffende regio. Enkel dan kan de provincie akkoord gaan met een vergroting van het aanbod

van kantorenruimte. De taak om de provincie hiervan te overtuigen ligt bij de desbetreffende gemeente(n), de eindgebruiker en eventueel bij het regiobestuur. Goedkeuring van eventuele nieuwbouw kan daarbij alleen plaatsvinden wanneer een aantal plichten naar behoren zijn uitgevoerd. Te denken valt daarbij aan een aantal voorwaarden, gericht zijn aan de gemeente die verzoek tot nieuwbouw indient door middel van een bestemmingsplan(wijziging). Dit advies komt voort uit de constatering dat de provincie enkel ten aanzien van de gemeenten een machtsrelatie heeft. Voorbeelden van concrete kwalitatieve voorwaarden die het restrictieve karakter waarborgen zijn:

- Een actuele gemeentelijke kwalitatieve visie ten aanzien van de bestaande voorraad gerelateerd aan de gewenste nieuwbouw en de ruimtelijke en economische effecten daarvan op de regio (Te denken hierbij valt aan aspecten als werkgelegenheid, leegstand, ruimtelijke kwaliteit van het gebied etc.).
- Een inzicht in de vraag-aanbodverhouding van de lokale markt waaruit blijkt dat de nieuwbouw niet leidt tot een toename van de totale leegstand in de regio.
- Uitgebreide en concrete argumentatie waarom leegstaande bestaande panden in de regio niet voldoen aan de wensen van de eindgebruiker. Hierbij zou eventueel ook het gebruik van de duurzame verstedelijkingsladder verplicht kunnen worden gesteld.

Wanneer naar vervulling van bovenstaande plichten kan worden aangetoond dat de effecten van eventuele nieuwbouw minimaal zijn (en er geen alternatieven voor handen zijn!) dan kan de nieuwbouwaanvraag vervolgens aan een aantal ruimtelijke kwalitatieve criteria worden getoetst. Te denken hierbij valt aan criteria zoals ook de provincie Utrecht deze hanteerde in de structuurvisie. Onderstaande voorbeelden zijn echter gebaseerd op het empirisch onderzoek, zoals ook weergegeven in figuur 14 op pagina 95:

- Nieuwbouw vindt enkel plaats op een beperkt aantal goed ontsloten multi-modale locaties.
- Nieuwe kantoorontwikkeling moet substantieel bijdragen aan de versterking van het (groot)stedelijk milieu of de ruimtelijke kwaliteit.
- Voldoen aan kwaliteits- en duurzaamheids-eisen die gesteld worden aan het topsegment van de huidige kantorenmarkt.

Enkel wanneer aan opgestelde criteria van de provincie is voldaan kan de nieuwbouw vanuit provinciaals perspectief ter overweging worden genomen. Alleen dan is er namelijk sprake geweest van een waarborging van een positieve ontwikkeling van de Gelderse samenleving. In algemene zin wordt ten aanzien van nieuwbouw van kantoren in dit advies gepleit voor koppeling tussen de bestaande voorraad en eventuele nieuwe locaties. Op basis van het empirisch onderzoek blijkt die koppeling in veel gevallen niet te bestaan en gemeenten met ambities worden zo gedwongen om tot een meer overwogen afweging te komen van financiële en ruimtelijke belangen. Tot slot kan deze aanpak ten aanzien van de problematiek wellicht restrictief genoemd worden maar in feite is deze slechts beperkt effectief. Dit komt doordat de daadwerkelijke problematiek is gelegen in de bestaande voorraad. Het veelgehoorde *nieuw voor oud* principe in relatie tot nieuwbouw kan door de provincie eveneens als kwalitatieve voorwaarde toegepast worden. Dit principe impliceert dat ontwikkelaars nieuwe kantoorpanden mogen ontwikkelen, als tegelijkertijd oude kantoorpanden uit de markt gehaald worden, bijvoorbeeld door ze te slopen. Dit is een sympathiek idee maar stuit in de praktijk op wat problemen. Zo zijn de projectontwikkelaars vaak niet de eigenaren van de leegstaande panden. Daarnaast is er dusdanig veel plancapaciteit al in bestaande plannen opgenomen dat een dergelijk maatregel maar een zeer beperkte invloed zal hebben.

Ten aanzien van bestaande kantorenvoorraad

Ten aanzien de bestaande voorraad is een beleidsadvies wat minder gemakkelijk te vatten in generieke maatregelen zoals dat bij nieuwbouw wel mogelijk is. Ten aanzien van die bestaande

kantoren heeft de provincie (maar andere actoren evenmin) weinig invloed. Daarbij komen de eigenaren, zoals geschetst in de vorige paragraaf, weer aan bod en het problematische karakter van die situatie is dus al geschetst.

Het toont aan dat de problematiek zeer complex is maar dat betekent niet dat de provincie niks kan doen. De provincie Utrecht is daar een voorbeeld van. Met een actieve faciliterende rol op zeer lokaal niveau tracht de provincie aldaar de mogelijkheden van transformatie te vergroten en tevens kenbaar te maken aan eigenaren van structureel leegstaande panden. Aan een dergelijke rol hoeven geen grote financiële investeringen verbonden te zijn, al zal het wel enige capaciteit en tijd van de organisatie vragen. Daarbij kan de provincie in het vaarwater van de gemeente verzeild raken, zoals in enkele gevallen in de provincie Utrecht het geval is geweest. De voordelen van een dergelijke rol zijn echter wel dat kennis gegenereerd wordt en verdeeld kan worden onder de betrokken actoren. Hierdoor worden de wellicht beperkte mogelijkheden wel zo optimaal mogelijk benut. Bij een dergelijke rol horen geen grootste financiële investeringen maar wordt getracht om betrokken partners bij elkaar te brengen. Vanuit theoretisch perspectief kan dit ook wel de gatekeeper-rol worden genoemd. De gatekeeper bepaalt daarin (mede) de basiscondities, institutionele kaders en ondersteuning voor het regionale netwerk. Voorbeelden hiervan zijn de oprichting van overlegplatforms, subsidies, multi-actor adviesraden, stuurgroepen en het creëren van semi-publieke organen zoals stadsbedrijven. Voor deze actieve rol door de provincie dient in het netwerk wel een centrale rol vervuld te worden. Uit het onderzoek blijkt echter dat ten aanzien van de problematiek op de kantorenmarkt de provincie een marginale rol speelt in het netwerk. Samenwerkingsverbanden met betrokken actoren (ten aanzien van de problematiek) bestaan slecht sporadisch en worden niet ingezet met het doel om tot collectief leren te komen.

Toch bewijst de aangehaalde Utrechtse praktijk dat er veel kennis gegenereerd kan worden met een dergelijke aanpak. Op het vlak van creativiteit, innovativiteit en effectiviteit worden nog veel kansen onbenut binnen het netwerk waar met grote regelmaat een afwachtende houding is geconstateerd. Anderzijds kan de provincie ook stellen dat het niet haar zaak is dat deze kansen onbenut blijven. Een klankbordrol zoals de Provincie Noord-Brabant hanteert zou in die zin ook een optie zijn. Toch wordt dit niet geadviseerd aangezien de provincie zich daarmee ook buiten het netwerk van actoren plaatst. Een houding die valt te billijken maar tot een minimale bijdrage aan de problematiek zal leiden. Gezien de huidige positie van de provincie Gelderland zou dit de gemakkelijkste weg zijn maar dit is wel in strijd met de algemene belangen van de provincie Gelderland en de beleidscontext, zoals eerder aangehaald in dit advies. Het is natuurlijk wel de vraag hoe de genoemde abstracte termen concrete acties kunnen opleveren. Dat dient echter context-afhankelijk bepaald te worden. Een leidend gegeven hierbij is dat de provincie als startmotor (procesmakelaar) van dergelijke samenwerkingsverbanden kan fungeren maar uiteindelijk niet de oplossingen dient aan te dragen. Zij beschikt niet over de noodzakelijke *mētis* en is simpelweg ook geen probleemeigenaar. Ten aanzien van een dergelijke aanpak zal naar alle waarschijnlijk de resultaten evengoed context-afhankelijk zijn. Dit kan leiden tot teleurstellingen en mislukkingen maar is inherent en aan de positie die de provincie heeft (en de politieke keuze die ze maakt) ten aanzien van dit maatschappelijke vraagstuk en haar actoren.

Tot slot kunnen ook in meer generieke zin ten behoeve van dit aspect van de problematiek een aantal voorbeelden aangehaald die structurele verbeteringen ten aanzien van de aanpak van leegstand kunnen betekenen. Deze voorbeelden zijn verkregen door middel van het empirisch onderzoek en illustreren dat het verkrijgen en delen van kennis wellicht abstract klinkt maar desondanks van grote toegevoegde waarde in dit stadium van het proces kan zijn. Te denken valt aan innovaties als quick-scans van de mogelijkheden, thematisering van kantoorgebieden en innovatie in subsidieregelingen. Zoals eerder al gesteld, *de oplossing lijkt niet bestaan en daarom moet* (ook door de provincie) getracht worden om de beperkte mogelijkheden zo optimaal mogelijk te benutten. Daarnaast kan het versterken van samenwerkingsverbanden met marktpartijen en het delen van kennis ook voordelen opleveren die verder rijken dan enkel dit vraagstuk.

7.5 Tot slot

Het geformuleerde advies is tot stand gekomen op basis van het onderzoek wat beschreven is in de voorgaande hoofdstukken. Dit onderzoek is daarbij op enigszins vergelijkbare wijze van *cocreatie* tot stand gekomen als de wijze waarop de structuurvisie ontwikkeld wordt. Door in het netwerk van betrokken actoren contact te maken en daar te peilen hoe de belangen en de verschillende visies ten aanzien van het maatschappelijke vraagstuk zich verhouden. Daarnaast is tijdens dat contact de essentiële vraag gesteld welke rol daar nu voor een provincie bij is weggelegd. Door dit empirisch onderzoek kan er nu een beeld geschetst worden van een vastgoedmarkt waar een passieve strijd heerst rondom de vraag wie is nu verantwoordelijk is voor de overvloed aan toekomstloze kantoorpanden in de provincie. Feit is echter dat iedere actor in het netwerk zich schuldig heeft gemaakt aan een korte termijn visie en dat daardoor de ooit zo geprezen ruimtelijke inrichting van Nederland als grootste verliezer bestempeld kan worden. Nu de rook langzaam opgetrokken is en de daadwerkelijke puinhopen zichtbaar worden is het echter de vraag welke mogelijkheden overblijven om de problematiek daadwerkelijk op te lossen.

Vanuit een provinciaal perspectief kan op basis van dit onderzoek worden gesteld dat die mogelijkheden erg beperkt zijn. Aan de hand van de gegevens kan worden vastgesteld dat de provincie in een netwerk zit waar ze vanuit traditioneel oogpunt nooit een grote rol in heeft gehad. Met het stempel *regierol* is ze dat op papier wel geworden maar uit de praktijk blijkt echter anders. Dat betekent echter niet dat de provincie volledig machteloos of plichtloos is. Ze kan een beperkte bijdrage aan de problematiek leveren en mijn inziens is ze daartoe ook verplicht. Hoe een dergelijke bijdrage vorm dient te krijgen is in dit hoofdstuk vormgegeven al zal dat altijd een bestuurlijke keuze blijven.

Vanuit dat perspectief is echter wel positief dat de problematiek op de kantorenmarkt anno 2012 zo actueel is. Daardoor groeit het bewustzijn van de ernst binnen het netwerk en wordt het nut van samenwerking inzichtelijk voor iedere actor. Voor deze ontwikkeling(en) moet alleen ook gewaakt worden. De grote belangstelling die de kantorenmarkt nu in de media krijgt is bij vlagen niet geheel gerechtvaardigd gezien de *baby-steps* die ten aanzien van de problematiek worden gezet. Het probleem is inderdaad omvangrijk maar desalniettemin is de maatschappelijke impact (vooralsnog) relatief beperkt. De provincie dient wel actie te ondernemen maar moet er daarom tegelijkertijd voor waken dat een verstrengeling met de belangen van marktpartijen gaat plaatsvinden. Samenwerking met deze partijen is essentieel om tot oplossingen te komen maar levert tegelijkertijd ook risico's op. Ook deze partijen hebben namelijk (massaal) fouten gemaakt in het verleden maar zullen gezien hun *core-business* toch ook weer snel in oude gewoontes/ werkzaamheden kunnen vervallen. Een groen kantoor is daarom vooral een kantoor dat er al staat en het aanwijzen van kansrijke en kansarme gebieden (veelgehoord in het empirisch onderzoek) lijkt een nobel streven maar is uiteindelijk alleen profitabel voor de pandeigenaren in de kansrijke gebieden. De markt moet zelf prima kunnen inschatten welke gebieden kansrijk zijn en welke niet (meer).

Tot slot luidt de conclusie dat de provincie Gelderland als netwerkactor op dit beleidsterrein slechts in staat zal zijn tot sub-optimale oplossingen zoals deze ook in dit advies zijn geconcretiseerd. Nogmaals, dit mag echter geen motivatie zijn om als provincie daarom af te zien van haar verantwoordelijkheid. Het instellen van strakke kwalitatieve ruimtelijke kaders is een maatregel die wel binnen haar mogelijkheden ligt en ook als een plicht beschouwd moet worden. Echter, hiermee zullen de huidige leegstaande kantoorpanden niet tot het verleden horen. Daarmee wordt een weinig rooskleurig toekomstbeeld geschetst en de provincie doet er verstandig aan om zich ook te buigen over het perspectief op de langere termijn van leegstaande kantoorlocaties, die allang geen toevoegde waarde aan de maatschappij meer bieden. Tot die tijd zullen het echter vooral confronterende landschappelijke littekens zijn als een herinnering aan collectief markt- en overheidsfalen.

Bibliografie

- Alchian, A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information costs, and Economic organization. *American Economic Review*(62), 777-795.
- Arkenbout, R., & Bergh, M. (2011, januari 11). *Het kantoor binnenste buiten*. Opgeroepen op mei 15, 2012, van Ruimtevolk: <http://ruimtevolk.nl/blog/het-kantoor-binnenste-buiten/>
- Arrow, K. (1971). *Essays in the Theory of Risk-Bearing*. Chicago: Markham.
- Babbie, E.R. (2004). *The Practice of Social Research*. 10th Edition. Belmont: Thomson-Wadsworth.
- Bache, I., & Flinders, M. (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bakker, M. (2012). *Een onderzoek naar de provinciale ruimtelijke instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening*. Beverwijk: Tilburg Law School.
- Baras, R. (1983). A Simple theoretical model of the office-development cycle. *Environment and Planning*, 15(10), 1381-1394.
- Besselaar, M. (2011). *Structurele leegstand, voorkomen is beter dan genezen*. Amsterdam: N.B.
- Bressers, J. (1993). Beleidsnetwerken en instrumentenkeuze. *Beleidswetenschap*, 7(4), 309-330.
- Bronk, J. (2010). *Toepassing Performance Management & Minderheidsdeelnemingen in Ontwikkelingslanden*. Universiteit Maastricht: N.B.
- Cohen, M., March, J., & Olsen, J. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25.
- Brummelman, H. (2010). *Weinig leegstand kantoren - Zutphen*. Opgeroepen op Juni 20, 2012, van de Stentor: <http://www.destentor.nl/regio/zutphen/6557095/Weinig-leegstand-kantoren.ece>
- Bureau Stedelijke Planning. (2010). *Marktstudie commercieel vastgoed Ede*. Amsterdam: Bureau Stedelijke Planning bv.
- Burgerbelang Zutphen Warnsveld. (2010). *Motie beheer en exploitatie 16062010*. Opgeroepen op Juni 20, 2012, van Burgerbelang Zutphen Warnsveld: <http://www.bbzw.nu/wp-content/uploads/2010/08/Motie-beheer-en-exploitatie-16062010.pdf>
- Dankert, R. (2011). *Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid*. Delft: TU Delft.
- De Bruin, J., & Ten Heuvelhof, E. (1999). *Management in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- De Bruijn, J., Heuvelhof ten, E., & In 't Veld, R. (2002). *Process management: Why project management fails in complex decision making processes*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.
- De Bruin, J., Teisman, G., Edelenbos, J., & Veeneman, W. (2004). *Meervoudig ruimtegebruik, en het management van meerstemmige processen*. Utrecht: Lemma BV.
- De Bruyne, P., & Van de Wiele, D. (2009). Multi-level governance voor subregionale duurzaamheid in Vlaanderen. Gent: Centrum voor Duurzame Ontwikkeling.
- De Gelderlander. (2012, April 12). Arnhem alleen door met woonwijk Schuytgraaf. *De Gelderlander*, p. 1.
- De Vos, A. (2011). Leegstand treft iedereen. *Binnenlands Bestuur*(oktober), 22-27.
- Den Hartogh, P. (2011). *Verbetering door verduurzaming*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff.
- DTZ Zadelhoff. (2012). *Nederland compleet: Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff v.o.f.
- Durose, C. (2007). Beyond Street level bureaucrats: Reinterpreting the role of front line public sector workers. *Critical Policy Studies*, 2(1), 217-234.
- Dynamis. (2011). *Sprekende Cijfers*. Utrecht: Dynamis.
- Dynamis. (2012). *Sprekende Cijfers*. Utrecht: Dynamis.
- EIB. (2011). *Kantorenmonitor - Analyse van vraag en aanbod*. Amsterdam: EIB.
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: An Assesment and Review. *Acadamy of management review*, 14(1), 15-74.
- ESB. (2000). Paradepaard of zwart schaap. *ESB*, 85, 309.
- FGH Vastgoedbank. (2010). *Focus op een nieuwe realiteit*. Utrecht: FGH Vastgoedbank.
- FGHbank. (2011). *Kantorenmarkt Zuid-Nederland, Raporportage Zuid-Nederland*. N.B.: FGHbank.
- Floor, J. (2009). Ontpolderen langs de Westerschelde, Invloed van lokale en regionale actoren en legitimiteitsproblemen in het beleidsproces (2005-2009). Wageningen: N.B.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making social science matter: Why social inquiry fails en how it can be succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gazendam, H., & Homburg, V. (1996). *Emergence of Multi-Actor Systems: Aspects of Coordination, Legitimacy and Information Management*. Groningen: University of Groningen.

- Gemeente Apeldoorn. (2000). *Strategische Economische Beleidsvisie 2000-2020*. Apeldoorn: Gemeente Apeldoorn.
- Gemeente Arnhem. (2006). *Kantorenbeleid Arnhem 2006-2020*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2008). *Nota herijking kantorenbeleid*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Barneveld. (2011). *Structuurvisie Kernen Barneveld*. Barneveld: Gemeente Barneveld.
- Gemeente Culemborg. (2010). *Structuurvisie Culemborg 2030*. Culemborg: Gemeente Culemborg.
- Gemeente Doetinchem. (2008). *Ruimte voor kantoren in Doetinchem*. Doetinchem: Gemeente Doetinchem.
- Gemeente Geldermalsen. (1999). *Structuurvisie Geldermalsen*. Geldermalsen: Gemeente Geldermalsen.
- Gemeente Geldermalsen. (2009). *Structuurvisie gemeente Geldermalsen 2009-2015, Lekker leven langs de Linge*. Geldermalsen: Gemeente Geldermalsen.
- Gemeente Nijmegen. (2010). *Structuurvisie Nijmegen 2010, Kansen voor ontwikkeling Nijmegen tot 2030*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen.
- Gemeente 's-Hertogenbosch. (2003). *Ruimte voor kantoren- kantorenvisie 2004-2015*. 's-Hertogenbosch: Gemeente 's-Hertogenbosch.
- Gemeente Zutphen. (2006). *Masterplan de Mars*. Zutphen: Gemeente Zutphen.
- Gualini, E. (2003). Cross-border governance: inventing regions in a transnational multi-level polity. *DISP*(152), 43-52.
- Gunst, D.D. de & de Jong, T.D. (1989). *Typologie van gebouwen; planning en ontwerp van kantoorgebouwen*, Delft Universitaire Pers, Delft.
- Hajer, M., & Wagenaar, H. (2003). *Deliberative Policy Analysis, Understanding Governance in the network society*. Cambridge: University Press.
- Harmen, H., & Van Der Waal, G. (2008). *De Oude kaart van Nederland. Leegstand en herbestemming*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.
- Hek, M., Kamstra, J., & Geraedts, R. (2004). *De Herbestemmingswijzer*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.
- Hendershott, P. (2000). Property Asset Bubbles: Evidence from the Sydney office market. *Journal of Real Estate and Economics*, 20(1), 67-69.
- Hendriks, F. (2002). Representatieve politiek in de netwerksamenleving: Problemen en perspectieven. *Bestuurskunde*, 07(11), 265-279.
- Hufen, J., & Ringeling, A. (1990). *Beleidsnetwerken: Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking*. Den Haag: VUGA.
- IVBN. (2010). *IVBN Visie op een duurzaam kantorenbeleid, Doorgaan of duurzaam?* Voorburg: IVBN.
- Janssen-Janssen, L. (2010). *Ruimte ruilen, Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*. Den Haag: Nicis Institute.
- Jensen, M. (1983). Organization theory and methodology. *Account. Rev.*, 58(3), 19-39.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Harvard University Press.
- Jessop, B. (2000). The strategic relational theory of the state. Seoul: Han-ul Publishing.
- Jessop, B. (2002). Governance, Governace failure, meta-governance. In P. Getimis, & G. Kafkalas, *Participatory Governace in Multi-Level Con-text* (pp. 33-58). Opladen: Leske+Budrich.
- Keulartz, J., Van De Windt, H., & Swart, J. (2004). Concepts of nature as communicative devices: The case of Dutch nature policy. *Environmental Values*, N.B.(13), 81-99.
- Klijn, E. (1997). Policy networks: an overview. In W. Kickert, E. Klijn, & J. Koppenjan, *Managing complex networks* (pp. 14-34). London: Sage.
- Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). Beleidsnetwerken als theoretische benadering: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 11(2), 143-167.
- Kohsiek, R. (1999). Structureel aanbod wordt schaars. 21.
- Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertain in networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge
- Korteweg, P. (2002). *Veroudering van kantoorgebouwen; probleem of uitdaging?* Utrecht: Koninklijk Nederlands.
- Lindblom, C., & Dahl, R. (1976). *Politics, economics, and welfare : planning and politico-economic systems resolved into basic social processes*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lodewick, N. (2003). Bruno Latour: De Actor-netwerkteorie. N.B: N.B
- Lorist, M. (2010). *Integraal anticiperen ter voorkoming van structurele leegstand van vastgoedobjecten*. Zeewolde: N.B.
- Mazmanian, D., & Sabatier, P. (1981). *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Ministerie van BZK. (2005). *Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Hega Drukkerij.

- Ministerie van VROM. (2004). *Nota Ruimte, Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: N.B.
- Nelen, B. (2010). *De Kantorenmarkt uit evenwicht, Onderzoek naar de manier waarop gemeenten omgaan met de leegstand van kantoorruimte vanuit de context van governance*. Utrecht: N.B.
- NICIS. (2006). *Stimuleren hergebruik en herbestemming lang leegstaand commercieel vastgoed*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- NICIS. (2009). De nieuwe groei heet krimp – Een perspectief op Parkstad Limburg. Den Haag: NICIS Institute.
- NVM. (2010). *Structurele leegstand van kantoren*. Nieuwegein: Nederlandse Vereniging voor Makelaars Business.
- Offe, C. (2009). Governance, An Empty Signifier. *Constellations*, 16(4), 550-562.
- Oude Veldhuis, M., & Straatman, M. (1997). Structureel aanbod van kantoorruimte. *Vastgoedmarkt*(24), 29-31.
- Pierre, J., & Guy Peters, G. (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pressmann, J., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley: University of California Press.
- PropertyNL Magazine. (2002). *Thema Oost-Nederland: Apeldoorn maakt inhaalslag*. Den Haag: PropertyNL.
- Provincie Gelderland. (2010, December 15). *Ruimtelijk verordening Gelderland*. Opgeroepen op juli 1, 2012, van Provincie Gelderland: <http://www.gelderland.nl/?id=8866>
- Provincie Noord-Brabant. (2010). *Structuurvisie ruimtelijke ordening*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Noord-Brabant. (2012). *Verordening ruimte 2012*. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant.
- Provincie Utrecht. (2012). *Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie 2013-2028*. Utrecht: Provincie Utrecht.
- Raadscommissie Ruimtelijke Ontwikkeling Ede. (2011, April 26). *Verslag Raadscommissie RO*. Opgeroepen op Juni 23, 2012, van Gemeente Ede: <http://gemeenteraad.ede.nl/gemeenteraad/beknopte-verslagen-commissies-en-gemeenteraad/tekstversies-ro/ro-26-04-2011/>
- Rijksoverheid. (2011). Aanpak leegstaande kantoren. Opgeroepen op 3 3, 2012, van Rijksoverheid.nl: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/03/07/aanpak-leegstaande-kantoren.html>
- Rijksoverheid. (2012). *Structuurvisie Infrastructuur & Ruimte*. Den Haag: Drukkerij Ando.
- Ritsema, O. (2008). *Controle op gemeenschappelijke regelingen door de gemeenteraad*. Twente: N.B.
- Ross, S. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*, 134-139.
- SBR. (2007). *Verdienen aan leegstaande kantoren, Kansrijke businessmodellen voor een nieuwe markt*. Rotterdam: SBR.
- Schillemans, T. (2010). *De belangenstegenstelling voorbij, theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Utrecht: N.B.
- SOnline. (2012). Kabinet vindt dat sturen provincies moet kunnen. Opgeroepen op Maart 2012, 06, van SOnline: <http://www.sconline.nl/artikelen/details/2012/02-januari/06/Kabinet-vindt-dat-sturen-provincies-moet-kunnen.html>
- Scott, J. (1998). *Seeing like a state; How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Londen: Yale University Press.
- Smith, A. (1997). Studying multi-level governance. *Public Administration*, 75(Winter), 711-729.
- Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2012). De Stadsregio Arnhem Nijmegen Profiel. Opgeroepen op Maart 15, 2012, van De stadsregio Arnhem Nijmegen: http://www.destadsregio.nl/page.asp?menu_id=1&menu2_id=14&thema_id=
- Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2012). *De Vastgoedrapportage*. N.B.: Stadsregio Arnhem Nijmegen.
- Straatman, M. (1998). Forse krimp van langjarige voorraad. *Vastgoedmarkt*(25), 22-23.
- Stec groep. (2011). *Marktverkenning kantoren Arnhem*. N.B.: Stec groep.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Science Journal*, 50(1), 17-28.
- Teisman, G. (1995). De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In P. 't Hart, & M. V. Metselaar, *Publieke besluitvorming* (pp. 33-56). Den Haag: Vuga.
- Teisman, G. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement*. Delft: Eburon.
- Teunissen, J., & Van Haaren-Dresens, C. (2008). Van specifiek naar generiek. *Gemeentestem*, 38.
- Van Buuren, P., Van Gier, A., Nijmeijer, A., & Robbe, J. (2008). *Van WRO naar Wro*. 's Gravenhage: Instituut voor bouwrecht.
- Van Buuren, P., De Gier, A., & Nijmeijer, A. (2010). *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Van der Voordt, T., Geraedts, R., Remoy, H., & Oudijk, C. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: uitgeverij 010.
- Van der Zouwen, M. (2006). *Nature policy between trends and traditions - dynamics nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*. Delft: Eburon.
- Van Diepen, W., & Van Dijk, M. (2011). *Kantorenleegstand*. Zwolle: N.B.
- Van Gool, P., Jager, P., & Weis, R. (2007). *Onroerend goed als belegging*. Groningen: Wolters Noordhoff.

- Van Helden, G. (1991). Prestatiemeting bij de overheid en management control. *Beleidsanalyse, N.B.*(4), 5-14.
- Van Houdt, M. (2006). *Rechtseconomische analyse van het Belgisch vennootschapsrecht*. Hasselt: Universiteit Hasselt.
- Van Klink, B., & Witteveen, W. (2000). *De overtuigende wetgever*. Deventer: Kluwer Uitgeverij.
- Van Tatenhove, J., & Leroy, P. (2003). Environment and Participation in a Context of Political Modernisation. *Environmental Values*(12), 155-174.
- Van Zundert, J. (2009). Coördinatie van ruimtelijke ontwikkelingen. *Bouwrecht* 2009, 157.
- Verhagen, G. (2011). *Regionale actie tegen leegstand kantoren*. Opgeroepen op Maart 3, 2012, van Gemeente.nu: <http://www.gemeente.nu/web/Ruimte-Milieu/Ruimtelijke-ordering/Ruimtelijke-ordering-Artikel/54190/Regionale-actie-tegen-leegstand-kantoren.htm>
- Verhoest, K. (2002). *Resultaatgericht verzelfstandigen*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Vlaming, E. (2010). *Herbestemming structureel leegstaande kantoorpanden in de gemeente Haarlem*. Amsterdam: N.B.
- Walas Concepts. (2010). *Project Tussentijd*. Rotterdam: Walas Concepts.
- Waterman, R., & Meier, K. (1998). Principal-Agent Models: An expansion? *Journal of public administration research and theory*, 17(2), 173-202.
- White, H. (1985). Agency as control. In J. Pratt, & R. Zeckhauser, *Principals and Agents: The structure of business* (pp. 187-212). Boston: Harvard Business School.
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies, analysis and antitrust implications: A study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.
- Wilson, G. (1978). *Introversion/Extraversion*. New York: Wiley.
- Zuurman, H. (2012). Instabiele kantorenmarkt dreigt. *Barneveldse krant*, p. 1.
- Zwemer, I. (2005). *OEI bij verkenningen voor natte infrastructuur*. Rotterdam: N.B.

Bijlage I: Beantwoording motie 35, beweging in de woning- en kantorenmarkt

Provinciale Staten
VOORBLAD



provincie
GELDERLAND

Onderwerp	Beantwoording motie 35, beweging in de woning- en kantorenmarkt	
SIS-nummer	PS2012-47	
Agendering (advies Griffie)	Commissie ROW 8 februari 2012	Provinciale Staten
Behandelwijze	Kaderstellen Controleren x Adviseren PS (door commissie) Vaststellen (door PS)	
Overleg-/beslispunten	GS stellen de volgende aanpak voor: <u>A) Omgaan met toekomstige kantorenplanning</u> • Indien nodig specifiek beleid voor kantoren te ontwikkelen (structuurvisietraject). • Stimuleren van netwerkvorming en kennisdeling. • Waar nodig binnen Gelderland te zorgen voor intergemeentelijke afstemming. • Met andere provincies het kantorenbeleid af te stemmen. • Overleg over eventuele koppeling tussen nieuwbouw en onttrekking van leegstaande kantoren. • De link te leggen met het toezicht op de gemeentefinanciën. • Monitoren van de Gelderse kantorenmarkten, met een nadruk op Arnhem, Nijmegen, Apeldoorn en Ede. <u>B) Aanpakken structurele kantorenleegstand</u> • Uitwerken van de provinciale rol bij structurele kantorenleegstand in onze reactie op motie 79 over de impuls voor de Gelderse woningmarkt, inclusief bijbehorende financiële middelen.	
Context	Uw Staten hebben op 29 juni van dit jaar via motie 35 Gedeputeerde Staten verzocht: <i>'De mogelijkheid van een actieplan voor kantoren in combinatie met starters- en duurzaamheidsleningen voor woningen beleidsmatig en financieel te beoordelen. Provinciale Staten uiterlijk 1 maart 2012 een concreet plan van aanpak aan te bieden.'</i> Dit naar aanleiding van de toenemende kantorenleegstand, de opdracht vanuit uw Staten voor de ontwikkeling van kantorenbeleid in de Structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties en de afspraken tussen marktpartijen, het Rijk, IPO en VNG.	
Opmerkingen Griffie		
Openbare samenvatting van GS	Gedeputeerde Staten hebben besloten PS via een Statennotitie te informeren over de provinciale rol ten aanzien van kantorenplanning en structurele kantorenleegstand. GS ziet een regisserende rol weggelegd voor de provincie waar het gaat om de toekomstige kantorenplanning. Bij de aanpak van de huidige leegstand, die structureel lijkt te zijn, kan	

Meer informatie

de provincie gemeenten ondersteunen en stimuleren.

Dhr. M. Bruil
026-3599795
m.bruil@gelderland.nl

GS-besluit: 17-01-2012/Ontvangen door Griffie: 17-01-2012/Geplaatst op SIS: 17-01-2012

Aan de leden van Provinciale Staten

Motie 35: actieplan kantoren

Uw Staten hebben op 29 juni van dit jaar via motie 35 verzocht :

'De mogelijkheid van een actieplan voor kantoren in combinatie met starters- en duurzaamheidsleningen voor woningen beleidsmatig en financieel te beoordelen. Provinciale Staten uiterlijk 1 maart 2012 een concreet plan van aanpak aan te bieden.'

In dit voorstel informeren wij u over de stand van zaken in de Gelderse kantorenmarkt en de door ons voorgestelde rolopvatting.

I Aanleiding

Toenemende leegstand van kantoren

De leegstand van kantoren neemt de laatste jaren toe. Landelijk stond eind 2010 14% van de kantoren in Nederland leeg. Ter vergelijking, in een gezonde markt staat 4-8% leeg. Ondanks dat er veel kantoren leegstaan, wordt er nog steeds veel nieuwbouw gerealiseerd en staat er voor circa 6 miljoen m² in ruimtelijke plannen aan kantorennieuwbouw. Een zorgelijke ontwikkeling, aangezien de huidige financiële crisis, de afname van de (potentiële) beroepsbevolking en 'het nieuwe werken' voor sombere vooruitzichten op de kantorenmarkt zorgen¹.

De situatie in Gelderland wijkt, met circa 14% leegstand, weinig af van dit landelijke beeld. Het aandeel van de leegstand dat structureel van aard is (langer dan drie jaar) is in Arnhem 30% en in Nijmegen 20%².

Ontwikkelen kantorenbeleid is opdracht vanuit PS

Uw Staten hebben bij vaststelling van de Structuurvisie Bedrijventerreinen (medio 2010) de doelstelling de SER-ladder toe te passen bij kantoren overgenomen en eveneens een onderzoek aangekondigd. De SER-ladder houdt kortgezegd in dat eerst het bestaande aanbod benut moet worden, voordat er nieuw aanbod wordt gecreëerd. Uw Staten stelden dat de wijze waarop de SER-ladder bij kantoren wordt toegepast vorm moet krijgen in beleid:

*"Om het beleid uit te werken zal een nader onderzoek gestart worden. Dit onderzoek zal een verkenning bevatten van de specifieke omstandigheden van de kantorenmarkt in Gelderland. Eveneens wordt gekeken of naast de inzet van de SER-ladder als instrument ook andere aanvullende instrumenten kunnen bijdragen aan een goed (kwantitatief) beleid voor kantoren"*³.

Afspraken marktpartijen, Rijk, IPO en VNG

Op 25 mei 2010 is de kantorenproblematiek besproken tijdens een kantorentop. Hieruit volgde het Actieprogramma Leegstand Kantoren, waaraan diverse belangrijke partijen zich hebben gecommitteerd. Het gaat om organisaties van beleggers (IVBN, VastgoedBelang), projectontwikkelaars (NEPROM), van gemeenten (VNG) en provincies (IPO). Het actieprogramma wordt ook gesteund door een gebruikersorganisatie (CoreNet) en een bank (ING Real Estate Finance) en is op 7 maart 2011 door minister Schultz aangeboden aan de Tweede Kamer. Doel van het actieprogramma is zorgen voor een beter werkende markt voor kantoren, die inspeelt op de vraag, ook in kwalitatieve zin, onze internationale concurrentiepositie versterkt en zorgt voor waardecreatie op lange termijn, niet alleen gericht op individuele vastgoedobjecten, maar op gebieden.

¹ DTZ, Nederland Compleet, 2010

² Stadsregio Arnhem Nijmegen, De Vastgoedrapportage, 2010

³ Provincie Gelderland, Structuurvisie bedrijventerreinen en werklocaties, 2009, blz. 36

Afgesproken is de leegstand via drie sporen aan te pakken:

- 1) Herontwikkeling, transformatie en sloop
 - 2) Maatregelen om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren
 - 3) Betere regionale ruimtelijke planning, programmering en afstemming.
- De provincie heeft in het actieprogramma een trekkende rol (regie) bij actie 3 en een ondersteunende rol bij actie 1.

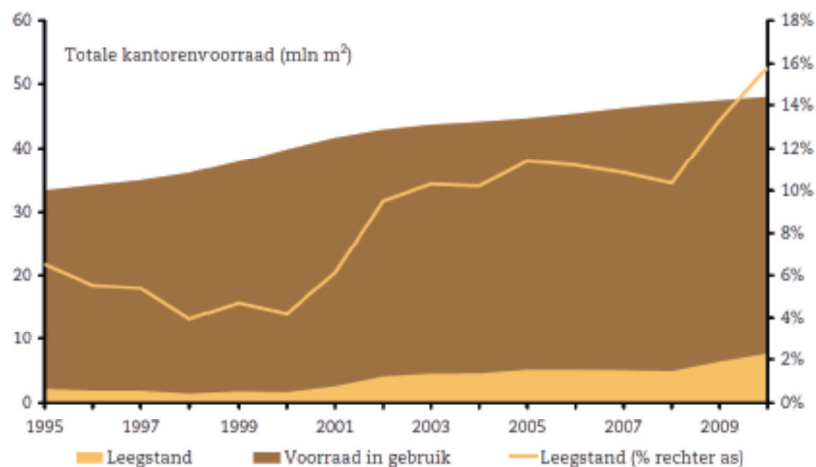
II Situatieschets kantoren Gelderland

Kantorenvoorraad: 70 % van de Gelderse kantorenvoorraad geconcentreerd in de vier grootste stedelijke agglomeraties

Het totale verhuurbaar vloeroppervlak aan kantoorruimte in Gelderland bedroeg op 31 december 2010 ruim 3,9 miljoen m². Daarvan is 28% te vinden in Arnhem, 19% in Apeldoorn, 12% in Nijmegen en 11% in Ede/Wageningen. Daarmee is 70% van de Gelderse kantorenvoorraad geconcentreerd in de vier grootste stedelijke agglomeraties van Gelderland. Gemeenten met een regionale functie herbergen gemiddeld 2 à 3% van de Gelderse kantorenvoorraad (Zutphen, Doetinchem, Tiel, Culemborg, Zaltbommel, Nijkerk, Barneveld en Hardenwijk). De tien procent die daarna nog resteert, is verdeeld over 32 gemeenten met een zeer geringe en voornamelijk lokaal georiënteerde kantorenmarkt⁴.

Leegstand neemt toe

De leegstand van kantoren is in Nederland de afgelopen 10 jaar sterk toegenomen en lijkt een structureel karakter te bezitten. De problematiek is nog versterkt door de zwakke economische conjunctuur in de afgelopen jaren.



Figuur 1: Kantorenvoorraad in gebruik en leegstand in Nederland (bron: BAK, EIB, 2010)

⁴ Bureau Economisch Onderzoek, Debet Creditbalans van de Gelderse kantorenmarkt, 2011

De kloof tussen vraag en aanbod - die toch al groot was - is in 2010 daardoor verder toegenomen en heeft een recordhoogte bereikt van 6,7 miljoen vierkante meter. Eind 2010 stond 14% van de Nederlandse kantorenvoorraad leeg. Ook in Gelderland bedroeg de leegstand 14%. De Gelderse situatie wijkt dus niet af van het landelijke beeld. Het zwaartepunt van de Gelderse leegstand ligt in de steden Arnhem en Apeldoorn (16% leegstand), gevolgd door Nijmegen (11%) en Ede/Wageningen (9%). Weliswaar is in een aantal kleine gemeenten het leegstandspercentage hoger, maar daar is de massa dermate gering dat deze plaatsen in de totale problematiek geen rol van betekenis spelen⁵.

Toekomstige vraag naar kantoren neemt sterk af

De toekomstige vraag naar kantoren bestaat uit vervangingsvraag en uitbreidingsvraag. De uitbreidingsvraag is de vraag naar kantoorruimte als gevolg van de dynamiek in het bedrijfsleven (uitbreiding/inkrimping, oprichting/opheffing, migratie). Werkgelegenheidsgroei in de kantorensector was in het verleden de drijvende kracht achter de snelle groei van de kantorenvoorraad. In de Gelderse toekomstprojecties voor de lange termijn loopt de groei van de werkgelegenheid echter sterk terug en is de dynamiek nog maar een flauwe afspiegeling van het verleden. Vooral de groei van de beroepsbevolking valt scherp terug. Daarnaast wordt verwacht dat onder invloed van het 'nieuwe werken' het ruimtegebruik per arbeidsplaats zal afnemen. Deze daling is op den duur sterker dan de groei van het aantal banen in de kantorensector zodat op langere termijn per saldo een daling van het areaal in gebruik zijnde kantooroppervlak resulteert. Het algemene ontwikkelingspatroon van de totale vraag naar kantoren wordt bepaald door enerzijds een afnemende uitbreidingsvraag (die op enig moment zelfs negatief wordt) en anderzijds door een stijgende potentiële vervangingsvraag. Deze tegengestelde bewegingen leiden voor Gelderland in totaliteit nog tot een potentiële vraag naar nieuwe kantoorruimte van gemiddeld 0,5% per jaar (tot 2040)⁶.

Vraag/aanbodconfrontatie: teveel aanbod kantoren in plannen

De vraag in hoeverre de Gelderse kantorenmarkt in evenwicht is kan worden beantwoord door de vraagontwikkelingen af te zetten tegen de leegstand en de nieuwbouwplannen. In totaliteit bestaan er in Gelderland voor 784.000 m² aan nieuwbouwplannen terwijl er een leegstand is van 505.000 m² waarvan 171.000 m² kan worden gezien als frictieleegstand. De leegstand boven het frictieniveau (334.000 m²) wordt aangemerkt als overcapaciteit en kan worden gekarakteriseerd als problematisch. Of de toekomstige vraag ook daadwerkelijk tot nieuwbouw zal leiden hangt af van de dan heersende marktomstandigheden. In een situatie van omvangrijke structurele leegstand is het niet erg waarschijnlijk dat alle onttrekkingen worden vervangen. Een deel van de leegstand is van structurele aard, dat wil zeggen dat deze kantoorruimte naar alle waarschijnlijkheid niet opnieuw door een kantorenfunctie ingevuld zal gaan worden. Kantoren waarbij er sprake is van structurele leegstand spelen in die zin ook geen rol meer op de kantorenmarkt.

In onze berekeningen zijn wij er van uitgegaan dat de onttrekkingen niet worden vervangen door nieuwbouw zolang er nog problematische leegstand is (de leegstand exclusief een frictieleegstand van 5%). Aangenomen is dat vervanging in eerste instantie zal worden geacommodeerd uit leegstand. Pas wanneer de leegstand is geslonken tot het niveau van de frictieleegstand, ontstaat er ruimte voor nieuwbouw. De berekeningen zijn dus al gebaseerd op de toepassing van de SER-ladder. Kanttekening hierbij is dat niet alle kantoorruimte kwalitatief aan de vraag van de gebruiker beantwoord (door ligging, uitstraling, ouderdom etc.). Niet alle leegstand zal in de praktijk dus worden opgenomen.

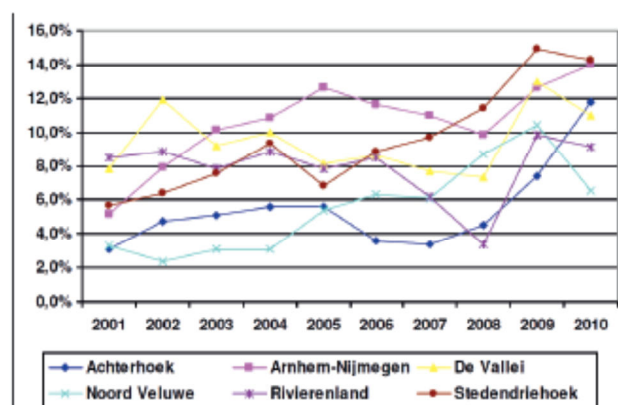
⁵ Bureau Economisch Onderzoek, Debet Credit; balans van de Gelderse kantorenmarkt, 2011

⁶ Bureau Economisch Onderzoek, Debet Credit; balans van de Gelderse kantorenmarkt, 2011

De totale vraag in de periode 2011-2018 bedraagt 334.000 m². Dit komt overeen met de omvang van de huidige problematische leegstand. De mate waarin de vraag zal worden voldaan door nieuwbouw of leegstaande gebouwen zal afhangen van de marktomstandigheden. In de optimale situatie zal de vraag in eerste instantie worden geacommodeerd uit leegstand. Pas wanneer het areaal leegstand zal zijn teruggebracht tot frictieomvang ontstaat er marktruimte voor nieuwbouw⁷.

Het is duidelijk dat als de SER-ladder niet wordt toegepast en er nieuwbouwplannen worden gerealiseerd zonder navenante onttrekking dit op korte- en middellange termijn leidt tot meer leegstand. Het is niet erg waarschijnlijk dat de Gelderse leegstand binnen een redelijke termijn zal worden opgenomen door de markt.

Op grond van de vraag/aanbodconfrontatie kan worden geconcludeerd dat het in ieder geval zeer onwaarschijnlijk is dat de Gelderse leegstand op korte termijn zal worden opgenomen door de markt. In de meest optimale situatie is er pas rond 2018 zicht op genormaliseerde verhoudingen waarin de leegstand zal zijn geslonken tot frictieniveau. De leegstand plus de plancapaciteit samen hebben een dusdanige omvang dat zij de vraag tot 2040 volledig afdekken en daarenboven nog een overschot creëren.



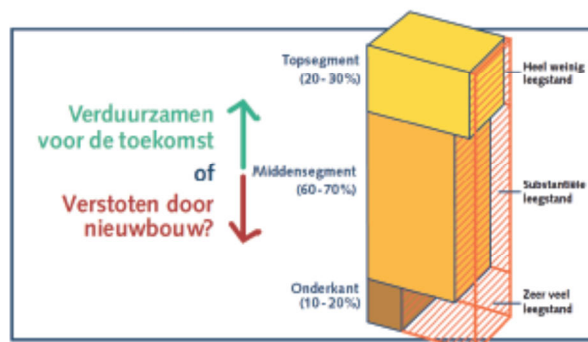
Figuur 2: Ontwikkeling leegstand 2001-2010 Wgr-regio's (bron: BAK, bew. Bureau Economisch Onderzoek Prov.Gld)

Waarom corrigeert de markt niet?

De partijen die nieuwbouw plegen (ontwikkelaars/beleggers), mits op een goede locatie, zijn vaak niet de partijen die de leegstand voelen, twee voorbeelden hiervan:

1. De grotere beleggers verkopen hun nieuwe vastgoed als het minder courant is (maar nog niet verouderd) door aan kleinere partijen die genoeg nemen met een lager rendement. Op den duur sluit dit vastgoed niet meer aan bij de (kwalitatieve) vraag op de markt. Hiermee komt het risico op leegstand bij de kleinere partijen te liggen. De grotere partijen (de partijen die opdracht geven tot nieuwbouw) voelen deze leegstand niet in hun vastgoedportefeuille. In het topsegment (in eigendom van de nieuwbouwende partijen) is de leegstand relatief laag. In de overige segmenten neemt deze leegstand snel toe. Dit is weergegeven in onderstaande figuur.

⁷ Bureau Economisch Onderzoek, Debet Creditbalans van de Gelderse kantorenmarkt, 2011



2. In de huidige praktijk realiseren sommige ontwikkelaars nieuwe kantoorlocaties op basis van een handtekening die een specifieke gebruiker onder een huurcontract voor bepaalde termijn heeft gezet. De specifieke gebruiker wordt dan door de ontwikkelaar uit zijn huidige pand gelokt en verleid met een nieuw kantoor. Dan gaat het feitelijk dus om een kantoor dat specifiek op basis van een huurcontract wordt gerealiseerd. In de vastgoedbeleggingsmarkt wordt zoiets een gebouwd huurcontract genoemd. Het grote risico van zo'n individuele kantoorontwikkeling is dat de ontwikkelaar na afloop van de afgesproken huurtermijn met dezelfde huurder hetzelfde trucje nog een keer uithaalt. De belegger die op basis van het huurcontract het kantoorpand als belegging in haar beleggingsportefeuille heeft opgenomen, heeft vervolgens het nakijken.

Op de plekken waar structureel leegstand is, zijn er voor de eigenaren weinig alternatieven. Zij leiden grote verliezen. Alternatieven, zoals omvormen naar woonbestemming, leveren te weinig op (grote investering voor transformatie en factor 2 minder huur) of zijn planologisch niet toegestaan. Bovendien spelen ook financiële en fiscale regelingen een rol (afboeken kan niet altijd, fiscaal worden verliezen verzacht).

Kantorenmarkt vooral lokaal

De vraag in hoeverre de kantorenmarkt een lokale of regionale markt is kan met enige slagen om de arm worden afgeleid uit het verhuisgedrag van bedrijven in kantoren. Van de bedrijven die binnen Gelderland verhuisd zijn naar een kantorenlocatie geldt dat het overgrote deel (bijna 70%) verhuist binnen een afstand van 5.000 m. Het aandeel bedrijven dat verhuist over een afstand van meer dan 20 km is ongeveer 8%. Ook geldt dat hoe groter de verhuisafstand, des te kleiner de gemiddelde bedrijfsgrootte.

Wordt gekeken naar de herkomst van de bedrijven die in de afgelopen 10 jaren verhuisd zijn naar de vijf grootste "kantorengemeenten" dan wordt ook duidelijk dat de intragemeentelijke verhuizingen veruit het grootste deel vormen. Daarnaast is er enige interactie met buurgemeenten, maar de grotere afstanden beperken zich tot incidenten. Ook valt de dominante positie van Arnhem op; hierheen verhuisden de afgelopen 10 jaar bijna 800 bedrijven, goed voor ruim 9.200 banen. Voor Nijmegen waren deze cijfers 410 en 3.900. Het aantal bedrijven dat naar de gemeenten Apeldoorn, Ede en Wageningen verhuisde was nog weer kleiner. Voor Arnhem geldt voorts dat het aantal bedrijven dat naar Arnhem toe verhuist steeds groter is dan het aantal bedrijven dat de stad verlaat. Enige relativisering is hier wel bij van toepassing; de migratie tussen Arnhem en Nijmegen is in feite minimaal. Dat geldt ook voor de interactie tussen de andere steden⁸.

⁸ Bureau Economisch Onderzoek, concept FWE 2011, 2011

III Wonen als nieuwe functie

Van langdurige leegstand spreekt men als een gebouw langer dan drie jaar volledig leeg staat. In de Vastgoedwereld acht men de kans dat een langdurig leegstaand gebouw ooit nog als kantoor gebruikt wordt klein. De keuze voor een alternatieve functie, tijdelijk of permanent, kan ook voor de eigenaar aantrekkelijk zijn. Veel genoemde alternatieve functies zijn: wonen, werken (waaronder incubators, ruimten voor startende ondernemers), winkel, kunstatelier, horeca, hotel, kinderopvang, sociaal hotel, dagbesteding, zorg, etc. Allerlei combinaties zijn ook mogelijk.

In deze paragraaf gaat het over de mogelijkheden van wonen als nieuwe functie. Bij wonen in kantorengebouwen zal het in de regel gaan om de ontwikkeling van:

1. koopappartementen;
2. huurappartementen;
3. studentenhuisvesting (huur).

Wij zijn van mening dat in het kader van herbestemming de mogelijkheid van een woonfunctie serieus moet worden onderzocht en overwogen. Wij willen dat vanuit het oogpunt van zorgvuldig ruimtegebruik (niet elders weilanden volbouwen met nieuwe woningen terwijl er binnenstedelijk een alternatief is) en ruimtelijke kwaliteit (leegstaande en verloederende kantorengebouwen hebben een negatieve uitstraling op hun omgeving). Een goed transformatievoorbeeld is het project Mariënbosch in Nijmegen. Dit betreft echter een unieke locatie (voormalig klooster) met een aantrekkelijke uitstraling. Dit is niet geheel vergelijkbaar met de gemiddelde kantorenlocatie, die over het algemeen als iets minder aantrekkelijk beoordeeld zal worden door de woonconsument.

Transformatie naar wonen kan slechts in een beperkt aandeel van de leegstaande kantoren gerealiseerd worden

Vooraf is van leegstaande kantorengebouwen helaas niet aan te geven of wonen als nieuwe functie realistisch is. Dat zal per gebouw moeten worden onderzocht. Hieronder sommen we een aantal redenen op waarom wonen als nieuwe functie onhaalbaar zou kunnen zijn:

- in een aantal gemeenten/regio's is geen vraag meer naar groei van het aantal appartementen (bijvoorbeeld: in de Stedendriehoek bestaat momenteel een overschot aan koopappartementen);
- niet alle kantorengebouwen liggen op een locatie die zich leent voor wonen. Ze liggen bijvoorbeeld op een eenzijdige bedrijfs- en kantorenlocatie, aan de rand van de stad, ver weg van voorzieningen, langs een snelweg met veel geluid en fijnstof e.d.
- bij studentenhuisvesting is de locatie ook van belang voor het welslagen van de functieverandering. Niet op iedere locatie met leegstaande kantoren is studentenhuysvesting gewenst. In de regel genieten locaties de voorkeur die zowel nabij het stadscentrum als nabij de onderwijsinstelling liggen;
- veel kantorengebouwen lenen zich qua casco/constructie niet voor een woonfunctie;
- veel kantorengebouwen staan slechts gedeeltelijk leeg. Om tot functieverandering over te kunnen gaan, zullen de zittende huurders moeten worden overgehaald om te verhuizen naar elders;
- de eigenaar van het kantorengebouw wil voor zijn gebouw een goede prijs krijgen. De opbrengst van het gebouw met een woonfunctie is echter lager dan wanneer het gebouw in gebruik is als kantoor. De eigenaar heeft het gebouw voor een bepaald bedrag in zijn boeken staan, maar bij verkoop is de opbrengst meestal lager, zeker in de huidige tijd. Hij zal eerst zelf een deel van de waarde van het vastgoed moeten afboeken, voordat verkoop en functieverandering aan de orde kan zijn;

- vervolgens is de verbouwing vaak kostbaar. Soms zo kostbaar dat de functieverandering niet haalbaar is. Slopen van het complex kan aantrekkelijker zijn dan wonen als nieuwe functie in het bestaande kantorengebouw in te bouwen;
- bij de kosten moet ook de gebiedsontwikkeling meegenomen worden: de ontsluiting en inrichting van de omgeving voor de toekomstige bewoners;
- vaak moet een partij gevonden worden die risicodragend investeert of subsidieert. Het kan gaan om de gemeente, een woningcorporatie, een ontwikkelaar, een investeringsmaatschappij en eventueel om de provincie.
- nagenoeg alle gemeenten hebben de gewenste uitbreiding van de woningvoorraad volledig in harde bestemmingsplannen voorbereid. Als die gemeenten woningen in kantoren mogelijk maken, moeten ze elders bouwplannen op de lange baan schuiven of schrappen. Daar zijn voor die gemeenten vaak kosten mee gemoeid, die in begroting van de functieverandering meegenomen moeten worden.

Tevens moet worden opgemerkt dat de eigenaar van het leegstaande kantorengebouw de belangrijkste probleemeigenaar is. Dat is echter niet het hele verhaal. De gemeente is ook eigenaar van een deel van het probleem, namelijk waar het de negatieve uitstraling van het leegstaande kantorengebouw op de omgeving betreft (ruimtelijke kwaliteit) en van het misschien wel overbodige ruimtebeslag (zorgvuldig ruimtebeslag) elders in de gemeente. En de provincie is mede-eigenaar van die laatste twee problemen. De provincie is meer in het algemeen verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie transformatie naar wonen

Wonen kan een geschikte nieuwe functie zijn voor een deel van de leegstaande kantorengebouwen. Vooraf is niet goed in te schatten voor welke kantorengebouwen wonen een reële optie is. Ook het moment waarop de eigenaar en de gemeente zover zijn dat ze aan herbestemming willen meewerken, is niet goed vooraf aan te geven. De verwachting is dat zich in de loop van de jaren enkele projecten zullen aandienen, waarbij een provinciale (financiële) bijdrage wordt gevraagd. Het is echter niet vooraf in te schatten om hoeveel projecten het zal gaan en hoe groot de gevraagde bijdrage zal zijn.

IV Rol provincie Gelderland

Zoals blijkt uit de confrontatie van vraag en aanbod van kantoren is er sprake van een problematische leegstand in sommige Gelderse Steden. Vanwege deze leegstand hebben Uw Staten in motie 35 aan ons college gevraagd om een actieplan op te stellen voor de provinciale rol in de kantorenmarkt.

Wij zien twee opgaven in de kantorenmarkt:

1. Het omgaan met de toekomstige kantorenplanning
2. Het aanpakken van de huidige structurele kantorenleegstand

Per opgave zien wij een andere rol voor de provincie Gelderland.

Ad 1. Omgaan met toekomstige kantorenplanning

Uit de probleembeschrijving blijkt dat kantoorgebruikers bijna niet verhuizen naar andere Gelderse steden. Dit maakt dat de kantorenmarkt in Gelderland vooral lokaal van aard is. De meerwaarde van regionale afstemming, zoals de provincie bij bedrijventerreinen en woningbouw toepast, is voor de kantorenmarkt daarom beperkt. Ook verschilt de problematiek per gemeente. In sommige gemeenten is vooral het terugdringen van nieuwe bestemmingsplancapaciteit de opgave, terwijl in andere steden structurele leegstand het voornaamste probleem is. Slechts in enkele gebieden binnen Gelderland lijkt regionale afstemming op dit moment zinvol: het middengebied tussen Arnhem en Nijmegen en binnen Food Valley. Een klein deel van de markt is echter bovenregionaal. In dat geval is er wel concurrentie tussen steden als Arnhem, Den Bosch en Zwolle. Dit maakt dat in Gelderland gemeenten in eerste instantie aan zet zijn om vraag en aanbod binnen de lokale kantorenmarkten op orde te krijgen.

Wij willen hier echter wel de regie op voeren, zodat vraag en aanbod ook daadwerkelijk in balans worden gebracht en er binnen en buiten de provinciegrenzen afstemming plaatsvindt waar dit nodig is. Doelstelling is enerzijds een gezonde (ontwikkeling van de) kantorenmarkt en anderzijds een zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik. Deze rolopvatting komt overeen met de rol die de provincie in het Actieprogramma Leegstand Kantoren krijgt toebedeeld (zie pagina twee van dit document).

Wij willen de regierol invullen door:

- *Indien nodig specifiek beleid voor kantoren te ontwikkelen*
In de structuurvisie Bedrijventerreinen & werklocaties heeft uw Staten de SER-ladder als doelstelling van beleid onderschreven en om een uitwerking ervan gevraagd, gekoppeld aan de verordening. Directe aanleiding hiervoor was de ontwerp-AMvB van het Rijk, waarin was aangegeven dat de SER-ladder toegepast dient te worden voor kantoren. Inmiddels heeft het Rijk de SER-ladder, of duurzame verstedelijkingsladder zoals deze in de SVIR⁹ wordt genoemd, uit de AMvB gehaald en in het Besluit Algemene Regels Ruimtelijke Ordening (Barro) geplaatst. Hiermee worden gemeenten rechtstreeks verplicht in de toelichting van bestemmingsplannen de toepassing van de SER-ladder te verantwoorden. De vraag is of dit een afdoende beleidsmatig/juridische borging is om de nieuwbouw van kantoren duurzaam te laten plaatsvinden en of aanvullend provinciaal beleid nodig is. Deze overweging zal in het traject van de nieuwe structuurvisie worden opgepakt in samenwerking met andere belanghebbenden: gemeenten, (grote) projectontwikkelaars, beleggers, banken en gebruikers. Hiervoor zullen er een of meerdere sessies worden georganiseerd. De provincies Utrecht en Zuid-Holland hebben er al voor gekozen aanvullend beleid in hun structuurvisies op te nemen en te verankeren in hun verordening.

Utrecht is van mening dat de SER-ladder niet afdoende is. De SER-ladder is in hun ogen teveel gericht op verantwoording achteraf, terwijl er vooraf duidelijkheid nodig is over de vestigingsmogelijkheden van kantoren. Nieuwvestiging van kantoren is in Utrecht daarom alleen mogelijk op enkele strategische plekken, zoals bijvoorbeeld rond Utrecht Centraal.

Zuid-Holland heeft als uitgangspunt opgenomen dat nieuwvestiging alleen mag plaatsvinden op locaties die binnen 10 minuten te voet of met hoogfrequente lightrail-, tram- of busverbindingen bereikbaar zijn vanaf een halte van het Zuidvleugelnet.

- *Netwerkvorming en kennisdeling*
De kantorenproblematiek is in elke Gelderse stad specifiek. Toch spelen vaak dezelfde kwesties, zoals bijvoorbeeld het risico op schadeclaims van projectontwikkelaars bij het terugbrengen van de plancapaciteit. Wij willen daarom de grootste Gelderse kantorensteden bij elkaar brengen, zodat de problematiek kan worden besproken en contacten en kennis kunnen worden gedeeld. Wij willen ook de marktpartijen bij dat overleg betrekken. Wij maken hierbij ook gebruik van ons landelijke en provinciale netwerk. Ook kunnen we kennismakelaars aanstellen.
- *Waar nodig binnen Gelderland te zorgen voor intergemeentelijke afstemming*
Aanvullend op het generieke beleid, lijken er op dit moment twee gebieden binnen Gelderland te zijn die om intergemeentelijke afstemming vragen: het gebied tussen Rijn en Waal in de Stadsregio en de regio Ede-Wageningen-Veenendaal-Barneveld. In beide gebieden lijkt er sprake te zijn van een inwisselbaarheid van locaties.

⁹ Rijksstructuurvisie Infrastructuur & Ruimte

Wij zullen nader onderzoek verrichten naar de relatie van de kantorenmarkten binnen de betrokken gemeenten en indien nodig de gemeenten bij elkaar brengen om tot afspraken te komen.

- *Met andere provincies het kantorenbeleid af te stemmen*
Wij zullen waar nodig afstemming zoeken met de provincies Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht. De provincie neemt daarnaast al deel aan de IPO-werkgroep over kantoren.
- *Overleg over eventuele koppeling tussen nieuwbouw en onttrekking van leegstaande kantoren*
Het door ontwikkelaars van nieuwbouw laten meebetalen aan het onttrekken van bestaande kantoren is een oplossingsrichting die telkens weer boven komt drijven. Nergens in Nederland is een dergelijke koppeling echter daadwerkelijk tot stand gekomen. Wel heeft de provincie Utrecht in haar structuurvisie aangekondigd hier onderzoek naar te gaan doen. Wij willen daarom in gesprek met andere partijen, waaronder de provincie Utrecht, over de (on)mogelijkheden van deze oplossingsrichting.
- *De link te leggen met het toezicht op de gemeentefinanciën*
De problemen op de kantorenmarkt kunnen ook gevolgen hebben voor de financiële situatie van gemeenten. Indien een gemeente fors heeft geïnvesteerd in kantorenlocaties, bijvoorbeeld door grondaankopen en het realiseren van voorzieningen op die locaties, kunnen deze investeringen mogelijk niet worden terugverdiend. Indien substantiële verliezen moeten worden genomen dan leidt dit tot een achteruitgang van financiële situatie van de gemeente.
Voor het zichtbaar maken van risico's is inzicht in de behoefte aan kantorenlocaties een absolute voorwaarde. Een goed beeld van welke plannen voor kantorenbouw aanwezig zijn en van de exploitatiegegevens van deze plannen is een andere belangrijke voorwaarde. Interbestuurlijk Toezicht heeft als taak te voorkomen dat gemeenten zodanige financiële problemen krijgen dat artikel 12-steun moet worden aangevraagd. Door informatie en inzichten die verkregen worden uit onderzoek en monitoring (blijvend) te delen met Interbestuurlijk Toezicht kunnen risico's op het gebied van kantorenbouw in een vroeg stadium bespreekbaar gemaakt worden. Voor het goed kunnen vervullen van deze toezichthoudende rol is adequate informatievoorziening dus belangrijk.
- *De Gelderse kantorenmarkten te monitoren*
Om regie te kunnen voeren is het allereerst van belang om inzicht te hebben in de ontwikkeling van vraag en aanbod en dit te behouden, daarom zullen wij de Gelderse kantorenmarkt blijven monitoren. Het onderzoek Debet & Credit, waarin de huidige situatie in beeld is gebracht, is de eerste stap in deze monitoring.

Ad 2. Aanpakken structurele kantorenleegstand

Om te komen tot een gezonde (ontwikkeling van de) Gelderse kantorenmarkt is het dus zaak om vraag en aanbod van kantoren in balans te brengen. Op dit moment is er echter op sommige plekken al sprake van structurele leegstand. Panden staan langer dan drie jaar leeg en er is soms geen uitzicht op nieuwe gebruikers.

Structurele leegstand is primair het probleem van de eigenaren/beleggers. Het maatschappelijk probleem is beperkt, er is nog geen sprake van grootschalige verloedering door de leegstand van kantoren. Eigenaren zullen ook bereid moeten zijn tot het nemen van verlies, tot afwaardering van hun vastgoed. Onze inschatting is dat de prijzen eerst naar beneden moeten: de lucht moet uit de markt.

De overheid heeft echter wel een faciliterende rol om onnodige barrières weg te nemen die herontwikkeling, transformatie of sloop vertragen of tegenhouden. Allereerst het Rijk, door wetgeving zoals het Bouwbesluit aan te passen, en ten tweede gemeenten door de organisatie op orde te hebben, zodat eigenaren efficiënt en effectief kunnen worden geholpen en aangespoord. Wij zien voor de provincie een rol om gemeenten te ondersteunen en te stimuleren bij deze opgave. Dit komt overeen met de rol die de provincie in het Actieprogramma Leegstand Kantoren krijgt toebedeeld.

De invulling van de provinciale rol bij de aanpak van structurele kantorenleegstand zullen wij uitwerken in onze reactie op motie 79 over de impuls voor de Gelderse woningmarkt.

Leidend voor het toekomstige beleid is de maatschappelijke meerwaarde van onze rol en de maatschappelijke effecten die onze inzet hierbij heeft. GS investeert daarom liever in het bestrijden van de leegstand in kleine kernen dan in de kantoorcolossen in de grote steden.

V Conclusie

Samenvattend kiezen wij naar aanleiding van motie 35 voor de volgende aanpak:

A) Omgaan met toekomstige kantorenplanning

- Indien nodig specifiek beleid voor kantoren te ontwikkelen (structuurvisietraject).
- Stimuleren van netwerkvorming en kennisdeling.
- Waar nodig binnen Gelderland te zorgen voor intergemeentelijke afstemming.
- Met andere provincies het kantorenbeleid af te stemmen.
- Overleg over eventuele koppeling tussen nieuwbouw en onttrekking van leegstaande kantoren.
- De link te leggen met het toezicht op de gemeentefinanciën.
- Monitoren van de Gelderse kantorenmarkten, met een nadruk op Arnhem, Nijmegen, Apeldoorn en Ede.

B) Aanpakken structurele kantorenleegstand

- Uitwerken van de provinciale rol bij structurele kantorenleegstand in onze reactie op motie 79 over de impuls voor de Gelderse woningmarkt, inclusief bijbehorende financiële middelen.

Arnhem, 17 januari 2012 - zaaknr. 2011-020353
Gedeputeerde Staten van Gelderland
C.G.A. Cornielje - Commissaris van de Koningin
drs. P.P.L. van Kalmthout - secretaris

+ + + + +

Bijlage II Het kantorenconvenant

Convenant aanpak leegstand kantoren

Convenant aanpak leegstand kantoren
27 juni 2012

Partijen:

1. De minister van Infrastructuur en Milieu, mevrouw drs. Melanie Schultz van Haegen, te dezen handelend in de hoedanigheid van bestuursorgaan, tevens handelend als vertegenwoordiger van de Staat der Nederlanden, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, de staatssecretaris van Financiën, hierna te noemen “het Rijk”;
2. De vereniging Interprovinciaal Overleg, statutair gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter, de heer Johan Remkes, hierna te noemen “IPO”;
3. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten, statutair gevestigd te Den Haag, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter, mevrouw Annemarie Jorritsma, hierna te noemen “VNG”.

Partij 1 te noemen: “het Rijk”,

Partijen 2 en 3 gezamenlijk te noemen: “de Koepelorganisaties”

4. De vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland, statutair gevestigd te Voorburg, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter, de heer Hans Copier MBA, en het bestuurslid Johan Buijs, hierna te noemen “IVBN”;
5. De vereniging Vastgoed Belang, statutair gevestigd te Amsterdam, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter Jan Kamminga, hierna te noemen “Vastgoed Belang”;
6. De vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, statutair gevestigd te Voorburg, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter, de heer ir. Wienke Bodewes, en het bestuurslid drs. Nicole Maarsen MRE, hierna te noemen “NEPROM”;
7. De kennis- en netwerkorganisatie CoreNet Global Benelux, te dezen vertegenwoordigd door de voorzitter, mevrouw ir. Monique Arkesteijn MBA, hierna te noemen “CoreNet”;
8. Facility Management Nederland, statutair gevestigd te Naarden, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter, ing. Wim Ledder, hierna te noemen “FMN”;
9. De Nederlandse Vereniging van Banken, statutair gevestigd te Amsterdam, te dezen rechtsgeldig vertegenwoordigd door de voorzitter, de heer mr. Boele Staal, hierna te noemen “NVB”;

Partijen 4 tot en met 9 gezamenlijk te noemen: “de Brancheorganisaties”,

In overweging nemende dat:

- a. in het Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren, dat op 7 maart 2011 door de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer is aangeboden, de ambitie is uitgesproken om te komen tot een beter werkende markt voor kantoren die inspeelt op de vraag in kwantitatieve en kwalitatieve zin, het economisch vestigingsklimaat verbetert, onze internationale concurrentiepositie versterkt en zorgt voor waardecreatie op lange termijn (Kamerstukken II, 2010-2011, nr. 32500 XII, nr.66);
- b. het succes van een gebiedsgerichte aanpak van de leegstand de verantwoordelijkheid is van marktpartijen en overheden op regionaal en lokaal niveau en dat de regie over de aanpak een verantwoordelijkheid is van de provincies;

- c. de deelnemers aan het Actieprogramma zich willen blijven inspannen voor een gecoördineerde en gestructureerde aanpak van de leegstandopgave door op landelijk niveau betrokken te blijven om het nemen van vervolgstappen op regionaal en lokaal niveau te stimuleren en te monitoren;
- d. de omvangrijke en toenemende kantorenleegstand een negatief effect heeft op het behoud van een aantrekkelijk (internationaal) vestigings- en investeringsklimaat in Nederland door de waardedaling van het onroerend goed en de grote financiële risico's voor private partijen en, als gevolg daarvan, ook voor publieke partijen.
- e. marktpartijen en overheden een gezamenlijk belang hebben om kantorenvraag en -aanbod in omvang en in kwaliteitsniveau met elkaar in overeenstemming te brengen en te zorgen dat ook in de toekomst kantoren en kantorenlocaties kunnen voldoen aan de snel veranderende maatschappelijke en economische wensen en eisen van gebruikers;
- f. een actieve aanpak geboden is om dit sneller te realiseren dan op grond van autonome marktontwikkelingen al gebeurt;
- g. het vergroten van transparantie hierbij essentieel is;
- h. beleggers, eigenaren, ontwikkelaars en gemeenten kantoorgebruikers moeten faciliteren in passende huisvesting qua gebouw, omgeving, prijs en kwaliteit;
- i. gebruikers de maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om tijdig hun veranderende eisen en wensen bespreekbaar te maken en de mogelijkheden te verkennen om deze in de bestaande bouw te realiseren;
- j. de bestaande kantorenvoorraad beter toegesneden moet worden op de gebruikers door bestaande kantoren te herontwikkelen en te verduurzamen en door te investeren in de toekomstvastheid van locaties;
- k. de omvang van de kantorenvoorraad beter moet aansluiten bij de vraag van de gebruikers;
- l. daarnaast nieuwbouw in beperkte mate mogelijk moet blijven, mits die past binnen een regionaal en lokaal te formuleren kantorenbeleid gericht op verbetering en onttrekking van bestaande kantoren en -locaties en beperkte aanwijzing van nieuwe kantorenlocaties en mits die nieuwbouw voldoet aan de veranderende gebruikerseisen en gemotiveerd kan worden op grond van de ladder voor duurzame verstedelijking;
- m. maatwerk nodig is, gericht op de kantorenregio's in Nederland met een forse kantorenvoorraad en/of een forse leegstand en/of omvangrijke plancapaciteit, rekening houdend met de diversiteit in de problematiek;
- n. een integrale gebiedsgerichte benadering wenselijk is om aantrekkelijke en duurzame omgevingen te realiseren waarin verschillende functies en voorzieningen elkaar (kunnen) versterken;
- o. financiële tegemoetkomingen kunnen bijdragen aan duurzame transformatie of sloop van kantoren, maar daarvoor in de huidige omstandigheden geen middelen beschikbaar zijn of gemaakt kunnen worden;
- p. de marktpartijen de (decentrale) overheden nodig hebben om een gelijk speelveld te creëren en 'free-rider' gedrag te voorkomen.

Komen overeen als volgt:

Artikel 1. Definities

In dit convenant worden de volgende begrippen gehanteerd:

Balansgebied: gebied waar sprake is van consolidatie van de kantorenvoorraad.

Belangrijkste Kantorenregio's: Kantorenregio's die kampen met een bovengemiddelde leegstand en/of kantorenvoorraad, bestaande uit de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Eindhoven en de overige gemeenten die deel uitmaken van de betreffende regionale kantorenmarkten.

Beperkingsgebied: gebied waar sprake is van krimp van de kantorenvoorraad.

Gebiedsvisie: concretisering van het Toekomstperspectief door duidelijkheid te geven over de gewenste ontwikkelingsrichting van een kantorenlocatie ten aanzien van o.a. de bestaande kantorenvoorraad en eventuele nieuwbouw, functiemenging en verandering, openbare ruimte, positionering et cetera en de beoogde uitvoeringstermijn.

Gemeente: één van de gemeenten die vallen binnen de (belangrijkste) Kantorenregio's en in die hoedanigheid lid van de VNG.

Groeigebied: gebied waar sprake is van uitbreiding van de kantorenvoorraad.

Herstructureringsgebied: gebied waar sprake is van verbetering van de fysieke structuur.

Kantorenbeleid: ruimtelijk beleid dat Provincies en Gemeenten in nauw overleg met marktpartijen formuleren gericht op een goed functionerende kantorenmarkt met de bestaande voorraad en de eventuele nieuwbouw als integrale onderdelen. Het gaat bijvoorbeeld om de locaties waar kantoren wel of niet gewenst zijn, het tegengaan van leegstand, het onttrekken van Plancapaciteit en het intrekken van kantoorbestemmingen en bouwvergunningen. De uitkomsten van het voorraadbeleid vormen hiervoor een bouwsteen.

Kantorenregio: regionale kantorenmarkt bestaande uit één of meerdere gemeenten en vallend binnen één of meerdere provincies, zoals genoemd in de in bijlage 1 opgenomen lijst, door gemeenten en provincies zelf af te bakenen.

Kantorenvoorraad: het totaal van bestaande en in aanbouw zijnde kantoorruimte met een oppervlakte van 500 m² v.v.o. of meer, inclusief Leegstand.

Leegstand: ruimte van 500 m² v.v.o. of meer in opgeleverde kantoorgebouwen die beschikbaar is voor verhuur of verkoop en die niet in gebruik is als kantoor, uitgedrukt in percentage van de Kantorenvoorraad.

Marktpartijen: ondernemingen die actief zijn in een Kantorenregio, zijnde de ter plaatse relevante leden van de Brancheorganisaties.

Plancapaciteit: de ruimte voor toevoeging van kantoren binnen vastgestelde bestemmingsplannen, ontwerp bestemmingsplannen, structuurvisies en de ruimte voor toevoeging waarvoor Gemeenten en/of Marktpartijen voorbereidingen treffen, maar waarvoor nog geen formele RO-status bestaat.

Provincie: één van de provincies waartoe de Gemeenten behoren zoals bedoeld in deze definities en in die hoedanigheid lid van het IPO.

Structurele Leegstand: Leegstand die langer dan drie jaar aaneengesloten voortduurt.

Toekomstperspectief: aanduiding van het ontwikkelingspotentieel van een kantorenlocatie in termen van uitbreiding, consolidatie of krimp van de kantorenvoorraad of integrale gebiedsontwikkeling naar andere functie(s). In dit convenant worden de verschillende locaties respectievelijk aangeduid als Groeigebied, Balansgebied, Beperkingsgebied en Transformatiegebied.

Transformatie: functieverandering

Transformatiegebied: gebied waar sprake is van integrale gebiedsontwikkeling naar andere functie(s).

Uitbreidingsvraag: vraag die ontstaat door groei van de kantoorwerkgelegenheid of door een groter ruimtegebruik per medewerker.

Vervangingsvraag: vraag die ontstaat als gevolg van het incourant worden van bestaande kantoren door technische en/of functionele veroudering.

Voorraadbeleid: het beoordelen van de kwaliteit en de kwantiteit van de kantorenvoorraad en regio

Artikel 2. Doelen

1. Het hoofddoel van dit convenant is het bereiken van een goed functionerende kantorenmarkt. In de "kantorenregio's" (definitielijst convenant) functioneert de kantorenmarkt niet goed en leiden de normale marktwerking en het bestaande reguleringsinstrumentarium niet tot het gewenste resultaat. Convenantpartners verstaan onder "goed functionerende kantorenmarkt" een kantorenvoorraad die beter toegesneden is op de diverse gebruikersvragen qua kwaliteit,

locaties, gebouwfunctionaliteit en omvang.

2. Hiertoe formuleren Partijen regionale doelstellingen, jaarlijks te monitoren, gericht op de realisatie van artikel 2, lid 1, afhankelijk van de regionale omstandigheden en ontwikkelingen en voor zover deze niet strijdig zijn met Europese en/of nationale mededingingsregels. Hierbij maken Partijen tevens regionaal afspraken over het binnen een termijn van vijf jaar overeenstemmen van de (publiekrechtelijke) Plancapaciteit (10 jaar vooruit vanaf 1 januari 2012) met de Vervangingsvraag plus de Uitbreidingsvraag, die niet in de bestaande voorraad kan worden geacommodeerd.

3. Bovenstaande doelstellingen zijn direct gekoppeld aan de uitvoering van artikel 5 (regionale kantorenfondsen).

Artikel 3. Ruimtelijke beleidskaders

1. Provincies en Gemeenten maken in samenspraak met Marktpartijen voor ten minste elk van de belangrijkste kantorenregio's binnen twaalf maanden, gerekend vanaf de ingangsdatum van het convenant, afspraken op het niveau van de Kantorenregio en op locatieniveau over het bereiken van het doel, zoals bedoeld in artikel 2. Deze afspraken omvatten ten minste:

- a. een visie op de binnen de Kantorenregio gewenste en haalbare mix aan kantoren en locaties, rekening houdend met de aanwezige kantorenvorraad, de verwachte ontwikkeling in de vraag (kwalitatief en kwantitatief) en met eventuele mogelijkheden tot waardecreatie bij alternatieve ontwikkelingen;
- b. concrete doelstellingen op het niveau van de Kantorenregio t.a.v. het kantooroppervlak, het maximaal te realiseren nieuwbouwooppervlak, kantoorbestemmingen en Plancapaciteit;
- c. een uitwerking van de regionale visie en doelstellingen zoals bedoeld in sub a en b in concrete doelstellingen en het Toekomstperspectief (aanwijzing als Groeigebied, Balansgebied, Beperkingsgebied of Transformatiegebied) per locatie;
- d. een aanduiding van de wijze waarop de Gemeente in samenwerking met Marktpartijen per locatie het Toekomstperspectief uitwerkt in een Gebiedsvisie en binnen welke termijn deze Gebiedsvisies gereed zijn;
- e. een uiteenzetting van de voordelen van de afspraken voor de gebruikers- en belanghebbendenbelangen en het maatschappelijk belang¹.

2. Provincies en Gemeenten benutten voor de onder het eerste lid bedoelde afspraken zoveel mogelijk de door het Economisch Instituut voor de Bouw regionaal ontwikkelde "EIBkantorenmonitor" en voor de plancapaciteit het "BCI-begrippenkader" van Buck Consultants International.

3. Provincies en Gemeenten nemen binnen twaalf maanden, gerekend vanaf de ingangsdatum van het convenant, de afstemming van vraag en aanbod voor ontwikkeling van nieuwe kantoren op als ruimtelijk belang in hun structuurvisie en formuleren een Kantorenbeleid.

4. Provincies en Gemeenten vertalen hun Kantorenbeleid in een planning van nieuwe kantorenlocaties, de wenselijke reductie van de Plancapaciteit en de wenselijke intrekking van kantoorbestemmingen en borgen dat binnen twaalf maanden, gerekend vanaf de ingangsdatum van het convenant, in hun ruimtelijk instrumentarium.

Artikel 4. Planschade en andere schade en kosten

1. Gemeenten en Marktpartijen voeren per locatie een financieel-juridische risicoanalyse uit met betrekking tot de afspraken, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, om de omvang in kaart te brengen van eventuele planschade en andere op de gemeenten verhaalbare kosten die voortvloeien uit het onttrekken van kantoorbestemmingen of het schrappen van Plancapaciteit.

2. Gemeenten en Marktpartijen maken afspraken over de verdeling van de in het eerste lid bedoelde schade en kosten, voordat Gemeenten overgaan tot het onttrekken van kantoorbestemmingen of het schrappen van Plancapaciteit.

3. Ontwikkelaars spannen zich in om bij het schrappen van Plancapaciteit in overleg met de Gemeente te komen tot een alternatieve bestemming of ontwikkellocatie om zo een (planschade)claim te voorkomen.
4. Het Rijk, de Koepelorganisaties en de NEPROM werken binnen zes maanden, gerekend vanaf de ingangsdatum van dit convenant, een standaardformat uit voor een financieel-juridische risicoanalyse, bedoeld in het eerste lid.

Artikel 5. Regionale kantorenfondsen

1. Provincies, Gemeenten en IVBN, Vastgoed Belang, NEPROM, CoreNet en FMN kunnen binnen een Kantorenregio, of een deel daarvan, gezamenlijk het initiatief nemen tot het opstellen van een regionaal of lokaal kantorenfonds dat bedoeld is om de sanering van verouderde, structureel leegstaande kantoren te stimuleren door vanuit het fonds een financiële compensatie te bieden aan eigenaren die besluiten hun bestaande kantoor te saneren, door ofwel sloop ofwel duurzame transformatie naar een andere functie.
2. De komende periode worden één of enkele voorstellen uitgewerkt, waarna een keuze en/of verdere detaillering regionaal nader kan worden ingevuld. Bij de regionale invulling worden generieke uitgangspunten gehanteerd voor wat betreft governance, voeding en afdracht.
3. De uitwerking en (regionale) invulling loopt parallel aan de besluitvorming van de rijksoverheid over de uitkomsten van het onderzoek naar een instrument voor verplichte afdracht, zoals bedoeld in artikel 11, lid 1. Daarbij geldt de randvoorwaarde dat het regionale fonds zo dient te worden vormgegeven dat fluctuaties in het fonds het EMU-saldo en de EMU-schuld niet beïnvloeden en dat de vormgeving van het fonds niet strijdig is met Europese of nationale mededingingsregelgeving. Verder geldt als randvoorwaarde dat in (een deel van) een regio er voldoende draagvlak blijkt bij betrokken eigenaren om (al of niet jaarlijks) een heffing aan het fonds te betalen. Zie ook artikel 11, lid 1.
4. Voorwaarde is dat een regionaal kantorenfonds een tijdelijk instrument is, te denken valt aan een periode van maximaal vijf jaar met een eenmalige mogelijkheid tot verlenging met maximaal vijf jaar. Dit alles in het licht van het bereiken van de doelstelling geformuleerd in artikel 2 lid 2.
5. Een regionaal kantorenfonds kan alleen worden ingesteld als er conform artikel 3 ruimtelijke beleidskaders zijn/worden afgesproken.

Artikel 6. Transparantie

Marktpartijen leggen huurprijzen en eventuele incentives (zoals huurvrije perioden, huurkorting, investeringsbijdragen) schriftelijk vast in de huurovereenkomst en/of allonges, zodanig dat de aard en bedoeling van de financiële transactie volledig duidelijk is voor alle belanghebbende partijen, waaronder financiers, taxateurs en verkrijgers van het betreffende vastgoed. Het maken van afspraken die niet voor alle belanghebbende partijen inzichtelijk zijn, wijzen zij nadrukkelijk af.

Artikel 7. Maatregelen door IVBN, Vastgoed Belang en hun leden

1. Beleggers investeren in kwaliteitsverbetering en verduurzaming van kantoren in Groeigebieden en Balansgebieden. Zij betrekken hun huurders actief bij deze opgave. Beleggers hanteren daarbij een in de kantorensector geaccepteerd duurzaamheidslabel, zoals BREEAM2, GreenCalc3, GPR4, LEED5 of EPC6, om de prestaties van hun gebouwen en hun inspanningen aan te kunnen afmeten.
2. Beleggers investeren selectief in kwaliteitsverbetering en verduurzaming van kantoren in Beperkingsgebieden die hun functie kunnen behouden. Zij richten zich in deze gebieden tevens op sloop en transformatie. Daarbij zoeken zij samenwerking met eigenaren en gebruikers van

aangrenzende kantoren om leegstand te clusteren en daarmee onttrekking aan de voorraad van een van die kantoren mogelijk maken.

3. Beleggers werken actief mee aan sloop en transformatie in Transformatiegebieden.

4. Beleggers maken concrete transformatieplannen voor kantoorpanden vanaf 5.000 m² die drie jaar of langer voor meer dan 80% leeg staan.

5. Beleggers zijn terughoudend met het aankopen van en beleggen in nieuwe kantoren buiten de Groeigebieden en bij binnen-regionale verhuisbewegingen, waarbij de huurder een relatief jong pand achterlaat dat vanwege zijn aard of omvang niet courant is of bij andere situaties waarbij transacties kunnen leiden tot wanverhoudingen tussen het vastgoed en zijn omgeving.

6. Beleggers passen bij beslissingen over het aankopen van of beleggen in nieuwe kantoren zoveel mogelijk de saldobenadering toe, wat wil zeggen dat zij in dat geval de keuze voor nieuw vastgoed baseren op het saldo van positieve en negatieve effecten op de duurzaamheid van de gehele gebouwenvoorraad. Kantoren die gebouwd worden specifiek op het huurcontract en die dus niet echt voorzien in een duidelijke en stabiele marktvraag blijven buiten beschouwing.

7. IVBN en Vastgoed Belang verzamelen informatie over herontwikkelingen, transformaties en sloopopgaven (met al of niet vervangende nieuwbouw). Zij publiceren geslaagde voorbeelden en gaan met relevante andere partijen in gesprek om belemmeringen op te lossen.

8. IVBN en Vastgoed Belang ontwikkelen met RICS7, NVM8, VBO9 en de grote taxatiebureaus een andere systematiek voor taxeren op kantoorlocaties met een hoge (structurele) leegstand.

Onderdelen hiervan zijn: restwaarde-taxaties die rekening houden met alternatieve gebruiksmogelijkheden van het vastgoed en/of de grond en de sloopwaarde van het vastgoed.

9. IVBN en Vastgoed Belang bepleiten bij toezichthouder Autoriteit Financiële Markten (AFM) dat alle onder toezicht staande (of m.i.v. 2013 komende) vastgoedfondsen verplicht worden hun aandeelhouders jaarlijks te informeren over de actuele taxatie van de portefeuille kantoren in dat fonds om verrassingen aan het eind van de looptijd te voorkomen.

Artikel 8. Maatregelen door NEPROM en kantoor-ontwikkellende NEPROM-leden

1. De NEPROM stelt een innovatieplatform in (met zo mogelijk de bijbehorende financiële middelen) om oplossingen en instrumenten uit te werken voor leegstaande kantoorgebouwen en voor de transformatie van (deel)gebieden.

2. Ontwikkelaars ontwikkelen nieuwbouw van kantoren hoofdzakelijk in Groeigebieden en uitsluitend met een hoog niveau van duurzaamheid en flexibiliteit met het oog op toekomstige nieuwe gebruikers en andere functies. Uitgangspunten m.b.t. duurzaamheid zijn een betere EPC en een beter duurzaamheidslabel (zoals BREEAM, GreenCalc, GPR of LEED) dan de geldende normen.

3. Ontwikkelaars richten zich in Balansgebieden, Beperkingsgebieden en Transformatiegebieden op herontwikkeling, transformatie en sloop. Zij streven ernaar om binnen een termijn van vijf jaar minimaal 50% van hun (her)ontwikkelactiviteiten (in oppervlak) op deze typen kantoorlocaties te ontplooien.

4. Ontwikkelaars zijn terughoudend met het toevoegen van kantoorometers in Balansgebieden. In Kantorenregio's waar regionale kantoorfondsen bestaan, betalen zij voor nieuwbouw of toevoeging van kantoorometers in Balansgebieden de daarvoor geldende toeslag.

5. Ontwikkelaars voegen geen kantoorometers toe in Beperkingsgebieden en Transformatiegebieden. Bij afwijking van dit uitgangspunt zijn zij bereid afspraken te maken over compenserende maatregelen, voor zover er geen regeling bestaat over afdracht aan een

6. Ontwikkelaars zijn terughoudend met het ontwikkelen van nieuwe kantoren bij binnenregionale verhuisbewegingen, waarbij de huurder een relatief jong pand achterlaat dat vanwege zijn aard of omvang niet courant is of bij andere situaties die kunnen leiden tot wanverhoudingen tussen het vastgoed en zijn omgeving.

7. Ontwikkelaars onderbouwen bij nieuwbouw van kantoren buiten de Groeigebieden, of in

gevallen als bedoeld in het vorige lid waar mogelijk samen met de gebruiker welke opties zijn onderzocht, waarom gekozen is voor nieuwbouw en waarom op die locatie.

8. Ontwikkelaars ontwikkelen in geval van verplaatsing van een huurder naar nieuwbouw een visie op het gebouw dat wordt achtergelaten.

Artikel 9. Maatregelen door NVB en vastgoed-financierende NVB-leden

1. Vastgoedfinanciers achten het terugdringen van de kantorenleegstand noodzakelijk en onderschrijven een regionale aanpak om vraag en aanbod op de kantorenmarkt zo snel als mogelijk in evenwicht te laten komen.
2. Vastgoedfinanciers nemen hun verantwoordelijkheid vanuit hun rol als financier. Vastgoedfinanciers hebben in de afgelopen jaren forse voorzieningen moeten nemen en niet uit te sluiten is dat zij dit de komende jaren op meer vastgoedfinancieringen moeten doen.
3. Vastgoedfinanciers zijn bereid tot een actieve deelname aan het Convenant, mits alle betrokken partijen overeenstemming bereiken in het voorraadbeleid waarbij netto voorraadverruiming middels nieuwbouwlocaties vergaand wordt voorkomen en nadrukkelijk wordt ingezet op herontwikkeling van bestaande locaties.
4. Vastgoedfinanciers zullen bij het vaststellen van hun bereidheid tot financieren nadrukkelijk oog hebben voor eventuele wanverhoudingen tussen vastgoed en haar omgeving ten einde leegstand te voorkomen. Bij nieuwe financiering op leegstandslocaties moet er alignment bestaan tussen commerciële en morele overwegingen. Bij een ontbreken van alignment, in het bijzondere geval van kantoren in Beperkingsgebieden en Herstructureringsgebieden, zullen vastgoedfinanciers terughoudend en kritisch zijn.
5. Vastgoedfinanciers geven in hun bestaande financieringsrelaties extra aandacht aan de problematiek van leegstand en denken actief mee over mogelijke oplossingen. Daarbij wijzen zij klanten met structureel leegstaande objecten in Beperkingsgebieden en Herstructureringsgebieden actief op de mogelijkheden van de regionale kantoorfondsen.
6. Vastgoedfinanciers staan positief tegenover plannen van eigenaren tot transformatie van kantoren op leegstandslocaties. Ook zullen vastgoedfinanciers een positieve grondhouding hebben ten aanzien van de financiering van deze plannen, mits deze passen binnen reguliere – prudentiële – risico-, financierings- en beleidskaders.
7. Vastgoedfinanciers onderschrijven het belang van herontwikkeling en/of verduurzaming en zullen een gelijke positieve grondhouding hebben ten aanzien van (de financiering van) dergelijke plannen van eigenaren, mits passend binnen reguliere kaders zoals genoemd in het vorige lid.
8. Vastgoedfinanciers nemen bij (her)financiering het Duurzaamheidsconvenant (DGBC Financierings Convenant) in acht.
9. Vastgoedfinanciers dragen met hun expertise en kennis graag bij aan de uitwerking van het Convenant.

Artikel 10. Maatregelen door CoreNet, FMN en hun leden

1. CoreNet en FMN voeren (bij voorkeur in samenwerking met andere marktpartijen) eens per twee jaar een onderzoek uit naar de eisen die gebruikers, van MKB tot multinational, stellen aan huisvesting (zoals duurzaamheid, flexibiliteit, ruimtegebruik, soort gebouw, locatie gebouw, werkplekconcept en faciliteiten) met als doel een toetsingscriterium te bieden voor beleggers, ontwikkelaars, financiers en taxateurs over de marktconformiteit van kantoorvastgoed. CoreNet en FMN stellen het rapport met de onderzoeksresultaten publiek beschikbaar.
2. CoreNet en FMN zetten zich er voor in dat hun leden in de hoedanigheid van huurdergebruikers en eigenaar-gebruikers bestaand vastgoed laten prevaleren boven nieuwbouw, indien bestaande kantoorruimte voorhanden is die op hoofdlijnen voldoet, of aan te passen is,

aan hun wensen.

3. CoreNet en FMN zetten zich er voor in dat hun leden in de hoedanigheid van huurdergebruikers minimaal zes maanden voor de opzegtermijn, en bij voorkeur op jaarlijkse basis, met de eigenaar-verhuurder van het gehuurde pand hun wensen bespreken om de verhuurder de mogelijkheid te geven de huurder tijdig een voorstel te doen voor wat betreft de aanpassingen/verduurzaming van het gehuurde kantoor, zodat alle kansen benut worden dat de huurder het doelmatig gebruik kan voortzetten en de verhuurder in de gelegenheid gesteld wordt een passend voorstel te doen om de huurovereenkomst te verlengen.

4. CoreNet en FMN zetten zich er voor in dat hun leden in de hoedanigheid van huurdergebruikers samen met eigenaar-verhuurders optrekken om met de gemeente eventuele belemmeringen op te lossen in ruimtelijke en andere beleidskaders, zoals bestemmingsplan of parkeerbeleid.

5. CoreNet en FMN zetten zich er voor in dat hun leden in de hoedanigheid van huurdergebruikers als uitgangspunt hanteren dat de totale huisvestingskosten (de kosten van huur plus energie, warmte/koude, licht en andere servicekosten) na upgrading niet mogen stijgen om te bevorderen dat eigenaar-verhuurders investeren in verduurzaming en energiebesparing van kantoren en hun panden tegen concurrerende prijzen blijven aanbieden.

6. FMN stimuleert haar leden om de Gedragscode Duurzame Eindgebruiker te ondertekenen en na te leven.

Artikel 11. Maatregelen door het Rijk

1. Het Rijk start ten behoeve van de vorming van regionale kantoorfondsen een onderzoek naar de mogelijkheden van een instrument dat gebaseerd is op de systematiek van de BIZ-regeling, dusdanig dat daarmee in bepaalde omstandigheden een wettelijke basis voor een verplichte afdracht ontstaat. Dit onder de randvoorwaarde dat een dergelijk instrument zodanig moet worden vormgegeven dat fluctuaties het EMU-saldo en de EMU-schuld niet beïnvloeden. Dit onderzoek zal worden uitgevoerd door het ministerie van Infrastructuur en Milieu, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het ministerie van Financiën. Uitkomsten en conclusies zijn aan een volgend kabinet.

2. Het Rijk zal op basis van signalen over praktijkknelpunten m.b.t. transformatie, herontwikkeling of sloop onderzoeken welke mogelijkheden er zijn deze knelpunten weg te nemen, wanneer deze tot de verantwoordelijkheid van het Rijk gerekend kunnen worden.

3. Het Rijk verbindt zich om –voor tenminste de jaren 2012 en 2013- een expertteam Kantoortransformatie in te stellen dat gemeenten en andere betrokken partijen die aan de slag willen met het transformeren van kantoorpanden in met name woningen kan bijstaan. De experts kunnen adviseren over uiteenlopende onderwerpen, zoals het toepassen van bouwkundige wet- en regelgeving, projectorganisatie, financiering en fiscale mogelijkheden of de matching van vraag en aanbod. Het expertteam wil laten zien dat (tijdelijke) transformatie naar woonruimte vaker dan gedacht een reële optie is bij de aanpak van leegstaande kantoren. De inzet van de experts komt voor 50% voor rekening van de gemeente en/of andere betrokken partijen zelf, de andere 50% wordt bekostigd door het ministerie van BZK.

4. Op verzoek van gemeenten biedt het Rijk voor 2012 en 2013 de diensten aan van de Expertpool Juridische Planschade, die kan adviseren over planschaderisico's bij het onttrekken van kantoorbestemmingen of het schrappen van plancapaciteit. De inzet van experts komt voor 50% voor rekening van de gemeente; de andere 50% wordt bekostigd door de ministeries van BZK en IenM.

Artikel 12. Overleg, monitoring, evaluatie en wijziging

1. Als uit de eerste financieel-juridische risicoanalyses, zoals bedoeld in artikel 4 blijkt dat de

kosten zo hoog uitvallen dat het voor Gemeenten financieel onmogelijk wordt om de beoogde afspraken uit te voeren, treden Partijen in overleg over een herijking van de afspraken in dit convenant.

2. Als blijkt dat de in artikel 5 bedoelde regionale kantoorfondsen niet worden geoperationaliseerd kunnen partijen niet worden gehouden aan het bereiken van de doelen als geformuleerd in de artikelen 2.2.

3. Partijen zullen tenminste tweemaal per jaar gezamenlijk overleg voeren om de voortgang en de effectiviteit van de gezamenlijke maatregelen en de individuele maatregelen te bespreken.

4. Partijen maken in 2012 gezamenlijk afspraken over de wijze van monitoring en evaluatie en de daarbij te hanteren referentiesituatie.

5. Jaarlijks bespreken Partijen in hoeverre bijstelling of wijziging van aard of wijze van uitvoering van maatregelen nodig en/of wenselijk is.

Artikel 13. Naleving

1. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van gemeenten, wordt bedoeld dat VNG, als collectieve belangenbehartiger van gemeenten, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door gemeenten zullen worden nagekomen.

2. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van de provincies, wordt bedoeld dat het IPO, als collectieve belangenbehartiger van provincies, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door provincies zullen worden nagekomen.

3. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van beleggers, wordt bedoeld dat de IVBN, als collectieve belangenbehartiger van de institutionele beleggers in Vastgoed Nederland, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door beleggers zullen worden nagekomen.

4. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van beleggers, wordt bedoeld dat Vastgoed Belang, als collectieve belangenbehartiger van de particuliere beleggers in Vastgoed, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door beleggers zullen worden nagekomen.

5. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van ontwikkelaars, wordt bedoeld dat NEPROM, als collectieve belangenbehartiger van de Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door ontwikkelaars zullen worden nagekomen.

6. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van vastgoedfinanciers, wordt bedoeld dat NVB, als collectieve belangenbehartiger van de Nederlandse banken, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door vastgoedfinanciers zullen worden nagekomen.

7. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van huurder-gebruikers en eigenaar-gebruikers, wordt bedoeld dat CoreNet, als kennis- en netwerkorganisatie, zich zal inspannen om de implementatie van de afspraken en maatregelen in dit convenant door hun leden te bevorderen.

8. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van huurder-gebruikers en eigenaar-gebruikers, wordt bedoeld dat FMN, als collectieve belangenbehartiger van de huurder-gebruikers en eigenaar-gebruikers, zich zal inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door huurder-gebruikers en eigenaar-gebruikers zullen worden nagekomen.

9. Daar waar in dit convenant wordt gesproken over verplichtingen van Marktpartijen, wordt bedoeld dat de brancheorganisaties, als collectieve belangenbehartigers van de beleggers, bedoeld in de leden 3 en 4, de ontwikkelaars, bedoeld in lid 5, en de vastgoedfinanciers, bedoeld in lid 6, zich zullen inspannen dat deze verplichtingen ook daadwerkelijk door de Marktpartijen zullen worden nagekomen.

10. Het Rijk spant zich in om alle acties uit te voeren waaraan zij zich verbonden heeft, en voor zover het wetgeving betreft, met welke wetgeving de ministerraad heeft ingestemd, deze

wetgeving in procedure te brengen, zulks binnen de ruimte die de kabinetsafspraken en de Bestuursafspraken gedurende de looptijd van het convenant haar bieden, en zulks onverlet de bevoegdheden van de Staten-Generaal ter zake waartoe ondermeer behoort de bevoegdheid tot initiatief-wetgeving, alsmede de gebruikmaking van de normale parlementaire bevoegdheden om de regering te controleren en de bevoegdheden en verplichtingen van de Rijksoverheid tot uitvoering van internationale regelgeving. Voorts laat dit onverlet de bevoegdheden en verplichtingen van de Rijksoverheid tot uitvoering van nationale en/of internationale regelgeving.

11. Partijen spreken elkaar onderling aan wanneer zij van mening zijn dat een Partij zich onvoldoende inspant. Op tekortkomingen in de naleving van dit convenant kunnen zij geen beroep doen bij de burgerlijke rechter.

12. De inspanningen van de organisaties bedoeld in de leden 1 t/m 10 zijn niet strijdig met het Nederlandse en/of Europese mededingingsrecht.

Artikel 14. Looptijd

1. Dit convenant treedt in werking op de dag volgend op die waarop het door alle Partijen is ondertekend en heeft een looptijd van vijf jaar.

2. Wanneer Partijen bij de jaarlijkse evaluatie vaststellen dat de doelstellingen van het convenant al eerder bereikt zijn, kunnen zij voortijdige beëindiging van het convenant voor alle Partijen overeenkomen.

3. Uiterlijk zes maanden voor het verstrijken van de looptijd, bedoeld in het eerste lid, treden partijen met elkaar in overleg over de vraag of zij het convenant na het verstrijken van de looptijd willen voortzetten en zo ja, voor welke periode.

Artikel 15. Onvoorziene omstandigheden

1. Indien onvoorziene omstandigheden optreden waardoor naleving van dit convenant van Partijen niet gevegd kan worden, treden Partijen in overleg over de noodzaak van wijziging van dit convenant, binnen zes weken nadat een Partij de wens daartoe aan de andere Partij(en) schriftelijk heeft meegedeeld.

2. De wijziging en de verklaring (verklaringen) tot instemming wordt (worden) in afschrift als bijlage aan het convenant gehecht.

Artikel 16. Opzegging

1. Indien het overleg, bedoeld in artikel 12, eerste lid, artikel 14, derde lid en artikel 15, eerste lid, niet binnen zes maanden tot overeenstemming heeft geleid, mag elke Partij dit convenant met inachtneming van een opzegtermijn van een maand tussentijds schriftelijk opzeggen.

2. Wanneer een Partij het convenant opzegt, blijft het convenant voor de overige Partijen in stand voor zover de inhoud en de strekking ervan zich daartegen niet verzetten.

Artikel 17. Openbaarheid

1. De tekst van dit convenant wordt binnen een maand na de inwerkingtreding gepubliceerd in de Staatscourant.

2. Wijzigingen van dit convenant worden eveneens gepubliceerd in de Staatscourant.

Aldus opgemaakt en in negenvoud ondertekend op 27 juni 2012 te Den Haag.

Minister van Infrastructuur en Milieu
Drs. Melanie Schultz van Haegen

De Vereniging Interprovinciaal Overleg

J. Remkes

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A. Jorritsma

De vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland

H. Copier MBA ir. J. Buijs

Krachtens volmacht ondertekend door ir. J. Buijs

De vereniging Vastgoed Belang

J. Kamminga

Krachtens volmacht ondertekend door drs. S.Y. Zeilstra

Convenant aanpak leegstand kantoren

De vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen

Ir. W. Bodewes drs. N. Maarsen MRE

De kennis- en netwerkorganisatie CoreNet Global Benelux

Ir. M. Arkesteijn MBA

Facility Management Nederland

Ing. W. Ledger

Krachtens volmacht ondertekend door H. Topee

De Nederlandse Vereniging van Banken

Mr. B. Staal

Krachtens volmacht ondertekend door E. Stassen