

SPOOKKANTOREN IN OPKOMST

Een analyse van het verband tussen de mate van leegstand op de Nederlandse kantorenmarkt en de manier waarop de markt geordend is.

TE HUUR



kantoorruimte + P
vanaf ca. 200 m²

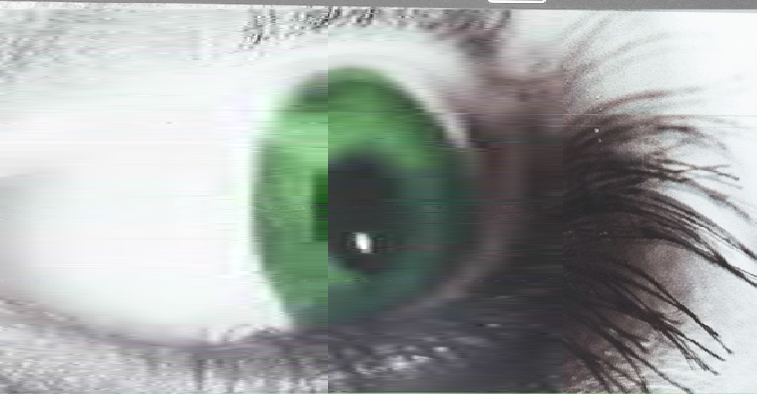
 Strijbosch
Thunnissen
026 55 21 00

 DTZ Zadelhoff
026 45 2 445
www.dtz.nl

026 55 21 00
 Strijbosch
Thunnissen

www.dtz.nl
026 45 2 445
DTZ Zadelhoff

vanaf ca. 300 m²
kantoorruimte + B



TE HUUR



COLOFON



Radboud University Nijmegen



Wouter van Westerop MSc.
 Planologie: vastgoed- en grondmanagement
 Radboud Universiteit Nijmegen
 Faculteit Managementwetenschappen
 Prof. Dr. E. van der Krabben
 Oktober 2011

VOORWOORD

Voor u ligt het eindresultaat van mijn Masteronderzoek als afsluitend onderdeel van de Master Planologie: Vastgoed- en grondmanagement aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoek maakte deel uit van een stage die ik heb gelopen bij het economisch adviesbureau Stec Groep te Arnhem. Binnen dit adviesbureau werd mijn interesse gewekt voor de grote leegstand op de kantorenmarkt, waarna ik begonnen ben aan het onderzoek.

Aan dit onderzoeksverslag liggen vele discussies ten grondslag en er is vele maanden aan gewerkt. Ik heb dit traject niet in mijn eentje doorlopen, vandaar dat ik ook graag dit voorwoord wil aangrijpen om een dankwoord uit te spreken aan de volgende personen:

- Allereerst mijn begeleider Hub Ploem bij Stec Groep. Het klikte vanaf het sollicitatiegesprek tot het afscheidwoord. Mede door zijn begeleiding (en afleiding) kijk ik met een zeer positief gevoel terug op mijn stageperiode.
- De collega's bij Stec Groep, van wie velen mij hebben geholpen bij het onderzoek en daarnaast een kijkje in de keuken van het werkende leven hebben gegeven.
- Mijn begeleider Erwin van der Krabben van de RUN. Ondanks soms een drukke agenda merkte ik dat er serieus naar mijn input was gekeken. Dit heeft in grote mate bijgedragen aan het uiteindelijke resultaat.
- Jakob Sutmuller, Joost de Baaij, Maarten Donkers, Bas Jochims, Jan van Gulp, Klaas Beerda, Toon Verschuren en Martijn Bruil. Bij elk gesprek ben ik prettig ontvangen. De gesprekken hebben veel inhoud opgeleverd, wat zeker heeft bijgedragen aan het eindresultaat.
- En 'last but not least' mijn familie, vrienden en vriendin, omdat zij er op zoveel verschillende manieren voor mij zijn geweest.

Ik hoop dat u mijn onderzoeksverslag met interesse zult lezen!

Wouter van Westerop MSc.

wouter_v_westerop@hotmail.com

Arnhem, Oktober, 2011

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	-----	III
Hoofdstuk 1) Inleiding	-----	1
1.1 Naar een probleemstelling	-----	1
1.2 Onderzoeksmodel	-----	5
1.3 Doelstelling	-----	6
1.4 Vraagstelling	-----	6
1.5 Verklaring begrippen	-----	6
1.6 Belang van het onderzoek	-----	7
1.6.1 Wetenschappelijk belang	-----	7
1.6.2 Maatschappelijk belang	-----	8
1.7 Methodiek	-----	9
1.7.1 Kwantitatief versus kwalitatief	-----	9
1.7.2 Dataverzameling	-----	10
1.7.3 Kwalitatieve onderzoeksmethoden	-----	10
1.7.4 Kwalitatieve interviews	-----	13
1.7.5 Keuze voor respondenten	-----	15
1.7.6 Het interviewproces	-----	16
1.8 Structuur	-----	17
Hoofdstuk 2) Conceptueel kader	-----	18
2.1 Wetenschappelijke stromingen	-----	18
2.2 De 'Coase stelling'	-----	20
2.3 Nieuwe institutionele economie	-----	22
2.3.1 Prijs	-----	23
2.3.2 Opgelegde regels	-----	23
2.3.3 Informele regels en vertrouwen	-----	26
2.4 Afsluitend	-----	27
Hoofdstuk 3) De kantorenmarkt	-----	28
3.1 Structuur van de kantorenmarkt	-----	28
3.2 Dynamiek en trends	-----	29
3.2.1 Structurele dynamiek	-----	29
3.2.2 Conjuncturele dynamiek	-----	30
3.2.3 Trends op de kantorenmarkt en de toekomstige vraag naar kantoren	-----	32
3.3 Actoren op de kantorenmarkt	-----	34
3.3.1 Beleggers	-----	34
3.3.2 Gebruikers	-----	35
3.3.3 Bouw en ontwikkelaars	-----	36
3.3.4 Financiers	-----	36
3.3.5 De publieke sector ingeleid	-----	37
3.3.6 Gemeenten	-----	39
3.3.7 Rijk en Provincies	-----	40

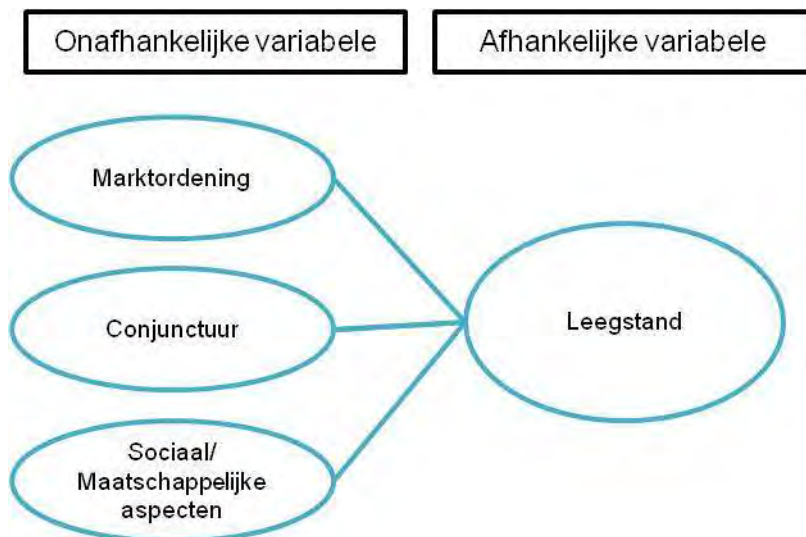
3.4 Kenmerken van de leegstand	41
3.4.1 Aanvang leegstand	42
3.4.2 Frictie leegstand	42
3.4.3 Conjuncturele leegstand	42
3.4.4 Structurele leegstand	43
3.4.5 Leegstand naar bouwjaar	44
3.4.6 Leegstand naar eigenaar	45
3.5 Afsluitend	46
Hoofdstuk 4) Oorzaken van leegstand	47
4.1 Conjunctuur	47
4.1.1 Markt en economie	47
4.1.2 Financieel	48
4.2 Locatie, Pand en Maatschappelijke ontwikkelingen	49
4.2.1 Locatie en pand	49
4.2.2 Maatschappelijke ontwikkelingen	50
4.3 Marktordening	51
4.3.1 Gedrag van actoren	51
4.3.2 Overheid	51
4.3.3 Eigendomsrechten	53
4.4 Afsluitend	55
Hoofdstuk 5) Uitkomsten empirisch onderzoek	56
5.1 De vakexperts	56
5.2 Uitkomsten interviews	57
5.2.1 Gedrag van actoren	57
5.2.2 Opgelegde regels	61
5.2.3 Eigendomsrechten	65
Hoofdstuk 6) Conclusies	70
6.1 Conclusies	70
6.2 Kritische reflectie	75
6.3 Mogelijke oplossingsrichtingen	77
6.3.1 Bouw(proces)	77
6.3.2 Eigendomsrechten	80
6.3.3 Beleid	84
6.3.4 Overigen	87
Literatuur	89
Bijlagen	97
A) Interview input betreffende problemen	97
B) Interview input betreffende oplossingen	99

HOOFDSTUK 1) INLEIDING

1.1 Naar een probleemstelling

De Nederlandse kantorenmarkt kampt met een probleem. Het aanbod van kantoren overstijgt al jaren de opname door de markt en dit is niet zonder gevolgen gebleven. Medio 2010 stond 13,8 procent van het kantoorareaal te koop of te huur (Bak, 2010) en in deze berekening is de plancapaciteit voor kantoorlocaties nog niet meegenomen (*Idem.*). Uit voorgaande zin wordt direct duidelijk dat het niet een probleem is dat zichzelf oplost, aangezien de al falende markt verder wordt verslechterd door niet passend beleid, dat nog een enorme voorraad kantoren in het verschiet stelt. Uit de praktijk blijkt dat sommige gemeenten nog plannen hebben om hun totale kantooroppervlakte, ondanks de leegstand, met nog 100% uit te breiden (STEC, 2010). Bovenop deze al slechte situatie komen nog eens de huidige stand van de economie, de verwachting dat het aantal kantoorbanen verder gaat dalen (waarvan de lichte daling van 1,9% in 2009 ten opzichte van 2008 een voorbode is) door 'het nieuwe werken' (DTZ Zadelhoff, 2010) en de demografische ontwikkelingen die allen een negatief effect hebben op de kantoorwerkgelegenheid (Zuidema, 2010). De leegstaande kantoren komen de levendigheid van kantoorlocaties niet ten goede en werken verpaupering in de hand (Boomen, 2010). Duidelijk moge zijn dat het tijd is om de handen uit de mouwen te steken. Maar wie moet de handen uit de mouwen steken? Wat zijn nou precies de problemen? In welke richting moet gezocht worden naar een oplossing? Wat voor uitdagingen brengen de oplossingen weer met zich mee? Dit zijn allemaal interessante vraagstukken die spelen bij het oplossen van de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt in Nederland.

Uit een eerste inventarisatie blijkt, dat het leegstandsprobleem een 'wicked problem' is, dat veel variabelen kent, die allemaal met elkaar in verbinding staan. In dit onderzoek moet focus gegeven worden aan de problematiek om een werkbaar onderzoeksveld te creëren. Gezien de gewenste diepte en het tijdsbestek van dit onderzoek, is ervoor gekozen om er bepaalde aspecten van de leegstand uit te lichten. Een eerste inventarisatie van de problematiek (met behulp van vakexperts) heeft geleid tot het uiteindelijke onderzoeksveld van dit onderzoek. In onderstaand figuur staat een selectie van belangrijke variabelen, die van invloed zijn op de mate van leegstand. Zij zullen onder de figuur worden uitgelegd.



Figuur 1) De variabelen in het onderzoeksveld

Bron: Eigen werk

In het bovenstaande figuur worden drie onafhankelijke variabelen aangeduid die bijdragen aan de leegstand op de kantorenmarkt. Met het oog op de omvang van dit onderzoek is er voor gekozen om er daar één van uit te lichten. In het vooronderzoek werden er interessante aanknopingspunten gevonden voor de relatie tussen marktordening en marktuitskomsten. Dit was een goed startpunt voor een onderzoek. In dit onderzoek zal het verband tussen marktordening en de leegstand dan ook centraal staan. Hieronder zullen alle drie de onafhankelijke variabelen worden verduidelijkt, waarbij de nadruk ligt op de marktordening.

Marktordening

De marktordening is, kort gezegd, de set aan formele en informele regels, die het handelen op de kantorenmarkt beïnvloedt. Daarvan worden in dit onderzoek in ieder geval het beleid en de eigendomsrechten uitgelicht.

Er gaan al enkele jaren stemmen op voor meer sturing op de kantorenmarkt. Het beleid heeft volgens velen te kort geschoten en schiet nog steeds tekort. 'Beleid lege kantoren ontbreekt' (Bogaarts, 2006) 'De kantorenmarkt vraagt om sturing' (Reimerink, 2008) en 'De kantorenmarkt heeft een toezichthouder nodig' (Winters, 2011) zijn allemaal titels van artikelen die over ditzelfde onderwerp gaan. Wanneer de kantorenmarkt als vastgoedmarkt wordt vergeleken met bijvoorbeeld de winkelmart, blijkt dat de kantorenmarkt veel minder te maken heeft gehad met restrictief beleid (Krabben, 2008). Daarmee zijn er nauwelijks beleidsmatige beperkingen opgelegd aan nieuwbouw van kantoren. Hiermee is de verhouding tussen bestaand vastgoed en nieuwbouw uit het oog verloren en werd leegstand in de hand gewerkt. Het huidige beleid is niet in staat geweest om de leegstand te verminderen.

Uit recent onderzoek is gebleken dat ook de manier waarop eigendomsrechten op de kantorenmarkt zijn verdeeld, een bijdrage levert aan de leegstand. Of zoals Janssen-Jansen en Salet aangeven: *"In the local autonomy, and the spatial policy, including the Dutch property rights' regime, the roots of office problems can be found"* (Janssen-Jansen & Salet, p. 265, 2009).

Een van de problemen met de eigendomsrechten is, dat de externe effecten niet geprijsd zijn (Janssen-Jansen et al, 2008). Zowel de positieve als de negatieve externaliteiten zijn niet geprijsd (Webster & Lai, 2003). Zo heeft het negatieve effect, dat achterstallig onderhoud verloedering van het gebied in de hand werkt, geen eigenaar. Maar zo heeft het positieve effect van een extra investering in een leegstaand gebouw, dat een waardevermeerdering voor het hele gebied met zich meebrengt, ook geen eigenaar. Daarmee kan de eigenaar, die twijfelt om een investering te doen, de positieve uitwerking van die investering voor de rest van het gebied niet 'incasseren'. Hij is geen eigenaar van de positieve externaliteit en kan dat effect dus niet meenemen in het besluit (Pots, 2011).

Een ander probleem met de eigendomsrechten is dat de rechten die verbonden zijn aan een kantoorpand, over de jaren heen, steeds verder zijn opgesplitst in onder andere een huurrecht, een gebruikersrecht en een eigendomsrecht. Dit heeft te maken met de manier waarop er in Nederland tegenwoordig kantoren ontwikkeld worden. Er zijn grofweg drie fasen te onderscheiden in dit traject: gebiedsontwikkeling, opstalfase en exploitatiefase (Zeeuw, 2007). In de gebiedsontwikkelingsfase is het van belang om een sluitende grondexploitatie te krijgen. In de opstalfase wordt het vastgoed daadwerkelijk gebouwd. Een ontwikkelaar bouwt het pand en verkoopt het eigendom aan een andere partij, waarna de ontwikkelaar geen belang meer heeft bij het pand. Er worden hier vooral kortetermijnbelangen nagestreefd. In de exploitatiefase wordt het onderhoud van het pand geregeld en moeten er huurcontracten gesloten worden; hierbij zijn vooral langetermijnbelangen gemoeid. In de jaren dat de markt een stevige groei doormaakte is er speculatief gebouwd hetgeen tot een overaanbod heeft geleid (IVBN, 2010). Dit heeft kunnen gebeuren, omdat het eigendom van het pand van eigenaar wisselt tussen de opstalfase en de exploitatiefase. Door de manier waarop de eigendomsrechten op de markt zijn geordend is het mogelijk om winstgevend kortetermijnbelangen na te streven, die op de langere termijn bijdragen aan de leegstand.

Verder blijkt dat er steeds minder gebruikers zijn, die ook eigenaar van het pand zijn (Zuidema, 2010). Het juridische recht om gebruik te maken van een pand is daarmee steeds vaker gescheiden van het eigendomsrecht van het pand. Omdat deze eigendomsrechten veelal gescheiden zijn, wordt het voor gebruikers mogelijk om heel flexibel om te gaan met hun gebruikersrecht. Dit komt er in de praktijk op neer dat gebruikers na een vijfjarig huurcontract zonder veel problemen uit een vijf jaar oud pand kunnen vertrekken en de eigenaar met een leeg pand kunnen achterlaten.

Als laatste blijkt ook dat het eigendom van veel kantoorpanden via een indirecte manier is vormgegeven. In 2010 was circa 20% van de beleggersmarkt in kantoorpanden in handen van een vastgoedfonds. Binnen die 20% is echter ruim 35% van de leegstand terug te vinden (Zuidema, 2010, p.29). Wanneer dit wordt vergeleken met institutionele beleggers, die circa 30% aandeel hebben van de markt en goed zijn voor slechts circa 11% leegstand (*Idem.*), wordt het aannemelijk dat de indirecte eigendomsrechten via een vastgoedfonds de leegstandsproblematiek niet ten goede komen. Dit kan te maken hebben met het feit dat wanneer een leegstaand pand is opgenomen in een verder goed renderend fonds, de pijn bij de eigenaren minder wordt gevoeld (Zuidema, 2010). Ook kan meespelen dat er in de hoofdkantoren in Londen en New York, waar de beslissingen worden genomen, weinig kennis is van de lokale markt (OGA, 2009).

Conjunctuur

Naast de bovengenoemde punten, die te maken hebben met de marktordening, moet het effect van de economische conjunctuur niet vergeten worden. In economisch mindere tijden neemt het aantal kantoorbanen, en daarmee de vraag naar kantoorruimte, af (Zuidema, 2010). De manier waarop de kantorenmarkt reageert op de conjunctuur heeft direct invloed op de mate van leegstand.

Sociaal/Maatschappelijke aspecten

Als laatste zijn er de sociaal/maatschappelijke aspecten die invloed hebben op de mate van leegstand. Steeds meer werkgevers gaan over op een flexibelere manier van werken. Er wordt flexibel omgegaan met werktijden en werkplekken. De opkomst van deze 'nieuwe manier van werken' drukt op het gemiddeld aantal kantoorruimtes dat werkgevers vragen (DTZ Zadelhoff, 2010). Ook de vergrijzing van de samenleving heeft een dempend effect op de hoeveelheid kantoorbanen (*Idem.*). Daarmee hebben ook deze aspecten invloed op de leegstandsproblematiek.

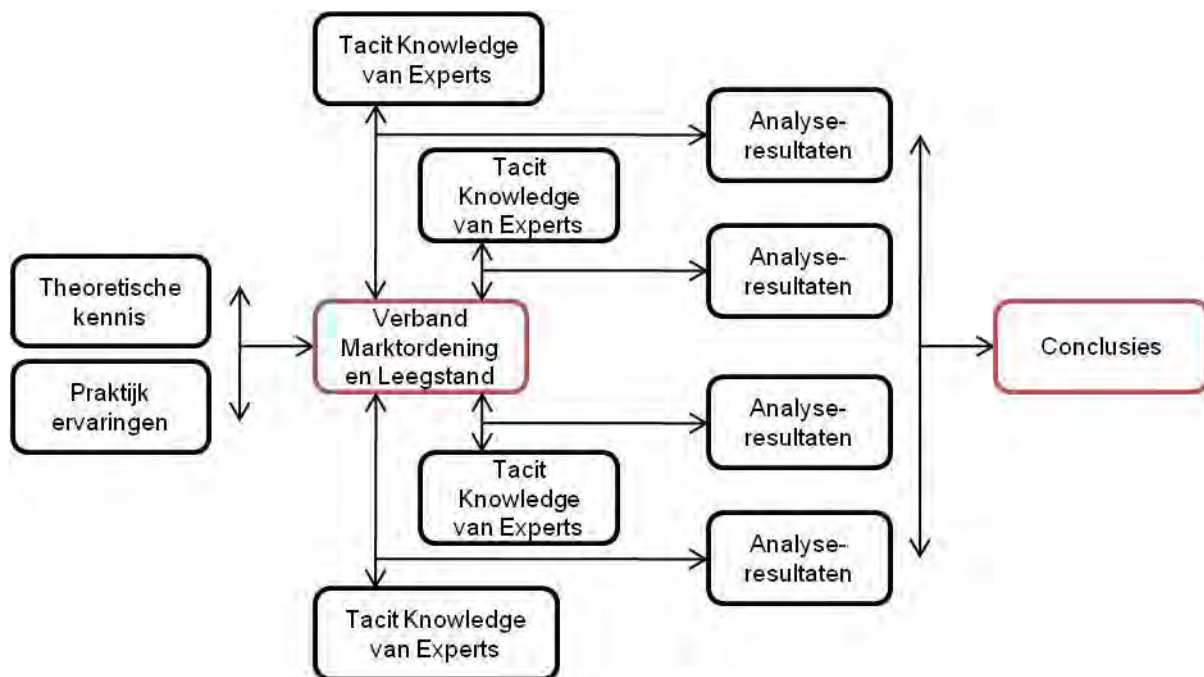
In het verdere onderzoek zullen de onafhankelijke variabele uitgebreider aan bod komen om een goed beeld van de problematiek krijgen. De focus van dit onderzoek zal liggen op de marktordening van de kantorenmarkt. Daarmee zullen het beleid, de eigendomsrechten en het handelen op de markt centraal staan.

Het probleem dat in dit onderzoek wordt behandeld kan dan als volgt worden omschreven: door de manier waarop de markt geordend is zijn er ongewenste marktuitskomsten (leegstand), waarbij de betrokken partijen niet in staat lijken te zijn om die leegstand tegen te gaan. Er lijkt een verband te bestaan tussen de marktordening en de

leegstandsproblematiek. In de volgende paragrafen is voor dit probleem een onderzoeksmodel, doelstelling en een vraagstelling opgesteld.

1.2 Onderzoeksmodel

Om het in paragraaf 1.1 geschetste probleem transparanter en meer gestructureerd neer te zetten is in deze paragraaf een onderzoeksmodel opgenomen.



Figuur 2) Het onderzoeksmodel

Bron: Eigen werk

De bovenstaande visuele weergave is hieronder verwoord. Het onderzoek is een bestudering van het verband tussen de marktordening op de kantorenmarkt en de leegstandsproblematiek. Om daar zicht op te krijgen is gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur en praktijkervaringen van beroepsexperts. Vervolgens zullen er gesprekken worden gehouden met experts met verschillende achtergronden. De uitkomsten van deze gesprekken zullen worden geanalyseerd. Een vergelijking van de resultaten van die analyses, resulteert in de conclusies van dit onderzoek.

Om het verband tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek te doorgronden is ervoor gekozen om een diagnostiserende onderzoeksoptiek aan te nemen. Deze onderzoeksoptiek stelt mij in staat om na een uitgebreide analyse een duidelijke diagnose te stellen over het verband tussen de marktordening op de kantorenmarkt en de leegstandsproblematiek (Verschuren & Doorewaard, 2005).

1.3 Doelstelling

Om het eerder geschetste vraagstuk te verhelderen is dit de doelstelling van het onderzoek:

“Analyseren wat het verband is tussen de mate van leegstand op de kantorenmarkt en de manier waarop de markt voor kantoren is geordend”

1.4 Vraagstelling

In deze paragraaf wordt aangegeven welke vragen in dit onderzoek onderzocht worden, om de in de vorige paragraaf geschetste doelstelling te behalen.

De centrale vraag van dit onderzoek is daarbij:

“In hoeverre wordt de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt veroorzaakt door de manier waarop de markt is geordend?”

Om deze centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe is het gesteld met de leegstand op de kantorenmarkt in Nederland?
2. Hoe is de markt voor kantoren geordend?
3. Wat is het verband tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek?

1.5 Verklaring begrippen

In dit onderzoek zal een aantal begrippen veel gebruikt worden. Hieronder volgt een verduidelijking ervan om het lezen van dit onderzoek te vergemakkelijken en de tekst begrijpelijker te maken:

- **Leegstand:** Een overkoepelend begrip dat duidt op de fysiek aanwezige vierkante meters kantoorpand, die direct verhuurd kunnen worden, maar niet verhuurd zijn.
- **Plancapaciteit:** Een begrip voor de vierkante meters kantoorpand, die in ruimtelijke plannen zijn opgenomen, maar nog niet fysiek aanwezig zijn.
- **Kantorenmarktbeleid:** Het beleid dat vanuit overheidinstanties op verschillende niveaus gevoerd wordt, om de kantorenmarkt direct of indirect in goede banen te leiden.
- **Marktordening van de kantorenmarkt:** Een overkoepelend begrip voor de set aan formele en informele regels die het handelen op de kantorenmarkt beïnvloedt. Daarbij moet in dit onderzoek gedacht worden aan het beleid dat gevoerd wordt, hoe de eigendomsrechten verdeeld zijn en met welke motieven de betrokken actoren handelen op de markt.

1.6 Belang van het onderzoek

In deze paragraaf wordt aangegeven wat het belang van dit onderzoek is. Dit is uitgesplitst in het wetenschappelijk belang en het maatschappelijk belang.

1.6.1 Wetenschappelijk belang

De leegstand op de kantorenmarkt heeft vanuit veel verschillende disciplines aandacht. Naast de ruimtelijke wetenschappen houden ook beleidswetenschappen en zelfs meer technische wetenschappen zich met dit onderwerp bezig. Het is een actueel onderwerp, waar recentelijk veel wetenschappelijk onderzoek naar is gedaan door bijvoorbeeld het Nicis instituut dat heil ziet in meer regionale samenwerking (Nicis, 2010) en door het Economisch Instituut voor de Bouw, dat in opdracht van het VROM een onderzoek heeft uitgevoerd naar het ontstaan van de kantorenleegstand (Zuidema, 2010). Vanuit de wetenschap wordt onder andere onderzocht hoe het mogelijk is om oude kantoren te transformeren tot woningen (Muller et al., 2009), hoe 'non-financial compensation' een rol kan spelen bij het oplossen van de leegstand (Janssen-Jansen et al., 2008) en hoe plaats- en gebouwenmerken effect hebben op de leegstand (Remøy, 2009). Dit zijn slechts enkele voorbeelden.

In dit onderzoek zal het gedachtegoed van de institutionele economie centraal staan. In het volgende hoofdstuk zal dit besproken worden. Binnen de institutionele economie is veel onderzoek gedaan naar de invloed op en de betekenis van marktordening op marktuitskomsten (Lai & Hung, 2008). Vanuit het theoretische aspect wordt er dan veelal gesteld dat de eigendomsrechten niet goed gedefinieerd zijn, in dit onderzoek al kort beschreven in paragraaf 1.1. In hetzelfde artikel wordt ook gesteld, dat er vooral op theoretische gronden veronderstellingen worden gedaan over de verbanden tussen marktordening en marktuitskomsten, maar dat die veronderstellingen weinig empirisch worden getoetst (*Idem.*). Of zoals zij zelf stellen: "... *giving an example of how the derived propositions can be applied to organize empirically refutable planning research hypotheses.*" (Lai & Hung, 2008, p. 207). In dit onderzoek ga ik een specifieke ongewenste marktuitskomst onderzoeken. Namelijk het feit dat er op de kantorenmarkt in Nederland een overaanbod is, met leegstand tot gevolg. Voor deze marktuitskomst zal empirisch getoetst worden in hoeverre de marktordening daarop van invloed is. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan het brede wetenschappelijke debat dat gaat over het verband tussen marktordening en marktuitskomsten op verschillende grond- en vastgoedmarkten.

1.6.2 Maatschappelijk belang

Hoewel de kantorenmarkt een markt is waar veel private partijen opereren betekent dit niet dat het de bredere maatschappij niet raakt. Het leegstandsprobleem is juist een probleem dat midden in de maatschappij staat. Een voorbeeld hiervan is de hoogoplopende bemoeienis van wethouders met de leegstandsproblematiek (PropertyNL, 2010). Zo wordt in Amsterdam de leegstand als een groot maatschappelijk probleem ervaren. Er wordt een kantorenstrategie opgesteld, die specifiek naar de leegstandsproblematiek kijkt en die herhaling in de toekomst moet voorkomen (OGA, 2010). Wethouder van Poelgeest is op zoek naar creatieve oplossingen om de leegstand te verminderen. Veel opiniemakers zien het koppelen van de leegstand in kantoren aan het tekort aan woonruimten (een ander maatschappelijk probleem) als een dergelijke creatieve oplossing (Zonneveld, 2010). Wanneer verschillende opiniemakers veelvuldig over een onderwerp berichten, duidt dit mijn inziens op een actueel maatschappelijk probleem.

Daarnaast is er veel bestuurlijke aandacht voor het onderwerp, getuige het beleggen van een 'kantorentop' waar de problematiek aan de orde is gesteld en waar een actieprogramma wordt opgesteld (VROM, 2010). Onder andere de PvdA ziet grote problemen voor de toekomst wanneer de bestaande en groeiende leegstand geen halt wordt toegeroepen. Zij stelt een 'statiegeld regeling' voor om de kosten van de leegstand, die nu veelal op conto van de belastingbetaler komen, eerlijker te verdelen (Bode, 2011).

Verder is de leegstand een maatschappelijk probleem omdat de leegstaande kantoren de levendigheid van een gebied sterk beïnvloeden. Wanneer op een kantorenlocatie veel kantoren leegstaan, komt het gebied vaak haveloos over en dit werkt verpaupering in de hand. Zonder huurder of eigenaar vervalt de onderhoudsstaat van het gebouw en de directe omgeving ervan snel. De leefbaarheid komt in het geding en de markt lost de problemen niet zelf op, het is dus van belang dat publieke partijen participeren.

Verder is de maatschappij gebaat bij een gezonde kantorenmarkt omdat de uitgifte van grond voor kantoren positief bijdraagt aan de gemeentelijke begrotingen. In Nederland wordt namelijk steeds meer aan gebiedsontwikkeling gedaan (Zeeuw, 2007). Hierbij wordt er één exploitatiemodel opgesteld voor een gebied dat bijvoorbeeld zowel woningen, kantoren en een musea bevat. De positieve bijdrage van kantoren aan dit gezamenlijke exploitatiemodel is welkom, om ook ruimte te houden voor zaken die negatief bijdragen aan het exploitatiemodel zoals kunst in de openbare ruimte of de opname van een cultureel kunstzinnig instituut in het huurbestand. Veel van de nog uit te geven kantoorgroonden zijn al opgenomen in een gemeentelijke grondexploitatie. Wanneer daarin gesneden zou worden betekent dit dat er elders bezuinigd moet worden. Een gezonde kantorenmarkt (waarop grond uitgegeven kan worden) kan op deze manier bezuinigingen tegen gaan.

1.7 Methodiek

In deze paragraaf zal beschreven worden welke methodiek gebruikt gaat worden om het geschetste onderzoeksveld te onderzoeken.

In dit onderzoek wordt achterhaald welke verbanden er zijn tussen de marktordening op de kantorenmarkt en de leegstandsproblematiek.

1.7.1 Kwantitatief versus kwalitatief

Het gekozen onderzoeksveld en de onderzoeksvragen lenen zich niet goed voor een kwantitatief onderzoek. In een kwantitatief onderzoek wordt gezocht naar causale relaties tussen ongecontamineerde factoren die een zuiver effect op elkaar hebben, waarbij het belangrijk is dat mogelijk versturende factoren onder controle worden gehouden (Vennix, 2005, p. 79). Kwantitatief onderzoek kenmerkt zich dan ook vaak door het gebruik van statistische data en versimpelingen van de werkelijkheid om de mogelijk versturende factoren onder controle te houden. Om de in paragraaf 1.3 genoemde doelstelling te behalen, is er niet gezocht naar statistisch onderbouwde causale relaties. Het gaat namelijk om gedragingen van actoren, regels die gelden en sentimenten die er leven, die gezamenlijk de markt ordenen. Hoe deze zaken zich tot elkaar verhouden en hoe zij bepaalde uitkomsten creëren is slecht in cijfers te beschrijven.

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat de kenmerken van een kwantitatief onderzoek niet aansluiten bij het geschetste onderzoeksveld en belangrijker: niet voldoende handvatten bieden om de doelstelling van dit onderzoek te behalen. Daarom is ook niet gekozen voor een kwantitatieve methodiek.

Naast een kwantitatieve methodiek kent de wetenschap ook een kwalitatieve methodiek van onderzoek doen. Deze methodiek laat meer ruimte voor de relaties tussen veel variabelen binnen het onderzoeksveld en behoeft daarnaast geen statistische onderbouwing van relaties die verondersteld worden (Vennix, 2005). Om de leegstand die zich voordoet en de invloeden van de marktordening daarop te onderzoeken kan naar een heleboel verschillende zaken worden gekeken. Hierbij kan gedacht worden aan:

- De relaties tussen actoren
- De gevolgen van beleidsmaatregelen
- Verbanden tussen het handelen en de gevoelens van bepaalde actoren
- Marktgedrag en de uitkomsten daarvan
- Manieren om de markt te beïnvloeden
- De belangen van actoren

- Ontwikkelingen die er plaats vinden op de markt en hoe daarmee wordt omgegaan
- De manier waarop eigendomsrechten verdeeld zijn en gebruikt worden

Een kwalitatieve methodiek biedt meer handvatten om tot een onderbouwd antwoord te komen voor dit soort relaties en verbanden. Er is in dit onderzoek dan ook gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethodiek.

1.7.2 Dataverzameling

Om de validiteit en betrouwbaarheid van de conclusies te vergroten is het van belang om het onderzoeksveld vanuit verschillende bronnen te benaderen. Hierbij is het principe van 'triangulatie' van belang, dat verwijst naar: "the gaining of multiple perspectives through completed studies that have been conducted on the same topic and that directly address each other's findings" (Morse & Richards, 2002, p. 76). Het is daarom van belang om verschillende soorten informatie te gebruiken zoals (wetenschappelijke) literatuur en tacit knowledge bij vakexperts. In dit onderzoek wordt het principe van triangulatie gewaarborgd door de informatie uit de literatuurstudie en van de vakexperts te gebruiken om inhoud te geven aan de interviews en de inzichten uit die interviews weer te spiegelen aan de literatuur.

1.7.3 Kwalitatieve onderzoeksmethoden

In de vorige paragraaf is beschreven waarom kwalitatieve onderzoeksmethoden beter aansluiten bij de doelen van dit onderzoek dan kwantitatieve. In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden en zal een keuze worden gemaakt voor een te gebruiken methodiek.

Binnen het kwalitatieve onderzoek wordt er veel gebruik gemaakt van interviews en van case studies om de doelstellingen van een onderzoek te behalen (Vennix, 2005). Bij een case study worden verschillende casussen met elkaar vergeleken. Door het vergelijken van de casussen wordt de context van elke afzonderlijke casus duidelijker (*Idem.*), wat kan leiden tot nieuwe inzichten. Om de relatie tussen de marktordening en de leegstand op de kantorenmarkt middels een case study te onderzoeken, zouden er vergelijkbare casussen moeten zijn. Het vergelijken van de leegstand op de kantorenmarkt met bijvoorbeeld de winkelmarkt of de bedrijventerreinen markt, zou vanwege de verschillen in de marktordening tot onvalide en onbetrouwbare conclusies leiden. Ook zou de onderzoeksvraag: 'wat is het verband tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt?' moeilijk beantwoord kunnen worden. In de rest van deze paragraaf zal dan ook gekeken

worden naar de methode van interviews afnemen als de methode om de doelstelling van dit onderzoek te behalen.

Uit het bovenstaande is duidelijk geworden dat er voor gekozen is om kwalitatief informatie te achterhalen door het afnemen van interviews. Volgens Jaber et al. (2001) zijn er grofweg vijf verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden om informatie te achterhalen:

- Survey onderzoek
- Diepte interviews
- 'Levensverhaal- interviews'
- Groepsinterviews
- Kwalitatieve interviews

Al deze vormen zijn op verschillende manieren gebaseerd op interactie tussen entiteiten (Jaber et al., 2001). Alle vijf de onderzoeksmethoden hebben als doel om informatie te achterhalen, maar doen dit op verschillende manieren. De verschillen tussen de onderzoeksmethoden zorgen er voor dat er verschillende soorten informatie naar voren kunnen komen over hetzelfde onderzochte onderwerp (Jaber et al., 2001). De keuze voor een bepaalde onderzoeksmethodiek beïnvloedt dus de uitkomsten van het onderzoek. De verschillen tussen de onderzoeksmethoden zullen hieronder kort worden beschreven. De specifieke kenmerken van de onderzoeksmethoden zullen ook worden gespiegeld aan de onderzoeksvragen en de doelstelling van dit onderwerp, zodat er een gefundeerde keuze gemaakt kan worden voor één onderzoeksmethodiek.

Survey onderzoek

Het survey onderzoek is geschikt om grote datasets te creëren (Jaber et al., 2001). Dit gebeurt via face-to-face gesprekken, via de telefoon en meer recent via de e-mail en het internet (*Idem.*). Er worden vragenlijsten voorgelegd waarop de respondenten moeten reageren. Daarbij is veelal weinig interactie tussen de onderzoeker en respondenten en daarmee weinig ruimte tot sturing. Vanwege de grote gegenereerde datasets is er vaak behoefte tot kwantificering van de gegevens (*Idem.*). De bovenstaande kenmerken bieden handvatten om de relatie tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek te onderzoeken, maar de tijdsdruk die het analyseren van de gegevens met zich mee brengt, het feit dat de data uit een survey onderzoek vaak gekwantificeerd moet worden en het gebrek aan de mogelijkheid tot sturing tijdens het onderzoek hebben er voor gezorgd dat er een andere onderzoeksmethodiek gekozen is.

Diepte interviews

De diepte interviews kennen vaak een lange tijdsduur (Jaber et al., 2001) en “*seek to build the kind of intimacy that is common for mutual self-disclosure*” (Jaber et al., 2001, p. 103). De eigen inbreng qua kennis en inlevingsvermogen zijn voor de interviewer erg groot. Daarbij komt dat de eigen moraliteit van de interviewer het interviewproces vaak kan beïnvloeden (Jaber et al., 2001). Deze vorm van interviews wordt veel gebruikt om motieven van personen te achterhalen, bijvoorbeeld bij psychologisch onderzoek. Er is hier voor een andere onderzoeksmethodiek gekozen vanwege het praktische punt dat respondenten vaak met drukke agenda's werken, er beïnvloeding is door de eigen achtergrond/interpretatie van de onderzoeker en het feit dat er niet alleen nadrukkelijk naar motieven wordt gezocht.

'Levensverhaal-interview'

Deze onderzoeksmethodiek wordt gebruikt om als onderzoeker te achterhalen hoe personen en hun leven tot stand zijn gekomen (*Idem.*) Er wordt veel ruimte gelaten voor de invloed van verschillende levensfasen waarin een persoon kan verkeren en de culturele achtergronden. Deze onderzoeksmethodiek biedt weinig handvatten om de doelstellingen van dit onderzoek te behalen.

Groepsinterviews

Deze onderzoeksmethode is een “*widely accepted research method*” (Jaber et al., 2001, p. 141). Het is een methode waarmee data gehaald kunnen worden uit groepsinteractie over een onderwerp dat door de onderzoeker is bepaald (Jaber et al., 2001). Het is een erg flexibele manier van onderzoek doen, maar daarmee ook moeilijk te sturen. Het is een onderzoeksmethodiek die veel gebruikt wordt voor marketingvraagstukken (*Idem.*). Er is in dit onderzoek niet voor gekozen om met deze onderzoeksmethode te werken, omdat de onderzoeksvragen in dit onderzoek over erg specifieke zaken gaan en het daarom van belang is dat een interview ook naar die zaken toegestuurd kan worden en vanuit het praktische oogpunt dat groepsinterviews vanwege drukke agenda's vaak erg moeilijk zijn te realiseren.

Kwalitatieve interviews

“*Qualitative interviewing is based in conversation with the emphasis on researchers asking questions and listening, and respondents answering.*” (Jaber et al., 2001, p. 83). Waarbij komt dat de geïnterviewden: “*are more likely to be viewed as meaning makers, not passive conduits for retrieving information from an existing vessel of answers ... The purpose of most qualitative interviewing is to derive interpretations, not facts or laws, from respondent talk.*” (*Idem.*). Het kwalitatieve interview kan worden afgenomen om: “*substantively and*

interactionally frame the conversation to understand the meaning of respondents' experiences and life worlds." (*Idem.*). Alle drie de hoofdkenmerken van kwalitatieve interviews sluiten aan bij de behoeften die voortkomen uit de doelstellingen van dit onderzoek. Omdat 'de marktordening' moeilijk exact is af te bakenen is het van belang dat er als onderzoeker goed geluisterd wordt en gestuurd wordt richting de juiste zaken. De ervaringen in het dagelijkse werkende leven van de geïnterviewden vormen daarbij een goede ingang om antwoord op de onderzoeksvragen te krijgen. Om een vinger op de relatie tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek te kunnen leggen zullen de meningen en ervaringen van geïnterviewden er toe doen en door de onderzoeker geïnterpreteerd kunnen worden. Daarom is gekozen voor het afnemen kwalitatieve interviews als onderzoeksmethodiek.

1.7.4 Kwalitatieve interviews

De kwalitatieve interviews worden gebruikt om het empirische onderzoeksdeel van dit onderzoek in te vullen en zijn gericht om de aanwezige tacit knowledge bij vakexperts te achterhalen. Dit wordt hieronder nader uitgelegd.

Dit onderzoek heeft een diagnostiserend karakter en voor het 'stellen' van een diagnose, over het verband tussen de marktordening en de ongewenste uitkomst (leegstand) daarvan, is het van belang om een brede optiek te hanteren (Verschuren & Doorewaard, 2005). De uitgangspunten van kwalitatieve interviews, zoals beschreven in de vorige paragraaf, sluiten aan bij de benodigde brede optiek, omdat er binnen de kwalitatieve interviews ruimte is voor interactie en meningen die geïnterpreteerd mogen worden. In kwalitatieve interviews worden niet direct bepaalde denkrichtingen binnen het gesprek buiten gesloten van het gesprek, zoals bijvoorbeeld bij het survey onderzoek wel meer het geval is. In dit onderzoek staat de relatie tussen de marktordening en de leegstand centraal. Maar, zoals ook al eerder aan bod is gekomen, er zijn ook andere zaken van invloed op de leegstand, zoals de vraaguitval door de crisis en de veroudering van de panden. Het kwalitatieve interview stelt de onderzoeker in staat om het gesprek te sturen naar de specifieke relatie tussen de marktordening en de leegstand en minder focus te leggen op de andere oorzaken. Binnen het kwalitatieve onderzoek zijn de "*respondants experiences and life worlds*" (Jaber et al., 2001, p. 83) van belang. Als dit kenmerk van kwantitatieve interviews wordt toegespitst op dit onderzoek, betekent dit dat de ervaringen en levenswerelden van de respondenten betrekking moeten hebben op de kantorenmarkt. Binnen het kwalitatieve interview moeten de respondenten gezien worden als makers van meningen (Jaber et al., 2001) die door de onderzoeker geïnterpreteerd dienen te worden. Vanuit de eigenschappen van de kwalitatieve interviews is het dus niet noodzakelijk om bijvoorbeeld een gelijke afspiegeling van de betrokken actoren te ondervragen, om tot goede inzichten te komen. De uitkomsten van de interviews moeten

namelijk niet gezien worden als feiten en wetten (*Idem.*), maar staan juist open voor interpretatie en moeten daarom gezien worden als pijlen naar bepaalde denkrichtingen. Om een goed gesprek te hebben en betekenisvolle inzichten over bepaalde denkrichtingen te verwerven, is het belangrijkste criteria dan ook dat de respondenten verstand hebben van de kantorenmarkt. Het moeten experts zijn met bewezen kennis binnen het vakgebied. Daarom is als afgeleide van het kwalitatieve interview er ook voor gekozen om expertinterviews af te nemen, waarbij bewezen kennis een belangrijker criterium is dan bijvoorbeeld een representatieve afspiegeling van de verschillende betrokken actoren. Daarom zal in de rest van het onderzoek ook gesproken worden over expertinterviews.

Omdat de antwoorden op de onderzoeksvragen niet te achterhalen zijn door alleen literatuurstudie, is het van belang om additionele informatiebronnen te raadplegen. Om vat te krijgen op de verbanden en relaties die in dit onderzoek van belang zijn (onder de kop 'kwantitatief versus kwalitatief' is een eerste opsomming gegeven) zal, zoals hierboven beschreven, tacit knowledge bij experts achterhaald worden.

Er zijn grofweg twee manieren waarop informatie bij deze experts achterhaald kan worden, middels observatie en middels ondervraging (Verschuren & Doorewaard, 2005):

Observatie

Wanneer men informatie wil achterhalen middels observatie doet de onderzoeker waarnemingen op locatie (*Idem.*). De onderzoeker kan daarbij bijvoorbeeld letten op het gedrag van de mensen die hij gade slaat of hoe de interactie met de fysieke ruimte verloopt. Observatie dient dan ook voornamelijk als onderzoekstechniek om de fysieke gedragingen van entiteiten inzichtelijk te maken (*Idem.*).

Ondervraging

Bij ondervraging wordt doormiddel van het aanbieden van stimuli geprobeerd om de gewenste informatie te krijgen, het stimuleren gebeurt veelal via vragen of uitspraken in een vragenlijst (Verschuren & Doorewaard, 2005). Deze vragen of uitspraken kunnen worden voorgelegd aan de personen via een enquête of een interview. Zij verschillen van elkaar door de mate van voorstructurering die gehanteerd wordt (*Idem.*). Hierbij kent een enquête een hoge mate van voorstructurering en biedt het weinig ruimte voor een dialoog. Een interview hanteert een meer open karakter en laat daarmee meer ruimte voor een dialoog. Een dialoog is in dit onderzoek van belang om door te kunnen vragen en omdat een dialoog ruimte laat voor nuances om daarmee een scherpere 'diagnose' te kunnen stellen.

De gewenste informatie in dit onderzoek is niet te achterhalen middels observatie omdat er geen fysieke plaats is waar de marktordening 'fout' loopt. Daarnaast is het gedrag van de actoren op de kantorenmarkt evenmin fysiek te observeren. Omdat de kenmerken van ondervraging beter aansluiten bij het onderzoeksveld is in dit onderzoek gekozen voor de ondervraging als onderzoekstechniek.

Een van die kenmerken is dat ondervraging een hoge mate van 'stuurbaarheid' heeft (Verschuren & Doorewaard, 2005). Dit is van belang omdat ik op zoek ben naar specifieke informatie en daardoor graag een sturingsmogelijkheid heb. Een ander argument is de relatief geringe tijdsdruk die deze onderzoekstechniek met zich mee brengt. Hierdoor wordt het mogelijk om meerdere ondervragingen af te nemen binnen het tijdsbestek dat voor dit onderzoek staat. Om deze specifieke informatie te achterhalen zal de ondervraging deels gestructureerd afgenomen worden.

Voordat er verder gegaan kan worden met de operationalisering van de interviews wordt er nog kort stilgestaan bij twee aandachtspunten van de gekozen onderzoekstechniek. Een eerste is dat een geïnterviewde informatie kan achterhouden (*Idem.*). Het gevaar daarbij is dat er een gekleurd beeld ontstaat van het onderzoeksveld. Dit wordt in dit onderzoek ondervat door verschillende experts aan het woord te laten met elk een eigen achtergrond en eigen belangen. Daarnaast wordt bij de interviewvragen rekening gehouden met dit aspect. Een tweede aandachtspunt is het gevaar dat de geïnterviewde niet de juiste kennis heeft van het onderzoeksveld om additionele informatie te verschaffen (*Idem.*). Dit wordt ondervat door voorafgaand aan het interview informatie te verschaffen over het doel van het interview zodat de ontvanger kan bepalen of hij/zij kennis heeft van het onderzoeksveld. Daarnaast wordt er ook bij de opzet van het interview rekening mee gehouden.

1.7.5 Keuze voor respondenten

Er zijn verschillende actoren en experts benaderd om de waarde van het empirische deel te vergroten. Wanneer je één geval bestudeert kun je slechts een beschrijving geven van de onderzochte werkelijkheid en geen interpretatie (Hutjes, 2000).

Het is niet het doel van het onderzoek om algemene uitspraken te kunnen doen over de verschillende betrokken actoren. Een dergelijk onderzoek zou een representatieve afspiegeling van elke betrokken actor moeten bevragen en daarvoor is in dit onderzoek, mede vanwege tijdoverwegingen, niet gekozen. Daarbij komt dat in paragraaf 1.7.4 ook beschreven is dat bewezen kennis in het vakgebied een belangrijker criteria is dan een representatieve afspiegeling.

Het empirische deel van dit onderzoek is er op gericht om tacit knowledge te achterhalen bij vakexperts, om met deze inzichten een goed beeld te krijgen van de marktordening op de kantorenmarkt en de uitwerking daarvan op de leegstand. Om 'gekleurdheid' in de meningen

van de vakexperts te voorkomen is er voor gekozen om expert te bevragen die vanuit verschillende achtergronden betrokken zijn bij de kantorenmarkt. Er is hiervoor gekozen omdat de veronderstelling bestaat, dat een vakexpert, die vanuit een publiekelijke functie betrokken is bij de kantorenmarkt, vaker een andere mening heeft dan een vakexpert, die vanuit een private functie betrokken is.

Hieronder zullen de criteria worden besproken, die zijn gebruikt om te bepalen welke experts zijn benaderd voor dit onderzoek. Allereerst is gekeken naar de mogelijkheden om met de verschillende experts in contact te komen. Vanwege het brede werkveld van mijn stagebedrijf (STEC Groep te Arnhem) was er de mogelijkheid om meerdere experts met verschillende meningen te interviewen. Op basis van de oorspronkelijke lijst met contactpersonen en de interviewvragen, is in samenwerking met een vakexpert die de experts persoonlijk kent, bepaald welke personen vermoedelijk de juiste tacit knowledge in huis hadden. Deze voorselectie heeft ervoor gezorgd dat de benaderde personen ook daadwerkelijk over kantoormarktbrede informatie beschikken en in hun dagelijkse werkende leven met de kantorenmarkt bezig zijn, wat ze classificeert als “experts”. Verder moest rekening gehouden worden met het feit dat sommige experts, omwille van een drukke agenda of andere redenen, niet konden participeren in dit onderzoek.

Nu het duidelijk is hoe en waarom de experts in het onderzoek zijn betrokken, zal hieronder ingegaan worden op het verloop van de interviews.

1.7.6 Het interviewproces

Nadat de respondenten hadden toegezegd open te staan voor een interview is de opzet van het interview naar de expert toegestuurd. Deze correspondentie bestond uit een tweetal documenten waarin een aantal veronderstelde problemen en mogelijke oplossingsrichtingen over de marktordening op de kantorenmarkt werden aangedragen (zie bijlagen A) en B)), alsmede een begeleidend schrijven. De interviews zijn afgenomen binnen een tijdsbestek van zestig minuten. Om de interviews op een later tijdstip te kunnen verwerken is er gebruik gemaakt van een dictafoon. Alle geïnterviewde experts hebben aangegeven dat hun uitspraken gebruikt mochten worden binnen dit onderzoek. Er is er wel voor gekozen (zowel de wens van sommige experts als van de onderzoeker) om de uitspraken te anonimiseren, zodat specifieke uitspraken niet terug te voeren zijn naar specifieke personen. Om de uitspraken op waarde te kunnen schatten is wel de achtergrond van de expert opgenomen in de uitwerkingen. In het betreffende hoofdstuk zullen de geïnterviewde personen worden voorgesteld.

1.8 Structuur

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te beantwoorden zal de volgende structuur gehanteerd worden. Na dit eerste en inleidende hoofdstuk zal door worden gegaan met hoofdstuk twee waarin een conceptueel kader wordt gegeven met het gedachtegoed van de nieuwe institutionele economie als uitgangspunt. Aan dit tweede hoofdstuk ligt een literatuurstudie ten grondslag. Het doel van dat hoofdstuk is om inhoud en sturing te geven aan het empirische deel van het onderzoek en daarnaast het stellen van een wetenschappelijke kader voor de rest van dit onderzoek. Het derde hoofdstuk is beschrijvend van karakter en zal verschillende facetten van de Nederlandse kantorenmarkt belichten. In het vierde hoofdstuk zullen oorzaken van de leegstand nader worden bekeken. In het vijfde hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de uitkomsten van de interviews. Om vervolgens in het zesde hoofdstuk de belangrijkste zaken uit de interviews samen te vatten en er conclusies uit te trekken, zodat er antwoord gegeven kan worden op de hoofdvraag. Afsluitend zal de gebruikte literatuur en de bijlagen worden weergegeven.

HOOFDSTUK 2) CONCEPTUEEL KADER

In dit tweede hoofdstuk zullen verschillende wetenschappelijke inzichten worden behandeld. De keuze voor de stroming van de 'nieuwe institutionele economie' zal worden uitgelegd. In de rest van dit onderzoek zal deze stroming als kader worden gebruikt.

2.1 Wetenschappelijke stromingen

In dit onderzoek zal het gedachtegoed van de 'nieuwe institutionele economie' centraal staan. Het kader van de nieuwe institutionele economie is relatief jong (Buitelaar & Needham, 2007). In deze paragraaf is de nieuwe institutionele economie afgezet tegen andere stromingen en zal duidelijk worden gemaakt waarom er is gekozen voor deze denkwijze. Als startpunt zal het neoklassieke gedachtegoed worden genomen, dat lange tijd het economische debat heeft gedomineerd.

In het neoklassieke gedachtegoed wordt er vanuit gegaan dat door perfecte concurrentie, vraag en aanbod evenwicht vinden in een punt waarin de verdeling van goederen optimaal is (Buitelaar, 2007). De mens is daarbinnen strikt rationeel en streeft alleen naar het maximaliseren van utiliteiten. De overheid dient de markt haar gang te laten gaan zodat het optimum bereikt kan worden. Het blijkt uit de praktijk echter, dat er zelden een markt is waarop perfecte concurrentie plaatsvindt en de vraag is of dat ooit gaat gebeuren (*Idem.*). Dit werd ook ingezien door Pigou (1920). Hij zag dat het 'optimum' waar de neoklassieke economie naar streefde, nooit werd bereikt en streefde in zijn boek 'the economics of welfare' een sub-optimale verdeling van goederen na. Hij werd hiermee een grondlegger van de welvaartstheorie. Het niet behalen van een optimum zag hij als een 'market failure'. Het was voor de overheid toegestaan sturing te geven aan de markt om deze 'market failure' te beslechten (Pigou, 1920). Dit kwam er in de praktijk op neer dat de overheid mocht sturen in gevallen van over- of onderaanbod, om ervoor te zorgen dat de goederen waarin de markt niet voorzorg ook zouden worden geleverd (*Idem.*). Het wetenschappelijk debat was daarmee niet afgelopen. Er kwamen kritiekpunten op de welvaartstheorie. Zo zou de overheid lang niet altijd allereerst opereren in het publiek belang, wat wel een aanname is van de welvaartstheorie. Daarnaast doet de welvaartstheorie een onderliggende aanname dat wanneer de markt faalt, de overheid op een perfecte manier intervenueert. Dit is echter ook niet het geval (Buitelaar, 2007). Daarnaast zag men in dat er niet één optimum is maar een reeks aan verschillende optima, ieder van die optima even 'optimaal' vanuit een verschillende verdeling van welvaart. Hoe met de verdeling van welvaart omgegaan moet worden is een normatief vraagstuk. Hierdoor is het niet mogelijk om vanuit de

welvaartstheorie een stand van zaken 'objectief' te beoordelen (Little, 2002). Hij wordt daarin gesteund door Buitelaar: *"in welfare economics, every situation that is not sub-optimal is qualified as ineffecient or as a 'failure'. But as these sub-optima are hardly ever reached, there is only failure, and this significantly devalues 'failure' as a concept for judging the allocation of resources"* (Buitelaar, 2007, p. 5).

Deze kritiekpunten op de welvaartstheorie zijn erkend in het wetenschappelijke debat door verschillende auteurs (Lai, 1997; Webster, 1998) waarin zij duidelijk maken, dat er naast 'market failure' ook een aspect van 'public failure' is. In het licht van dit onderzoek is het goed om op te merken dat de onmogelijkheid van de overheid om de leegstand op te lossen zowel een 'public failure' als een 'market failure' lijkt te zijn. Of zoals Webster & Lai (2003) zeggen: negatieve uitkomsten (is: leegstand) zijn *'resources for which markets, or more generally allocative institutions, are undeveloped, missing or artificially restrained (the latter possibility being a case of 'public failure'). Depending on one's position, they are resources with positive or negative value but ill-defined property rights'*. (Webster & Lai, 2003, p. 143). Zij geven daarmee ook aan dat een 'negatieve externaliteit' een probleem kan zijn van slecht gedefinieerde eigendomsrechten. Hoe de definiëring van eigendomsrechten bijdraagt aan de leegstandsproblematiek zal in het volgende hoofdstuk besproken worden. In de markt zelf worden ook wel afspraken gemaakt om negatieve externe effecten te beperken, maar het beperken van deze effecten gaat gepaard met hoge transactiekosten (Webster, 1998). In de praktijk vertaalt zich dit in bijvoorbeeld gebruikers op kantoorparken, die stoppen met onkruid verdelgen bij de grenzen van hun eigen pand. Hier lijkt een taak voor de overheid te zijn weggelegd.

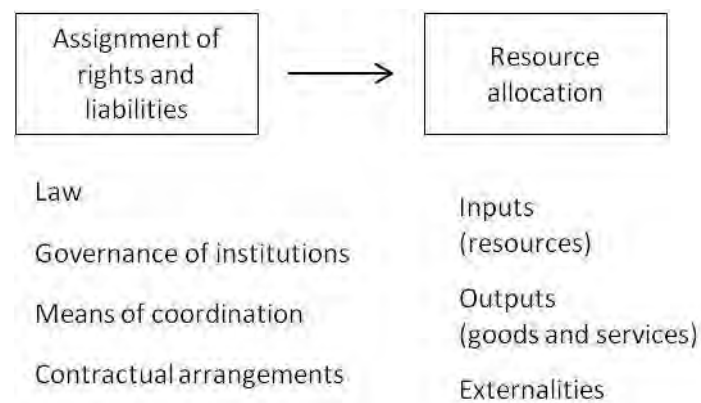
Wanneer de kritieken op de welvaartstheorie in acht worden genomen kan gezegd worden dat de overheid sturing mag geven aan de markt, maar daarbij rekening moet houden met het feit dat deze sturing niet kosteloos is en de sturing geen optimum moet nastreven. Men moet niet de werkelijke situatie vergelijken met een optimale situatie, maar eerder de haalbare alternatieven met elkaar vergelijken (Williamson, 1999). Wanneer dit vertaald wordt naar overheidsbeleid (bijvoorbeeld voor de kantorenmarkt), moet dus gekeken worden naar verschillende beleidsvormen en hoe efficiënt zij de beleidsdoeleinden benaderen (Needham, 2005). Dit betekent dus ook dat beleid dat marktonvolkomenheden bevat of zelfs creëert, niet enkel vanwege deze redenen noodzakelijk veranderd hoeft te worden (*Idem.*). Het gevoerde beleid kan immers efficiënter zijn dan alle andere haalbare alternatieven.

In dit onderzoek zal er gekeken worden naar het verband tussen de marktordening en de marktuitskomsten. Daarom zal in de volgende paragraaf gekeken worden naar een theoretische veronderstelling over verbanden tussen marktordening en marktuitskomsten. Deze zullen in de rest van dit onderzoek onderzocht worden. De uitgangspunten van de

nieuwe institutionele economie bieden goede handvatten voor dit onderzoek. Daarom zal in paragraaf 2.3 deze wetenschappelijke stroming verder worden toegelicht.

2.2 De 'Coase stelling'

In de wetenschappelijke literatuur wordt vermoed dat er een verband is tussen marktordening en marktuitskomsten. In deze paragraaf zal gekeken worden naar een theoretische veronderstelling hoe marktordening invloed heeft op marktuitskomsten. Allereerst zal een grafische weergave van de veronderstellingen uit de 'Coase stelling' worden gegeven. Dit figuur zal in de rest van de paragraaf worden verduidelijkt.



Figuur 3) Theoretisch verband tussen marktordening en marktuitskomsten

Bron: naar Lai & Hung (2008)

"The Coase Theorem, if properly understood, is indeed extremely versatile and fruitful for planning policy and research." (Lai & Hung, 2008, p. 207). Uit de genoemde 'Coase stelling' vloeit de veronderstelling voort dat: *"where transaction cost is not zero or property rights are unclear or poorly defined, the assignment of rights and liabilities would affect resource allocation."* (Lai & Hung, 2008, p. 209). Anders gezegd: het toedelen van rechten op de markt, wanneer er transactiekosten zijn en de rechten niet volledig of onduidelijk zijn verdeeld, beïnvloedt de uitkomsten op de markt. De uitkomsten op de markt zijn daarbij onder te verdelen in drie categorieën: inputs, outputs en externalities (Lai & Hung, 2008). Samen creëren zij de specifieke marktkenmerken van, in dit onderzoek, de kantorenmarkt. Binnen deze drie categorieën gaat het om de dimensies kwaliteit, kwantiteit en prijs, of zoals Lai & Hung zeggen: *"The meaning of identical ... and efficient ... resource allocation can be discussed along with the price, quantity and quality dimensions of inputs (resources) and outputs (goods and services), as well as the problem of social cost itself."* (Lai & Hung, 2008, p. 209). Een voorbeeld van een input op de kantorenmarkt is de inbreng van grond voor kantoorontwikkelingen. Een voorbeeld van een output op de kantorenmarkt is het opleveren

van een kantoorgebouw. Voor beide categorieën zijn de dimensies kwaliteit, kwantiteit en prijs dan zelf in te vullen. Met externaliteiten wordt er, binnen de ‘Coase stelling’, de divergentie tussen de ‘sociale kosten’ en de ‘private kosten’ bedoeld (Lai & Hung, 2008). Het verschil tussen de sociale kosten en de private kosten heeft geen eigenaar en uit zich naar buiten toe als een positieve of (veelal) negatieve externaliteit.

De bovengenoemde drie categorieën van marktuitskomsten vormen de specifieke marktkenmerken van, in dit onderzoek, de kantorenmarkt. Aan die specifieke marktkenmerken liggen ook weer bepaalde oorzaken ten grondslag. Lai & Hung zien deze uit de ‘assignment of rights and liabilities’ voortkomen (Lai & Hung, 2008). *“What does the expression ‘assignment of rights and liabilities’ in the Coase Theorem mean? At least four distinct concepts are embraced by this expression ... There are ‘law’, ‘governance of institutions’, ‘coordination’ and ‘contractual arrangements’.”* (Lai & Hung, 2008, p. 210). Zij zullen hieronder verduidelijkt worden:

- Met ‘law’ wordt de invloed van wettelijke regelgeving op de marktkenmerken aangeduid.
- Met ‘governance of institutions’ wordt de invloed van de ‘regels van het spel’ (Lai & Hung, 2008) op de marktkenmerken aangeduid. Governance is een breder concept dan alleen de wet, omdat het ook andere instituten dan de overheid meeneemt (*Idem.*).
- Met de ‘means of coordination’ wordt de invloed van meer vrijwillige gedragingen op de marktkenmerken aangeduid. Of zoals Lai & Hung zeggen: *“Whereas governance is often hierarchical, involving the use of potential or actual power, coordination can be purely consensual. Governance embraces and is wider than coordination.”* (Lai & Hung, 2008, p. 211)
- Met de ‘contractual arrangements’ wordt de invloed van de verschillende vormen van (de te maken) afspraken op de marktkenmerken aangeduid. Of zoals Lai & Hung zeggen: *contractual arrangements zijn “... more specific than law in general, more focussed than a broad idea of governance ... or merely coordination”* (Lai & Hung, 2008, p. 212). De specifieke inhoud van een contract is waar te nemen en is daarmee van groot belang als indicator voor normatieve analyses en empirische studies (*Idem.*).

In de volgende paragraaf zal verder gegaan worden met het belichten van de nieuwe institutionele economie. Er worden aanknopingspunten gevonden voor de veronderstellingen uit de ‘Coase stelling’. Zo zullen de dimensies ‘prijs’, ‘opgelegde regels’ en ‘informele regels en het ‘vertrouwen’ worden uitgelicht. Dit is in lijn met veronderstellingen in de ‘Coase stelling’, waarbij aangegeven wordt dat:

- De prijs van invloed is op zowel de 'inputs' als de 'outputs'
- De opgelegde regels ('law') als oorzaak van invloed zijn op de marktkenmerken
- De informele regels en het vertrouwen raakvlakken hebben met de oorzaakcategorieën 'coordination' en 'contractual arrangements'

2.3 Nieuwe institutionele economie

In deze paragraaf zal dieper worden ingegaan op de keuze voor de nieuwe institutionele economie. Zoals in de vorige paragraaf al kort is aangestipt omarmt deze theorie de uitwerking van regels (instituties) op de markt, omdat de markt niet kan werken zonder deze regels (Segeren, 2005). De institutionele economie theorie gaat daarnaast *"uit van marktwerking en niet van vaste marktuitskomsten. Bovendien gaat ze niet uit van veronderstellingen over die uitwerking, maar ze onderzoekt haar empirisch."* (Segeren, 2005, p.33). Dit empirisch onderzoek zal ook in dit onderzoek uitgevoerd worden. Hierdoor wordt het mogelijk om uit de bevindingen verbanden te leggen tussen de regels en organisaties die de marktwerking verwezenlijken aan de ene kant en de marktuitskomsten aan de andere kant. Hieruit kunnen conclusies worden getrokken over de manier waarop regels en organisaties kunnen worden gewijzigd om de gewenste marktuitskomsten te bereiken (Segeren, 2005).

De institutionele economie onderscheidt drie belangrijke mechanismen bij een transactie: prijs, vertrouwen en opgelegde regels (*Idem.*). Om de transacties op de kantorenmarkt - en daarmee de marktwerking - in te bedden in dit wetenschappelijke kader, zullen deze mechanismen verder worden uitgewerkt. Het zijn alle drie mechanismen die zich, volgens de institutionele economie, binnen een 'structuur' afspelen en niet als exogene mechanismen buiten een dergelijke structuur plaatsvinden (*Idem.*). Er zijn verschillende structuren waarbinnen de transacties tussen personen, instanties of andere organisaties tot stand komen: markt, netwerk of hiërarchie (Segeren, 2005). Op de markt mag iedereen in principe meedoen (er zijn geen toetredingsregels), bij de netwerkstructuur mogen alleen uitgenodigde entiteiten deelnemen en bij een hiërarchische structuur bepaalt diegene met de macht welke entiteiten mogen deelnemen (Needham & De Kam, 2004; Buitelaar, 2003). De drie belangrijke mechanismen spelen binnen elk van de structuren een rol, maar niet binnen elk mechanisme een even belangrijke. *"Binnen de structuur van de markt is de prijs het meest gebruikte mechanisme. Binnen de structuur van het netwerk hanteren de actoren met name vertrouwen als mechanisme, maar hier komt uiteraard uiteindelijk ook een prijs tot stand. Binnen de structuur van de hiërarchie zijn opgelegde regels het belangrijkste mechanisme, maar worden ook prijzen betaald."* (Segeren, 2005, p24). Hieronder zullen de drie

mechanismen en hun belang binnen de institutionele economie worden uitgelegd, waarbij in acht genomen moet worden dat er vele meng- en tussenvormen bestaan.

2.3.1 Prijs

De benadering van het begrip 'prijs' is binnen de institutionele economie een andere dan binnen de mainstream economie die veelal geënt is op meer neo-klassieke gedachten. Binnen deze mainstream economie wordt prijs als hét mechanisme gezien om middels perfecte concurrentie vraag en aanbod op elkaar te laten afstemmen (Buitelaar, 2007). *"Er treedt market clearing op: er komt een prijs tot stand waarbij, indien de omstandigheden niet veranderen, er geen vraag op aanbod 'over' zal zijn."* (Segeren, 2005, 24). Uit de praktijk blijkt echter dat deze market clearing niet altijd optreedt, bijvoorbeeld bij verkoop van grond binnen een familie, waarbij de betaalde prijs voor de grond veel lager kan liggen dan de commerciële waarde in vrije verkoop. Zo blijken prijzen dus niet altijd als een 'markt verschonend mechanisme' te werken en hebben daarmee een andere betekenis voor de koper en de verkoper dan binnen de mainstream economie wordt verondersteld (Segeren, 2005). *"Prijzen zullen niet altijd een indicatie zijn van de economische waarde die de grond heeft voor de vrager of de aanbieder. Hierdoor is het in sommige gevallen niet eenvoudig te voorspellen hoe marktpartijen op prijs en prijsveranderingen zullen reageren. In economische termen: uitspraken over de prijselasticiteit van de vraag en van het aanbod zijn problematisch."* (Segeren, 2005, p.25). Wanneer meer klassieke gedachtegangen gevolgd zouden worden, zou de prijs van kantoren moeten dalen omdat er teveel aanbod is. Maar uit cijfers blijkt dat er nauwelijks wat veranderd aan de hoogte van de huren (Bouwfonds, 2010). Hierbij moet wel een kanttekening geplaatst worden dat er wel meer gebruik wordt gemaakt van andere kostenverlagende principes voor gebruikers, zoals huurvrije periodes. Maar klaarblijkelijk is dit niet voldoende om vraag en aanbod met elkaar in overeenstemming te brengen. Het prijsmechanisme blijkt op de kantorenmarkt niet het beslissende mechanisme. Er zijn dus meerdere aspecten waardoor vraag en aanbod niet met elkaar in de pas lopen. Op de kantorenmarkt lijkt de prijs veel meer afhankelijk te zijn van economische conjuncturele ontwikkelingen.

Nu het prijsmechanisme binnen de institutionele economie is verduidelijkt zullen de andere mechanismen worden besproken.

2.3.2 Opgelegde regels

In het begin van deze paragraaf is aangegeven dat er binnen de institutionele economie een inherente behoefte is aan ingrijpen van de overheid op de markt. Dit gebeurt middels regels. De uitwerking van opgelegde regels is niet inhoudsloos. Dit spoort met het vermoeden van de 'Coase stelling' dat 'the law' (= opgelegde regels in bovenstaande tekst) een oorzaak kan

zijn die marktkenmerken beïnvloed en daarmee de marktuitskomsten. De uitwerking van de regels is terug te vinden in de fysieke omgeving. In de voorafgaande jaren is er weinig sturing geweest middels regels op de kantorenmarkt (Winters, 2011). De markt wilde ook niet dat de overheid met beleid kwam. Er was nauwelijks restrictief beleid. De uitwerking van restrictief beleid is goed te zien wanneer er gekeken wordt naar de winkelmarkt. De overheid heeft middels restrictief beleid ervoor gezorgd dat bestaande winkelgebieden behouden bleven en er geen wildgroei heeft plaatsgevonden (van der Krabben, 2009) (Dit zal in hoofdstuk 3 verder aan de orde komen). Ongetwijfeld zijn hier ook andere redenen voor aan te dragen, maar het beleid is hier zeker debet aan geweest. Onder deze kop wordt stilgestaan bij dergelijke 'opgelegde regels' die de markt vormen. Deze regels zijn onder te verdelen in formele regels en informele regels, waarbij de formele regels uiteen vallen in publiekrechtelijke en privaatrechtelijke regels (Segeren, 2005). Allereerst zal stilgestaan worden bij de formele regels, daarna bij de informele regels en 'vertrouwen'.

In Nederland wordt vooralsnog veelal gebruik gemaakt van publieksrecht; op deze wijze sturing geven heet marktregulering. Deze manier van toedelen van rechten aan grond en gebouwen, leunt zwaar op een actieve rol van de overheid (Needham, 2005). De macht om in te grijpen in de ruimtelijke inrichting ligt daarmee bij enkelen. De regels zijn bedoeld om de handelingen van mensen te sturen en, waar nodig, te beperken (*Idem.*). Bij publiekrechtelijke regels: *"is een overheidsinstantie gemachtigd om namens de belanghebbende op te treden"* (Needham, 2005, p. 24).

Een andere manier waarop formele regels toegepast kunnen worden is middels privaatrechtelijke regels; deze manier van sturing geven heet marktstructurering. Bij marktstructurering: *"wordt de belanghebbende ook rechthebbende opdat hij zelf zijn belangen kan behartigen"* (Needham, 2005, p.24). De overheid neemt zelf geen initiatief (Tak, 1991) en vervult daarmee een veel passievere rol. Er worden dus regels vastgesteld die de vrijwillige interactie tussen particulieren structureren (Needham, 2005). De macht om in te grijpen in de ruimtelijke inrichting ligt dus veel meer decentraal, op het niveau van de burger. De verschillen tussen de twee zijn niet inhoudsloos. De manier waarop rechten worden toegepast heeft directe invloed op de ruimtelijke inrichting (Segeren, 2005). Dit maakt een keuze voor één van de genoemde vormen wezenlijk.

Uit het vorige worden de eerste verschillen tussen publiekrecht en privaatrecht duidelijk. Maar zoals ook al eerder is gezegd zijn zij wel ontsprongen uit een gezamenlijk doel: sturing geven aan de markt. De overheid kan grofweg op de volgende manieren sturing geven aan de markt (Needham, 2005):

- Door *marktregulering* stuurt de overheid middels voorwaardelijke verboden.
- Door *marktstimulering* stuurt de overheid middels ontmoedigende heffingen en bemoedigende subsidies.
- Door *marktcoördinatie* stuurt de overheid indirect middels het aanbieden van bepaalde 'zienswijzen' waaruit duidelijk kan worden dat een bepaalde manier van handelen het meeste rendement oplevert.
- Door *markthandelingen* stuurt de overheid middels zelf op de markt te gaan opereren wanneer particulieren dit nalaten.
- Door *marktstructurering* stuurt de overheid middels het opleggen van regels aan vrijwillige interactie tussen particulieren.

Sturing door marktstructurering verdient verdere aandacht omdat er vaak misverstanden over bestaan. Zo bestaat het idee dat, wanneer het initiatief tot rechtshandhaving bij de burger zelf ligt, er geen mogelijkheid meer bestaat voor de overheid om te sturen. Dit is niet juist. De overheid blijft de sanctiemacht (macht om sancties op te leggen bij rechtsovertreding) behouden en niet de burger. De overheid zal logischerwijs alleen een sanctie opleggen wanneer het de regel die overtreden is nuttig/wenselijk vindt. De regels, die de juridische structuur waarbinnen de mensen vrijwillig met elkaar omgaan bepalen, zijn dus niet neutraal (Needham, 2005). Zie hier de mogelijkheid tot sturing. De regels/rechten kunnen gebruikt worden als beleidsinstrument (Bromley, 1991, p.5)! Wat daarnaast vaak een misvatting is, is dat sturing middels structurering (en het daarmee veranderen van de rechten omtrent onroerende zaken) gelijk staat aan privatisering (Blomley, 2004). Het gaat echter lang niet altijd over het overhevelen van publiek eigendom naar privaateigendom. Er komen veel meer rechten bij kijken en het is dus niet simpelweg te classificeren als privatisering (*Idem.*).

Onder bepaalde voorwaarden is het in Nederland mogelijk om zaken zowel via het publiekrecht als via het privaatrecht te beslechten. Een voorbeeld binnen het ruimtelijk recht is de mogelijkheid voor een overheidsinstantie om de openbare ruimtes op een kantorenpark zelf te onderhouden (publiekrechtelijk), of de ruimtes in beheer te geven aan private partijen, die voor het onderhoud moeten zorgen (privaatrechtelijk). In Nederland slaat deze keuze vaak door in het voordeel van het publiekrecht. Dit is ingebed in bepaalde routines en werkwijzen van overheidsinstanties. Een stabiele maatschappij zal ook stabiel zijn in de manier waarop het de regels samenstelt (Zweigert, 1992) en een verandering van marktwerking stuit daarmee op een eerste uitdaging. Verder zorgt het wijzigen van de marktwerking ook voor wijzigingen in rechten (Needham, 2005). Hierin schuilt een tweede uitdaging. Een verandering van rechten omtrent grond en gebouwen heeft namelijk enorm veel belanghebbenden. Het recht op eigendom is een van de meest fundamentele rechten

en wellicht ook een van de meest 'toegepaste' rechten. Het aanbrengen van veranderingen in dit recht is dan ook inherent aan complexiteit.

2.3.3 Informele regels en vertrouwen

Nu de formele regels uitvoerig zijn besproken, zullen de informele regels belicht worden, samen met het derde mechanisme 'vertrouwen'. De informele regels en het mechanisme 'vertrouwen' zijn veel minder 'vastbaar' dan de formele regels en de andere mechanismen die veelal bindend op papier staan. Dit maakt het moeilijker om deze informele regels te vatten; de uitwerking van informele regels op de marktwerking blijkt echter groot (Segeren, 2005). Informele regels zijn regels waaraan betrokken partijen zich vrijwillig conformeren. Voorbeelden daarvan zijn: vertrouwen in overheidsdiensten bij landinrichting en het feit dat over geschillen eerder wordt 'gepolderd' dan dat de rechter wordt ingeschakeld (Segeren, 2005, p. 26). In de praktijk blijkt verder dat 'vertrouwen' de transactiekosten bij een koopproces vermindert; men is minder onwennig en er wordt minder (tijdrovend) afgetast omdat men de ruilpartner vertrouwt (Needham & De Kam, 2004). Dit spoort met het vermoeden van de 'Coase stelling' dat 'the means of coordination' (= vertrouwen in bovengenoemd voorbeeld) een oorzaak kan zijn die marktkenmerken beïnvloed en daarmee de marktuitskomsten. Wanneer er vertrouwen is in het netwerk waarbinnen de ruil plaatsvindt, bijvoorbeeld bij bedrijfsopvolging binnen de familie, zoeken de koper en verkoper naar een evenwicht waarbij iedereen tevreden is: eventuele andere kinderen, de belastingdienst en beide participanten (Segeren, 2005).

In het geval van de kantorenmarkt lijkt vertrouwen ook een grote rol te spelen. Gemeenten zijn veelal op zoek naar oplossingsrichtingen, die zonder inbreng van eigen geld gerealiseerd kunnen worden (Janssen-Jansen et al., 2008). Veel van de dan geprefereerde markthandelingen die de marktuitskomsten moeten beïnvloeden zijn daarmee gebaseerd op 'een goed gesprek' om private partijen te motiveren tot iets wat ze uit eigen initiatief mogelijk niet zouden doen (bijvoorbeeld het slopen van een leegstaand kantoorpand). Om elkaar aan tafel te krijgen wordt er gebruik gemaakt van een netwerk waarbinnen er vertrouwen is in de positieve bedoelingen van de participanten. Een ander aspect waarbinnen vertrouwen een grote rol speelt, is de manier waarop kantoorontwikkelingen tot stand komen. Er wordt steeds vaker in een erg vroeg stadium samengewerkt tussen private en publieke partijen om de grondexploitatie van een gebied sluitend te krijgen (Zeeuw, 2007). De afspraken die binnen deze publiek private samenwerking tot stand worden gebracht, zijn allereerst gebaseerd op vertrouwen.

2.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk is de keuze voor de 'nieuwe institutionele economie' afgezet tegen andere wetenschappelijke stromingen en is de keuze voor deze stroming verduidelijkt. De marktordening volgens meer klassiek gedachtegoed wordt gedomineerd door het prijsmechanisme. Binnen dit gedachtegoed zal dan ook weinig ruimte zijn voor andere zaken die de marktuitskomsten beïnvloeden. De nieuwe institutionele economie kijkt naar meer zaken en neemt aan dat er meer mechanismen zijn dan het prijsmechanisme die de marktuitskomsten beïnvloeden. Dit laat ruimte voor de veronderstellingen die gedaan zijn in de 'Coase stelling'. Wanneer de nieuwe institutionele economie gevolgd wordt, zal er dus ook naar andere zaken zoals opgelegde regels en vertrouwen worden gekeken om de marktordening te doorgronden. Dit laat ruimte om de veronderstellingen uit de 'Coase stelling' te toetsen in het empirisch onderzoek. Deze aannames hebben de volgende hoofdstukken gestructureerd. Er zal ook gekeken worden naar onder andere het gevoerde beleid, eigendomsrechten en sentimenten bij actoren om het verband tussen marktordening en marktuitskomsten te doorgronden. In het volgende hoofdstuk zal de kantorenmarkt, in de brede zin van het woord, worden beschreven.

HOOFDSTUK 3) DE KANTORENMARKT

In dit hoofdstuk zal een aantal deelvragen worden beantwoord om inzicht te krijgen in de problematiek van de leegstand op de kantorenmarkt. Om dit te bewerkstelligen zal achtereenvolgens gekeken worden naar de kenmerken van de kantorenmarkt, de dynamiek en trends op de kantorenmarkt, de betrokken actoren en de structuur van de leegstand. Het hoofdstuk is beschrijvend van karakter.

3.1 Structuur van de kantorenmarkt

In deze eerste paragraaf zal gekeken worden naar de structuur van de kantorenmarkt. Er zijn veel verschillende zaken die het reilen en zeilen op de kantorenmarkt beïnvloeden. Het is daarom ook erg moeilijk om te spreken van *de* kantorenmarkt (DiPasquale & Wheaton, 1996). In de literatuur wordt er vaak een driedeling gemaakt om de structuur van de kantorenmarkt te beschrijven: de gebruikersmarkt, bouw- of ontwikkelingsmarkt en de beleggingsmarkt (Korteweg, 2002).

De gebruikersmarkt is de markt waarop wordt bepaald wie er zich eigenaar of gebruiker mag noemen van een kantoorruimte. De rechten voor gebruik worden verhandeld tussen de verhuurende en de hurende partijen. De gebruikersmarkt bestaat niet uit één landelijke markt, maar uit regionale markten met veel verschillen (Korteweg, 2002).

Op de bouw- of ontwikkelingsmarkt wordt de fysieke productie van de kantoorpanden gerealiseerd (*Idem.*). Er zijn veel verschillende partijen die behoefte hebben aan een nieuw pand. Deze partijen hebben allemaal verschillende redenen om een pand te laten bouwen, maar zijn grofweg onder te verdelen in twee categorieën: de 'opdrachtgevers-gebruikers' en de 'vrije markt' (*Idem.*). De eerste categorie laat een pand optrekken met als doel deze zelf te gaan gebruiken. Op de 'vrije markt' zijn het initiatiefnemers, zoals gemeenten of projectontwikkelaars, die een pand laten optrekken voor een nog onbekende gebruiker. De gemeenten hanteren daarbij een overwegend maatschappelijke doelstelling en de projectontwikkelaars hebben daarbij een winstoogmerk. Op de eerder genoemde gebruikersmarkt is dezelfde onderverdeling tussen 'opdrachtgevers-gebruikers' en 'vrije markt' te maken, waarbij het dan zal gaan om bestaande gebouwen die worden opgekocht door partijen zonder een gebruiker voor ogen of het kopen van een bestaand pand voor eigen gebruik (*Idem.*).

In de vorige alinea is aangestipt dat er ook initiatiefnemers zijn die zonder een gebruiker voor ogen, kantoren laten ontwikkelen (de 'vrije markt'). Wanneer de gebruiker niet de eigenaar van het pand is, moet dat dus een derde partij zijn. Deze derde partij is/wordt vaak een

belegger. Deze heeft als doel rendement te behalen door kantoorpanden voor een langere tijd te exploiteren en te speculeren op waardeestijging van het gebouw (Korteweg, 2002). De verhandeling van fysieke kantoorpanden gebeurt op de beleggersmarkt. De aanbieders van de panden zijn vaak projectontwikkelaars en de kopers zijn vaak beleggers. Daarnaast worden er ook panden verhandeld tussen beleggers onderling en doet zich het verschijnsel voor dat beleggers zelf aan projectontwikkeling doen (*Idem.*).

Uit de bovenstaande beschrijving wordt duidelijk dat er veel verschillende actoren en variabelen zijn die allemaal met elkaar verbonden zijn. De huur- en koopprijzen zijn de rode draad door de verschillende markten heen en zorgen voor de samenhang (Korteweg, 2002). In paragraaf 3.3 zal verder worden ingegaan op de verschillende actoren die op de (verschillende delen van de) kantorenmarkt een rol spelen. In het verdere onderzoek zal 'de kantorenmarkt' gebruikt worden als containerbegrip; wanneer een specifieke deelmarkt wordt bedoeld, zal dit expliciet genoemd worden.

3.2 Dynamiek en trends

De kantorenmarkt is geen statische markt (zoals weinig markten overigens), maar een dynamische markt, die constant in beweging is. In deze paragraaf zal ingegaan worden op de dynamiek op de kantorenmarkt om het belang ervan duidelijk te maken voor de rest van dit onderzoek.

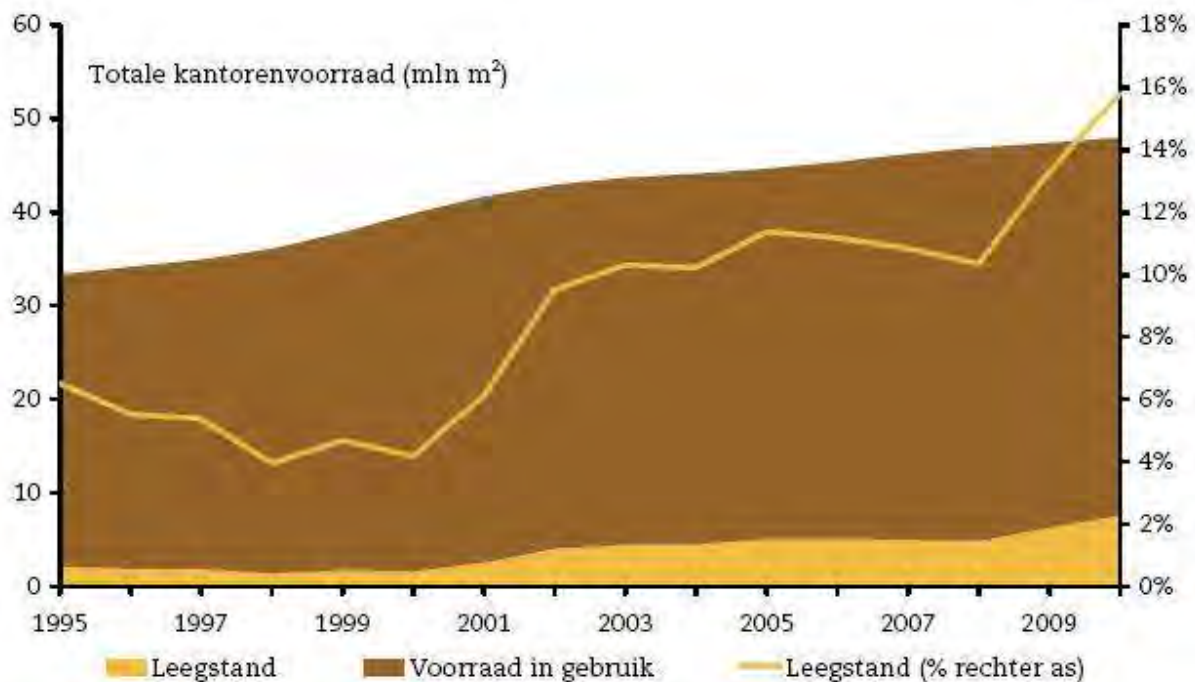
De dynamiek op de kantorenmarkt is onder te verdelen in een structurele dynamiek en een conjuncturele dynamiek (Breugelmans, 2010). Deze tweedeling wordt verder aangehouden.

3.2.1 Structurele dynamiek

De belangrijkste factor voor de ontwikkeling van de kantorenmarkt op de lange termijn vormt de werkgelegenheidsontwikkeling (Zuidema, 2010). Sinds de Tweede Wereldoorlog is de Nederlandse kantorenmarkt gegroeid door een stijging van de beroepsbevolking (Brounen & Eichholtz, 2004). Naast de stijging van de beroepsbevolking heeft ook de aard van de werkzaamheden invloed gehad op de dynamiek van de kantorenmarkt. De groei van kantoorgebonden werkgelegenheid valt historisch gezien ongeveer 2% hoger uit dan de groei van de overige werkgelegenheid (Bouwfonds, 2010). Er zijn in de afgelopen jaren dus steeds meer banen bijgekomen in de tertiaire sector, die vaak hun huisvesting vinden in kantoorpanden en daarmee de vraag hebben opgedreven (Zuidema, 2006).

De boven beschreven zaken verklaren voor een groot deel de structureel stijgende lijn van de kantorenvorraad die in gebruik is. Deze stijgende lijn is terug te zien in onderstaand

figuur 4). Verder geeft de figuur een goed overzicht van de ontwikkelingen van de absolute en de percentuele leegstand in de afgelopen vijftien jaar.



Figuur 4) Kantoreenvoorraad in gebruik en leegstand

Bron: Bak, Zuidema (2010)

De 'leegstandscurve' vertoont een minder rechtlijnig verloop en is ook niet direct te spiegelen aan de hoeveelheid voorraad in gebruik. Een van de oorzaken hiervan is van conjuncturele aard en zal hieronder beschreven worden.

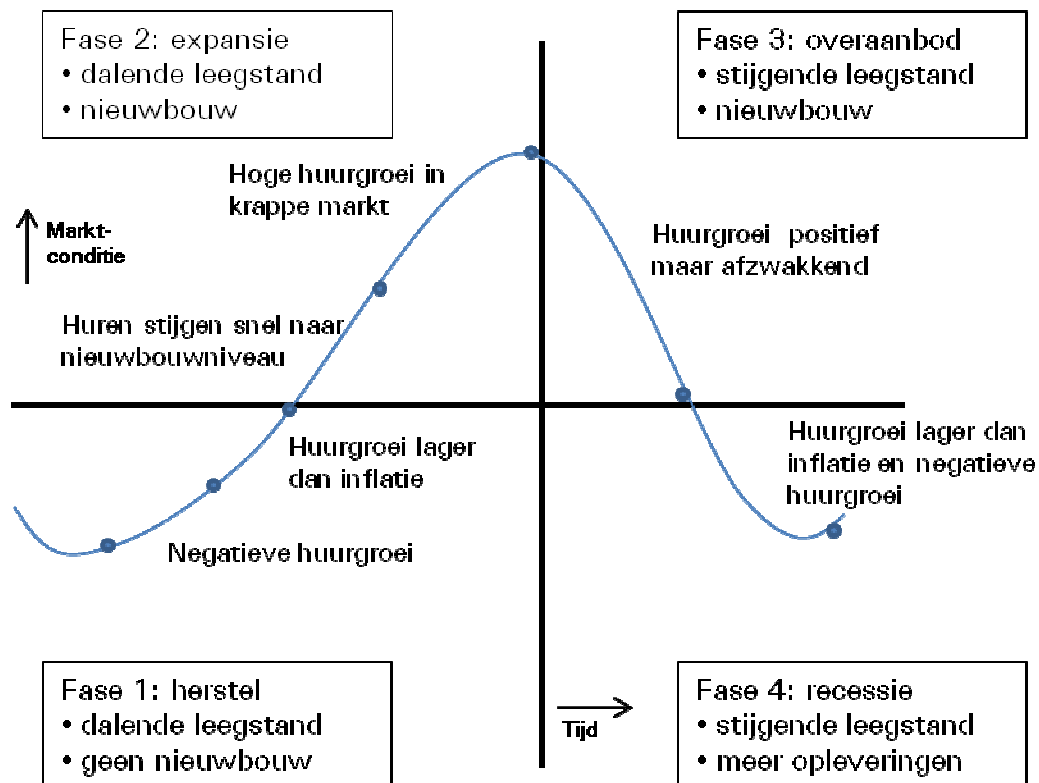
3.2.2 Conjuncturele dynamiek

Zoals al gezegd, is een deel van de dynamiek op de kantorenmarkt te koppelen aan economische schommelingen. Sterker nog: de kantorenmarkt heeft een sterker cyclisch karakter dan veel andere vastgoedmarkten zoals de woningmarkt en die van het industriële vastgoed (Vermaas, 2007). Verklaringen daarvoor zijn dat het industriële vastgoed een veel kortere bouwtijd heeft en de woningmarkt een stabielere vraag kent (Eichholtz, 1996).

De kantorenmarktcyclus verloopt dus sterk cyclisch, of zoals Zuidema zegt: *“De ondoorzichtigheid van de markt, gecombineerd met de conjunctuurgevoeligheid van de vraag naar kantoren en de lange bouwfase, heeft er toe geleid dat een duidelijke cyclus is waar te nemen op de kantorenmarkt ... perioden van grote schaarste en overaanbod wisselen elkaar af.”* (Zuidema, 2010, p.16). Volgens Korteweg (2006) kennen deze cycli vier verschillende fasen en 'herhalen' zich om de acht tot tien jaar. De te onderscheiden fasen zijn daarbij (*Idem.*):

- Fase 1: Herstel
- Fase 2: Expansie
- Fase 3: Overaanbod
- Fase 4: Recessie

Deze fasen zijn in onderstaand figuur 5) ook grafisch weergegeven.



Figuur 5) Fasen in de kantorenmarktcyclus

Bron: naar Kempen & Co (1998)

De periode van economisch herstel kent een hoge absolute leegstand, waardoor de huren door het overaanbod onder druk komen te staan. Er is sprake van een negatieve huurgroei; een positieve bijkomstigheid hiervan is dat de lage huurprijzen bijna geen drempelwerking meer hebben. Dit laatst genoemde in combinatie met de aantrekkende economie leidt tot een stijging in de huurprijzen, die verder versterkt wordt door het feit dat er nog nauwelijks nieuwbouw plaatsvindt (Breugelmans, 2010).

In de tweede fase is sprake van verdere economische expansie waardoor er steeds meer kantorenvraag komt (de leegstand daalt) en de huurprijzen verder stijgen. Wanneer de huren van bestaande panden de huren van nieuwbouwpanden benaderen, wordt het pas interessant voor projectontwikkelaars om nieuwe kantoren te gaan ontwikkelen. De cyclus van de kantorenmarkt volgt dus vertraagd de conjunctuurgolven van de economie op (Zuidema, 2010).

Eind fase twee begint de economische groei wat af te zwakken waardoor de vraag naar kantoren in de derde fase begint te dalen. Voor de projectontwikkelaars werd het pas rendabel om nieuwe kantoren te ontwikkelen toen de huurprijzen hoog waren, vlak voordat de economische groei afnam. Het tijdrovende bouwproces zorgt er echter voor dat de nieuw op te leveren kantoren 'te laat' komen en bijdragen aan het overaanbod (Zuidema, 2010). Het aanbod van kantoren is daarmee inelastisch. Het is in deze fase dat een steeds groter deel van de kantoren begint leeg te staan.

In de vierde fase is er sprake van een terugvallende economie. De leegstand loopt op. De vraag naar kantoren neemt af en het aanbod soms zelfs nog toe, wat leidt tot verlaagde huurprijzen. Door de lagere huurprijzen kunnen veel kantoorgebruikers doorstromen naar nieuwere kantoorlocaties en er ontstaat structurele leegstand in de verouderde kantoorpanden (Breugelmans, 2010). Hierover zal in paragraaf 3.4 nader worden gesproken.

3.2.3 Trends op de kantorenmarkt en de toekomstige vraag naar kantoren

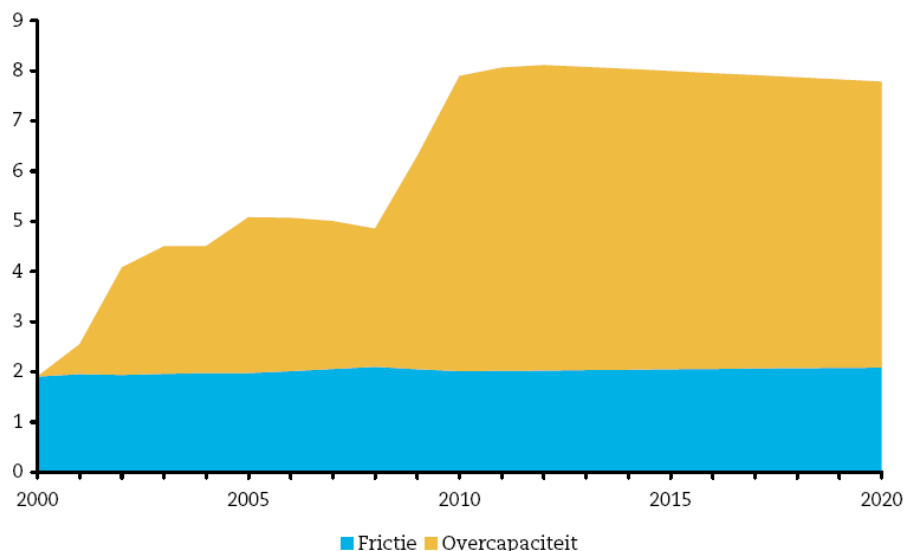
Tot zover is de kenmerkende dynamiek op de kantorenmarkt verduidelijkt en aangegeven hoe die vanuit een historisch perspectief te bekijken is. In dit gedeelte zal echter de blik naar de toekomst gericht worden. Hierbij is het belangrijk om te weten dat de belangrijkste factor in de kantorenvraag op de lange termijn de werkgelegenheidsontwikkeling is (Zuidema, 2010). Deze bepaalt, samen met het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer, de toekomstige vraag naar kantorenvorraad in gebruik (*Idem.*).

“De Nederlandse beroepsbevolking is aan het teruglopen en de verwachting is dat de beroepsbevolking op relatief korte termijn zelfs licht zal afnemen ... dit betekent een trendbreuk voor de kantorenmarkt die altijd is gekenmerkt door een hoge uitbreidingsvraag” (naar Zuidema, 2010, p.17). Daarbij komt de verwachting dat het aantal kantoorbanen verder gaat dalen, waarvan de lichte daling van 1,9% in 2009 ten opzichte van 2008 een voorbode is (DTZ Zadelhoff, 2010). Een licht positief effect van conjunctureel herstel wordt pas in 2011 verwacht (Bouwfonds, 2010). De geschetste werkgelegenheidsontwikkeling tekent zich op deze manier af als een negatieve bijdrage aan het leegstandsprobleem. Echter bepaald, zoals gezegd, niet alleen de werkgelegenheid de vraag op langere termijn naar kantoren, maar ook het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer. Helaas biedt deze weinig aanknopingspunten om de leegstand te verminderen. Steeds meer werkgevers zijn namelijk bereid om na te denken over nieuwe werkplekconcepten (DTZ Zadelhoff, 2010). Het toestaan van thuiswerken en rekening houden met de bezettingsgraad van het kantoor bij het afsluiten van een huurcontract, zijn vormen van dit 'nieuwe werken'. Zij hebben een dempend effect op de opname en verminderen de behoefte aan kantoormeters (*Idem.*). De opkomst van dit 'nieuwe werken' zorgt er dus voor dat het ruimtegebruik van de gemiddelde kantoorgebruiker afneemt. Gezien het feit dat de vraag naar kantoren op de lange termijn

een vermenigvuldiging is van het gemiddelde ruimtegebruik en de verwachte werkgelegenheidsgroei, wordt uit het bovenstaande duidelijk dat zij niet voor een hoge vraagstijging zullen zorgen.

Om een prognose voor de toekomst uit te kunnen spreken moet ook een raming worden gemaakt van de ontwikkeling in de totale kantorenvoorraad. In het EIB-rapport van Matthieu Zuidema wordt een dergelijke raming gedaan, die als uitgangspunt voor de marktontwikkeling verschillende scenario's uit het CPB rapport 'Welvaart en Leefomgeving' (2006) neemt. Binnen dit onderzoek zullen alleen de uitkomststrichtingen van deze raming worden vermeld. Zo blijkt de overcapaciteit (dat het verschil is tussen de toekomstige totale kantorenvoorraad en de toekomstige vraag) in 2020 zelfs in het meest gunstige scenario circa 3,4 miljoen m² te zijn bij een totale leegstand van 5,6 miljoen m² (Zuidema, 2010, p.22). In het ongunstigste geval loopt het structurele overaanbod op tot circa 6,0 miljoen m² bij een totale leegstand van 8,1 miljoen m² (*Idem.*). Een andere opmerkelijke uitkomst is dat: *"het meest gunstige scenario vanuit economisch perspectief voor de kantorenleegstand het meest ongunstige scenario is. Het geeft de tegengestelde dynamiek in de kantorenmarkt en het effect op de leegstand duidelijk weer."* (Zuidema, 2010, p.22).

In figuur 6) is het verleden en de verwachtingen over de leegstand grafisch weergegeven, waarin ook onderscheid wordt gemaakt tussen de frictieleegstand en de overcapaciteit. Deze prognose is puur indicatief en is gebaseerd op het lange termijn scenario 'transatlantic market' uit de studie van het CPB Welvaart en Leefomgeving.



Figuur 6) Ontwikkeling van de leegstand, onderverdeeld naar frictieleegstand en overcapaciteit in miljoen vierkante meter

Bron: Bak, CPB, EIB in (Zuidema, 2010, p.21)

Als er in een kantoorgebouw leegstand is, betekent dit niet altijd dat het gehele gebouw leeg staat. In veruit de meeste gevallen betreft de leegstand een onderbezetting van een pand, waarbij soms delen van het pand wel zijn verhuurd (Zuidema, 2010). Deze vorm van

leegstand wordt ook wel partiële leegstand genoemd (Korteweg, 2002). Al met al schetsen de verwachte ontwikkelingen een grauw beeld voor de leegstandsontwikkelingen in de toekomst. Voor wie dit grauwe beeld van belang is zal in de volgende paragraaf beschreven worden.

3.3 Actoren op de kantorenmarkt

Tot nu toe is in dit hoofdstuk duidelijk gemaakt hoe de structuur van de kantorenmarkt eruit ziet en welke dynamiek en trends er zijn waar te nemen. In deze paragraaf zal beschreven worden welke verschillende actoren betrokken zijn bij de kantorenmarkt en hoe zij betrokken zijn bij de leegstand. Bij de publieke actoren zal ook stilgestaan worden bij het beleid. De actoren die besproken worden zijn onder te verdelen in de volgende categorieën:

- Beleggers
- Gebruikers
- Bouw en ontwikkelaars
- Financiers
- Gemeenten
- Rijk en Provincies

Deze opsomming is niet uitputtend of wederzijds uitsluitend, maar komt wel tegemoet aan de belangrijkste actoren.

3.3.1 Beleggers

Het merendeel van de kantoren is in eigendom van beleggers en dat maakt de beleggers direct een van de belangrijkste actoren op de kantorenmarkt. Voor hen is leegstand een probleem, omdat zij handelen met een winstoogmerk. Leegstaande kantoren brengen geen huuropbrengsten op, wat het rendement van het kantoor vermindert. Daarnaast loopt de waarde van de investering terug wanneer, door leegstand, het kantoorpand slecht wordt onderhouden (Kurver, 2008). Om dit te ondervatten eisen beleggers bij de koop van een project nog al eens een verhuurgarantie van verkopende partij (Hermans, 1994).

Beleggers ervaren echter de leegstand niet altijd als een probleem (Zuidema, 2010). Gek genoeg drukt de leegstand dus niet hard genoeg op rendement om deze private partijen tot handelen over te laten gaan. Er is geen 'sense of urgency' en vaak nauwelijks sprake van een besef van maatschappelijk belang bij de private eigenaren (Taskforce Transformatie, 2010).

Dit kan deels verklaart worden door het feit dat de kosten van de leegstaande kantoren fiscaal mogen worden weggestreept tegen de winst die gemaakt wordt op andere panden (*Idem.*). Leegstand is dus fiscaal gezien voordelig voor een belegger, die wel inkomsten heeft uit andere verhuurde (delen van) kantoren.

Dit laatste is vaak het geval. Vaak wordt de leegstand in kantoorpand X gecompenseerd door de inkomsten uit kantoorpand Y uit dezelfde portefeuille. Als uit de gehele portefeuille een acceptabel rendement komt, nemen de beleggers de leegstand vaak voor lief (Zuidema, 2010). Daarbij komt dat de beslissingen over deze enorm waardevolle portefeuilles vaak worden gemaakt in hoofdkantoren in bijvoorbeeld Londen of New York, waar de kennis van de lokale Nederlandse markt klein is (OGA, 2009).

Verder doet de leegstand in de kantorenpanden weinig af aan de speculatieve waarde van het pand. Veel beleggers zien investeringen in de stenen van kantorenpanden nog steeds als een goede investering (Bouwfonds, 2010). Het is een 'self fulfilling prophecy'; door de hoge vraag naar kantorenpanden blijven de prijzen hoog en kunnen er nog steeds mooie winsten behaald worden met de panden, ongeacht de leegstand die er misschien in plaatsvindt.

3.3.2 Gebruikers

Een andere actor op de kantorenmarkt zijn de gebruikers van een kantoorpand. Zij zijn minder direct betrokken bij de leegstand, maar zij maken de problemen op de kantorenmarkt wel manifest (Korteweg, 2002). Het zijn namelijk de gebruikers, die bepalen welke eisen gesteld worden aan een pand en daarmee ook grotendeels bepalen wat de economische levensduur van een pand is. Ook zijn het de gebruikers die de leegstaande panden verlaten of mijden (*Idem.*). Bij overaanbod van nieuwbouw kunnen de gebruikers doorstromen van bestaande bouw naar nieuwbouw. De relatie tussen het pand en de gebruikers is daarmee *"ingebed in een complex systeem waarin productie, exploitatie en beheer en gebruik van de kantoorruimte aan de orde zijn"* (Korteweg, 2002, p. 13-14). De eisen die de gebruikers aan de panden stellen, stijgen gestaag naarmate de tijd vordert (de Boer, 1985). Dit wordt aangewakkerd door de (technische) ontwikkelingen die een jong pand vaak aantrekkelijker maken dan een ouder pand. De technische levensduur van een pand overschrijdt de economische levensduur (die voornamelijk door de gebruikers wordt bepaald) waarbij er voorwaarden ontstaan voor (structurele) leegstand. Hierover zal in paragraaf 3.4 nader worden gesproken.

3.3.3 Bouw en ontwikkelaars

De bouw en de ontwikkelaars zijn betrokken bij de kantorenmarkt omdat zij de fysieke kantoorpanden opleveren. Zij ondervinden echter weinig hinder van leegstand, omdat er veel vraag is naar fysieke panden (Bouwfonds, 2010). De leegstand doet zich vaak pas voor wanneer de ontwikkelaars het pand hebben verkocht en daarmee al geen eigenaar meer zijn. Hoewel zij weinig hinder hebben van de leegstand, hebben zij wel een noemenswaardige rol gespeeld bij het ontstaan ervan (Zuidema, 2010). Zij hebben sterk bijgedragen aan het overaanbod, door het laten ontstaan van een soort premie die veelvuldig is ingezet om nieuwbouwprojecten voor gebruikers aantrekkelijk te maken (Zuidema, 2010, p.27). Deze premie bestaat uit het verschil tussen de beleggingswaarde enerzijds en de bouwkosten en grondkosten anderzijds. De premie is door de grote beleggingsvraag naar kantoren (en daarmee een hoge beleggingswaarde) veelal positief geweest. Beleggers zijn dus bereid geweest om steeds meer te betalen voor een verhuurd nieuw kantoor (Zuidema, 2010, p.27). In veel gevallen van nieuwbouw bracht de verhuizing een besparing in huisvestingskosten met zich mee en werd de verhuizing ook een rationele beslissing (*Idem.*). Door de rol in het ontstaan van het overaanbod zouden de bouw en de ontwikkelaars ook een rol kunnen spelen in het beslechten van het probleem (Zuidema, 2010). Zij zijn volgens enkelen van cruciaal belang vanwege de hoge mate van expertise bij het ontwikkelen van grote objecten en complexen. Dit maakt ze een goede partner in mogelijke herstructureringsprojecten (Harmsen & van der Waal, 2008).

3.3.4 Financiers

De rol van financiers op de kantorenmarkt is opgenomen als categorie vanwege hun nadrukkelijke aanwezigheid in het huidige economische klimaat. Het voornaamste verschil tussen financiers en beleggers is dat financiers winst maken door een vergoeding voor het geleende geld te vragen en beleggers speculeren op de waardestijging van een pand, zodat zij het met winst kunnen verkopen. Financiers hebben in de hoogtijdagen tot meer dan 70% van de kantoorbeleggingen gefinancierd met vreemd vermogen (Zuidema, 2010, p.26). De kredietcrisis is deels ontstaan door het verkeerd waarden van de risico's die hiermee gepaard gingen (*Idem.*). Het risicoprofiel is flink toegenomen door een druk op de waarde van de panden en het risicoprofiel neemt nog verder toe wanneer er leegstand in een pand plaatsvindt. Dit zet de bedrijfsvoering van banken onder druk (*Idem.*). De banken en de beleggers hebben een status quo laten ontstaan waarbij zowel de beleggers als de banken niet zijn gebaat bij afwaardering van de panden (Zuidema, 2010, p.27). Daarnaast zijn door de gevolgen van de kredietcrisis de financiers terughoudend met het verstrekken van nieuwe financieringen ten behoeve van herontwikkeling of transformatie van lege panden. Dit allen komt de leegstand zeker op de korte termijn, niet ten goede (Zuidema, 2010). Dat de

financiers terughoudend zijn is niet alleen door eigen inzicht. Zoals al eerder gezegd heeft het verkeerd waarden van risico's - die het beleggen in vastgoed met zich meebrengen - de kredietcrisis deels veroorzaakt. Dit heeft ook de Europese Unie ingezien waarna zij met verscherpingen is gekomen voor de Basel-afspraken. In de Basel-afspraken worden strengere kapitaal en liquiditeitseisen vastgesteld voor banken, om toekomstige financiële crises te voorkomen (FGH Bank, 2011).

3.3.5 De publieke sector ingeleid

Voordat er verder gegaan zal worden met het bespreken van de publieke actoren (gemeenten, provincies en het rijk) worden deze actoren en hun handelen gekoppeld aan het conceptuele kader zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk. In dit onderzoek is het niet de bedoeling om het Nederlandse kantorenmarktbeleid te vergelijken met de kantorenmarkt in verschillende buitenland. Een oppervlakkige vergelijking met het buitenland biedt echter wel een goed startpunt om de achtergrond van de verschillen in beleid en marktwerking te beginnen.

In landen als Amerika en Engeland is er veel meer ruimte in het beleid voor initiatief van de burgers zelf om tot een wenselijke ruimtelijke inrichting te komen (*Idem.*). In Nederland wordt het ruimtelijk beleid sterk gedomineerd door de invloed van overheidsinstanties. Het initiatief voor het veranderen van de ruimtelijke inrichting wordt daarmee veelal uit de handen van de burgers genomen en geconcentreerd in de handen van enkele overheidsinstanties (Needham, 2005).

Het verschil tussen Nederland en bijvoorbeeld Engeland is deels te verklaren door het gevoerde beleid en deels door de marktwerking in de landen. Hoe een markt werkt, wordt beïnvloed door de rechten die betrekking hebben op 'onroerende zaken' (Buitelaar & Needham, 2007). Hierbij is er een verschil tussen het toe (laten) passen van privaatrecht (marktstructurering) of het toe (laten) passen van publiekrecht (marktregulering). Hoewel er vele verschillen zijn, zijn beide 'typen' rechten ontsprongen uit een gezamenlijke basis. Namelijk de behoefte van de overheid om in te grijpen op de markt van onroerende zaken. Want wanneer iedereen gebouwen en grond gebruikt naar eigen goeddunken, is de uitkomst lang niet altijd wat voor de samenleving als geheel wenselijk is (Needham, 2005). Een bepaalde hoeveelheid rechten is nodig om een markt goed te laten functioneren, het marktverkeer werkt beter met regels (Needham, 2004).

Als een markt dus beter opereert met regels, hoe kan dan bepaald worden welke van de vele regels de markt 'het beste' stuurt? Hoe wordt bepaald welke beleidsvorm het meest efficiënt is? Dat kan door het becijferen van de (minste) kosten (Needham, 2005.). Waarbij de efficiëntie wordt bepaald door de verhouding tussen de baten en de lasten. Niet alleen de kosten van een maatregelen moeten dus bekend zijn, maar ook de baten. Voor de baten kan

er gekeken worden naar in hoeverre de doeleinden behaald worden bij de verschillende alternatieven. Een erg goedkope oplossing, die erg veel doeleinden behaalt, hoeft daarmee niet direct 'goed' te zijn, wanneer je ook rekening wilt houden met verdelingsvraagstukken. Niet elke maatregel verdeelt de kosten en/of baten altijd gelijk over de maatschappij (Needham, 2005). Het is dus de vraag hoe je ontwikkelingen zodanig kunt sturen dat de uitkomst zowel efficiënt als effectief is. Daarnaast moet ook rekening gehouden worden met verdelingsvraagstukken. Hiermee worden dus drie criteria voor ingrijpen op de marktordening van de kantorenmarkt zichtbaar (*Idem.*):

- De effectiviteit in het bereiken van de gewenste ruimtelijke inrichting
- De efficiëntie waarmee schaarse economische middelen worden gebruikt
- De verdeling van de gevolgen over verschillende sociale groeperingen

Uit deze uitgangspunten wordt duidelijk dat een 'goede' maatregel een maatregel is die van vele alternatieven het meest efficiënt is om zoveel mogelijk doeleinden te behalen, en daarbij rekening houdt met verdelingsvraagstukken.

Nu de publieke actoren en het belang van hun handelen beter ingebed zijn in het kader van de institutionele economie zal nog een korte voorgeschiedenis gegeven worden van de rol van de overheid als actor op de kantorenmarkt. Deze rol van de overheid is namelijk typisch voor de kantorenmarkt. In het verleden is er namelijk nauwelijks beleid geweest voor de kantorenmarkt (Winter, 2011). Hierin onderscheidt de kantorenvastgoedmarkt zich van vele andere vastgoedmarkten. Zo is er door de overheid op de winkelvastgoedmarkt voor gekozen om in het belang van de consument -die graag winkels in zijn nabijheid heeft- een beleid te voeren, dat restrictief was ten aanzien van nieuwbouw en gericht was op het behouden van bestaande locaties (van der Krabben, 2009). Dit is in samenspraak met de private actoren op die markt gebeurd. Op de kantorenmarkt lijkt er vanuit de private partijen geen behoefte te zijn geweest aan sturing, waardoor de overheid de kantorenmarkt dus heel lang 'onbeheerd' heeft gelaten. Wanneer daar nu op terug gekeken wordt is dat typisch voor de kantorenvastgoedmarkt. De overheid heeft zich gerealiseerd dat specifiek beleid voor de kantorenmarkt, in navolging van andere vastgoedmarkten, nodig is. Dit zal onder de volgende twee koppen verduidelijkt worden.

3.3.6 Gemeenten

Deze publieke actor is vanuit het ruimtelijk ordeningsprincipe verantwoordelijk voor de kantoorlocaties binnen de eigen gemeentegrenzen en is daarmee direct betrokken bij de kantorenmarkt. Het kantorenmarktbeleid wordt voornamelijk gevoerd op het gemeentelijke niveau.

De leegstand is voor de gemeente een probleem om twee verschillende redenen. De eerste reden is dat de leegstand het imago van de stad en de veiligheid/levendigheid van het gebied met veel leegstand niet ten goede komt (Ploeger et al., 2007). De leefbaarheid en het maatschappelijk belang komen in het geding en de gemeente dient dan in te grijpen (Zonneveld, 2010). De tweede reden is derving van inkomsten. Uitgifte en exploitatie van kantoorlocaties genereren inkomsten voor een gemeente. Deze inkomsten worden gedempt wanneer nieuw geplande kantoorlocaties niet meer ontwikkeld kunnen worden vanwege het enorme overaanbod. De gemeente heeft last van een 'dubbele-petten-problematiek' aangezien het aan de ene kant de leegstand wil verminderen, maar aan de andere kant ook de winstgevende uitgifte/exploitatie van kantoorlocaties nodig heeft om de gemeentelijke balans in evenwicht te houden. Daarnaast heeft het aantrekken van kantoren, naast de grond- of exploitatiekosten, ook nog een ander positief financieel effect: de komst van werkgelegenheid en de daarover betaalde belastingen in de gemeente. Dit heeft er zelfs voor gezorgd dat gemeenten elkaar zijn gaan beconcurreren op het aantrekken van bedrijven en de uitgifte van grond (Zuidema, 2010). Dit dilemma zorgt ervoor dat er nog steeds een enorme plancapaciteit is voor kantoorontwikkelingen. Volgens Neprom is het zo schrijnend dat de gezamenlijke gemeenten, zelfs nu nog, een planvoorraad ter grote van de totale huidige leegstand hebben (Zuidema, 2010, p. 28). Wanneer dit uitgevoerd zou worden zonder toename van de netto kantorenvraag (wat onwaarschijnlijk is), zou het uitvoeren van de plannen tot een verdubbeling van de leegstand leiden (*Idem.*)! De concurrentie tussen gemeenten moet echter wel in perspectief geplaatst worden. Slechts een vijfde deel van de gemeente-inkomsten betreft eigen inkomsten zoals de onroerendezaakbelasting. Het overgrote deel komt van de nationale overheid. "Deze herverdeling zorgt er wel voor dat het aantrekken van toegevoegde investeringen voor grootschalige infrastructuur of economische ontwikkeling hoog op de agenda van de gemeenten staat" (Nicis, 2010, p. 28). In die zin concurreren ze met elkaar (Lambrechts et al., 2008).

Nu het duidelijk is met welke dilemma's de gemeente te maken krijgt binnen de kantorenmarkt, zal gekeken worden naar de (beleidsmatige) instrumenten die de gemeente heeft om de kantorenmarkt in de juiste richting te sturen. Het huidige kantorenbeleid wordt voor het grootste gedeelte bepaald door het gemeentelijke bestemmingsplan. In het bestemmingsplan wordt door de gemeente, middels voorwaardelijke verboden, gestuurd (Needham, 2005). Er wordt duidelijk gemaakt waar wel en waar geen kantoren mogen

komen. Dit resulteert in een uitgiftebeleid dat per gemeente kan verschillen (van Westerop et al., 2010). Voor het bouwen van een kantoor moet verplicht een bouwvergunning aangevraagd worden, waarbij getoetst wordt aan het bestemmingsplan (Buuren et al., 2009). Dit is de juridisch bindende basis van elke kantoorontwikkeling en zorgt ervoor dat de gemeente de mogelijkheid heeft om het aanbod van kantoren te sturen.

Naast het aangeven van verboden in het bestemmingsplan heeft de gemeente ook nog andere instrumenten tot zijn beschikking. Zo kan de gemeente ook een rol als intermediair op zich nemen (Ploeger et al., 2007). De samenwerking tussen private en publieke partijen op de kantorenmarkt verloopt nog lang niet optimaal (IVBN, 2010). De marktpartijen hebben weinig contact met de gemeente en weten bijvoorbeeld niet wat voor mogelijkheden er zijn voor een leegstaand pand (Breugelmans, 2010). De communicatie verloopt dus slecht (Harmsen & van der Waal, 2008). De gemeente kan als maatschappelijk belanghebbende een dialoog beginnen met de private partijen en een breed gedragen basis creëren voor oplossingsrichtingen.

Verder kan de gemeente de kantorenmarkt in de gewenste richting sturen door middel van stimulering en ontmoediging. De gemeente kan gewenste ontwikkelingen stimuleren door middel van subsidies en ongewenste ontwikkelingen ontmoedigen door boetes. Voor dit laatste is onlangs de juridische basis versterkt met de nieuwe kraak- en leegstandswet, waardoor het mogelijk wordt om de eigenaren van leegstaande panden te beboeten (Taskforce Transformatie, 2010). Uit de Taskforce Transformatie is echter gebleken dat de hoogte van de boetes niet in verhouding staat tot de kosten die moeten worden gemaakt alvorens over gegaan kan worden tot inning van dit bedrag (*Idem.*). Voor het geven van stimulerende prikkels worden in het verslag ook aanbevelingen gedaan, zoals het afschaffen van overdrachtsbelasting bij transformatie van bestaand vastgoed (*Idem.*). Onlangs is de overdrachtbelasting voor het kopen van een huis (tijdelijk) verlaagd van 6% naar 2%, de kantorenmarkt zou kunnen volgen.

Een probleem voor de gemeente is echter, dat veel van de kantoorpanden eigendom zijn van andere (private) partijen. En gemeenten geven aan het lastig te vinden in te grijpen in privaat eigendom (Harmsen & van der Waal, 2008). Als paardenmiddel zou de gemeente kunnen kijken naar instrumenten voor onteigening.

3.3.7 Rijk en Provincies

Onder deze subkop zal, op een zelfde manier als hierboven, gekeken worden naar de relatie tussen het Rijk en de provincies en de kantorenmarkt. Het zwaartepunt ligt echter op het gemeentelijke niveau; daarom zal de beschrijving kort zijn.

Het Rijk heeft de wetgevende macht in handen om invloed uit te oefenen op de leegstaande kantoren (Limburg, 2007). Het Rijk voorziet in kadergevende wetgeving omtrent de

kantorenmarkt, zoals de wet Ruimtelijke Ordening uit januari 2008. Verder worden er op dit hoogste niveau nieuwe wetten aangenomen, zoals kort geleden de nieuwe kraak- en leegstandswet. Deze wet geldt voor het hele land, maar het Rijk laat de uitvoering over aan de individuele gemeenten. In de wet Ruimtelijke Ordening van januari 2008 is de mogelijkheid opgenomen voor het Rijk om via de provincies de gemeentelijke bestemmingsplannen te wijzigen (van Buuren, 2009). Deze mogelijkheid kan alleen uitgevoerd worden wanneer het gaat om zaken met een overduidelijk nationaal karakter. Specifiek voor de kantorenmarkt is er onlangs een 'kantorentop' gehouden waarin de rol van de overheid bij het oplossen van de leegstandsproblematiek werd besproken (VROM, 2010). Uit deze kantorentop is een actieprogramma naar voren gekomen waarin het belang van passend beleid is onderstreept (*Idem.*).

De provincies hebben de mogelijkheid om middels de wet Ruimtelijke Ordening van januari 2008 ervoor te zorgen dat de gemeentelijke bestemmingsplannen in overeenstemming zijn met de geldende provinciale structuurvisie (van Buuren, 2009). Deze mogelijkheid kan echter alleen worden gebruikt wanneer het om duidelijke provinciale belangen gaat, die opgenomen zijn in de geldende structuurvisie. In tegenstelling tot het Rijk, spelen de provincies al een iets actievere rol op de kantorenmarkt. Bijvoorbeeld door de rol van intermediair (zoals die ook beschreven is onder de subkop 'gemeenten') op zich te nemen in bijvoorbeeld grootstedelijke gebieden. Daarnaast zijn er ook provincies, die de leegstandsproblematiek in de betrokken gemeenten willen sturen met een provinciale kantorenvisie, zoals de provincie Zuid-Holland. In navolging van de bedrijvensvastgoedmarkt zijn er ook mogelijkheden vanuit de provincie om de SER-ladder toe te passen. Dit komt erop neer dat er pas overgegaan mag worden tot nieuwbouw wanneer er niet op een andere manier aan de ruimtevraag kan worden voldaan. Over het nut en de noodzaak van de SER-ladder als instrument voor de kantorenmarkt zal in de uitwerking van het empirisch onderzoek nog aandacht worden besteed.

3.4 Kenmerken van de leegstand

In navolging van paragraaf 1.1 over de structuur van de kantorenmarkt, zal in deze paragraaf gekeken worden naar de structuur van de leegstand. Vooralsnog is het begrip 'leegstand' gebruikt als een overkoepelend begrip voor de problematiek omtrent leegstaande kantoren op de Nederlandse markt. Maar er zijn echter verschillende vormen van leegstand te onderscheiden, die elk verschillende oorzaken en gevolgen hebben. In het belang van dit onderzoek wordt dan ook onderscheid gemaakt tussen:

- Aanvang leegstand
- Frictie leegstand
- Conjuncturele leegstand
- Structurele leegstand

Daarnaast zullen er nog enkele andere kenmerken besproken worden zoals de leegstand naar bouwjaar en eigendom. Met leegstand wordt het verhuurbare aanbod van kantoorruimten dat niet verhuurd is bedoeld.

3.4.1 Aanvang leegstand

Wanneer een kantoorpand wordt opgeleverd op de markt, meldt er zich niet altijd direct een huurder. Dit hoeft geen teken van een ongezonde markt te zijn. Kantoorgebruikers willen geen overhaaste beslissingen nemen en bijvoorbeeld ook andere panden overwegen en het pand pas na afronding van binnen bekijken. Deze vorm van leegstand wordt door de eigenaren niet als problematisch gezien wanneer er binnen één jaar een huurder wordt gevonden (Breugelmans, 2010) en betreft, gerekend over laag- en hoogconjunctuur circa 1 tot 2 procent van de totale kantorenvorraad (Hek et al., 2004).

3.4.2 Frictie leegstand

Voor een gezonde kantorenmarkt wordt frictieleegstand als gewenst gezien. Daarbij wordt vaak een streefpercentage van circa 5% van de voorraad aangehouden (Zonneveld, 2010). Deze vorm van leegstand biedt ruimte aan de natuurlijke verhuizingen van bedrijven zoals bij ruimtegebrek door groei van het bedrijf (Remøy et al., 2007). Frictieleegstand ontstaat dus wanneer er verhuisbewegingen zijn en er een tijdsdiscrepantie is tussen het vertrek van de vorige huurder en het betrekken van een nieuwe huurder. Het tijdsverschil tussen de bewegingen mag niet meer dan één jaar zijn, wil het nog als frictie- of mutatieleegstand aangeduid kunnen worden (Keeris & Koppels, 2006). In de afgelopen jaren is de gemiddelde duur van huurcontracten gedaald (Breugelmans, 2010), wat betekent dat er vaker verhuisbewegingen zijn en het aandeel frictieleegstand in de totale leegstand is gegroeid. Deze toegenomen leegstand wordt echter niet als een probleem gezien omdat het inherent is aan de werking van de kantorenmarkt (Keeris, 2007).

3.4.3 Conjuncturele leegstand

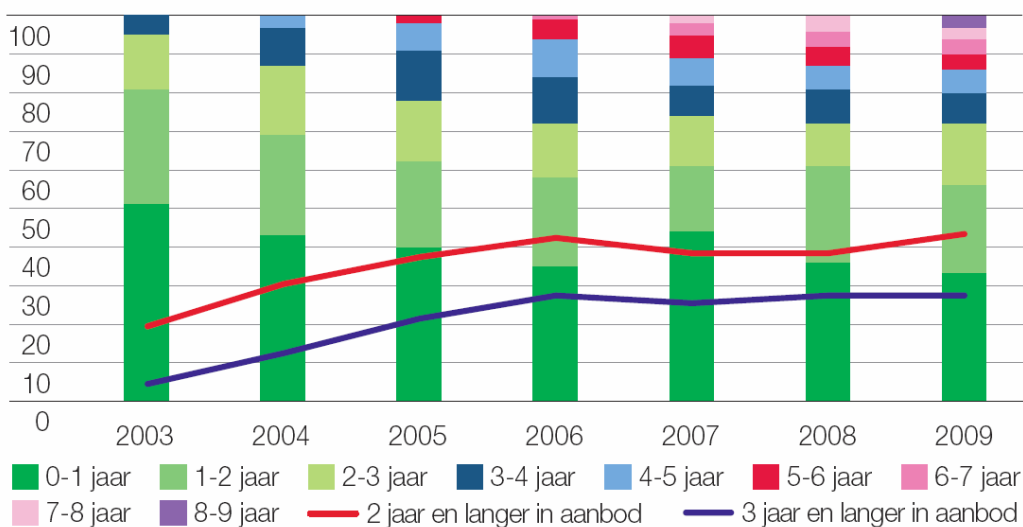
De mate van leegstand hangt ook samen met het economische klimaat. In paragraaf 3.1 is uitgebreid ingegaan op de dynamiek op de kantorenmarkt en de leegstand daarin. Voor de volledigheid is de 'conjuncturele leegstandsvorm' hier ook kort opgenomen. Het economische klimaat bepaalt de werkgelegenheidsontwikkeling en deze

werkgelegenheidsontwikkeling bepaalt voor een groot deel de vraag naar kantoren en heeft daarmee ook invloed op de mate van leegstand (Zuidema, 2010). Conjuncturele leegstand is daarmee van tijdelijke aard en zal (theoretisch) zichzelf grotendeels weer oplossen wanneer de economie aantrekt.

3.4.4 Structurele leegstand

Tot zover is er gesproken over vormen van leegstand die niet direct problematisch zijn en het lijkt misschien allemaal mee te vallen. Maar is wel degelijk een bepaalde vorm van leegstand die voor problemen zorgt. De wortel van het leegstandsprobleem is namelijk de leegstand met een structurele aard. Wanneer gebouwen langer dan drie opeenvolgende jaren leeg staan behoren zij tot de structurele leegstand (DTZ Zadelhoff, 2010). De actuele structurele leegstand laat maar een deel van het probleem zien. Wanneer er weinig vraag naar kantoorpanden is, zullen er ook weinig panden (opnieuw) in gebruik genomen worden. De vraag naar kantoren blijft momenteel achter op het aanbod, waardoor het waarschijnlijk wordt dat panden, die nu 2 jaar leegstaan, door de achterblijvende vraag binnen een jaar ook bij de structurele leegstaand horen. Alleen kijken naar de actuele structurele leegstand geeft dus geen volledig beeld, ook de achterblijvende opname van kantoren die het probleem in de toekomst waarschijnlijk gaan vergroten dient te worden meegenomen in de leegstandsproblematiek (IVBN, 2010). Dit zorgt ervoor dat het aanbod steeds sneller veroudert (DTZ Zadelhoff, 2010). Dit alles schetst een negatieve ontwikkeling voor de toekomst. Om een indicatie te geven van het meerjarige aanbod van kantoorruimten is figuur 7) hieronder opgenomen.

Verloop meerjarig aanbod (%)



Figuur 7)

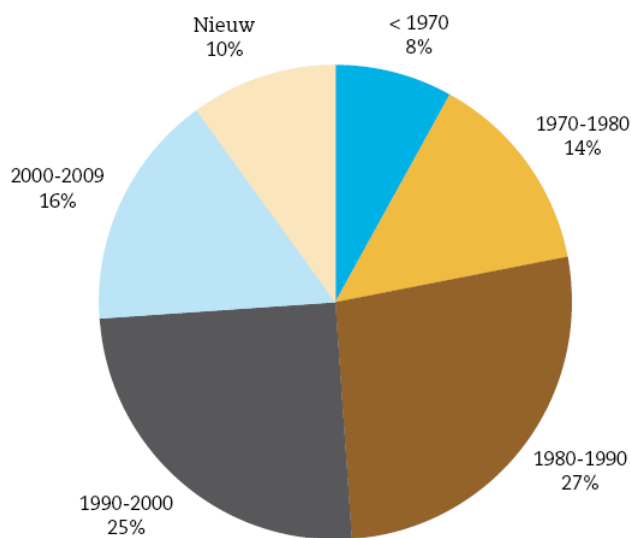
Verloop van meerjarig aanbod op de kantorenmarkt

Bron: DTZ Zadelhoff, 2010, p.8

Het aanbod dat een gradatie van groen heeft kan gezien worden als aanvang-, frictie- en conjuncturele leegstand. Bij de andere kleuren betreft het structurele leegstand. In 2003 was er nog nauwelijks structurele leegstand, vanaf 2005 worden de eerste panden zichtbaar die al langer dan vijf jaar leeg staan. Naarmate de tijd vordert verouderd het aanbod. In 2009 is zelfs voor het eerst de categorie van acht tot negen jaar leegstaande gebouwen zichtbaar! Uit de figuur 7) is op de maken dat in 2009 circa 28% van de leegstand van structurele aard is (DTZ Zadelhoff, 2010), zonder verbetering van de opname of onttrekking aan het aanbod kan dit eind 2010 oplopen tot maar liefst 44% (*Idem.*)! De structureel leegstaande gebouwen voldoen mogelijk niet meer aan de hedendaagse eisen van gebruikers zoals multi-modale bereikbaarheid, duurzaamheid van het gebouw en een centrale ligging. Dit maakt de panden moeilijk verhuurbaar. Wanneer veel structureel leegstaande gebouwen zijn geclusterd op één locatie spreekt men van 'locationele leegstand'; de locatie voldoet niet meer aan de eisen van de gebruikers (Muller, 2008).

3.4.5 Leegstand naar bouwjaar

Het containerbegrip leegstand kan ook anders gecategoriseerd worden dan naar verschillende vormen van leegstand. Een uitsplitsing van de leegstand naar bouwjaar is daar een voorbeeld van. In onderstaande figuur 8) is dit grafisch weergegeven.



Figuur 8) Leegstand naar bouwjaar

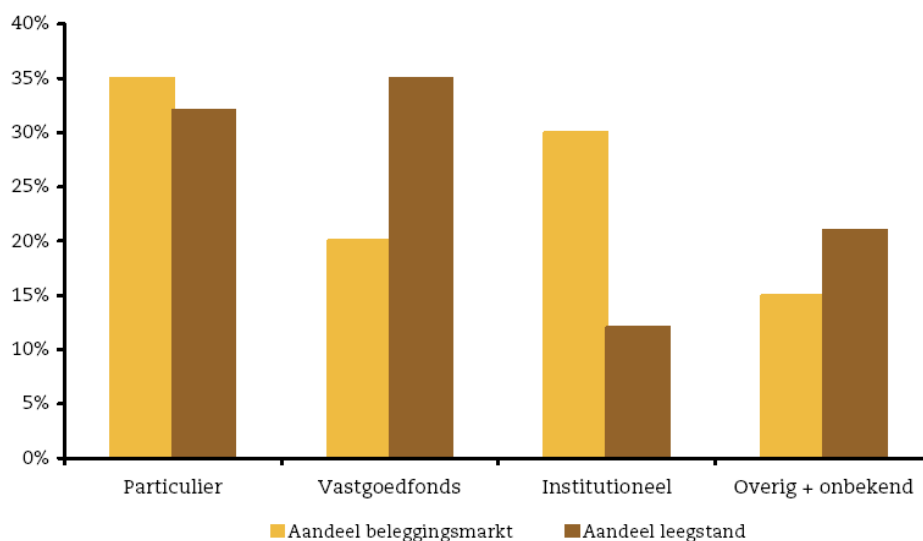
Bron: DTZ, Dynamis (Zuidema, 2010, p.33)

Voor kantoren wordt vaak een bouwtechnische en financiële afschrijvingstermijn van veertig jaar gehanteerd (Zuidema, 2010). Uit de figuur blijkt dat maar liefst circa 80% van de totale leegstand gesitueerd is in gebouwen die jonger zijn dan dertig jaar. Gezien de veertigjarige afschrijvingstermijn zullen veel van die leegstaande panden door de eigenaar nog als economisch rendabel gezien worden. Verder blijkt uit de figuur dat er meer vierkante meters

in nieuwe gebouwen leegstaan dan in gebouwen van voor 1970. Dit is omdat deze gebouwen veelal op gewilde centrumlocaties staan (DTZ Zadelhoff, 2010). Tien procent van de totale leegstand betreft verhuurbaar aanbod in nieuwe panden. Het zijn veelal kantoren die in 'overloop' regio's of op andere minder gewilde locaties zijn gebouwd (Zuidema, 2010). Over de relatie tussen locatie en leegstand zal in de volgende paragraaf verder worden ingegaan.

3.4.6 Leegstand naar eigenaar

Een andere categorisatie van leegstand is een onderverdeling naar eigendom. Hieruit wordt duidelijk wie nou eigenlijk de (juridische) eigenaar is van het probleem. In onderstaande figuur 9) is dit grafisch weergegeven.



Figuur 9) Leegstand naar eigendom Bron: Jones Lang LaSalle, Bak in (Zuidema, 2010, p.29)

Uit de figuur blijkt dat het grootste gedeelte van de leegstand, in overeenkomst met de verhoudingen in het eigenaarschap van de totale voorraad, in eigendom is van beleggers. Verder wordt duidelijk dat onevenredig veel leegstand in handen is van vastgoedfondsen en relatief weinig in handen van institutionele beleggers. Dit is deels te verklaren door het risicoprofiel waar de verschillende beleggers mee werken (Zuidema, 2010). Institutionele beleggers vertonen vaak risicomijdend gedrag en investeren vaak in kwalitatief goede kantoren en locaties waar weinig leegstand is. Meer opportunistische beleggers in indirecte vastgoedfondsen opereren vaak veel risicovoller en gaan leegstand daarbij niet uit de weg (*Idem.*). Daarnaast is de onevenredige verdeling te verklaren door de mate van slagvaardigheid van het type belegger. Bij vastgoedfondsen zijn er vaak meerdere partijen betrokken bij een besluitvormingsproces (over bijvoorbeeld afwaardering of de financieringsgraad) waardoor het langer duurt, wat weer leegstand in de hand werkt (*Idem.*).

3.5 Afsluitend

In dit hoofdstuk is de kantorenmarkt, in de brede zin van het woord, beschreven. Er is verduidelijkt wat ‘de leegstand’ precies is, welke actoren erbij betrokken zijn en welke kenmerken er te benoemen zijn van de leegstand. Dit heeft er voor gezorgd dat in de rest van dit onderzoek enkele begrippen en verbanden als ‘bekend’ mogen worden beschouwd. Na dit beschrijvende hoofdstuk zal in het volgende hoofdstuk gekeken worden naar de oorzaken van de leegstand.

HOOFDSTUK 4) OORZAKEN VAN LEEGSTAND

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de oorzaken van de leegstandsproblematiek. Ze zijn overzichtelijk gebundeld per paragraaf. Er zijn namelijk veel zaken die met het probleem samenhangen en elkaar soms tegenwerken of versterken. Het is in het belang van het onderzoek hier zicht op te krijgen. Om de oorzaken van de leegstand overzichtelijk te maken, zijn zij onderverdeeld in de volgende categorieën:

- Conjunctuur
- Locatie, pand en (maatschappelijke) ontwikkelingen
- Marktordening

Deze opsomming is niet uitputtend of wederzijds uitsluitend, maar komt wel tegemoet aan de belangrijkste oorzaken van het probleem, waarmee input wordt gegeven voor het empirische deel van dit onderzoek.

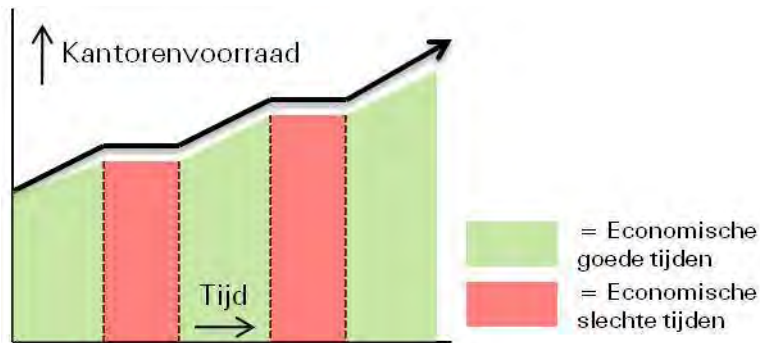
4.1 Conjunctuur

Onder deze kop zullen enkele oorzaken van de leegstandsproblematiek besproken worden die van financieel economische aard zijn en te maken hebben met het reageren van de markt op de conjunctuur.

4.1.1 Markt en economie

Eerder in dit onderzoek is al uitgebreid ingegaan op de dynamiek van de markt en hoe deze kan leiden tot leegstand. Voor een vollediger overzicht kom ik er hier kort op terug omdat het een belangrijke overkoepelende oorzaak is. De vraag naar kantoorruimte is al jarenlang achtergebleven bij het aanbod, wat een enorme overcapaciteit heeft geproduceerd (Zuidema, 2010). Daarnaast heeft het hoge beleggingsrendement op kantoorpanden, ondanks de leegstand in de panden, hieraan bijgedragen.

De schommelingen in de economie zorgen voor een veranderende vraag naar kantoorpanden. Wanneer de vraag hoog is, wordt het aanbod vergroot en het lijkt dan misschien logisch om in periode van economische neergang panden aan het aanbod te onttrekken (Bak, 2010). Dit is echter niet het geval (DTZ Zadelhoff, 2010). In onderstaand figuur 10) is grafisch de trend weergegeven, die de kantorenvorraad volgt in economisch goede en economisch slechte tijden. Duidelijk wordt dat het, over een langere tijdsperiode bekeken, een stijgende lijn betreft.



Figuur 10) Ontwikkeling van de kantorenvoorraad

Bron: Eigen werk

4.1.2 Financieel

“Money makes the world go round.” Dat is ook het geval op de kantorenmarkt in Nederland. Omdat er veel private partijen opereren op de kantorenmarkt en het eigendom veelal in het bezit is van private partijen (zie figuur 9 in de vorige paragraaf) zullen er financiële prikkels moeten zijn om deze partijen tot handelen over te laten gaan. En juist deze financiële prikkels blijken vaak te ontbreken.

Een voorbeeld hiervan, die al eens eerder besproken is, is dat het financieel voordelig kan zijn voor een eigenaar om leegstand te hebben. De eigenaar mag de kosten van de leegstand aftrekken van de winst (waarover belasting moet worden betaald) die behaald is met andere panden (Taskforce Transformatie, 2010).

Daarnaast blijken zaken als herstructurering of transformatie (die kunnen bijdragen aan het verminderen van de leegstand), wanneer mogelijk, pas rendabel na vijf tot tien jaar (Bouwfond 2010). Veel private partijen denken in kortere rendementstermijnen waardoor deze oplossingsrichtingen vaak gezien worden als kostenpost in plaats van winstgevend op de lange termijn. Daarnaast zorgt een verandering van functie voor een verandering van boekwaarde van het pand, wat niet zelden neerkomt op een afwaardering van de boekwaarde (Harmsen & van der Waal, 2008). Door afwaardering van een gebouw zal de concurrentiepositie verbeteren of een alternatieve bestemming financieel aantrekkelijk worden (Zuidema, 2010). Beleggers zijn echter niet vaak bereid dit te doen (*Idem.*) of mogen niet afwaarderen van de financierders (veelal banken) die door de afwaardering van de onderpanden in een nog penibelere situatie terecht kunnen komen (*Idem.*). Veel commercieel vastgoed wordt op dit moment niet tegen reële waarde gewaardeerd (Zuidema, 2010). Dit komt er in de praktijk op neer dat panden, die bijvoorbeeld al twee jaar met leegstand te maken hebben, op ongeveer hetzelfde bedrag gewaardeerd worden als vergelijkbare panden waar nog langlopende huurcontracten voor zijn. Binnen de gebruikte taxatiemethodiek wordt gekeken naar wat een pand zou kunnen opbrengen aan huurinkomsten wanneer het verhuurd wordt; of dat het ook daadwerkelijk verhuurd is of niet drukt de prijs nauwelijks. De te hoge boekwaarde vermindert de bereidheid van de eigenaren

om akkoord te gaan met een andere functie voor het gebouw en/of de bereidheid van de geldverstrekkers om de eigenaren dit toe te staan.

Los van de hoge boekwaarde worden ontwikkelaars gedreven door het ontwikkelen van nieuwe kantoren. Hiermee verdienen zij namelijk hun geld. Een van de betrokken actoren wordt dus financieel gedreven door het bijdragen aan verdere kantoorontwikkelingen, wat volgens het principe van 'good buildings drive out bad buildings' bijdraagt aan de leegstand. Als er dus weinig 'remmen' zijn op nieuwe kantoorontwikkelingen zal er steeds nieuw aanbod gerealiseerd worden. Gebruikers zullen dan voor hetzelfde geld een nieuw pand kunnen betrekken, dat zij naar hun wensen kunnen laten inrichten, in plaats van een licht verouderd pand in gebruik te nemen waarin de voorganger zijn sporen heeft achter gelaten. De keuze is dan vaak snel gemaakt. In deze verbondenheid tussen het ontwikkelen van kantoren en het daarmee onaantrekkelijker maken van bestaande bouw, zit een deel van het probleem.

4.2 Locatie, Pand en Maatschappelijke Ontwikkelingen

Onder deze kop zullen enkele oorzaken van de leegstandsproblematiek besproken worden die te maken hebben met de aard van de locatie en de kenmerken van het pand. Daarnaast wordt bekeken hoe (maatschappelijke ontwikkelingen) van invloed kunnen zijn op de leegstandsproblematiek. Dit zijn enkele oorzaken die er zeker toe doen, maar die niet binnen de directe focus van dit onderzoek vallen.

4.2.1 Locatie en pand

Een oorzaak die zich misschien wel het duidelijkst manifesteert zijn de problemen met een locatie of de pandkenmerken die de leegstand veroorzaken. Op pandniveau ontstaat er steeds vaker een discrepantie tussen de economische levensduur van het pand en de bouw-technische levensduur ervan. De panden voldoen niet meer aan de eisen van de gebruikers, maar de panden zijn allesbehalve bouwvallig (IVBN, 2010). Verouderde architectuur, verwaarloosde uitstraling, slechte bereikbaarheid, geen uitbreidingsmogelijkheden en onvoldoende parkeerplekken spelen mee in de verhuurbaarheid van een pand (Remøy et al., 2009). Kantoorpanden die compleet leeg staan, zijn in de minderheid. Veelal is nog een deel verhuurd, waardoor het voor de eigenaar minder noodzakelijk wordt om in te grijpen. Het incasseren van de (weliswaar lage) huuropbrengst is op de korte termijn vaak voordeliger dan dure investeringen in het pand (Zuidema, 2010).

Ook de locatie van het pand heeft de laatste jaren grote invloed op de verhuurbaarheid. Aanbod op de gewilde locaties is nog altijd schaars (DTZ Zadelhoff, 2010). Door deze specifieke schaarste worden er panden bijgebouwd op deze locaties. Het totale aanbod wordt verhoogd en dit werkt leegstand in de hand (Zonneveld, 2010).

Daarbij komt dat leegstaande kantoren vaak een negatieve eyecatcher zijn voor een gebied. Wanneer er geen huurders zijn kunnen de algemene ruimten om een gebouw al snel verpauperen, het onkruid overwoekert de parkeerplaatsen en een gebroken ruit wordt niet meer snel vervangen. Op deze manier kan een leegstaand kantoorpand negatieve effecten hebben op de omgeving. Hierdoor kunnen de burens besluiten een gebied te verlaten. Leegstand kan zich op deze manier al snel van een pandgebonden probleem tot een gebiedsgebonden probleem ontwikkelen. Leegstand in kantoren is meestal geografisch geconcentreerd (ter Horst, 2010). De negatieve externe effecten van leegstand kunnen leiden tot hele 'spookgebieden', waarin de leegstand is geconcentreerd en waar de firma 'te huur' dan ook zwaar is oververtegenwoordigd (van den Boomen, 2010). De negatieve externe effecten van een leegstaand gebouw zijn daarmee een probleem dat verdere leegstand in de hand werkt.

4.2.2 Maatschappelijke Ontwikkelingen

De kantorenmarkt is ook gevoelig voor ontwikkelingen die in de bredere maatschappij plaatsvinden. Zo zal de verwachte vergrijzing van de samenleving ervoor zorgen dat het aantal werknemers in de komende jaren zal afnemen en daarmee ook het aantal werknemers in kantoorpanden (IVBN, 2010). Naast de vergrijzing lijkt de stijgende lijn in kantoorgebonden banen, die de afgelopen twintig jaar was waar te nemen (DTZ Zadelhoff, 2010), langzaam af te zwakken. De vraag naar kantoorruimtes neemt af en zo staat ook het beleid van de Rijksgebouwendienst (als grootgebruiker) in het kader van inkrimpen en concentratie (IVBN, 2010). Verder belooft de opkomst van 'het nieuwe werken' ook weinig goeds voor een aantrekkende vraag naar kantoorruimte. In het jaarlijkse 'nationaal kantorenmarktonderzoek' van Twynstra Gudde (2010) wordt al enkele jaren gedocumenteerd hoe deze ontwikkeling van invloed is op de kantorenmarkt. Ontwikkelingen als thuiswerken en het rekening houden met een lage bezettingsgraad van een kantoor (dit betekent minder m² per werknemer) dempen de vraag naar vierkante meters kantooroppervlak (*Idem*).

4.3 Marktordening

Onder deze kop zullen enkele oorzaken van de leegstandsproblematiek besproken worden die te maken hebben met het gedrag van actoren, de opgelegde regels van de overheid en de verdeling van eigendomsrechten.

4.3.1 Gedrag van actoren

Wat, los van het rationele financieel gedreven gedrag van de private partijen, opvalt, is dat ook 'softer' gedrag een zaak is, die de leegstand beïnvloedt. Zo blijkt er weinig samengewerkt te worden tussen private en publieke partijen op de kantorenmarkt. Hierdoor wordt niet optimaal gebruik gemaakt van de kennis en inzichten die bij de afzonderlijke partijen aanwezig zijn (Zonneveld, 2010). Ook blijken private partijen, soms ondanks geboden hulp van de publieke partijen, vaak negatief te staan tegenover ingrijpen (*Idem.*). Dit is soms te begrijpen vanuit hun winstoogmerk, maar er blijken ook geen 'sense of urgency' en weinig tekenen van maatschappelijk besef te zijn bij veel private eigenaren (Taskforce Transformatie, 2010). Het wederzijdse vertrouwen wordt hiermee geschaad.

Verder is er nog een ander probleem, dat in de aard van het gedrag van een bepaalde actor zit. Zoals in paragraaf 3.4 al is vermeld zijn het veelal beleggers die eigenaar zijn van kantoorpanden. De individuele kantoorpanden zijn echter vaak onderdeel van veel grotere vastgoedfondsen waarbinnen de leegstand van een enkel pand (of een gedeelte daarvan) niet (genoeg) wordt gevoeld door de eigenaren (OGA, 2009). De indirecte betrokkenheid via (internationale) vastgoedfondsen van de eigenaren draagt daarmee bij aan de leegstandsproblematiek.

4.3.2 Overheid

De wettelijke kaders waarbinnen de kantorenmarkt moet opereren zijn opgesteld door de overheid. Daarom is het van belang om zicht te krijgen hoe deze bepalende actor bijdraagt aan de leegstand.

De veelal vierjarige tijdsblik, die publieke bestuurders hebben, doet ook geen recht aan de problematiek. Alle gemeenten willen nieuwe bedrijven aan zich binden om in verkiezingstijd aan te kunnen geven dat de wethouders voor meer werkgelegenheid en economische groei hebben gezorgd. Zij zullen daarom vaak tegemoet komen aan de eisen van grote vestigers, ook wanneer dat nieuwbouw betreft bovenop een gemeentelijke kantorenvorraad, waarbinnen al leegstand plaatsvindt. Kortetermijnbelangen gaan vaak voor de langetermijnbelangen, omdat deze laatste moeilijker zijn om te zetten in stemmen.

Daarbij komt dat veel gemeenten actief concurreren met hun buurgemeenten om de komst van grote vestigers (ter Horst, 2010). Door de angst om een grote speler te zien vertrekken

naar een buurgemeente, gaan gemeenten vaker akkoord met nieuwbouw dan misschien zou moeten. Deze concurrentie tussen gemeenten en de focus op het lokale niveau die daarmee gepaard gaat, draagt bij aan de leegstandsproblematiek.

Ook is de beleidsmatige aandacht voor de kantorenmarkt nog ondergeschikt aan de aandacht voor de bedrijventerreinenmarkt (IVBN, 2010). Veel regio's en gemeenten hebben nog geen concreet kantorenbeleid (*Idem.*), waardoor er weinig consistentie in het beleid zit. Het uitblijven van goed en passend beleid draagt bij aan de (ontwikkeling van de) leegstand. Verder kan de overheid ingrijpen in de ruimtelijke ordening door gebruik te maken van het bestemmingsplan. De structuur van deze bestemmingsplannen blijkt echter niet toereikend om adequaat op te treden. De bestemmingsplanprocedure -en het aanbrengen van wijzigingen daarin- neemt veel tijd in beslag (Zonneveld, 2010). Daarbij komt dat veel bestemmingsplannen erg strikt en precies zijn in welke functies op welke locaties gerealiseerd mogen worden. Dit maakt veel bestemmingsplannen erg statische en starre documenten. Deze starheid zorgt ervoor dat er niet snel ingespeeld kan worden op herstructurerings- of transformatievraagstukken (Ploeger e.a., 2007). Dit kan er in de praktijk voor zorgen, dat ondanks de bereidheid van eigenaren van leegstaande panden om een andere functie voor het gebouw te realiseren, dit tegengehouden wordt door het bestemmingsplan.

Een van de laatste oorzaken die onder deze subkop genoemd zal worden heeft te maken met de gemeentelijke begroting. De uitgifte van grond voor kantoorgebouwen is winstgevend en zorgt voor een positieve bijdrage aan de gemeentelijke begroting (IVBN, 2010). Zo kan het dus voorkomen dat er in Den Haag door de gemeente een huurgarantie afgegeven werd voor 12.500m² kantoorruimte in het nieuwe Koningin Julianapleinproject, terwijl er in het naastgelegen Babylonproject nog 10.000m² niet verhuurd was (IVBN, 2010)! Tot voor kort is er door de gemeenten onverminderd plancapaciteit opgenomen in de bestemmingsplannen om werkgelegenheid aan te trekken en een inkomstenstroom te creëren. Dit alles draagt negatief bij aan de leegstand. De ruimtelijke kwaliteit komt in deze gevallen vaak in het geding om een sluitende grondexploitatie te behalen. Hiermee is de financiële driver achter het uitgeven van kantoorgronden door de gemeente een probleem dat bijdraagt aan de leegstandsproblematiek.

De hierboven beschreven financiële driver voor gemeenten heeft er in de afgelopen jaren voor gezorgd dat de daadwerkelijke vraag naar kantoorpanden bij de planning van kantoorlocaties uit het oog is verloren. Er werden dan wel behoefteberamingen gemaakt, maar deze werden gebaseerd op enkel economische groeiperspectieven in de topjaren. Nu sinds enkele jaren de economische groei tegenvalt, is een enorme (geplande) overcapaciteit het gevolg. Er werd gepland op het meer aanbieden van vierkante meters kantoor. En de gebruikers zouden dan wel volgen. De aanbodgestuurde planning van kantoorlocaties van

de afgelopen jaren, waarbij de daadwerkelijke vraag uit het oog is verloren, heeft bijgedragen aan de leegstandsproblematiek (ter Horst, 2010).

4.3.3 Eigendomsrechten

Kantoorontwikkelingen zijn, net als elke andere vastgoedsector, gebonden aan de grond waarop zij gerealiseerd worden. Het aankopen van een stuk grond verschilt echter wezenlijk van het aankopen van vele andere goederen. Zo kun je het grondstuk bijvoorbeeld niet mee naar huis nemen. Wat betekent het dan precies om eigenaar te zijn van een stuk grond? En wat betekent het eigendom van de grond als je een andere entiteit toestaat om gebruik te maken van de grond (naar; Segeren, 2005)? *“Om de handel in grond beter te begrijpen en te analyseren is het beter om uit te gaan van een markt in rechten dan van een markt in grond”* (Segeren, 2005, p. 30). Wanneer deze gedachtegang wordt gevolgd, rijst de vraag wat een ‘recht’ dan precies is. Een recht is een *“bundle of rights over resources that the owner is free to exercise and whose exercise is protected from interference by others”* (Cooter & Ullen, 2004, p. 78). Waarbij de essentie dus ligt in hoe het recht gebruikt wordt en of dit gebruik beschermd wordt (door de wet). Dat we in dit onderzoek de grondmarkt als een markt in rechten beschouwen, komt voort uit de keuzes die gemaakt zijn in het hoofdstuk ‘Conceptueel kader’. Dat de grondmarkt een markt in rechten is, rechten het product zijn van regels en regels bepalen hoe rechten mogen worden verhandeld (Segeren, 2005), vergemakkelijkt het om rekening te houden met de manier waarop regels de markten beïnvloeden. Binnen de institutionele economie is er namelijk ruimte voor de invloed van regels/instituties op de markt (Buitelaar, 2007).

Het doel van planning is vaak om eigendomsrechten over grond en vastgoed zo te verdelen en te definiëren dat de marktefficiëntie verbetert, zonder dat er ongewenste effecten optreden (Van der Krabben, 2008). Zijn de eigendomsrechten volledig gedefinieerd en zijn de transactiekosten (alle bijkomende kosten – niet zijnde productiekosten – van het drijven van een economisch systeem (Buitelaar, 2007)) nul, dan zal volgens Coase (1960) de verdeling van effecten efficiënt zijn. Dit zou in dit onderzoek betekenen dat, wanneer de eigendomsrechten op de kantorenmarkt efficiënter verdeeld zouden zijn, het leegstandprobleem minder zou zijn. De eigendomsrechten op de kantorenmarkt blijken echter niet volledig gedefinieerd te zijn, of zoals Janssen-Jansen en Salet aangeven: *“In the local autonomy, and the spatial polity, including the Dutch property rights’ regime, the roots of office problems can be found”* (Janssen-Jansen & Salet, p. 265, 2009). De huidige verdeling van eigendomsrechten zorgt voor ongewenste uitkomsten (leegstand). Niet alle aspecten van de leegstandsproblematiek hebben een eigenaar. Hiermee zijn de slecht gedefinieerde eigendomsrechten op de kantorenmarkt deels debet aan de hoge mate van leegstand. Dit zal hieronder nader worden uitgelegd.

Een van de problemen met de eigendomseffecten is dat de externe effecten niet geprijsd zijn (Janssen-Jansen et al, 2008). Zowel de positieve als de negatieve externaliteiten zijn niet geprijsd (Webster & Lai, 2003). Zo heeft het negatieve effect dat achterstallig onderhoud verloedering van het gebied in de hand werkt, geen eigenaar. Maar zo heeft het positieve effect van een extra investering in een leegstaand gebouw, dat een waardevermeerdering voor het hele gebied met zich meebrengt, ook geen eigenaar. Daarmee kan de eigenaar die twijfelt om een investering te doen de positieve uitwerking van die investering voor de rest van het gebied niet 'incasseren'. Hij is geen eigenaar van de positieve externaliteit en kan dat effect dus niet meenemen in zijn besluit (Pots, 2011).

Een ander probleem met de eigendomsrechten is dat de eigendomsrechten in de loop van de tijd steeds flexibeler zijn geworden. Dit heeft te maken met de manier waarop er in Nederland tegenwoordig kantoren ontwikkeld worden. Er zijn grofweg drie fases te onderscheiden in dit traject: gebiedsontwikkeling, opstalfase en de exploitatiefase (Zeeuw, 2007). In de gebiedsontwikkelingsfase is het van belang om een sluitende grondexploitatie te krijgen. In de opstalfase wordt het vastgoed daadwerkelijk gebouwd. Een ontwikkelaar bouwt het pand en verkoopt het eigendom aan een andere partij, waarna de ontwikkelaar geen belang meer heeft bij het pand. Er worden dus vooral korte termijn belangen nagestreefd. In de exploitatiefase wordt het onderhoud van het pand geregeld en moeten er huurcontracten gesloten worden, hierbij zijn vooral lange termijn belangen gemoeid. In de jaren dat de markt een stevige groei doormaakte is er speculatief gebouwd, wat tot een overaanbod heeft geleid (IVBN, 2010). Dit heeft kunnen gebeuren, omdat het eigendom van het pand van eigenaar wisselt tussen de opstalfase en de exploitatiefase. Door de manier waarop de eigendomsrechten op de markt zijn geordend, is het mogelijk om winstgevend korte termijn belangen na te streven, die op de langere termijn bijdragen aan de leegstand.

Verder blijkt dat er steeds minder gebruikers zijn die ook eigenaar van het pand zijn (Zuidema, 2010). Het juridische recht om gebruik te maken van een pand is daarmee steeds vaker gescheiden van het eigendomsrecht van het pand. Omdat deze eigendomsrechten veelal gescheiden zijn, wordt het voor gebruikers mogelijk om heel flexibel om te gaan met hun gebruikersrecht. Dit komt er in de praktijk op neer dat gebruikers na een vijfjarig huurcontract zonder veel problemen uit een vijf jaar oud pand kunnen vertrekken en de eigenaar met een leeg gebouw kunnen achterlaten.

Als laatste blijkt ook dat het eigendom van veel kantoorpanden via een indirecte manier is vormgegeven. In 2010 was circa 20% van de beleggersmarkt in kantoorpanden in handen van een vastgoedfonds. Binnen die 20% is echter ruim 35% van de leegstand terug te vinden (Zuidema, 2010, p.29). Wanneer dit wordt vergeleken met institutionele beleggers die circa 30% aandeel hebben van de markt en goed zijn voor slechts circa 11% leegstand (*Idem.*), wordt het aannemelijk dat de indirecte eigendomsrechten via een vastgoedfonds de

leegstandsproblematiek niet ten goede komen. Dit kan te maken hebben met het feit dat wanneer een leegstaand pand is opgenomen in een verder goed renderend fonds de pijn bij de eigenaren minder wordt gevoeld (Zuidema, 2010). En het feit dat er in de hoofdkantoren (waar de beslissingen worden genomen) in Londen en New York weinig kennis is van de lokale markt (OGA, 2009).

4.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk zijn verschillende oorzaken besproken van de leegstandsproblematiek. In lijn met de keuzes die gemaakt zijn in de eerste twee hoofdstukken ligt de focus op het verband tussen de marktordening en de marktuitlekomsten. In dit hoofdstuk is verondersteld dat een deel van de leegstandsproblematiek te maken heeft met de marktordening. Om preciezer te zijn met het gedrag van actoren, met de opgelegde regels vanuit de overheid en de verdeling van de eigendomsrechten. Deze veronderstellingen worden in het volgende hoofdstuk empirisch getoetst.

HOOFDSTUK 5) UITKOMSTEN EMPIRISCH ONDERZOEK

In dit hoofdstuk zullen de uitkomsten van het empirische deel van het onderzoek worden besproken. Het empirische deel is erop gericht om tacit knowledge te achterhalen bij vakexperts en met deze inzichten een goed beeld te krijgen van de marktordening op de kantorenmarkt en de uitwerking daarvan op de leegstand. Het vermoeden dat de leegstand wordt beïnvloed door de manier waarop de markt is geordend, zal worden getoetst. In paragraaf 1.7 is de gebruikte methodiek voor de interviews al besproken.

5.1 De vakexperts

In deze paragraaf zullen de geïnterviewden worden voorgesteld. De vakexperts zijn in het werkzame leven nauw betrokken bij de kantorenmarkt.

Private partijen:

Jakob Sutmuller van TCN: TCN is een private ontwikkelaar, die creatief omgaat met bestaand vastgoed.

Joost de Baaij van ASR vastgoed: ASR vastgoed is een private belegger in vastgoed, waarbij ook belegd wordt in kantoorontwikkelingen.

Maarten Donkers van de FGH Bank: de FGH Bank is 'de vastgoedbank van Nederland' en financiert veel kantoorontwikkelingen.

Bas Jochims van Bouwinvest: Bouwinvest is een private, onafhankelijke vastgoedvermogensbeheerder voor institutionele beleggers en heeft veel kantoorpanden in beheer.

Guido van der Molen van de STEC Groep: de STEC groep is een economisch adviesbureau, dat verschillende partijen adviseert over ruimtelijke vraagstukken, waaronder vraagstukken over kantoorontwikkelingen.

Publieke partijen: beleidsmakers die betrokken zijn bij het maken van beleid voor de kantorenmarkt.

Jan van Gorp van de gemeente Breda

Klaas Beerda van de gemeente Utrecht

Toon Verschuren van de gemeente Arnhem

Martijn Bruil van de provincie Gelderland

Alle geïnterviewde experts hebben aangegeven dat hun uitspraken gebruikt mogen worden binnen dit onderzoek. Er is er wel voor gekozen (zowel de wens van sommige experts als van de onderzoeker) om de uitspraken te anonimiseren, zodat specifieke uitspraken niet terug te voeren zijn naar specifieke personen. Om de uitspraken op waarde te kunnen schatten is wel de achtergrond van de expert opgenomen in de uitwerkingen.

5.2 Uitkomsten interviews

De interviews zijn afgenomen om het vermoeden te toetsen dat de leegstand wordt beïnvloed door de manier waarop de markt geordend is. Om hier inzicht in te krijgen zijn twee documenten opgesteld (zie bijlagen A) en B)) om de gesprekken te sturen. Deze documenten zijn gebruikt als input voor het gesprek, waarbij verschillende problemen en oplossingsrichtingen werden verondersteld. Het was aan de vakexperts om hier hun mening over te geven. In het vorige hoofdstuk is verondersteld dat een deel van de leegstandsproblematiek te maken heeft met de marktordening. Om preciezer te zijn: met het gedrag van actoren, met de opgelegde regels vanuit de overheid en met de verdeling van de eigendomsrechten. Deze driedeling zal ook gebruikt worden om de uitspraken van de experts te categoriseren. De categorieën zijn daarbij niet wederzijds uitsluitend. In dit hoofdstuk is ervoor gekozen om alleen die uitspraken en die onderwerpen te beschrijven die frequent en uitgebreid zijn aangestipt door verschillende experts. Niet alle quotes die betrekking hebben op de onderwerpen zijn daarbij opgenomen.

5.2.1 Gedrag van actoren

In het vierde hoofdstuk is al aangegeven dat het gedrag van actoren moeilijk te vatten is, maar vermoedelijk wel veel invloed heeft op de leegstandsproblematiek. In deze paragraaf

zullen de uitspraken van de experts centraal staan, waarmee zij inzicht geven in de relatie tussen het gedrag van actoren en de leegstand.

'Winstbejag'

Vanuit alle experts is er begrip voor het feit dat private partijen andere doelstellingen hebben dan publieke partijen. Vanuit enkele experts werd echter wel aangedragen dat betrokken actoren soms het behalen van winst wel erg ver boven het maatschappelijk belang plaatsen. Zo gaf een expert met private achtergrond aan: *"Het feit dat topbestuurders en aandeelhouders van grote single-tendants flink kunnen cashen door een nieuw pand te laten ontwikkelen, terwijl zij daarmee actief bijdragen aan een maatschappelijk probleem, is een kronkel in de markt"*. Waarna dezelfde expert vervolgde: *"Het feit dat gemeenten deze ontwikkelingen faciliteren laat blijken dat de drang om geld binnen te halen niet enkel is voorbehouden aan private partijen"*. Een expert met een publieke achtergrond voegt daar het volgende aan toe: *"Neem van mij aan, dat de besluiten voor grote bedrijfsverplaatsingen niet altijd voortkomen uit transparante en rationele processen; persoonlijke voorkeuren en belangen zijn even zo belangrijk"*.

Het hierboven beschreven sentiment was vaak terug te vinden in de vraaggesprekken, waarmee het aannemelijk wordt dat het persoonlijke winstbejag van individuen bij betrokken actoren actief bijdraagt aan de leegstandsproblematiek.

'Geen binding met het gebied'

Er zijn veel kantoorlocaties ontwikkeld, die veelal gericht zijn op grote single-tendants. Veel van deze locaties hebben een erg naar binnen gerichte opbouw: *"Je parkeert onder het maaiveld, gaat naar boven en om vijf uur rijd je van de met slagbomen afgeschermdde parkeerplaats weer naar huis"* (Expert met private achtergrond). Het nadeel van deze fysieke opbouw is dat er nauwelijks binding is met het gebied. *"Het naar binnen gekeerde gedrag van de gebruikers zorgt ervoor dat er geen binding is met de plek en dat het bedrijfspand daarmee direct inwisselbaar is voor een pand tien kilometer verderop"* (Expert met private achtergrond). Deze uitspraak werd bevestigd door een andere expert met een publieke achtergrond: *"Het lijkt af en toe wel een rondtrekkend circus, de gebruikers komen en gaan van plaats naar plaats!"* Een andere expert met private achtergrond dacht oplossingsgericht, maar stelde daarmee hetzelfde probleem betreffende het gedrag van betrokken actoren aan de kaak: *"Binding creëren met de locatie kan toekomstige leegstand tegen gaan"*. Deze binding kan: *"... tot extra waarde leiden wanneer een gebied levendig gemaakt kan worden, want ik zie mijzelf op een vrijdagmiddag op Amstel III nog geen borrel drinken"* (Expert met een private achtergrond). Of zoals een andere expert met private achtergrond aangaf: *"De crux zit hem in het feit dat men nog niet goed weet hoe je 'ontmoeting' moet faciliteren"*. En

als er geen binding is met de plek: *“...gebruikers blijken gevoelig voor het psychologische effect dat uit gaat van een woud aan te huur borden (=leegstand), omdat zij graag willen zeggen dat ze op een A+ locatie gevestigd zijn”* (Expert met publieke achtergrond).

Door de bovenstaande uitkomsten wordt het aannemelijk dat het naar binnen gekeerde gedrag van gebruikers en het gebrek aan binding met de plek bijdraagt aan de leegstandsproblematiek.

‘Nieuws waarde’

Onlangs werd in het avondjournaal opgemerkt dat, door het uitblijven van voldoende beeldmateriaal over een schrijnende hongersnood in Afrika, een hulpactie maar niet van de grond kwam. Daaruit valt op te maken dat wanneer, hoe groot een probleem ook is, niemand ervan op de hoogte is, hulp of een oplossing vaak uitblijft. *“Dat de kantorenleegstand een nieuwswaardige problematiek is geworden, is omdat er in Amsterdam een enorm woningtekort is en het grote publiek dit niet kon sporen met de enorme leegstand in kantoren”* (Expert met een publieke achtergrond). *“De Amsterdamse krakers hebben geholpen om de problematiek op de kantorenmarkt in de kranten te krijgen”* (Expert met een private achtergrond). *“De kantorenleegstand is ook als hype begonnen”*, waarna de expert met een publieke achtergrond vervolgde: *“En deze hype wordt verder aangewakkerd door ontwerpers en adviesbureaus, omdat kantorenleegstand voor hun geld in het laatje betekent”*. Dit alles heeft ervoor gezorgd dat er een hele sterke beeldvorming is, bij de betrokken actoren, over de problemen op kantorenmarkt. Deze beeldvorming is direct van invloed op het probleem omdat blijkt dat: *“Bij bestuurders worden beslissingen over kantoren vaak gemaakt op basis van een onderbuikgevoel, bij kantoren is dit onderbuikgevoel op dit moment ‘een enorme problematische leegstand’ ”* (Expert met een publieke achtergrond). Een andere expert met een publieke achtergrond voegt daaraan toe: *“De beeldvorming houdt ons voor dat de leegstand een groot probleem is, maar waar en voor wie het precies een probleem is, is lang niet altijd zo duidelijk als de beeldvorming doet vermoeden”*.

Het bovenstaande maakt het aannemelijk dat door het nieuwswaardig worden van de problematiek er een bepaalde beeldvorming is ontstaan, die het gedrag van bestuurders beïnvloedt. *“Omdat de beeldvorming niet altijd het juiste beeld geeft, maken bestuurders soms keuzes die op de lange termijn de leegstand niet ten goede komen.”* (Expert met publieke achtergrond). Daarbij komt dat de markt schijnbaar zo geordend is dat een probleem eerst nieuwswaardig moet zijn, voordat er naar oplossingen gekeken kan worden.

‘Hernieuwde aandacht voor samenwerking’

Wat samenvalt met de ‘nieuwswaarde’ van de problematiek is de aandacht die de problematiek krijgt in bestuurskamers van zowel private als publieke partijen. Zoals al eerder

is beschreven in dit onderzoek, bleek de kantorenmarkt tot voor kort een markt te zijn met betrekkelijk weinig overheidsinvloed, wat vanuit de private partijen verwelkomd werd. Nu de problematiek groot lijkt/is, zoekt men steeds meer heil in samenwerking: *“Er zijn al veel brainstormsessies gehouden (tussen publieke en private partijen) in enkele probleemgebieden. De gemeente wil graag in gesprek blijven en samenwerken. Dwangmaatregelen worden vermeden”* (Expert met publieke achtergrond). *“Men moet elkaar leren begrijpen”* (Expert met private achtergrond), *“Samenwerking moet de hoofdmode zijn”* (Expert met private achtergrond) en een expert met publieke achtergrond merkt op: *“In gebied X, waar wij als gemeente geen eigendom hebben, zit nog 100.000 m2 in de pijpleiding ... om iets aan die plannen te wijzigen moet je het dan hebben van een goed gesprek”*. Daarnaast is er opeens veel (bestuurlijke) aandacht voor het probleem: *“De kantorenleegstand is ineens een onderwerp waar veel bestuurders aandacht voor hebben en mij vragen over stellen ... op landelijk niveau uit zich dat in het houden van de ‘Kantorentop’”* (Expert met publieke achtergrond).

Dit alles maakt het aannemelijk dat er pas sinds kort het besef is dat er een gezamenlijk probleem is, waarvan men zich ook gezamenlijk eigenaar moet gaan voelen. De marktordening laat toe dat er pas laat samengewerkt gaat worden wanneer er een probleem is. Dit is in het verleden de leegstandsproblematiek niet ten goede gekomen.

‘Eigen belang eerst’

Een probleem dat zich vast en zeker niet alleen manifesteert op de kantorenmarkt, maar op de kantorenmarkt wel erg veel invloed heeft op de markttuitkomsten, is het feit dat alle betrokken actoren toch allereerst handelen uit het eigenbelang. Dit is erg moeilijk terug te vinden in concrete uitspraken van vakexperts, vanwege de gevoeligheid, maar werd tussen de regels door soms wel geopperd en schemert door in de volgende uitspraken: *“Geen van de betrokken partijen wordt graag aangesproken op hun eigen problemen en verantwoordelijkheden en zeker niet door andere partijen”* (Expert met publieke achtergrond), *“De overheid heeft bij het ontwikkelen van kantorenlocaties niet willen onder doen voor de grote marktpartijen, maar heeft daar soms simpelweg niet de kennis voor in huis en moet het overlaten aan private partijen”* (Expert met private achtergrond) en misschien wel de meest tekenende: *“Het is niet zonder reden dat bij veel grote problemen er een steeds belangrijkere rol is weggelegd voor overkoepelende organisaties zoals de VNG, IVBN, NEPROM etc.. Het kantorenprobleem is daar geen uitzondering op. Iedere betrokkene moet rapporteren aan zijn leidinggevende wat zij uit het proces hebben weten te halen, ook ik.”* (Expert met publieke achtergrond). Een ander voorbeeld dat een expert met een publieke achtergrond gaf is: *“De overheid zit veel private partijen achter de broek aan, om in hun beslissing over bedrijfsverplaatsingen de kantorenleegstand te laten meewegen, maar*

ondertussen is de Rijksgebouwendienst nog druk aan het ontwikkelen voor nieuwe gemeentehuizen en andere semi-publieke dienstverleners. Dan zeg ik: “Goed doen, doet goed volgen”. Bij veel experts viel op dat er tussen twee gemeenten, allebei publieke instellingen, toch ook vaak uit eigenbelang werd gehandeld. Dit is in de rest van het onderzoek al meermalen aan de orde gekomen en besproken, maar zal hier worden gestaafd met het volgende voorval. In een vraaggesprek kwam naar voren dat de meeste van de, door de gemeente in kwestie, aangetrokken kantoorgebruikers uit de omliggende gemeenten kwamen. Ermee geconfronteerd dat dit leek op concurrerende gemeenten en het verschuiven van het probleem, werd aangegeven dat: *“dit is een natuurlijk en zelfregulerend proces, kantoorgebruikers willen nu eenmaal in onze gemeente zitten en niet in de omliggende gemeenten”* (Expert met publieke achtergrond). Waarbij dus opgemerkt moet worden dat in dit geval gemeente X actief bedrijven aantrok uit omliggende gemeenten en in die gemeenten het leegstandsprobleem verergerde.

Uit het bovenstaande blijkt dat het eigenbelang van de betrokken actoren bijna altijd doorsijpelt in het gedrag van de actoren. Dat het eigenbelang, op belangrijke momenten, niet altijd ondergeschikt kan worden gemaakt aan het grotere probleem, beïnvloedt de uitkomsten op de kantorenmarkt.

Door de vraaggesprekken is het aannemelijk geworden dat de manier waarop de actoren zich gedragen op de Nederlandse kantorenmarkt, in sommige gevallen bijdraagt aan de leegstandsproblematiek.

5.2.2 Opgelegde regels

In het vierde hoofdstuk is al aangegeven dat er het vermoeden is dat opgelegde regels invloed hebben op de uitkomsten van de kantorenmarkt. In deze paragraaf zullen de uitspraken van de experts centraal staan waarmee zij inzicht geven in de verhouding tussen de opgelegde regels en de leegstand.

‘Aandacht voor regels’

“In de hoogtijdagen van de kantoorontwikkelingen vonden de private partijen overheidsingrijpen een doodzonde” waarna de expert met publieke achtergrond vervolgt: *“Het is vanuit dat licht opmerkelijk dat sinds ongeveer twee jaar ook actoren als de IVBN om ingrijpen van de overheid vragen.”* Een andere expert met private achtergrond zei: *“De markt begint nu langzaam te vragen om regels”*. Uit het bovenstaande blijkt dat private partijen vaak pas in het geval van problemen willen dat de overheid ingrijpt. De redenen hiervoor blijken uit de volgende uitspraken: *“In het begin van de leegstandsproblematiek waren er nog nauwelijks problemen voor de leden van de IVBN, want zij richtten zich*

voornamelijk op nieuwbouw. Sinds kort merken ook de grote beleggers dat de leegstandsproblematiek hun inkomsten raakt. Dit maakt hun veel actiever in het debat." (Expert met publieke achtergrond) en: *"Voor beleggers is het nu niet fiscaal voordelig om af te waarderen. Dit willen de beleggers door de overheid geregeld hebben."* (Expert met private achtergrond). In paragraaf 5.2.1 over het gedrag van actoren is al aangegeven dat er vanuit de publieke partijen een groeiende behoefte is aan samenwerking. De roep om meer regels, om de leegstandsproblematiek te beslechten, is daarmee niet aan dovemans oren gericht. Zo blijkt dat: *"Onlangs heeft de provincie het kantorenmarktbeleid opgepikt. Dit is vooralsnog voornamelijk op ambtelijk niveau en nog niet op politiek niveau. Maar ik verwacht dat, net als bij de bedrijventerreinmarkt, dit een kwestie van tijd is."* (Expert met publieke achtergrond).

Al met al is uit het bovenstaande op te maken dat tot voor kort het kantorenmarktbeleid van ondergeschikt belang was voor zowel publieke als private actoren. Nu er problemen zijn wordt er, vanuit private en publieke kant, pas gezocht naar oplossingen door het opleggen van regels. De betrokken actoren zien dus heil in een bepaalde mate van regulering die de negatieve uitkomsten van de markt beslechten.

'Het juiste schaalniveau'

Uit het bovenstaande wordt duidelijk dat er behoefte is aan opgelegde regels om de leegstandsproblematiek te beslechten. Uit de vraaggesprekken bleek dat het echter nog niet duidelijk was op welk schaalniveau deze opgelegde regels moeten gelden en nageleefd moeten worden. *"... is de gemeente nog niet overtuigd van het feit dat de kantorenmarkt een bovenregionale markt is"* (Expert met publieke achtergrond) en: *"De provincie is zelf nu ook op zoek om te kijken op welk schaalniveau gestuurd moet worden. Het actieplan van de nationale overheid heeft daarbij geholpen."* (Expert met publieke achtergrond). In het genoemde actieplan wordt geopperd, dat de provincie de regionale afstemmer is van de plannen. Dit lijkt te kloppen met het eigen provinciale beleid: *"De provincie gaat in gesprek met afzonderlijke gemeenten om afstemming te krijgen tussen de kantoorplannen."* (Expert met publieke achtergrond) en: *"Het is een pijnlijk onderwerp voor gemeenten en de provincie lijkt daarin te willen bemiddelen en te overtuigen"* (Expert met private achtergrond).

In het volgende concluderende hoofdstuk zal verder worden gesproken over het schaalniveau waarop gestuurd kan worden. Dit is omdat in veel literatuur 'regionale afstemming' wordt voorgesteld als oplossingsrichting en daarom expliciet naar de mening van de expert, over deze vermoedelijke oplossingsrichting, is gevraagd.

'Bestemmingsplannen'

De bestemmingsplannen in Nederland vormen een set aan opgelegde regels, waaraan de kantorenmarkt zich moet houden. Veel van de opgelegde regels voor de kantorenmarkt hebben via deze plannen dan ook hun uitwerking. Een probleem, dat veel experts aanstipten, was dat er in het verleden heel erg sterk is ingezet op functiescheiding: *"Bedrijventerreinen moesten los gepland worden van kantoren en kantoren moesten los gepland worden van HORECA en wonen"* (Expert met private achtergrond) en: *"Het overheidsbeleid heeft geleid tot veel mono-functionele locaties"* (Expert met private achtergrond). Deze functiescheiding is vastgelegd in de juridisch bindende bestemmingsplannen en die blijken niet zomaar gewijzigd te kunnen worden. Over het ruimer bestemmen van locaties in bestemmingsplannen, om de aan te pakken, zegt een expert met publieke achtergrond het volgende: *"Ik zie nog niet snel gebeuren dat er daadwerkelijk in het bestemmingsplan komt te staan dat er voor een bepaald gebied zowel kantoren, woningen of bedrijventerrein mogen komen. In de praktijk kan met ontheffingen wel hetzelfde eindresultaat worden behaald. Verschillende bestemmingen houden toch hun eigen criteria. Wanneer dat veranderd wordt, wordt er een probleem gecreëerd voor de toekomst"*. Bestemmingsplannen zijn bindend. Dit zorgt ervoor dat: *"De provincie heeft mogelijkheden om nieuwe bestemmingsplannen te blokkeren, maar dit is niet mogelijk voor al vastgestelde bestemmingsplannen."* (Expert met publieke achtergrond) en: *"Wij als gemeente staan vaak welwillend tegenover een transformatie naar een andere bestemming, maar lopen dan vaak aan tegen het bestemmingsplan en de criteria voor bijvoorbeeld geluidsoverlast of luchtvervuiling die daarin staan."* (Expert met publieke achtergrond). Wanneer vastgestelde bestemmingsplannen toch kunnen worden gewijzigd treden er nieuwe problemen op: *"Planschade kan voor private partijen optreden, wanneer de bestemming van een stuk grond wijzigt naar een minder rendabele bestemming, waarbij het probleem is dat de bestemming 'kantoor' een van de meest rendabele bestemmingen is."* (Expert met publieke achtergrond). Er kan dan een 'planschadeprocedure' worden aangespannen, waarin de kosten doorberekend kunnen worden aan de gemeente. Waarbij een andere expert met publieke achtergrond wel aangeeft dat: *"Planschadeprocedures blijken volgens jurisprudentie mee te vallen. De rechter gaat vaak pas over tot het opleggen van een compensatie, wanneer de locatie na wijziging bijvoorbeeld als groenvoorziening is bestemd."* Uit het bovenstaande wordt het aannemelijk dat de starheid in de opgelegde regels, die via het bestemmingsplan tot uiting komen, bijdragen aan de leegstandsproblematiek.

'Consistentie in het beleid'

Zowel de publieke als de private actoren zien ten tijde van problemen heil in opgelegde regels om de leegstandsproblematiek te beslechten. Uit veel vraaggesprekken was echter af te leiden dat de regels wel aan bepaalde 'eisen' moeten voldoen: *"Het is voor de markt van groot belang om duidelijkheid te hebben over het toekomstige beleid. Meer duidelijkheid zorgt voor meer transparantie, wat op den duur voor meer rendement zal zorgen"* (Expert met private achtergrond) en: *"De gemeenten en andere overheden moeten duidelijker beleid maken, zodat particuliere partijen op de lange termijn weten wat er in een gebied gaat gebeuren en op welke locaties wat wordt toegestaan. Deze visie kan worden vastgesteld in samenwerking met de marktpartijen."* (Expert met private achtergrond). Hieruit wordt duidelijk dat marktpartijen behoefte hebben aan duidelijkheid in opgelegde regels voor de lange termijn. Uit een interview kwam naar voren dat er in het verleden al wel langetermijnafspraken zijn gemaakt maar: *"In Utrecht zijn er binnen de Bestuurs Regio Utrecht in 1995 al afspraken gemaakt, à la melkquotum, voor de hoeveelheid te ontwikkelen kantoren. Het plafond van die quota lag echter veels te hoog, waardoor het eigenlijk geen sturing meer was."* (Expert met publieke achtergrond). Het is dus moeilijker dan het misschien lijkt om afspraken voor lange termijnen te maken en dit wordt verder bevestigd door de volgende quote: *"Het fiscaal aantrekkelijk maken van het afwaarderen van de boekwaarde, is een voorstel uit het actieprogramma van het Rijk. Door het nieuwe kabinet (VVD, CDA & PVV) is echter besloten om niet te veel te sturen op de kantorenmarkt. De provincies moeten deze rol maar op zich nemen. Helaas kunnen provincies niet aan het fiscaal instrumentarium komen. Hierin maakt het nieuwe kabinet dus een onttrekkende beweging en dat is jammer."* (Expert met publieke achtergrond). Daarbij komt dat het altijd lastig is om voor een dynamisch probleem als de kantorenleegstand een goed startpunt te vinden voor het te voeren beleid: *"De overheid moet voorkomen dat de huidige situatie als een nieuw 0-punt wordt gezien, van waaruit beleid ontworpen gaat worden. De afgelopen twee jaar heeft de markt namelijk te maken gehad met extreme vraaguitval. Wanneer de huidige verhoudingen tussen vraag en aanbod het uitgangspunt worden van nieuw beleid zal de plank in de toekomst worden misgeslagen."* (Expert met private achtergrond).

Uit al het bovenstaande blijkt dat er behoefte is aan duidelijkheid in de opgelegde regels voor de lange termijn. Door de vraaggesprekken is het aannemelijk geworden dat het geven van deze duidelijkheid tegen allerlei obstakels aanloopt, zoals onduidelijkheden in het beleid, te ruime afspraken om het eigen belang niet in het geding te brengen en de verjaartermijnen van het nationale bestuur met de daarbij horende politieke voorkeuren. Het uitblijven van consistentie in het beleid draagt daarmee bij aan de leegstandsproblematiek.

Door de vraaggesprekken is het aannemelijk geworden dat de manier waarop op de Nederlandse kantorenmarkt regels worden opgelegd, gehandhaafd en bedacht, bijdraagt aan de leegstandsproblematiek.

5.2.3 Eigendomsrechten

In het vierde hoofdstuk is al aangegeven dat er het vermoeden is dat de verdeling van eigendomsrechten invloed heeft op de uitkomsten van de kantorenmarkt. In deze paragraaf zullen de uitspraken van de experts centraal staan waarmee zij inzicht geven in de verhouding tussen de verdeling van de eigendomsrechten en de leegstand.

'Externe effecten'

"Eigenaren in een gebied zitten in een soort impasse, waarin niemand als eerste wil investeren in het gebied uit angst dat de burens meeliften op het succes en zij met een nieuwe huurder er vandoor gaan" (Expert met private achtergrond). Deze quote vat, met een voorbeeld uit de praktijk, samen wat er in de literatuur bedoeld wordt met het feit dat de externe effecten geen eigenaren hebben. In het bovenstaande voorbeeld kunnen de positieve externe effecten van een eerste investering in een gebied niet geïncasseerd worden door de originele investeerder. *"Het introduceren van parkmanagement kan leegstand voorkomen. Dit zorgt er namelijk voor dat de locaties 'op orde blijven'. Dit is vastgelegd in een contract, ook met de gemeente, zodat de door politiek gestuurde gemeente niet ten tijde van bezuinigingen kan zeggen dat zij de locaties niet meer willen onderhouden."* (Expert met publieke achtergrond). Concluderend kan worden gesteld dat de openbare ruimte gezamenlijk eigendom wordt en de investeringen daarin evenredig worden uitbetaald aan de eigenaren, middels een mooie openbare orde.

Door het bovenstaande wordt het aannemelijk dat de ongeprijsde externe effecten op de kantorenmarkt bijdragen aan de leegstandsproblematiek.

'Verspreide eigendomsrechten'

"Er komt geen oplossing voor het probleem als de eigenaren niet samen plannen maken over de aanpak" (Expert met private achtergrond). Een nadeel hierbij is dat veel experts aangeven dat het eigendom op kantoorlocaties vaak verspreid is: *"Op nieuwe uitleglocaties zijn het vaak grote beleggers met eigendom, maar op oudere locaties zijn er verschillende soorten eigenaars met allemaal verschillende doelstellingen voor hun ruimtegebruik. De ene is gebruiker/eigenaar en de ander is eigenlijk 'footlose'."* (Expert met private achtergrond). Het verspreide eigendom en de verschillende manieren waarop de gebruikers tegen hun ruimtegebruik aankijken, staat een uniforme aanpak in de weg. Er worden pogingen ondernomen om ondanks het versplinterde eigendom, tot een uniforme aanpak te komen:

“Alle eigenaren in het Amstel III gebied zijn bij elkaar gebracht om te kijken hoe ze het gebied aantrekkelijker kunnen maken. Het voordeel van het Amstel III gebied is daarbij dat het voornamelijk institutionele beleggers betreft met dezelfde doelen” (Expert met private achtergrond). Een expert met publieke achtergrond vult echter aan: *“De uitdaging van een gebiedsbrede aanpak met meerdere eigenaren is dat de bestuurskamers van de daadwerkelijke eigenaren op een te grote afstand staan om enthousiast te worden voor ‘experimentele’ oplossingen. Zij verkiezen waarschijnlijk eerder ‘simpele’ oplossingen als verkoop of renovatie wanneer een pand onrendabel blijkt. Het initiatief moet van onderaf komen. Als overheid kan je dit moeilijk opleggen aan de eigenaren. Gemeenten kunnen daar wel een initiërende rol bij spelen.”* Bovenstaande uitdagingen hebben zich alleen kunnen voordoen omdat: *“Het eigendom van een pand ligt veelal niet meer bij de gebruiker”* (Expert met private achtergrond). Zoals in hoofdstuk vier al besproken is, liggen de eigendomsrechten dan bij een andere partij dan de gebruikersrechten. Dit stelt gebruikers in staat om korte termijn belangen te hebben wat betreft hun ruimtegebruik: *“Dat gebruikers een korte tijdshorizon hebben klopt, echter hebben de ontwikkelaars hieraan bijgedragen. De ontwikkelaars hebben speculatief gebouwd en lokten daarna huurders met allemaal kortingsacties zoals het overnemen van huurcontracten of kortingen op de eerste huur.”* (Expert met publieke achtergrond). Een andere expert heeft daar het volgende op te zeggen: *“De korte tijdshorizon voor gebruikers vind ik logisch. Men moet niet vergeten dat huisvesting faciliterend moet zijn voor de eindgebruikers en de eindgebruikers vragen steeds meer om flexibiliteit, zoals het huurcontract telkens met één jaar verlengen. Deze flexibiliteit kan in bestaand vastgoed sneller geboden worden dan in nieuwbouw, omdat in bestaand vastgoed de grondprijs niet meer hoeft te worden terugverdiend. Dit biedt dus kansen voor bestaand vastgoed.”* (Expert met private achtergrond). Daarbij geven enkele experts aan dat er een trend is te ontdekken waarin bestaand vastgoed steeds ‘hipper’ wordt. Of zoals een expert met een private achtergrond zegt: *“Ik zie, zeker vanuit de meer creatieve hoek, een stijgende vraag naar bestaand vastgoed, omdat dit de ruimte biedt voor pooltafels op de afdeling en glijbanen tussen de verdiepingen”*.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de eigendomsrechten op de kantorenmarkt verspreid zijn en dat dit het oplossen van de problematiek niet vergemakkelijkt.

‘Indirecte betrokkenheid’

“Op dit moment zitten veel leegstaande panden nog in een vastgoedfonds dat door andere goede panden nog wel rendeert, maar met de structurele problemen zullen de slecht presterende panden steeds zwaarder gaan drukken op het rendement. Op de korte termijn is het nog wel vol te houden om niks te doen, maar op de lange termijn niet meer, omdat het rendement over de hele linie vermindert en het dan echt pijn gaat doen.” (Expert met

publieke achtergrond) en: *“Uiteindelijk zal het achterblijvende rendement het hele fonds raken en de hoogste kamers bereiken en zal er vanuit die kant ook actie worden ondernomen”* (Expert met private achtergrond). Uit bovenstaande quotes kunnen twee dingen worden opgemerkt. Allereerst dat veel leegstaande panden in een vastgoedfonds zitten (dit is ook al eerder in het onderzoek aangetoond) en ten tweede dat dit de eigenaren op de korte termijn in staat stelt om niks te doen aan de leegstand. Daarbij komt, merkt een expert op: *“Veel leegstand vindt plaats in gebouwen die de professionals links laten liggen of al op aan het afschrijven zijn, hierdoor zijn het vaak particuliere beleggers die achter deze fondsen zitten. Deze eigenaren achter de vastgoedfondsen hebben vaak weinig kennis over de specifieke grillen van de verschillende vastgoedmarkten.”* (Expert met een private achtergrond).

Het bovenstaande maakt het aannemelijk dat de indirecte betrokkenheid van eigenaren met de leegstand, ervoor zorgt dat zij in ieder geval op korte termijn zich niet genoodzaakt zien om bij te dragen aan het oplossen van de problematiek.

‘Gebiedsontwikkeling’

De manier waarop er in Nederland kantoren worden ontwikkeld heeft ervoor gezorgd dat de eigendomsrechten steeds flexibeler zijn geworden. In verschillende fasen van de ontwikkeling zijn verschillende specialisten, met elk hun eigen doelstellingen, eigenaar van het pand, waarna ze het doorverkopen aan de volgende eigenaar. Een expert met publieke achtergrond verwoordde dat als volgt: *“Als wij als gemeente een gebied ontwikkelen, doen wij dat vaak in PPS-constructie ... er worden dan langjarige afspraken gemaakt met een ontwikkelaar voor de bouw, met een eigenaar over de exploitatie en met ons over de openbare ruimte.”* Om binnen deze manier van gebiedsontwikkeling een positief resultaat te behalen, moeten nieuwe ontwikkelingen gericht zijn op méér vierkante meters met hogere grondwaarden. Alleen op die manier van gebiedsontwikkeling ontstaat er voldoende gelegenheid voor iedere betrokken actor om winst te maken, maar: *“Het programma voor nieuwe ontwikkelingen is na de crisis heel smal. Er is geen behoefte meer aan vele meters kantooroppervlak en slechts een beperkte behoefte aan hoog renderende appartementen. Daarmee is het programma om via de traditionele manier van gebiedsontwikkeling waarde te creëren veel smaller geworden en moet er naar een ander soort gebiedsontwikkeling gekeken worden.”* (Expert met private achtergrond). De manier waarop gebieden worden ontwikkeld op de kantorenmarkt, zorgt er voor dat er een behoefte is aan méér vierkante meters met een hogere grondopbrengst, anders zullen de betrokken actoren hun winsten niet meer kunnen behalen. Door deze inherente behoefte worden er nog steeds vierkante meters kantoren ontwikkeld, wat de leegstandsproblematiek verergert. Een expert met publieke achtergrond voorspelt dat: *“Je zult zien dat er in de toekomst in gemeenteplannen*

en brochures steeds meer gesproken zal worden over 'stadsbeheer' in plaats van 'stadsontwikkeling'. Dat laatste is nu nog gebruikelijk" (Expert met publieke achtergrond) en geeft daarmee aan dat de huidige manier van gebiedsontwikkeling niet haalbaar blijft. Daarbij komt dat, binnen de manier waarop er in Nederland kantoren worden ontwikkeld, er één gezamenlijke grondexploitatie (grex) wordt opgesteld voor het hele gebied. Daarmee zijn positieve of negatieve ontwikkelingen van de ene functie direct van invloed op de andere functies binnen het gebied. Of zoals een expert met publieke achtergrond zegt: *"Projecten met een grondexploitatie die is samengesteld uit opbrengsten uit verschillende functies – en dat zijn er veel – hebben het op dit moment erg moeilijk ... Bijvoorbeeld project X waar het winkelcentrum uit de plannen geschrapt moest worden omdat er geen ruimte meer was voor 10.000m² kantooroppervlakte dat eerder was opgenomen in de grex."*

Met behulp van de gedane uitspraken is het aannemelijk gemaakt dat door de manier waarop er in Nederland aan gebiedsontwikkeling wordt gedaan, er wordt bijgedragen aan de leegstandsproblematiek.

'Taxatiemethodiek'

In zes van de negen vraaggesprekken werd door de experts aangegeven dat de manier waarop eigendomsrechten worden gewaardeerd op de kantorenmarkt, onlogisch is en leegstand in de hand werkt: *"Het is een onlogische taxatiesystematiek van kantoorpanden, waardoor de hoge boekwaardes in stand blijven."* (Expert met private achtergrond) en: *"Er zal toch echt duidelijk gemaakt moeten worden aan de eigenaren dat de waarde die getaxeerd is, voor sommige panden niet de waarde is, die ze ooit meer zullen krijgen."* (Expert met private achtergrond). Allereerst zal middels uitspraken van de experts worden aangegeven waaruit deze taxatiemethodiek bestaat. *"De taxatiemethodiek berekent een waarde voor het pand, waarbij er vanuit gegaan wordt dat er in de toekomst nog huurtransacties gaan plaatsvinden. Zolang men dus nog verwacht dat er een kans is op een transactie, blijft het pand veel geld waard. Er wordt vanuit de markt echter steeds meer gepleit dat deze 'kans' wel realistisch is en goed wordt onderbouwd."* (Expert met private achtergrond) en: *"Binnen de bestaande taxatiemethodiek worden kantoorpanden met nog langlopende huurcontracten hetzelfde gewaardeerd als wanneer er leegstand in plaats vindt."* (Expert met private achtergrond). Daarbij komt dat de huidige taxatiemethodiek rekent met de laatst ontvangen huur. Deze laatst ontvangen huur is echter vaak geen reëel beeld van de jaarlijkse huur: *"De huren op de kantorenmarkt worden, in tegenstelling tot andere vastgoedsectoren, niet geïndexeerd. Dit laat het verloop van kantoorhuren er uitzien als een zaagtand (). Na het aflopen van een huurperiode zakt de huurprijs terug naar ongeveer het oude niveau omdat op dat moment een verouderd pand wordt gehuurd. Daarbij komt dat er veel gestunt wordt met de huurprijzen, zoals een eerste jaar huurvrij. Over vijf*

jaar wordt er niet 5x80.000, maar 4x102.000 betaald. Binnen de taxatiemethodiek wordt er dan wel gerekend met een huurprijs van 102.000.” (Expert met private achtergrond). Een andere expert met private achtergrond geeft aan dat: *“Er zit een verschil tussen de prijs van een pand en de waarde van een pand. De prijs weerspiegelt een bedrag dat je NU voor je pand kan krijgen, de waarde van een pand kan variëren in de tijd en weerspiegelt de waarde die een pand in een goed geval kan zijn. Er is daarmee ruis ontstaan in de taxatiemethodiek, er zit een groot verschil tussen de prijs en de waarde van een pand.”* en is daarmee iets minder stellig in de onjuistheid van de taxatiemethode. Wat verder veel experts opvalt is dat de betrokken actoren bijna allemaal gebaat zijn bij een hoge taxatiewaarde. Een expert vat het bondig samen: *“De eigenaar is gebaat bij een hoge waarde in de boeken, omdat hij dan niet hoeft af te waarderen, de taxateur is gebaat bij een hoge waarde, omdat hij hier soms naar rato van betaald krijgt en door het hoge resultaat voor zijn klant mogelijk meer opdrachten krijgt en de gemeente is gebaat bij een hoge waarde, omdat de inkomsten via de OZB-belasting dan op peil blijven.”* (Expert met private achtergrond). Een expert met publieke achtergrond voegt daar het volgende aan toe: *“De gemeenten hebben nu vooralsnog financieel belang bij nieuwbouw, door reëlere taxatiemethodes voor leegstaande panden en verhuurde panden, krijgen de gemeenten belang om ook huurders te vinden voor de bestaande voorraad, omdat bij een reëlere taxatiemethode verhuurde panden meer waard zijn en op die manier ook meer OZB belasting binnen brengen”* (Expert met publieke achtergrond).

Op bovenstaande manier zijn alle betrokken actoren gevangen in een, volgens velen, onlogisch systeem. Een onlogisch systeem dat de prikkels om wat te doen aan de leegstand voor veel betrokken partijen nivelleert. Daarmee draagt de manier waarop in Nederland het eigendom van kantoorpanden wordt getaxeerd bij aan de leegstandsproblematiek. Waarbij wel aangegeven moet worden: *“Om van de ene op de andere dag over te stappen naar een nieuwe bindende taxatiemethodiek zal voor veel financierders en eigenaren voor problemen zorgen. Ik zie het daarom eerder gebeuren dat de huidige taxatiemethodiek door de jaren heen wordt afgebouwd en er een overgangperiode wordt ingesteld, waarna een taxatiemethodiek gehanteerd moet worden, die tot betere waarden leidt.”* waarmee de quote van deze expert met private achtergrond al het bovenstaande goed samenvat.

Door de vraaggesprekken is het aannemelijk geworden dat de manier waarop de eigendomsrechten op de Nederlandse kantorenmarkt zijn verdeeld, in sommige gevallen bijdraagt aan de leegstandsproblematiek.

In het volgende hoofdstuk zullen conclusies getrokken worden uit al deze uitkomsten.

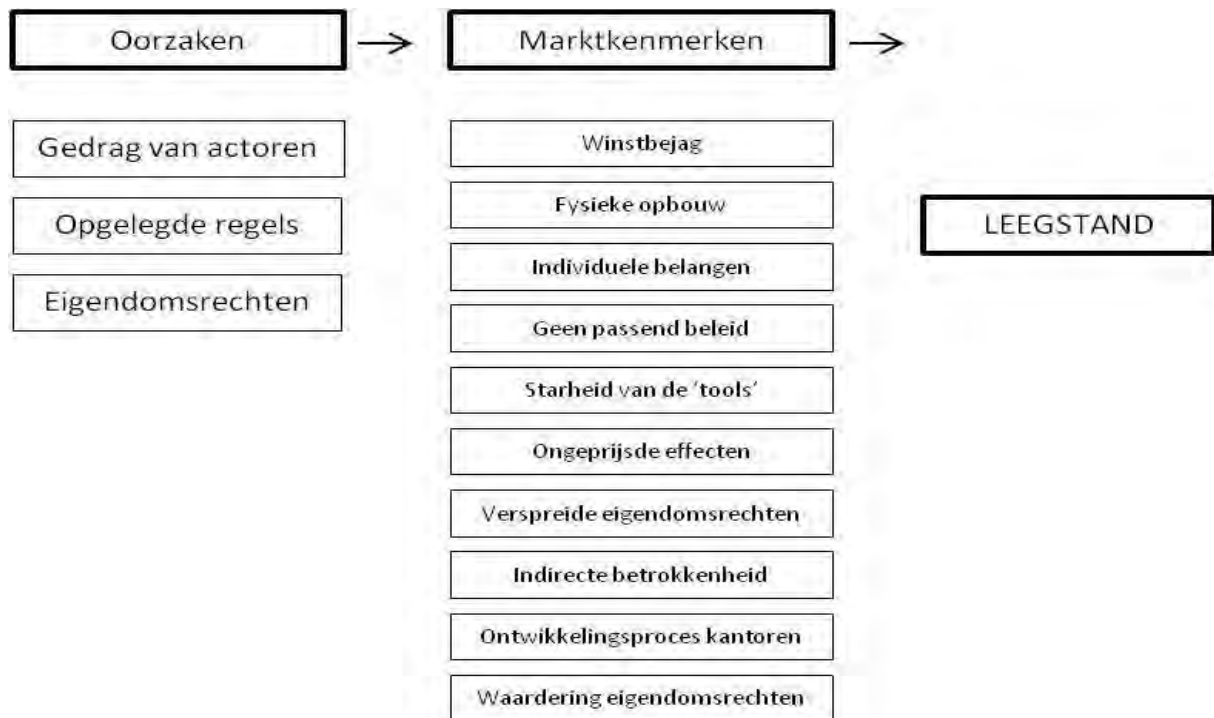
HOOFDSTUK 6) CONCLUSIES

In dit laatste hoofdstuk zullen de voorgaande hoofdstukken worden samengebracht om antwoord te geven op de onderzoeksvragen. In de eerste paragraaf worden er conclusies getrokken uit het hele onderzoek. Daarna zal een kritische reflectie worden gegeven op het onderzoek. Afsluitend zal er gekeken worden naar verschillende oplossingsrichtingen. Met behulp van het empirisch onderzoek worden de oplossingsrichtingen op waarde geschat.

6.1 Conclusies

In deze paragraaf zullen belangrijke zaken uit de vorige hoofdstukken worden samengebracht om antwoord te geven op de onderzoeksvragen. Er zullen conclusies worden getrokken uit het onderzoek en een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek.

In hoofdstuk vijf zijn de uitkomsten van het empirisch onderzoek beschreven. Uit dat onderzoek komt naar voren dat er veel manieren zijn waarop de marktordening bijdraagt aan de leegstandsproblematiek. 'De marktordening' is in dat hoofdstuk geoperationaliseerd in de categorieën 'gedrag van actoren', 'opgelegde regels' en 'eigendomsrechten', in lijn met het gedachtegoed van de institutionele economie en de 'Coase stelling'. In het tweede hoofdstuk is de 'Coase stelling' uitgelegd. Daaruit bleek dat er een theoretische veronderstelling is, dat de 'assignment of rights and liabilities' tot een bepaalde 'resource allocation' leidt en daarmee de marktuitskomsten beïnvloedt (Lai & Hung, 2008). Vertaald naar dit onderzoek is verondersteld dat er dieperliggende oorzaken zijn die de specifieke marktkenmerken op de kantorenmarkt in stand houden en daarmee een ongewenste marktuitskomst, als leegstand, beïnvloeden. In onderstaand figuur 11) zijn de uitkomsten van het empirisch onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 11) Schematische weergave uitkomsten empirisch onderzoek

Bron: Eigen werk

In het empirisch onderzoek is de theoretische veronderstelling voorgelegd aan de experts. De uitkomsten uit dat onderzoek ondersteunen de veronderstelling: er lijken verbanden te zijn tussen de marktordening en de leegstand. De onderzochte oorzaken leiden tot verschillende marktkenmerken die allen op een eigen manier de leegstand beïnvloeden. De genoemde marktkenmerken uit figuur 11) zullen hieronder als bondige conclusies worden weergegeven, een uitgebreidere onderbouwing is in hoofdstuk vijf al gegeven:

- Winstbejag bij actoren en personen beïnvloedt de leegstandsproblematiek negatief, omdat persoonlijke belangen de bovenhand kunnen krijgen in beslissingen over het verhuisgedrag van kantoorgebruikers. De beslissing over het verhuizen uit een vijf jaar oud pand, naar een nieuw pand één kilometer verderop, kan daarmee genomen worden door winstbejag in plaats van door meer rationele belangen.
- De fysieke opbouw van veel kantoorlocaties en het menselijk gedrag dat daarmee samenhangt staan binding met het gebied in de weg. Dit maakt een pand direct inwisselbaar voor een pand elders, wat de leegstandsproblematiek negatief beïnvloedt.
- De marktordening beïnvloedt de leegstandsproblematiek niet altijd eenzijdig negatief. Het nieuwswaardig worden van de problematiek heeft voor extra (bestuurlijke) aandacht gezorgd. Deze aandacht heeft (financiële) mogelijkheden gecreëerd om de

leegstand te helpen oplossen. Anderzijds is het nieuws over de kantorenmarkt veelal negatief geweest, wat ongunstige beeldvorming in de hand heeft gewerkt. Deze negatieve beeldvorming ontnemt investeerders elk positief toekomstbeeld over rendement op hun potentiële investering. En het negatieve onderbuikgevoel bij bestuurders zorgt ervoor dat zij soms kortetermijnoplossingen verkiezen boven langetermijnoplossingen. Dit komt de leegstandsproblematiek niet ten goede.

- In veel besluitvormingsprocessen op de kantorenmarkt blijken individuele belangen niet ondergeschikt gemaakt te kunnen worden aan het grotere belang om de leegstand te verminderen.
- Er is lange tijd geen passend beleid gevoerd op de kantorenmarkt, waardoor deels de leegstandsproblematiek is ontstaan. Dit zorgt ervoor dat er nu een inhaalslag gemaakt wordt, waarbij soms symptoombestrijding als uitgangspunt voor het beleid wordt genomen. Dit kan op de lange termijn tot nieuwe problemen leiden. Zo moet er in het toekomstige beleid rekening gehouden worden met de vraaguitval van de afgelopen jaren.
- De starheid in de opgelegde regels, die via een bestemmingsplan tot uiting komen, draagt bij aan de leegstandsproblematiek, omdat die transformatieprocessen in de weg staat. Waarmee niet gezegd wordt dat het altijd mogelijk moet zijn om af te wijken van het bestemmingsplan ten tijde van leegstand, omdat het creëren van woningen naast snelwegen in de toekomst voor andere problemen kan leiden. Er moet sprake zijn van maatwerk zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven.
- De ongeprijsde externe effecten op de kantorenmarkt dragen bij aan de leegstandsproblematiek. Door het niet kunnen incasseren van de positieve effecten van een investeringsbeslissing, wordt die beslissing uitgesteld. Door het niet hoeven incasseren van negatieve effecten, zoals een verpauperde openbare ruimte, worden die negatieve zaken niet opgepikt.
- De eigendomsrechten op de kantorenmarkt zijn erg verspreid. Dit zorgt ervoor dat er veel verschillende eigenaren, allen met eigen doelstellingen en achtergronden, betrokken moeten worden bij een oplossing. Dit maakt een dergelijk traject erg ingewikkeld en moeilijk. Daarnaast zijn veel gebruikers geen eigenaar van het pand. Dit stelt hun in staat om een korte tijdshorizon te hebben betreffende het huren van een pand. Deze constructie werkt een steeds groter gat tussen de economische levensduur van een kantoorpand en de bouwtechnische levensduur van een pand in de hand. Dit bevordert structurele leegstand.
- Circa twintig procent van de beleggersmarkt in kantoorpanden is in handen van een vastgoedfonds en binnen dit aandeel vindt circa vijfendertig procent van de leegstand plaats (Zuidema, 2010). Deze statistiek komt overeen met de uitkomsten van de

interviews, waarin naar voren kwam dat de indirecte betrokkenheid via een vastgoedfonds de leegstand op de korte termijn niet ten goede komt. Bij het indirecte eigenaarschap via een vastgoedfonds blijkt er niet voldoende kennis over de grillen van de vastgoedmarkten aanwezig. Daarnaast zorgt de combinatie met andere wel goed renderende panden in het fonds, dat er niet goed wordt ingegrepen in het geval van leegstand.

- Bij het ontwikkelproces van kantoorpanden zijn veel verschillende private actoren betrokken die allemaal winst willen behalen. De huidige manier van gebiedsontwikkeling is erop gericht om méér vierkante meters van goed renderende bestemmingen te ontwikkelen. Alleen op die manier is er de gelegenheid voor iedere private partij om winst te behalen. Deze manier van gebiedsontwikkeling werkt de leegstand in kantoren in de hand, omdat na de economische crisis de afzetmarkt voor méér meters kantoor nihil is. Deze manier van gebiedsontwikkeling lijkt dus niet te handhaven in een teruglopende markt. Wanneer er geen veranderingen worden gerealiseerd, is de kans op herhaalde speculatieve kantoorbouw groot. Daarbij komt dat de huidige manier van gebiedsontwikkeling veelal is gebaseerd op langjarige statische afspraken (twintig jaar is geen uitzondering) tussen partijen. Door de inflexibele manier waarop de gebiedsontwikkeling is geordend, kan niet adequaat ingespeeld worden op conjuncturele of maatschappelijke ontwikkelingen. Dit draagt bij aan ongewenste marktuitskomsten.
- De manier waarop het eigendom van kantoorpanden op de kantorenmarkt wordt gewaardeerd werkt op verschillende manieren negatief door op de leegstand. De betrokken actoren zitten gevangen in een, volgens velen, onlogisch systeem dat de prikkels om wat te doen aan de leegstand voor veel betrokken partijen nivelleert. Wanneer panden met langlopende huurcontracten 'hetzelfde' worden gewaardeerd als panden zonder huurcontracten wordt de drang tot afwaarderen voor de eigenaren minder en is er geen prikkel voor gemeenten om kantoren te vullen en daarmee hogere OZB belastingen te incasseren.

De bovenstaande relaties zijn specifieke voorbeelden van hoe de marktkenmerken van de Nederlandse kantorenmarkt de marktuitskomsten beïnvloeden. Uit de voorbeelden blijkt dat er een veelal negatieve relatie is tussen de leegstand en:

- de manier waarop actoren zich op de markt gedragen
- de inhoud van opgelegde regels en de manier waarop zij tot stand komen
- de verdeling van de eigendomsrechten

Het bovenstaande geeft daarmee een antwoordrichting voor een van de deelvragen uit dit onderzoek, namelijk: *“Wat is het verband tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek?”*. In het empirisch onderzoek zijn aanwijzingen gevonden voor een negatief verband tussen de manier waarop de markt geordend is en het in stand blijven of zelfs toenemen van de mate van leegstand.

Om de hoofdvraag in dit onderzoek volledig te beantwoorden zal ook gekeken worden naar de andere twee deelvragen uit dit onderzoek, namelijk: *“Hoe is het gesteld met de leegstand op de kantorenmarkt in Nederland?”* en *“Hoe is de markt voor kantoren geordend?”*. De leegstand op de kantorenmarkt in Nederland is groot. Waarbij in dit onderzoek onderscheid is gemaakt tussen de verschillende leegstandsvormen, te weten: aanvangsleegstand, frictieleegstand, conjuncturele leegstand en structurele leegstand. De structurele leegstand zorgt veelal voor negatieve gevolgen, zoals verpaupering van een gebied en kan op termijn een financiële strop betekenen voor verschillende betrokken actoren. Er zijn ook tegengeluiden te horen, waarbij wordt aangegeven dat: *“het leegstandsprobleem niet te nivelleren valt, maar het ook in het licht van bijvoorbeeld het slechte economische klimaat gezien moet worden.”* (Expert met private achtergrond). Waarmee duidelijk wordt dat de kantorenproblematiek niet alleen veroorzaakt wordt door bijvoorbeeld mismanagement of de manier waarop er op de markt geopereerd wordt. Er zijn meer factoren, zoals de vraaguitval door de crises, de veroudering van panden en de soms achterblijvende kwaliteit van gebouwen die van invloed zijn op de leegstandsproblematiek.

Wanneer er werd gekeken naar de eigenaren die met leegstand te maken hadden, kwamen er opvallende zaken naar voren. Zo bleek indirect eigendom via een vastgoedfonds leegstand in de hand te werken (zie figuur 9). Om de marktordening te onderzoeken is gekeken naar de eigendomsrechten, de opgelegde regels en het handelen van actoren. Naast het indirecte eigendom dat bijdraagt aan de leegstandsproblematiek, bleek ook dat de manier waarop het eigendomsrecht van eigenaar wisselt in het ontwikkeltraject, soms tot situaties leidt waarin het financieel voordelig is om aan de leegstand bij te dragen. Verder bleek uit het onderzoek dat de kantorenmarkt lange tijd redelijk vrij van belemmerende regels heeft kunnen opereren. Het vrijmarktdenken voerde in de economisch voorspoedige tijden de boventoon. Men komt er nu, mede vanwege de economische crisis, op terug. Er is een roep om de kantorenmarkt in deze moeilijke tijden in goede banen te leiden. Deze roep wordt ook steeds meer gehoord door beleidsmakers. Verder bleken de doelstellingen van de betrokken actoren, en het handelen dat daaruit voortkomt, er niet altijd op gericht om de leegstandsproblematiek te beslechten. Zelfs bij publieke organisaties die het maatschappelijk belang zouden moeten dienen, bleken kortetermijnbelangen (die soms in strijd zijn met het verminderen van de leegstand) nagestreefd te worden.

Factoren als vraaguitval door het economisch slechte klimaat, veroudering van de voorraad, achterblijvende kwaliteit van gebouwen en demografische ontwikkelingen zijn van invloed op de leegstandsproblematiek. Dit staat buiten kijf, maar ook buiten het onderzoeksveld van dit onderzoek. In dit onderzoek zijn er aanwijzingen gevonden die erop wijzen dat de manier waarop de kantorenmarkt in Nederland geordend is, ook van grote invloed is op de mate van leegstand. Daarmee wordt de vraag:

“In hoeverre wordt de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt veroorzaakt door de manier waarop de markt is geordend?”

beantwoord.

6.2 Kritische reflectie

In deze paragraaf zal gesproken worden over het onderzoeksproces, de waarde van de uitspraken die gedaan zijn, hoe het eindresultaat in het wetenschappelijk debat staat, welke alternatieven er zijn en er zal met een oog naar vervolgonderzoek gekeken worden.

Het gaat te ver om te stellen dat na aanleiding van dit empirisch onderzoek, er uniform geldende uitspraken over de kantorenleegstand gedaan kunnen worden. Daarvoor is het empirisch onderzoek te beperkt van omvang geweest. Dit komt voort uit de verscheidenheid aan variabelen die van invloed zijn op de kantorenleegstand en de keuze om in dit onderzoek alleen de focus te leggen op de relatie tussen de marktordening en de leegstand. Deze beperking wordt ook erkend. De uitspraken in dit onderzoek moeten als richtlijnen worden gezien waarvoor, in het empirisch onderzoek, ondersteunende argumenten zijn gevonden. Dit is in lijn met de kenmerken van kwalitatieve interviews: *“The purpose of most qualitative interviewing is to derive interpretations, not facts or laws, from respondent talk.”* (Jaber et al., 2001, p. 83). Daarmee staan de uitkomsten van dit onderzoek, die gebaseerd zijn op meningen van experts, ook open voor verdere discussie. Binnen de conclusies is ruimte voor andere denkrichtingen. De uitkomsten hebben betrekking op vele relaties tussen de marktordening en de leegstand, maar zullen mogelijk andere nuances hebben gekend wanneer er met andere experts gesproken was. Dit is inherent aan empirisch onderzoek middels kwalitatieve interviews. Om de betrouwbaarheid van de conclusies te vergroten, zijn de uitspraken gespiegeld aan wetenschappelijke literatuur.

In dit onderzoek zijn er keuzes gemaakt over hoe de relatie tussen de marktordening en de leegstandsproblematiek onderzocht moest worden. Uiteindelijk is er voor gekozen om middels kwalitatieve expertinterviews deze relatie te onderzoeken. In de paragrafen 1.7.3 en 1.7.4 is deze keuze verantwoord. Wanneer er andere keuzes waren gemaakt, had dit de onderzoeksresultaten beïnvloed. Zoals hierboven beschreven zijn de uitkomsten van kwalitatieve interviews onderhevig aan interpretatie. Wanneer er bijvoorbeeld gekozen was voor een kwantitatieve onderzoeksmethodiek waren de uitkomsten, mits goed geanalyseerd, objectiever geweest. Zo had een kwantitatief onderzoek bijvoorbeeld goed kunnen onderbouwen wat de invloed van één overheidsmaatregel op een leegstandspercentage was. Het dan aangetoonde causale verband zou echter, zonder inbedding in de leegstandsproblematiek, weinig zeggen.

Een keuze in dit onderzoek is geweest om experts te interviewen op basis van bewezen kennis in het vakgebied. Dit had ook een ander criterium kunnen zijn. Zo zou er voor gekozen kunnen zijn om een representatieve afspiegeling van de verschillende betrokken actoren te interviewen. Hierdoor zou het beter mogelijk geweest zijn om een differentiatie te maken naar het marktgedrag van specifieke actoren en de invloed daarvan op de leegstandsproblematiek. Mede vanwege tijdsoverwegingen is hier niet voor gekozen.

In het bovenstaande zijn kort twee alternatieve onderzoeksstrategieën besproken die tot andere uitkomsten, over hetzelfde onderwerp, hadden geleid. Elk van de onderzoeksstrategieën heeft zijn eigen beperkingen waar rekening mee gehouden moet worden. In dit laatste hoofdstuk staan we echter aan het einde van een onderzoek waarin gekozen is voor een bepaalde onderzoeksstrategie. Hoe is het resultaat vanuit een wetenschappelijk oogpunt te beoordelen? Binnen de institutionele economie is veel onderzoek gedaan naar de invloed van marktordening op marktuitskomsten (Lai & Hung, 2008). Binnen die onderzoeken zijn, veelal op theoretische gronden, veronderstellingen gedaan over de relatie tussen marktordening en marktuitskomsten, maar die veronderstellingen zijn weinig empirisch getoetst (*Idem.*). In dit onderzoek is de relatie tussen een specifieke ongewenste marktuitskomst en de marktordening op de kantorenmarkt empirisch onderzocht. Daarmee heeft dit onderzoek bijgedragen aan het wetenschappelijke debat over het verband tussen marktordening en marktuitskomst. De denkrichtingen die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen kunnen verder worden onderzocht. Dit zal uiteindelijk een scherper beeld van de leegstandsproblematiek opleveren. Dan wordt het mogelijk om de ongewenste externe effecten van de problematiek gericht aan te pakken. Daarbij komt dat dit onderzoek een actueel en marktoverstijgend onderwerp heeft aangesneden. De denkrichtingen van dit onderzoek zouden ook kunnen worden gebruikt om de oplopende leegstandspercentages binnen andere vastgoedmarkten te verkennen.

Als laatste zal in deze paragraaf een aantal aanzetten voor onderzoeksvragen worden gegeven, die in volgend wetenschappelijk onderzoek centraal gesteld kunnen worden. Hoe beïnvloedt het specifieke marktgedrag van de betrokken actoren de kantorenleegstand? In welke mate hebben de (voorgestelde) beleidsmaatregelen effect op het verminderen van de kantorenleegstand? Hoe beïnvloedt het opstellen van gezamenlijke grondexploitaties (binnen gebiedsontwikkeling) de kantorenleegstand?

6.3 Mogelijke oplossingsrichtingen

In het onderzoek is tot nu toe voornamelijk gesproken over de oorzaken van de leegstandsproblematiek, dit is in lijn met de doelstelling van het onderzoek. In deze laatste paragraaf, zullen verschillende oplossingsrichtingen worden besproken. Om het spreekwoordelijke kaf van het koren te kunnen scheiden, binnen de vele oplossingsrichtingen die worden aangedragen in opiniebladen en/of wetenschappelijke literatuur, zijn de vakexperts naar hun mening gevraagd. Hierdoor werd het mogelijk om conclusies te trekken uit de verschillende aangedragen oplossingsrichtingen. Deze paragraaf is daarmee gebaseerd op literatuurstudie wat vervolgens is gespiegeld aan het empirisch onderzoek en kan als toevoeging op al het bovenstaande worden gezien.

De oplossingsrichtingen zullen worden onderverdeeld in de volgende (niet wederzijds uitsluitende) categorieën:

- Bouw(proces)
- Eigendomsrechten
- Beleid
- Overigen

6.3.1 Bouw(proces)

'Bouwstop'

Een eerste instrument dat onder deze kop besproken zal worden is het hanteren van een 'bouwstop' voor kantoren. 'Good buildings drive out bad buildings', dus zolang er gebouwd wordt zal de leegstandsproblematiek aan de onderkant van het aanbod alleen maar in de kaart worden gespeeld (van den Boomen, 2010). Hoewel een algehele bouwstop een wel erg drastische maatregel zou zijn, zou het sterk verminderen van nieuw te bouwen kantoren wel kunnen bijdragen aan het verminderen van de leegstand. Zo kunnen er bijvoorbeeld

locatie-eisen gesteld worden aan nieuw te bouwen kantoren (STEC, 2010). Dit idee wordt gevoed door meer vraaggericht ontwikkelen in plaats van aanbodgericht ontwikkelen.

Een expert met een private achtergrond had hierover het volgende toe te voegen: *“Een bouwstop zal schaarste creëren op de markt - dit kan bijdragen aan de oplossing – maar een pand van 40 jaar oud, dat op een monofunctionele locatie staat en waarbinnen 11.000m² leeg staat, krijg je met het creëren van nog zo veel schaarste niet verhuurt”*. Een andere expert met publieke achtergrond drukte zich sterker uit: *“Ik vind een bouwstop een onzinnige maatregel, omdat dit de discrepantie tussen de vraag en het aanbod niet oplost. Het huidige aanbod voldoet in veel gevallen simpelweg niet meer aan de vraag”*. Verder zei een andere vakexpert met private achtergrond het volgende: *“Een bouwstop is wel heel rigoureuus, dit zou het vernieuwingsproces sterk kunnen beperken. Daarbij komt dat het landelijk gedragen moet worden, omdat weinig gemeenten het gemeentebreed zullen invoeren wanneer buurtgemeenten dit niet zullen doen”*

Wanneer het bovenstaande in acht wordt genomen blijkt dat een algehele bouwstop een paardenmiddel te noemen is, waarvan de effectiviteit ter discussie staat.

Hergebruik

Een leegstand pand voldoet klaarblijkelijk niet meer aan de eisen voor een gewild kantoorpand. Dit kan mogelijk opgelost worden door te investeren in het pand. Door nieuwe investeringen in de faciliteiten van bestaande kantoorpanden kan de economische looptijd worden vergroot. Dit kan door middel van een architectonische, ruimtelijke, bouwkundige en/of installatietechnische integrale aanpak (Keeris, 2006). Er zou meer gefocust moeten worden om de bestaande bouw aan de voorwaarden van nu te laten voldoen, dan direct over te gaan op nieuwbouw.

“Hergebruik kan zorgen voor een lagere huurprijs, omdat de grondprijs al is terugverdiend in de eerste huurperiodes en dus niet na de renovatie nog hoeft te worden terugverdiend” (Expert met een private achtergrond). Maar volgens een andere expert: *“... wordt het grootschalig hergebruiken van leegstaande panden in de weg gestaan door de locatie van veel panden. Als de kantoren niet op de juiste plek staan, zit de waarde van de gebouwen niet in de stenen die op een bepaalde locatie staan en daardoor geld waard zijn, maar zit de waarde van de kantoren hem in de huurcontracten die er voor zijn afgesloten. Als die huurcontracten er niet zijn, zijn de gebouwen ‘waardeloos’ ”* (Expert met een private achtergrond). Daar tegenover staat dat er volgens een expert met private achtergrond *“met een goed concept waarde toegevoegd kan worden aan bestaand vastgoed op meer perifere locaties. Er liggen kansen voor huidig incourant vastgoed om het werken in ‘de nieuwe economie’ te huisvesten, omdat in dit vastgoed de eerste verdiencyclus al is verstreken en dit de huurprijs drukt. Hierdoor kan er ruimte gehuurd worden voor speelse en ruimte*

intensieve concepten waarin letterlijk buiten de hokjes wordt gedacht. Hergebruik kan succesvol zijn wanneer het aansluit bij een nieuwe vraag!"

Wanneer een pand op een goede locatie staat, of een locatie waar ruimte is voor vernieuwende concepten en wordt aangepast aan de eisen van een nieuwe gebruiker, kan hergebruik bijdragen het oplossen van de leegstandsproblematiek.

Transformatie

Hoewel er voor een leegstand pand weinig 'kantoorvraag' blijkt te zijn, betekent dit niet dat er geen vraag is naar andere gebruikersvormen voor het gebouw. Zo kan het fysieke gebouw een nieuw leven tegemoet gaan wanneer de bestemming wordt veranderd in bijvoorbeeld woningbouw of horeca. Hiermee kan er theoretisch ook een betere match ontstaan tussen vraag en aanbod (van der Voordt, 2007). Uit de praktijk blijkt echter dat eigenaren van panden, ondanks de medewerking van de gemeente, nog niet altijd warm lopen voor een transformatieproces. Dit heeft ermee te maken dat een pand met kantoorfunctie vaak voor veel meer op de balans van de eigenaar staat, dan bijvoorbeeld een pand met woonfunctie. Een transformatie houdt dus vaak een afwaardering van het pand in (Zonneveld, 2010). Verder hebben lang niet alle leegstaande kantoren een kans van slagen na transformatie omdat ze vaak op monofunctionele locaties liggen en er simpelweg geen animo voor woningen (of horeca) is (Remøy, 2007).

Wanneer een transformatieproces echter op een grote schaal wordt aangepakt kan *"door transformatie van een mono-functionele locatie een multi-functionele locatie gecreëerd worden. Het 'verlies' dat wordt geleden door het wijzigen van de functie (bijvoorbeeld geen kantoorfunctie meer), zal men deels gecompenseerd zien door een betere 'ruimtebeleving' van het gebied en daarmee uiteindelijk een betere ruimtewaardering."* (Expert met private achtergrond). Vanuit de overheid liggen er kansen *"om een transformatieproces te stimuleren door coulant te zijn met het ontvangen van premies voor de bijvoorbeeld nieuw te bouwen woningen"* (Expert met een private achtergrond).

Sloop

Voor de echt 'kansloze kantoren' is er maar één optie: sloop. Dit gebeurt alleen wanneer een pand niet meer te renoveren is of wanneer het vastgoed incourant is geworden (Breugelmans, 2010). Dit laatste is echter vaak een 'subjectieve' kwestie. Om eigenaren over de streep te trekken, kunnen er signalen vanuit de overheid worden gegeven. Dit kan op twee manieren: door het geven van sloopsubsidies (Stroink, 2011) of door te dreigen met onteigening wanneer aan het einde van een lang proces sloop de enige optie blijkt (van den Boomen, 2010) (Stroink, 2011).

“Sloop wordt vaak pas financieel aantrekkelijk voor de eigenaar wanneer er na de sloop meer vierkante meters kunnen worden teruggebouwd, wanneer panden gesloopt worden hoeft dit dus niet direct bij te dragen aan de oplossing van de leegstand” (Expert met een private achtergrond). *“Bij sloop is het de vraag: wat komt er na de sloop voor terug? Nieuwe kantoren zijn in veel gevallen onzinnig, dus komt er waarschijnlijk een andere bestemming. Dit gaat pijn doen bij de eigenaren omdat een vierkante meter kantoorbestemming zo’n 350 Euro kan opbrengen en een vierkante meter bedrijventerrein maar 150 Euro.”* (Expert met publieke achtergrond). Een expert met een private achtergrond voegt daaraan toe: *“Dit enorme waardeverlies zou in sommige gevallen een faillissement betekenen. Private partijen zullen echter niet voor het maatschappelijk belang hun eigen faillissement gaan realiseren. Daarbij komt dat leegstand – zeker in de top van het segment – niet statisch is, waardoor veel eigenaren blijven hopen op een huurder en na sloop deze potentiële inkomsten dus zouden mislopen.”* De private partijen zullen niet naar de gemeenten hoeven te kijken om dit verlies te compenseren omdat *“het subsidiëren van sloop simpel neerkomt op het uitgeven van geld dat veel gemeenten niet hebben”* (Expert met een publieke achtergrond).

Zo lijkt het erop dat de sloop van kantoorpanden echt de laatste optie zal zijn en zelfs dan nog op problemen zal stuiten. Of zoals een expert met een private achtergrond samenvat: *“het oplossen van de problematiek door middel van sloop ligt drie stappen verder weg dan het gemak waarmee er op dit moment over gesproken wordt”*.

6.3.2 Eigendomsrechten

Stedelijke herverkaveling

In paragraaf 1.6 is uitgelegd hoe een leegstand pand negatieve externe effecten kan hebben en daarmee van een pandgebonden probleem een gebiedsprobleem kan maken. Vandaar dat er in de literatuur ook stemmen opgaan om bovengenoemde oplossingsrichtingen (hergebruik, transformatie en sloop) op een gebiedsbrede manier aan te pakken. Een probleem, dat zich daarbij echter voordoet, is dat men vaak te maken krijgt met vele vastgoed- en grondeigenaren, die niet allemaal in dezelfde situatie verkeren (van der Krabben, 2011). Niet alle panden zullen in dezelfde mate met leegstand en/of veroudering te maken hebben. Dit zorgt er in beginsel voor dat de verschillende eigenaren in verschillende mate zullen bijdragen en profiteren van een waardestijging van het gebied (*Idem.*). Geen enkele winstgedreven organisatie zal echter extra willen bijdragen aan de winst van een andere. Hierdoor kan er een impasse ontstaan door het uitblijven van een goed financieel model om de gebiedsontwikkeling te regelen. Het instrument ‘stedelijke herverkaveling’ biedt mogelijkheden om deze impasse te doorbreken. Bij stedelijke herverkaveling dragen *“Alle eigenaren in een bepaald gebied hun eigendomsrechten over grond en vastgoed tegen de waarde in het huidige gebruik tijdelijk over aan een (op te richten)*

gebiedsontwikkelingsmaatschappij, met het oog op de transformatie van het gebied ... Na (gedeeltelijke) sloop en herverkaveling krijgen de oorspronkelijke eigenaren weer eigendomsrechten toegewezen, in omvang of waarde gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied, dan wel worden ze gecompenseerd voor het verlies van hun eigendomsrechten" (van der Krabben, 2011, p.30). Hierdoor ontstaat een gedegen financieel model omdat: *"alle waardecreatie wordt 'meegerekend' (inclusief de waardetoeename van de te handhaven panden), de kosten eerlijk gedeeld worden en de eigenaren gezamenlijk (maar opnieuw wel naar rato) de opbrengsten én het risico (dat de opbrengsten lager uitvallen dan verwacht) delen."* (van der Krabben, 2011, p.30). Door het bieden van een gedegen financiële grondslag voor gebiedsbrede aanpak van leegstand kan stedelijke herverkaveling bijdragen aan het verminderen van de leegstand.

Een expert met private achtergrond heeft op de stedelijke herverkaveling het volgende toe te voegen: *"Stedelijke herverkaveling leunt sterk op het eerlijk verdelen van de kosten en de opbrengsten over alle betrokken actoren. Dit klinkt heel leuk, maar er schuilt een probleem in de manier waarop de inbreng van alle betrokken actoren wordt gewaardeerd. De taxatiemethodiek die gebruikt wordt kan leegstaande gebouwen op hetzelfde niveau waarderen als panden waarvoor nog langlopende huurcontracten zijn gesloten. Dit maakt de stedelijke herverkaveling als tool een stuk minder eerlijk."* Dat de gebruikte taxatiemethodiek voor problemen zorgt is in het vorige hoofdstuk verder al uitgebreid aan de orde geweest.

Kostenverevening

Bij deze oplossing worden de kosten van transformatie, sloop of hergebruik gekoppeld aan de ontwikkeling van nieuw gebied. De grondexploitatiewet biedt gemeenten de mogelijkheid om een directe financiële verbinding te leggen tussen twee verschillende gebieden waarbij er binnen één nieuwbouw ontwikkelt wordt en bij de andere transformatie, hergebruik of sloop plaatsvindt (ter Horst, 2010). Dit kan op een privaatrechtelijke en op een publiekrechtelijke manier (*Idem.*). Bij de privaatrechtelijke manier sluit de gemeente *"met de huidige grondeigenaren van het nieuw te ontwikkelen gebied zogenaamde anterieure overeenkomsten, waarin afspraken worden gemaakt over bijdragen aan de exploitatie van de 'oude' locatie"* (ter Horst, 2010, p. 57). Mocht het bijdragen aan de 'oude locatie' door private partijen niet vrijwillig gaan, kan de gemeente overgaan op de publiekrechtelijke manier. Binnen het publiek recht is het voor de gemeenten mogelijk om de bijdrage aan het exploitatiefonds verplicht te stellen bij het verkrijgen van een bouwvergunning (ter Horst, 2010). Echter moet wel opgemerkt worden dat dit nog een juridisch onontgonnen gebied is, waarbij jurisprudentie ontbreekt.

Dit laatste wordt bevestigd door een expert met publieke achtergrond: *"Zoals ik in het verleden zo vaak heb gezien, zullen deze nieuwe juridische constructies de eerste paar*

keren bij de raad van state sneuvelen ... Waarmee ik niet zeg dat kostenverevening geen toekomst heeft ... Sommige gemeentes zijn al vaker proefkonijn geweest in het verleden.” Een expert met publieke achtergrond meldt het volgende: *“Het paard wordt achter de wagen gespannen, omdat het nu vaak niet meer de ontwikkelaar is die bepaald of er een kantoor gebouwd gaat worden, maar bijna altijd de eindgebruiker. Die eindgebruiker heeft natuurlijk geen ontwikkelmogelijkheden of de mogelijkheid om andere panden in gebruik te nemen. In dat geval zou de ontwikkelaar gestraft worden voor de keus van een eindgebruiker. Er wordt gestuurd met de verkeerde middelen.”*

Hoewel door vele experts – en in de literatuur – erkend wordt dat het verevenen van kosten potentie heeft, zijn er nog wel enkele juridische hindernissen te overwinnen.

Saldo benadering

Bij deze oplossing komt het erop neer dat er alleen nieuwe kantoren gebouwd mogen worden als tegelijkertijd de oude leegstaande voorraad door sloop of herbestemming wordt opgeruimd. Voor ontwikkelaars wordt het binnen deze oplossingsrichting verplicht om naast een grondpositie en een bouwvergunning ook een ontwikkelrecht in hun bezit hebben. Deze rechten kunnen worden behaald door leegstaande kantoren aan de markt te onttrekken (ter Horst, 2010). Het totale aantal ontwikkelingsrechten kan worden vastgelegd op verschillende schaalniveaus zoals gemeente, regio, provincie of nationaal. Bij deze oplossingsrichting kan één vierkante meter verwachte vraag gelijk staan aan één onttrokken vierkante meter leegstand. Hierbij zou het nog mogelijk kunnen zijn om een differentiatie toe te passen, waardoor het onttrekken van vierkante meters op ‘moeilijke’ locaties extra wordt beloond boven het onttrekken van vierkante meters op ‘makkelijke’ locaties (ter Horst, 2010).

“Als je 10.000m² wilt neerzetten moet je ook 10.000m² uit de markt halen ... Dat klinkt wel heel centraal plan geleid. Ik vind dat iedereen daarin zijn verantwoordelijkheid heeft en dat gebruikers belast mogen worden voor hun verstoring van de markt. Of er mag in ieder geval voor gezorgd worden dat private partijen niet beter worden van het vergroten van een maatschappelijk probleem” aldus een expert met private achtergrond. *“De saldobenadering lijkt mij niet de beste manier, omdat, wanneer er - eindelijk - een pand gesloopt wordt, er dan elders weer een nieuw pand wordt ontwikkeld. Als een pand uit de voorraad gehaald kan worden, moet er niet elders weer hetzelfde aan de voorraad worden toegevoegd”* (Expert met publieke achtergrond). Een expert met een publieke achtergrond merkt het volgende op: *“de saldobenadering is een goede tool, alleen het lijkt mij een nadeel dat deze maatregel niet goed toegepast kan worden op gebouwen die deels leegstaan of als multi-tendant in gebruik zijn. Het lijkt dus vooral een oplossing voor verhuizingen van ‘de grote jongens’ zoals accountants- of adviesbureaunkantoren”*. Daarbij komt dat: *“het koppelen van gebieden is juridisch gezien erg moeilijk. Verder spinnen eigenaren van oude panden garen met deze*

aanpak, omdat hun oude gebouwen opgekocht zullen worden om elders nieuwbouw te kunnen realiseren” (Expert met publieke achtergrond).

Niet alle experts zien een vlekkeloze invoering van de saldobenadering gerealiseerd worden. Naast juridische moeilijkheden lijkt het ook de vraag of op deze manier de rekening wel bij de juiste actoren wordt gepresenteerd. De expert zijn het er daarnaast over eens dat de saldobenadering niet geschikt is voor veel van de bestaande leegstand.

Verhandelbare ontwikkelrechten

De rechten om te mogen ontwikkelen kunnen binnen een ‘kantorenpool’ verhandelbaar gemaakt worden, zodat het ook financieel voordelig kan zijn om geen kantoren te ontwikkelen. De twee bovenstaande oplossingsrichtingen leggen een financieel verband tussen oude en nieuw te ontwikkelen gebieden; wat zij niet direct bereiken is een rem op de ontwikkelingen van nieuwe kantoorruimtes. Verhandelbare ontwikkelingsrechten zouden dit wel kunnen bewerkstelligen (Wesselink, 2007). Hierbij wordt sterk gekeken naar de ontwikkelingsrechten zoals die al vele jaren in bijvoorbeeld de Verenigde Staten worden gebruikt. “Dergelijke instrumenten tasten de eigendomsrechten niet aan, maar laten deze op een andere locatie tot gelding komen, zonder financiële last voor de overheid” (ter Horst, 2010, p. 58). Een uitgangspunt van deze oplossingsrichting is dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gebieden waar het wenselijk is om kantoorontwikkelingen toe te staan en gebieden waar dit niet het geval is. Grondeigenaren in gebieden waar kantoorontwikkeling niet gewenst is, worden gecompenseerd door ontwikkelingsrechten, die zij kunnen verkopen aan grondeigenaren in gebieden waar kantoorontwikkelingen wel gewenst zijn. Zo kan het dus ook financieel aantrekkelijk zijn om geen kantoren te ontwikkelen. In 2006 heeft Georges (2006) een onderzoek uitgevoerd waarin werd gekeken of de regio Amsterdam het Amerikaanse voorbeeld kon volgen. In dat onderzoek werd uitgegaan van het feit dat iedere gemeente een bepaalde hoeveelheid rechten kreeg voor het ontwikkelen van kantoren. Dit kon gedaan worden afhankelijk van criteria als inwonersaantal, huidige kantooroppervlak of een behoefteraming (Georges, 2006). Zo konden de gemeenten die rechten gebruiken om zelf kantoren te (laten ontwikkelen) of om deze te verkopen aan buurgemeenten die meer dan hun eigen toegewezen quotum wilden ontwikkelen (ter Horst, 2010). Sinds Georges het in 2006 opperde, heeft het idee van verhandelbare ontwikkelingsrechten veel aandacht gekregen, onder andere in de vorm van uitvoerig onderzoek door Leonie Janssen-Jansen et al. (2008) en Spaans et al. (2010) waarin wordt gepleit voor een algemeen model waarbij een kantoor-voor-kantoor instrument met verhandelbare rechten bijdraagt aan oplossingen voor leegstaande panden.

“De ontwikkelrechten in een regionale kantorenpool zal in het geval van onze gemeente X niet werken, omdat de gebruikers toch in X willen zitten en niet in buurgemeente Y. Je kan Y

dan wel 50.000m² aan ontwikkelrechten geven, maar die zouden ze alleen maar bouwen voor de leegstand en X zou de rechten van de hele regio in kunnen kopen en daarmee kunnen blijven ontwikkelen.” Aldus een expert met publieke achtergrond. *“Het is misschien hard om te zeggen, maar het kantorenbeleid moet veel meer gecentraliseerd worden in de grootstedelijke gebieden. Omliggende gemeenten hebben zich in het verleden rijk gerekend met grootschalige kantoorontwikkelingen die helemaal niet bij hun ‘dorpse’ karakter passen. Als er regionaal een kantorenquotum wordt gehanteerd geeft de overheid eigenlijk toe dat er ook in kleine kernen grote kantoren gebouwd kunnen en mogen worden. Dat lijkt mij niet de juiste weg.”* gaf een expert met publieke achtergrond aan.

Men maakt zich vooral druk over de verdeling van de ontwikkelrechten en wie daar dan de vruchten van mag plukken. Of, zoals een expert met private achtergrond aan gaf: *“Veel grote gemeenten durven het niet te zeggen, maar vinden eigenlijk dat buurtgemeenten niet hoeven te profiteren van grootstedelijke ontwikkelingen - zoals kantoren – in hun gemeente.”* In de literatuur wordt vaak aangegeven dat nog nader bekeken moet worden op welk schaalniveau, met welk maximum en met welke boetes er dan afspraken gemaakt dienen te worden. Dit zal dan in goed overleg moeten gebeuren. Uit de praktijk blijken juist deze zaken voor moeilijkheden te zorgen, omdat ook de publiek betrokken actoren wel hun eigen doelen en achterban hebben. *“In theorie een mooie maatregel, maar in de praktijk moeilijk in te voeren.”* (Expert met een publieke achtergrond).

6.3.3 Beleid

Verminderen van beleidsmatige knelpunten

Door de wettelijke bindendheid van het bestemmingsplan zijn de mogelijkheden beperkt om naar andere functies voor een gebouw te kijken. Het verminderen van de starheid van het bestemmingsplan zou daarmee kunnen bijdragen aan het verminderen van de leegstand. De adviescommissie Plabeka, die zich heeft beziggehouden met deze problematiek, komt dan ook met een aantal instrumenten die onder deze noemer vallen (Stroink, 2011). Zo zouden ‘tijdelijk gebruik’ gestimuleerd kunnen worden, procedures kunnen worden verkort en bouwvoorschriften bij functieverandering flexibeler gemaakt kunnen worden (*Idem.*).

Uit de praktijk blijkt dat sommige bedrijven al ‘burgerlijk ongehoorzaam’ zijn: *“Ik ben op de hoogte van een bedrijf dat lef toont en op een stuk grond, met een bestemming als bedrijventerrein, een pand betreft en daar voornamelijk kantoorwerkzaamheden gaat uitvoeren.”* (Expert met een private achtergrond). Vanuit de markt lijkt er dus al vraag naar legale mogelijkheden om bestemmingsplannen te ‘omzeilen’.

Opslag op de grondprijzen

Deze oplossingsrichting is erop gericht om ontwikkelaars een opslag te laten betalen op de prijs van ontwikkelbare grond. Met deze opslag kan in een later stadium de renovatie of sloop van panden deels betaald worden. Deze kosten zijn momenteel niet voor degene die het gebouw neerzet, maar voor de nieuwe eigenaar. Omdat de gemeenten de grondprijs (of erfpacht) kunnen bepalen hebben zij hiermee een krachtig instrument in handen om de marktwerking te beïnvloeden (ter Horst, 2010). Een voordeel van een opslag op de grondprijs is dat nieuwbouw duurder wordt en daarmee sloop, hergebruik of transformatie een serieuzer investeringsalternatief zullen worden (*Idem.*). De nieuwbouw van kantoren zal worden afgeremd.

“Een opslag op de grondprijzen is een druppel op de gloeiende plaat. Daarbij komt dat gemeenten nauwelijks meer grond uitgeven voor kantoorontwikkelingen” (Expert met publieke achtergrond). Dit wordt beaamd door een andere expert met publieke achtergrond: *“Er worden niet al te veel kantoorlocaties meer door gemeenten uitgegeven, dit zijn vaak projectontwikkelaars. Het aandeel uitgegeven kantoorlocaties door gemeenten is veel kleiner dan dat van bedrijventerreinen.”* Dezelfde expert geeft ook het volgende bezwaar aan: *“De opslag op grondprijzen, die in een potje vloeien waarmee op een andere plaats bijvoorbeeld revitalisering plaatsvindt, is juridisch moeilijk, omdat die gebieden dan ook qua bestemmingsplan feitelijk aan elkaar gekoppeld moeten zijn”*. Daarbij vindt een andere expert met publieke achtergrond: *“Wanneer er ruimte in je grondprijs zit voor een opslag, had je ook een reguliere hogere prijs kunnen vragen. Daarmee betaal je de opslag als gemeente zelf. De opslag stroomt nu in een gereserveerd potje en bij een reguliere hogere grondprijs zou je vrij beschikking hebben over deze gelden.”*

Wanneer het bovenstaande in acht wordt genomen blijkt dat de algemene tendens voor het realiseren van een opslag op de grondprijzen negatief is.

Regionale focus

Door gemeentegrensoverschrijdend te werk te gaan zal een aantal problemen worden verminderd. Strakke regionale programmering die ‘SER-ladderproof’ is en het ontwikkelen van regionale kantoorlocaties (in navolging van regionale bedrijventerreinen) kan een uitkomst zijn voor concurrerende gemeenten (STEC, 2010). Er is veel discussie gaande over op welk niveau sturing gegeven moet worden aan de problematiek. Er gaan stemmen op voor blijvende decentrale sturing, voor regionale sturing (zie hierboven) maar ook voor meer centrale sturing. Dit laatste lijkt effect te hebben in Parijs, waar met 52 miljoen m² kantoorlocaties de planning centraal wordt gestuurd richting enkele arrondissementen (Winters, 2011).

“Regionale kantorenlocaties worden de vlees-noch-vis locaties van de toekomst, omdat die niet op een multifunctionele toplotatie zullen worden ontwikkeld, maar in the middle of nowhere omdat dat nu eenmaal vaak tussen twee gemeentekernen in ligt” aldus een expert met een publieke achtergrond. Een expert met een private achtergrond heeft daar het volgende aan toe te voegen: “Ik vind een regionale focus onzin, omdat er dan kantorenquota zullen worden afgesproken en daarmee alle aandacht uit zal gaan naar de toplotaties. Dan bestaat er geen ruimte meer in de gemeentelijke plannen om de problemen met bestaand leegstaand vastgoed op de mindere locaties op te lossen. Ik ben op de hoogte van een project waar een leegstaand kantoorpand op een bedrijventerrein kan worden getransformeerd tot een bedrijfsverzamelgebouw. Er staan huurders klaar, er is een ontwikkelaar en financierder, alleen het kantorenquotum van de gemeente houdt de boel tegen.” Vooral bij gemeenten bleek er bezwaar tegen een regionale focus, wat goed wordt samengevat in het volgende citaat: *“Met wie moeten wij als gemeente dan gaan afstemmen? Wij als gemeente X trekken nagenoeg alle bovenregionale vestigers aan. Als wij als gemeente de markt op slot gooien zijn dit de bedrijven die als eerste bij concurrerende gemeenten aankloppen”* (Expert met publieke achtergrond). Op de voorgestelde ‘SER-ladder tool’ is ook kritiek, dat het best wordt samengevat in de volgende quote: *“Ik zie dat men de SER-ladder wel probeert toe te passen, maar de tool blijft raken aan de vrije vestigingskeuze van een bedrijf. Uit de praktijk blijkt dat nieuwe vestigers altijd wel wat aan te merken hebben op de aangedragen keuze van een gemeente, waarna de gemeente vaak overstag gaat uit angst de nieuwe vestiger te verliezen.”* (Expert met private achtergrond). Hoewel gemeenten niet zitten te wachten op een regionale focus, zijn er wel instrumenten die vanuit de provincie kunnen worden ingezet om deze regionale afstemming te realiseren. *“De zwaardere instrumenten lopen via de WRO, middels verordeningen, reactieve aanwijzingen en wijzigingsbevoegdheid kan de provincie de plannen van de gemeenten wijzigen. Een minder zware tool is het voorwaarden stellen aan subsidies die worden verstrekt. Dit geld van subsidies wordt in deze economisch moeilijke tijden steeds belangrijker voor een gemeente, wat ze gevoelig maakt voor de voorwaarden, die daaraan gesteld worden.”* (Expert met een publieke achtergrond).

Het zijn vooral de gemeenten die een regionale focus niet zien zitten. Dit is te verklaren door het eigenbelang dat zij hebben bij inkomsten uit de grex en het aantrekken van werkgelegenheid voor de gemeente. Een overkoepelende instantie als de provincie heeft de mogelijkheid om in te grijpen en wellicht de maatschappelijke belangen op een hoger schaalniveau goed af te wegen.

6.3.4 Overigen

Belasten van bestaande leegstand

Met de nieuwe Kraak- en leegstandswet zijn er mogelijkheden ontstaan om bestaande leegstand te 'beboeten'. De gedachtegang hierachter is dat, door leegstand voor eigenaren sterker financieel nadelig te maken, zij eerder geneigd zullen zijn om de leegstand te bestrijden (PropertyNL, 2010). Anderen vinden het symptoombestrijding, waarbij de werkelijke oorzaken buiten schot blijven (Koot, 2010). De adviescommissie van Plabeka ziet ook weinig heil in boetes voor leegstand, omdat de pijn al te groot is (Stroink, 2011).

De gedachte van de adviescommissie Plabeka werd door bijna elke expert gesteund. Bij vijf van de negen interviews, zowel publiek als private achtergronden, werd dezelfde zin gebruikt: *“het extra belasten van eigenaren voor leegstand, heeft veel weg van pesten”*. Of zoals een expert met publieke achtergrond samenvatte: *“een eigenaar wordt niet warm of koud van een boete van 7500 Euro, maar ervaart het vooral als kinderachtig. Daarbij komt dat de gemaakte kosten om deze 7500 Euro te incasseren alleen al vele malen hoger zijn dan dat bedrag. Dit is ook deels de reden dat er in Amsterdam wel veel over geroepen wordt in de pers, maar de boete in de praktijk nog nauwelijks is opgelegd”*

Betere samenwerking tussen de betrokken actoren

Er zijn veel actoren betrokken op de kantorenmarkt (zie paragraaf 1.3) en de samenwerking blijkt in veel gevallen niet optimaal (Stroink, 2011). Betere samenwerking kan bijvoorbeeld door het stellen van gezamenlijke doelen. Een voorbeeld hiervan is de Utrecht Investment Agency waarin gemeenten en beleggers samenwerken aan de vermarkting van de regio (STEC, 2010). Op deze manier kan betere samenwerking bijgedragen aan het verminderen van de leegstand.

Dit werd ook bijna unaniem ervaren bij de experts, waarvan de volgende citaten het bewijs zijn: *“De problemen van kortetermijnblikken kunnen verminderd worden door elkaar als actoren beter te leren kennen, overleg te plannen en gezamenlijke doelen te stellen”* (Expert met publieke achtergrond), *“de gemeente zal een faciliterende rol moeten spelen, soepeler zijn in processen en partijen bij elkaar zetten die er toe doen”* (Expert met publieke achtergrond), *“voor de gemeentes is het belangrijk dat ze meedenken met de eigenaren en ze niet gaat tegenwerken.”* (Expert met private achtergrond) en *“gezamenlijke acquisitie is the way to go”* (Expert met publieke achtergrond).

In de vraaggesprekken werd niet alleen het interview-format (zie bijlage A) en B)) gevolgd. Bijna alle experts benutten deze ruimte, om te spreken over twee overkoepelende zaken betreffende oplossingsrichtingen voor de leegstandsproblematiek: het is van groot belang dat er maatwerk wordt geleverd in de oplossingen en dat er voor het oplossen van de

leegstandsproblematiek een lange adem vereist is. Deze opmerkingen zullen hieronder kort worden toegelicht.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat er sprake is van segmentering op de kantorenmarkt. Dit is in lijn met de uitkomsten uit de literatuurstudie: *“Er is sprake van segmentering op de grondmarkt: er bestaan meerdere deelmarkten voor verschillende activiteiten en locaties. Hoe groter het verschil in activiteit en locatie, hoe minder een grondmarkt wordt beïnvloed door vraag en aanbod van grond voor andere activiteiten en op andere locaties.”* (Segeren, 2005, p 32-33). Door de segmentering op de kantorenmarkt zullen verschillende maatregelen verschillende uitwerkingen hebben op verschillende deelmarkten van de kantorenmarkt. Of zoals een expert met private achtergrond zegt: *“Er moet onderscheid gemaakt worden in ontwikkeldata en daarmee vaak naar locaties van kantoren. Men moet op zoek naar maatwerk voor verschillende kantoren.”* Een andere expert met publieke achtergrond merkt op: *“De ene leegstand is de andere leegstand niet, zo zijn er in Amsterdam grote concentraties leegstand te vinden, maar bij ons in de gemeente is de leegstand bijna geheel versnipperd. Dit vraagt om verschillen in aanpak.”*

Voor het oplossen van de problematiek is een ‘lange adem’ noodzakelijk. *“Binnen nu en drie jaar gaat er veel gebeuren op de kantorenmarkt, de rek is er wel uit qua prijselasticiteit en veel eigenaren zullen gaan inzien dat de problemen structureel zijn. Als het maatschappelijk belang niet in het geding is, kan even wachten, voor ons als gemeente, zo gek nog niet zijn.”* (Expert met publieke achtergrond). Een andere expert met publieke achtergrond gaf aan: *“Voor veel locaties zit er niks anders op dan het probleem laten doorsudderen en het later waarschijnlijk omvormen tot bedrijventerrein. Dit is acceptabel voor ons als gemeente zolang het maatschappelijk belang niet in het geding is.”* Een expert met private achtergrond zei het volgende over de tijdshorizon: *“Problemen op de vastgoedmarkten zijn nooit van de ene op de andere dag op te lossen. In het geval van de kantorenmarkt zal de pijn van de leegstand steeds meer gevoeld gaan worden. Daarmee zal, door de jaren heen, de bereidheid tot oplossingen groter worden.”*

Zoals al is aangegeven zijn de oplossingsrichtingen als toevoeging opgenomen in het onderzoek. Daarnaast kan nu ook met een meer positieve noot geëindigd worden: in de jaren die komen gaan zal er vast licht aan het einde van de donkere leegstandsproblematiek-tunnel worden gevonden.

LITERATUUR

Bak, R.L. (2010), Stand van zaken 'Nederlandse kantorenmarkt', *NVM Business*, Augustus 2010, Amsterdam

Blomley, N. (2004), *Unsettling the city: urban land and the politics of property*, New York: Routledge.

Bode, J., (2011), Statiegeld op kantoorpanden, *SPITS*, 22-03-2011

Boer, H.J. de (1985), Renovatie van kantooorgebouwen in de binnenstedelijke randzone. In: J.H.J. van Dinteren (red.) *Kantoren en de binnenstedelijke randzone*. Vestigingsplaatsfactoren, renovatie, leegstand, nieuwbouw en herbestemmen. Nijmegen: Geografisch Instituut K.U., Publikatie nr. 19, Vakgroep Nederzettings- en Bevolkingsgeografie. pp. 45-55

Bogaarts, R., (2006). Vastgoed: Beleid lege kantoren ontbreekt, *FEM Business*, Jaargang 9, nummer 25, 24-06-2006

Boomen, van den T., (2010), Kansloze kantoren, *Stedenbouw & RO*, 27 april 2010

Bouwfonds, (2010), De Nederlandse kantorenmarkt tot 2013, *Marketupdate*, Bouwfond real estate investment management, Hoevelaken, 14 april 2010

Breugelmans, J. (2010), *Verloren Kantoren?; een onderzoek naar leegstaande kantoorruimte in Amstel III en mogelijke oplossingen*, Universiteit Utrecht Faculteit Geowetenschappen, Utrecht, April 2010

Bromley, D.W. (1991), *Environment and economy: property rights and public policy*, Cambridge Mass: Blackwell

Brounen, D. & P.M.A. Eichholtz (2004), Vastgoedmarkt kraakt onder demografische druk. *ESB* 89, pp 150-156.

Buitelaar, E. (2003), 'Neither market nor government, comparing the performance of user rights regimes', *Town Planning*

Buitelaar, E. (2007), *The cost of land use decisions; applying transaction cost economics to planning & development*, Blackwell Publishing, UK

Buitelaar, E., Needham, B. (2007), *Property rights and private initiatives; an introduction*, Radboud University Nijmegen, Nijmegen, 2007

Buuren, P.J.J. van, Gier, A.A.J. de, Nijmeijer, A.G.A. & J. Robbe (2009). *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, zevende druk. Deventer: Kluwer

Coase, R.H. (1960), The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

Cooter, R. & T. Ulen (2004), *Law and economics*, Boston: Pearson Addison-Wesley.

CPB (2006), *Welvaart en Leefomgeving: Achtergronddocument*, CPB: Den Haag

DiPasquale, D. & W.C. Wheaton (1996), *Urban Economics and real estate markets*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

DTZ Zadelhoff (2010), *Het aanbod veroudert; de Nederlandse markt voor kantoorruimte*, Amsterdam, maart 2010

Eichholtz, P.M.A. (1996), Cycli op de vastgoedmarkten. *ESB* 82, pp 253-254.

FGH Bank, (2011) Duurzaam voldoen aan de vraag, *FGH Vastgoedbericht 2011*, Utrecht

Georges, M. (2006), *Verhandelbare ontwikkelrechten als vereveningsinstrument binnen de Wgr-plus, een nieuw concept voor regionale verevening tussen publieke actoren*, Doctoraalscriptie, Universiteit van Amsterdam.

Groenlinks, (2011), "Maarten van Poelgeest blogt", website: <http://amsterdam.groenlinks.nl/node/57852> , bekeken op: 17-02-2011

Harmen, H. & G.M. van der Waal (2008), *De oude kaart van Nederland: Leegstand en herbestemming*. Den Haag: Atelier Rijksbouwmeester.

Hayek, F. (1989), 'Spontaneous (grown) order and organized (made) order', pp. 101–123 in: M. Modlovsky (ed.), *Order – with or without design*, London: Centre for Research into Communist Economies.

Hek, M., J. Kamstra & R. Geraedts (2004), *Herbestemmingswijzer. Herbestemming van bestaand vastgoed*. Delft: Publikatieburo Bouwkunde.

Hermans, W. (1994), *Kantoren in ontwikkeling. Een analyse van strategieën voor risicoreductie en hun effecten bij nieuwbouw op de Utrechtse kantorenmarkt*. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht.

Horst, ter, M.F.U., (2010), *Kantorenleegstand in de Metropoolregio Amsterdam; Wat is de gewenste rol van gemeenten?*, Amsterdam School of Real Estate, Oktober 2010, Amsterdam

Hutjes, J. (2000). De casestudy als strategie in het toegepast onderzoek. In: F. Wester, A. Smaling & L. Mulder (Eds.), *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek* (pp. 63-84). Bussum: Coutinho

IVBN, (2010), *Visie op een duurzaam kantorenbeleid; doorgaan of duurzaam?*, mei 2010

Jaber F., Gubrium, I, Holstein, J.A., (2001), *Handbook of interview research : context & method*, Sage Publications Inc., California USA

Janssen-Jansen, L., Salet, W. (2009), 'The Amsterdam Office Space Tragedy, An Institutional Reflection on Balancing Office Space Development in the Amsterdam Metropolitan Region', J.W. Duyvendak, F. Hendriks & M. van Niekerk, *City in Sight, Dutch Dealings with Urban Change*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 249-266.

Janssen-Jansen, L., Spaans, M., Veen., M. van der, (2008), *New instruments in spatial planning; an international perspective on non-financial compensation*, IOS Press,

Keeris, W.G. (2006), *A closer look at vacancy levels in the Dutch office market*. Delft University: Faculty of Architecture, Department Real Estate and Housing, TU Delft.

Keeris, W.G. (2007), Gelaagdheid in leegstand. In: T. van der Voordt, red. *Transformatie van kantoorgebouwen*. Thema's, actoren, instrumenten en projecten, pp 204-211. Rotterdam: Uitgeverij 010. Delft: Faculteit Bouwkunde. Real Estate and Housing, TU Delft

Keeris, W.G. & P.W. Koppels (2006), *Uncertainty about the vacancy rate in the Dutch office market, due to the different vacancy types and stratified structure*. Delft: Faculty of Architecture. Department Real Estate and Housing, TU Delft.

Kempen & Co (1998), VastGoedTrends. *Vooruitzichten vastgoedmarkten*. Amsterdam: Kempen & Co Property Services.

Koot, J., (2010), Vastgoedsector reageert mild op 'leegstandboete', *Het Financiële Dagblad*, 15 oktober 2010

Korteweg, P.J. (2002), Veroudering van kantoorgebouwen: probleem of uitdaging? Utrecht: KNAG/Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht. NGS 291.

Korteweg, P.J. (2006), Leegstand van kantoorruimte in beweging., *Geografie* 7, pp 15-19.

Krabben, E., van der (2008), Een nieuwe koers voor winkellocaties, *Rooilijn*, 41 (1), pp. 22-27.

Krabben, E., van der, (2009), *Dictaat Winkelvastgoed*, Radboud Universiteit Nijmegen, 2009

Krabben, E., van der, (2011), Aanpak leegstand kantoren met instrument stedelijke herverkaveling, *Adviescommissie Plabeka*, Radboud Universiteit Nijmegen, 24 maart 2011

Kurver, C.Z.W. (2008), Kantoorlocaties met toekomst. *De ontwikkeling van UDR Rivium.*, 2008

Lai, L.W.C. (1997), Property rights justification for planning an theory of zoning, *Progress in Planning*, 48, 1997

Lai, L.W.C., Hung C.W.Y., (2008), The inner logic of the Coase Theorem and a Coasian planning research agenda, *Environment and planning B: Planning and Design*, volume 35, pages 207-226, 9 January 2008, Hong Kong

Lambregts, B., L. Janssen-Jansen & N. Haran (2008), Effective Governance for Competitive Regions in Europe: The Difficult Case of the Randstad, *Geojournal*, pp. 45-57.

Limburg, S. (2007), Rijksoverheidsbeleid. In: T. van der Voordt, red. *Transformatie van kantoorgebouwen*. Thema's, actoren, instrumenten en projecten, pp 358-363. Rotterdam: Uitgeverij 010

Little, I.M.D. (2002), A critique of welfare economics: a re-issue, Oxford: Oxford University Press.

Morse, J.M. & Richards, L. (2002). *Readme First; For a User's Guide to Qualitative Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Muller, R.G. (2008), De Amsterdamse transformatiemarkt. Opbrengstgeneratoren en transformatiepotentie. Delft: Faculteit Bouwkunde, Department Real Estate and Housing, TU Delft.

Muller, R., et al., (2009), De Amsterdamse transformatiemarkt; structurele leegstand 4% lager, *Real Estate Research Quartely*, april 2009

Needham, B. (2004), 'Doe maar streng! Overheidsregels en de werking van de grondmarkt', *Ruimte in Debat*, 2004/06: 2-7.

Needham, B. (2005). *Een andere marktwerking: een verkenning van de mogelijkheden bij het Nederlandse ruimtelijke beleid*. Ruimtelijk Planbureau, Den Haag. Rotterdam: NAI Uitgevers

Needham, B. (2005b), *Planning, law and economics*, London: Routledge.

Needham, B. & G. de Kam (2004), 'Understanding how land is exchanged: co-ordination mechanisms and transaction costs', *Urban Studies*, 41(10): 2061-2076.

Nicis, (2010), *Ruimte ruilen; regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren*, Den Haag

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) (2009), Beleggers met leegstaand kantoorvastgoed in kaart. Waarom een belegger in kantoorvastgoed niet over gaat tot verkoop of transformatie van leegstaand vastgoed. Gemeente Amsterdam.

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) (2010), *Aanzet tot een kantorenstrategie Amsterdam*, werkgroep kantorenstrategie, augustus 2010

Pigou, A.C. (1920), *The economics of welfare*, Macmillan and Co., London

Ploeger, H., R. Klei & M. Schuit (2007), Stimulansen vanuit de gemeente. In: T. van der Voordt, red. *Transformatie van kantoorgebouwen*. Thema's, actoren, instrumenten en projecten, pp 363-372. Rotterdam: Uitgeverij 010.

Pots, B., (2011), Stedelijke herverkaveling inzetten tegen kwakkelende kantoorgebieden, *Vastgoedjournaal*, juni 2011

PropertyNL (2010), *Van Poelgeest wil leegstand aanpakken met boetes voor eigenaren*, 14-10-10

Reimerink, L. (2008), Kantorenmarkt vraagt om sturing, maar niemand pakt de handdoek op, *Building business*, maart 2008

Remøy, H.T. (2007), De markt van transformatie van kantoren tot woningen. In: T. van der Voordt, red. *Transformatie van kantoorgebouwen*. Thema's, actoren, instrumenten en projecten, pp 194-203. Rotterdam: Uitgeverij 010.

Remøy, H.T., Rem Koppels, PW & Jonge, H de (2009). Structural vacancy of office buildings: the influence of buildings-and location. In s.n. & AAJF van Dobbelen (Eds.), *ERES conference 2009* (pp. 1-8). Stockholm: s.n.. (TUD)

Segeren, A., B. Needham & J. Groen (2005), *De markt doorgrond. Een institutionele analyse van grondmarkten in Nederland*, Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/rpb.

Spaans, M., M. van der Veen & L. Janssen-Jansen (2010), The concept of non-financial compensation: what is it, which forms can be distinguished and what can it mean in spatial terms?, *Planum - The European Journal of Planning online*, January 2010.

STEC, (2010), *Einde struisvogelgedrag kantorenmarkt noodzakelijk*, 6 september 2010, Arnhem

Stroink, R., (2011), Adviescommissie Plabeka, *De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst*, 21 april 2011

Tak, P.J.P. (1991), *Rechtsvorming in Nederland*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

Taskforce Transformatie,(2010), *Conclusies, bevindingen en aanbevelingen van de Taskforce Transformatie*, Utrecht

Twynstra Gudde (2010), *Nationaal kantorenmarktonderzoek 2010*, Amersfoort 2010

Vennix, J.A.M. (2005). *Theorie van empirisch onderzoek*. Pearson Education Limited: Essex.

Vermaas, J. (2007), Beleggen in een cyclische markt. *Building Business*, maart 2007.

Verschuren, P., Doorewaard, H. (2005), *Het ontwerpen van een onderzoek*, derde druk, LEMMA BV, Utrecht, 2005

Voordt, T.J.M van der (2007) Transformatielandkaart. Thema's, actoren, instrumenten en lessen uit projecten. In: T. van der Voordt, red. *Transformatie van kantoorgebouwen*. Thema's, actoren, instrumenten en projecten, pp 16-26. Rotterdam: Uitgeverij 010.

VROM, (2010), *Slotverklaring kantorentop*, 25-05-10, Rijswijk

Webster, C.J. (1998), Public choice, Pigovian and Coasian planning theory, *Urban Studies*, 35, 1998

Webster, C.J., Lai, L.W.C. (2003), *Property Rights, Planning and Markets; managing spontaneous cities*, Edward Elkar Publishing Inc., USA/UK

Wesselink, F.J.W., (2007), Verhandelbare bedrijventerreinenquota: niet bouwen lever took geld op; nieuwe oplossing voor overschot aan bedrijventerreinen, *Bedrijventerrein*, februari 2007, p. 10-13

Westerop, van W., Bosch, van den S., Brinkhorst, J., Schellekens, T., (2010), *Van halfleeg naar halfvol? Non-financiële compensatie als oplossing voor het Nederlandse kantorenbeleid*, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit Managementwetenschappen, 29 januari, Nijmegen

Williamson, O.E., (1999), Public and private bureaucracies: a transaction cost economic perspective, *Journal of Law Economics & Organization*, 15/1, 1999

Winters, J. (2011), De kantorenmarkt heeft een toezichthouder nodig, *FD Selections*, dinsdag 4 januari 2011

Wolf, C. (1993), *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Boston: MIT Press.

Zeeuw, F. de (2007). De engel uit het marmer. *Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Technische Universiteit, Delft

Zonneveld, J., (2010), Lege kantoren Nieuwe woningen, *Binnenlands Bestuur*, 19 maart 2010, Kluwer

Zuidema, M., Elp, M. van, (2010), *Kantorenleegstand; probleemanalyse en oplossingsrichtingen*, EIB-Rapport, Juli 2010

Zweigert, K., H. Kötz (1992), *Introduction to comparative law* (translated from the German by T. Weir), Oxford: Clarendon Press (2nd edition).

BIJLAGEN

A) Interview input betreffende problemen

Enkele problemen omtrent de leegstand in de kantoorpanden:

Gedrag van actoren:

1) Indirecte betrokkenheid van eigenaren via vastgoedfondsen

Gebruikers zijn tegenwoordig nauwelijks nog zelf eigenaar van kantoorpanden en de beleggers zijn vaak indirect betrokken via vastgoedfondsen. De indirecte betrokkenheid bij het eigendom (en later de gevolgen van leegstand) staat de aanpak van de leegstand in de weg.

2) Korte tijdshorizon van de gebruikers/Korte economische levensduur panden

De gebruikers kunnen het zich veroorloven om een korte tijdshorizon te hebben en om al na enkele jaren weer een nieuw pand te laten bouwen. Dit gaat samen met de dan erg korte economische levensduur die een gemiddeld pand heeft.

Financieel:

3) De financiële voordelen van nieuwbouw

a) Voor de ontwikkelaars

Ontwikkelaars zijn gebaat bij het ontwikkelen van nieuwe kantoren, maar dragen daarmee actief bij aan nog meer kantoorvoorraad, op een kantoorvoorraad waarbinnen al veel leegstand plaatsvindt.

b) Voor de gemeenten

Vanwege de positieve bijdrage van kantoorlocaties op de grondexploitaties van de gemeenten, handelen gemeenten niet altijd met het oog op de ruimtelijke kwaliteit.

4) De hoge boekwaarde van leegstaande kantoorpanden

De leegstaande panden staan bij de eigenaren tegen niet reële waarden in de boeken. Dit vermindert de bereidheid van de eigenaren om bijvoorbeeld akkoord te gaan met andere functies voor het gebouw. Ook bij de financiers staan de panden vaak tegen te hoge waarden in de boeken, wat ervoor zorgt dat de financiers de eigenaren vaak ook niet toe staan om een andere functie voor het gebouw te vinden.

Beleid:

5) Beleid gebaseerd op aanbodplanning

Samenhangend met punt 4b.) is er in de afgelopen jaren alleen grond uitgegeven om extra aanbod te creëren en zo de positieve bijdrage aan de grondexploitaties te incasseren. Het vraag aspect is daarbij uit het oog verloren.

6) De lokale focus van beleid

Vanwege de angst om een grote speler te zien vertrekken naar een buurgemeente gaan gemeenten vaker akkoord met nieuwbouw dan misschien zou moeten. Deze concurrentie tussen gemeenten, en de focus op het lokale niveau die daarmee gepaard gaat, draagt bij aan de leegstandsproblematiek.

Overig:

7) Negatieve externe effecten van leegstand

Een leegstand kantoor heeft een negatieve uitwerking op de rest van de locatie, hiermee kan een neerwaartse spiraal worden ingezet waarbij 'no go areas' worden gecreëerd.

8) ?

B) Interview input betreffende oplossingen

Enkele oplossingsrichtingen voor de leegstand in kantoorpanden:

Bouw(proces):

1) Hergebruik

Door nieuwe investeringen in (bijvoorbeeld) de faciliteiten van bestaande kantoorpanden kan de economische looptijd worden vergroot. Men zou zich er op moeten richten om de bestaande bouw aan de voorwaarden van nu te laten voldoen, in plaats van direct over te gaan op nieuwbouw.

2) Transformatie

Door de achterblijvende vraag naar kantoorpanden moet er gekeken worden naar de mogelijkheden om andere functies voor het gebouw te vinden. Veel geopperde mogelijkheden zijn hotels en (studenten) appartementen.

3) Sloop

Voor de echt 'kansloze kantoren' is er maar een optie: sloop. Echter kan dit op twee manieren gestimuleerd worden, door het geven van sloopsubsidies of door te dreigen met onteigening wanneer aan het einde van een lang proces sloop de enige optie blijkt.

4) 'Bouw stop'

Hoewel een algehele bouwstop een wel erg drastische maatregel zou zijn, zou het sterk verminderen van nieuw te bouwen kantoren wel kunnen bijdragen aan het verminderen van de leegstand. Zo kunnen er bijvoorbeeld locatie-eisen gesteld worden aan nieuw te bouwen kantoren.

Beleid:

5) Regionale focus

Strakke regionale programmering die 'SER-ladderproof' is en het ontwikkelen van regionale kantoorlocaties (in navolging van regionale bedrijventerreinen) kan een uitkomst zijn voor concurrerende gemeenten.

6) Verminderen van beleidsmatige knelpunten

Door de wettelijke bindendheid van het bestemmingsplan zijn de mogelijkheden beperkt om naar andere functies voor een gebouw te kijken. Het verminderen van de starheid van het bestemmingsplan zou daarmee kunnen bijdragen aan het verminderen van de leegstand.

7) Opslag op de grondprijzen

Met deze opslag kan in een later stadium de renovatie of sloop van panden deels betaald worden. Deze kosten zijn momenteel niet voor degene die het gebouw neerzet, maar voor de nieuwe eigenaar. Een voordeel van een opslag op de grondprijs is dat nieuwbouw duurder wordt en daarmee sloop, transformatie of transformatie een serieuzer investeringsalternatief kan worden.

Eigendomsrechten:

8) Stedelijke herverkaveling

Bij stedelijke herverkaveling dragen alle eigenaren in een bepaald gebied hun eigendomsrechten over grond en vastgoed tegen de waarde in het huidige gebruik tijdelijk over aan een (op te richten) gebiedsontwikkelingsmaatschappij, met het oog op de transformatie van het gebied. Na (gedeeltelijke) sloop en herverkaveling krijgen de oorspronkelijke eigenaren weer eigendomsrechten toegewezen, in omvang of waarde gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied, dan wel worden ze gecompenseerd voor het verlies van hun eigendomsrechten. Hierdoor ontstaat een gedegen financieel model omdat alle waardecreatie wordt 'meegerekend' (inclusief de waardetoeename van de te handhaven panden), de kosten eerlijk gedeeld worden en de eigenaren gezamenlijk (maar opnieuw wel naar rato) de opbrengsten én het risico (dat de opbrengsten lager uitvallen dan verwacht) delen.

9) Kosten verevening

Bij deze oplossing worden de kosten van transformatie, sloop of hergebruik van het ene gebied gekoppeld aan de ontwikkeling van een ander nieuw gebied. Voor beide gebieden wordt een bestemmingsplan opgesteld waarna de eigenaren in het nieuwe gebied pas mogen ontwikkelen wanneer zij (vrijwillig of gedwongen) hebben bijgedragen aan de kosten van het andere gebied.

10) Saldo benadering

Bij deze oplossing komt het erop neer dat er alleen nieuwe kantoren gebouwd mogen worden als tegelijkertijd de oude leegstaande voorraad door sloop of herbestemming wordt opgeruimd.

11) Verhandelbare ontwikkelrechten

De rechten om te mogen ontwikkelen kunnen binnen een regionale 'kantorenpool' verhandelbaar gemaakt worden, zodat het ook financieel voordelig kan zijn om geen kantoren te ontwikkelen.

Overig:

12) Belasten van bestaande leegstand

Recent zijn er mogelijkheden ontstaan waardoor het beter mogelijk is om bestaande leegstand te 'beboeten'. Door leegstand voor eigenaren sterker financieel nadelig te maken zullen zij eerder geneigd zijn om de leegstand te bestrijden.

13) Beter samenwerking tussen de betrokken actoren

Er zijn veel actoren betrokken op de kantorenmarkt en de samenwerking blijkt in veel gevallen niet optimaal. Door betere samenwerking en het stellen van gezamenlijke doelen kan er worden bijgedragen aan het verminderen van de leegstand. Een voorbeeld hiervan is de Utrecht Investment Agency waarin gemeenten en beleggers samenwerken aan de vermarkting van de regio.

14) ?