

Ruimte voor het alternatief

Anouk Meijberg

2015



Gemeentelijke rol bij kantoortransformaties in Overijssel

Anouk Meijberg
Master of Urban and Area Development
Begeleider: Kjell-Erik Bugge
Beoordelaar: Jos Arts

Voorwoord

Al zo'n 10 jaar werk ik in de vastgoedsector in Enschede en omgeving; een periode waarin je de stad en de omliggende regio aardig leert kennen. Begonnen in een periode van economische groei en ongekende nieuwbouwprogrammering, niet veel later in de crisisjaren waarin de volledige stedenbouwkundige ruimte op z'n kop ging. In 2008 volgde ik nog een post-HBO opleiding Projectontwikkeling, een studie die zich het volledige jaar richtte op de oorzaken en gevolgen van de vastgoedcrisis. Ja, er was toen al sprake van overprogrammering voor zowel woningen als bedrijfspanden, maar dat zou zich na de crisis ook wel weer herstellen. Dat was immers altijd nog het geval geweest?

Inmiddels staan ze in iedere binnenstad: leegstaande kantoorpanden die al jaren wachten op een nieuwe huurder. De meeste verouderd en niet bepaald een visitekaartje voor je bedrijf, dus wat dat betreft is de leegstand wel verklaarbaar. Maar er wordt al jaren veel gepraat en gestudeerd op kantoortransformaties naar andere functies; waarom staan deze gebouwen dan nog leeg? Zeker in het centrum is de locatie goed en voorzieningen zijn dichtbij, zou je denken. Dusdanig fascinerend om mijn masterscriptie eraan te wijden. Rapporten en bijeenkomsten zijn er in overvloed, maar richten zich meestal op de Randstad en de grootste steden van ons land, waarin de vraag naar woningruimte stevig is en transformaties (mede) daardoor eenvoudiger te realiseren zijn. Daarom een focus op de drie grootste Overijsselse steden: Zwolle, Deventer en Enschede. Al vlot bleek dat met name de gemeente in dergelijke trajecten een cruciale rol kan, of misschien wel moet, vervullen. Daar was de focus: de gemeentelijke rol in kantoortransformaties.

In 2012 begon mijn studie, toen nog met een fulltime baan en zonder kinderen. Inmiddels is de oudste 2,5 en is de tweede op komst – een drukke periode, zowel thuis als zakelijk bij een nieuwe werkgever. Zonder steun van het thuisfront was mijn studie, en zeker mijn masterscriptie, niet haalbaar geweest. Cliché maar waar: er gaat ontzettend veel tijd in zitten, dus mijn man heeft zijn vrouw regelmatig uren achter de pc zien zitten.

Mijn dank gaat ook uit naar de docenten en begeleiding vanuit de MUAD; altijd met opbouwende kritiek die mijn scriptie naar een hoger niveau heeft getild. Speciale dank gaat uit naar Kjell-Erik Bugge als begeleider – je snelle reacties en scherpe blik hebben me enorm geholpen de afgelopen periode. En ook beoordelaar Jos Arts verdient een pluim: tot op de komma las je mijn stukken en voorzag je ze van commentaar, absoluut waardevol.

De afgelopen MUAD-jaren leerzaam en uitdagend; ik heb veel nieuwe mensen leren kennen en heb het stedenbouwkundige vak van gebiedsontwikkeling op een totaal andere manier leren bekijken. Het is en blijft een vakgebied waar ik veel plezier in heb en vast zal houden. Waardevol voor mijn kennis en carrière, verder is het daarnaast stiekem ook erg prettig dat de studie straks is afgerond!

Anouk Meijberg
December 2015

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de gemeentelijke rol in kantoortransformaties en de wijze waarop gemeentes invulling kunnen geven aan hun rol. Hierbij is specifiek ingezoomd op drie Overijsselse steden; deze vallen buiten de Randstad en onder de zogenaamde 'onderdrukgebieden' van Nederland. Zwolle, Deventer en Enschede fungeren in dit onderzoek als voorbeelden voor provinciale steden en hun wijze van acteren in kantoortransformaties.

De aanpak van dit onderzoek bestaat uit een combinatie van zowel literatuurstudie als diverse interviews. Hierbij zijn zowel de drie gemeentes van onderzoek geïnterviewd als de provincie Overijssel, ook is gesproken met betrokkenen van twee praktijkprojecten in Almere en Arnhem en zijn drie wetenschappelijke experts bevraagd over hun visie op de gewenste rol van gemeentes. Hierdoor is het onderwerp vanuit meerdere perspectieven belicht. Als theoretisch kader is een de theorie van Bressers gehanteerd, die uitgaat van deelname in processen op basis van informatie, motivatie en middelen (Bressers, 2009). Deze is gecombineerd met een model Rolbepaling gemeentes in kantoortransformaties, een afgeleide van een model van Nicis en de gemeente Deventer (Nicis Institute; KEI, 2012), (Gemeente Deventer, 2013).

Uit het onderzoek is gebleken dat de drie steden ieder een andere rol spelen in kantoortransformaties: Zwolle heeft een uitnodigende en samenwerkende rol, waarbij zij marktpartijen actief benadert en accountmanagement en acquisitie inzet als middelen. Deventer is faciliterend en heeft een visie geformuleerd op de toekomstige programmering van de stad en de diverse deelgebieden. Hierin laat zij ondernemers met initiatieven komen en faciliteert de haalbaarheid ervan. Enschede is tenslotte de meest behoudende van de drie met een consoliderende rol; zij wacht af tot marktpartijen met initiatieven komt en toetst dan in hoeverre hieraan meegewerkt kan worden. Opvallend is dat alle drie de steden hun rol passend vinden gezien de marktomstandigheden, politieke situatie en beschikbare middelen in hun stad. Dit pleit voor maatwerk in de wijze van rolbepaling.

Een tweetal praktijkervaringen in Arnhem en Almere laten zien dat geslaagde kantoortransformaties kunnen plaatsvinden door een faciliterende gemeente die handelt vanuit een visie op de gewenste programmatische situatie in haar stad. Vanuit dit kader is er ruimte voor initiatieven; een goed georganiseerde en opgelijnde ambtelijke organisatie draagt bij aan het daadwerkelijk laten slagen van transformaties. Opvallend was dat de twee projecten sterk verschilden in perspectieven tussen de betrokken gemeentes en marktpartijen. In Arnhem zaten de eigenaar/belegger en gemeente volledig op één lijn en werd de samenwerking door beiden als constructief en prettig ervaren. In Almere had de eigenaar van het pand juist een ander beeld: de gemeente werd hier als consoliderend en afwachtend ervaren; dit terwijl de gemeente in het voortraject juist veel heeft geïnvesteerd in het formuleren van een gemeentelijke visie en het opstellen van flexibele bestemmingsplannen. Dat een gemeente in de uitvoering niet altijd even zichtbaar is, betekent daarmee dus niet dat zij niet betrokken is, mogelijk al in een voorbereidend stadium. De drie wetenschappelijke experts vinden het belangrijkste aandachtspunt het ontslakken en vlottrekken van de ambtelijke organisatie; dit is de grootste prioriteit om marktpartijen daadwerkelijk te faciliteren in kantoortransformaties. De lange termijn visie op de stad en diverse stadsdelen is hierin het vertrekpunt. Daarnaast was Erwin Heurkens de enige die de relevantie van kennisdelen en samenwerken benoemde als belangrijk aspect (Heurkens, 2015). Dit verdient aandacht, ook omdat uit de gesprekken met gemeentes blijkt dat hiervan momenteel niet of nauwelijks sprake is, iedere gemeente opereert op zich en men vindt elkaar te weinig. Vanuit de Provincie Overijssel wordt het

kennisdelen en samenwerken binnen gemeentes gefaciliteerd; om dit vlot te trekken is sterkere regie vanuit de provincie wenselijk.

Samenvattend kan gesteld worden dat maatwerk per gemeente in de rolbepaling en de inzet van instrumentaria mogelijk is om goed aan te sluiten op de huidige marktomstandigheden en politieke situatie. Wel is een faciliterende houding wenselijk die handelt vanuit het belang van een vitale en leefbare binnenstad, maar die wel het probleem primair bij de marktpartijen neerlegt. Voor de inzet van instrumentaria wordt geadviseerd een lange termijn visie op te stellen met deelvisies per stadsdeel, om zo goed gefundeerde beslissingen te nemen vanuit een afgesproken strategie. Daarbinnen is het vlottrekken van de gemeentelijke organisatie de belangrijkste aanbeveling, in combinatie met één loket of één aanspreekpunt voor zowel de eigen organisatie als voor marktpartijen. Dit is wenselijk om duidelijkheid voor iedereen te verschaffen. Bovendien moeten alle betrokken afdelingen, zeker ook de uitvoerende diensten, in een vroeg stadium betrokken worden om echt flexibel op te kunnen treden en een marktvraag vlot te kunnen beantwoorden. Dit faciliteert ondernemers en eigenaren bij het daadwerkelijk in gang zetten van hun transformatie initiatief, wat daarmee concreet bijdraagt aan het terugdringen van de kantorenleegstand in de stad.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Focus.....	8
1.3 Doel- en probleemstelling.....	9
1.4 Deelvragen.....	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Onderzoeksopzet	11
2.1 Aanpak.....	11
2.2 Verkenningsfase	12
2.3 Praktijk.....	13
2.4 Conclusies en adviesontwikkeling	15
3. De kantorenmarkt in Nederland en Overijssel: cijfers en actualiteiten	16
3.1 De kantorenmarkt op landelijk niveau	16
3.2 De kantorenmarkt in Overijssel.....	18
3.3 Trends en ontwikkelingen	19
3.4 Conclusies.....	20
4. Kantoortransformaties vanuit vastgoedperspectief	21
4.1 Oorzaken oplopende kantorenleegstand.....	21
4.2 Aanpak kantorenmarkt volgens NEPROM.....	21
4.3 Actoren in het vastgoedproces van kantoortransformaties	22
4.4 Oorzaken achterblijvende onttrekkingen.....	22
4.5 Conclusies	23
5. De gemeentelijke rol in transformatieprocessen	24
5.1 Rol van de overheid.....	24
5.2 Samenwerking tussen partijen	25
5.3 Besluitvorming rondom rollen en deelname in processen	26
5.4 Verschuiving in rolverdeling en takenpakket	26
5.5 Conclusies en theoretisch kader	28

6. De huidige aanpak in Zwolle, Deventer en Enschede	30
6.1 Inleiding	30
6.2 Huidige rol gemeente Zwolle	30
6.3 Huidige rol gemeente Deventer	32
6.4 Huidige rol gemeente Enschede.....	34
6.5 Conclusies	37
7. Provinciaal beleid en instrumentaria.....	39
7.1 Inleiding	39
7.2 Provinciale invloed en taken	39
7.3 Visie en beleid provincie Overijssel	39
7.4 Rol en instrumentaria provincie Overijssel	40
7.5 Provinciale samenwerking.....	41
7.6 Conclusies	42
8. Succesvolle transformaties en de rol van de gemeente.....	43
8.1 Inleiding	43
8.2 Project De Hulk, Almere	43
8.3 Project Cito-pand, Arnhem.....	47
8.4 Analyse van de resultaten	51
8.5 Conclusies	52
9. Gewenste rol van gemeentes	53
9.1 Inleiding	53
9.2 Gewenste rol vanuit literatuur	53
9.3 Gewenste rol vanuit gemeentes zelf	54
9.4 Gewenste rol vanuit provincie	57
9.5 Gewenste rol vanuit praktijkervaringen.....	57
9.6 Gewenste rol vanuit wetenschappelijke experts	60
9.7 Analyse	61
9.8 Conclusies	63
10. Discussie, aanbevelingen en afronding.....	64
10.1 Inleiding	64
10.2 Discussie en aanbevelingen.....	64
10.3 Beantwoording hoofdvraag.....	65
10.4 Beperkingen in het onderzoek	66
10.5 Suggesties voor vervolgonderzoek.....	66

Literatuur en bronnen	67
Bijlagen	70
I: Interviewverslagen gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede	70
II: Interviewverslag Provincie Overijssel.....	77
III: Interviewverslagen praktijkprojecten	80
IV: Voorbeeldbrief uitkomsten quick scan gemeente Arnhem	88
V: Interviewverslagen wetenschappelijk experts.....	89

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Ze staan overal: de leegstaande kantoorpanden in binnensteden. Sommigen al jaren onverhuurd en voorzien van diverse borden waarop de huurmogelijkheden worden tentoongesteld. Anderen ogenschijnlijk in gebruik maar je ziet er nooit iemand in- of uit lopen.

De problematiek op de kantorenmarkt staat hoog op de agenda. Het Agentschap NL heeft in 2013, op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken, een Expertteam Kantoortransformatie opgericht. Dit team helpt overheden, ontwikkelaars, eigenaren en andere partijen bij het zoeken naar transformatiemogelijkheden voor o.a. kantoren. Politiek Den Haag vergadert regelmatig over de kwestie en ook de lokale overheid heeft instrumentaria om hierin te faciliteren. Een vitale binnenstad staat immers hoog op de agenda van ieder stadsbestuur. De kantoorpanden die leeg staan, hebben een negatief effect op de belevingswaarde van de stad en de leefbaarheid ervan, zie bijvoorbeeld (Gemeente Deventer, 2013). Uiteraard merken ook eigenaren/beleggers het effect van de leegstand, zeker in financiële zin. Zo zijn er zeker twee spelers/partijen in de problematiek die baat hebben bij oplossingen.

De kantorenleegstand is een landelijk probleem. Oplossingen voor het probleem kunnen echter voor iedere locatie anders zijn en afhangen van factoren zoals marktomstandigheden, vraag/aanbod, ligging van panden et cetera. Overijssel is als regio of locatie nog niet of nauwelijks onderwerp geweest van nader onderzoek rondom dit probleem. De leegstand in vierkante meters is per saldo uiteraard lager dan in de Randstad, maar is zeker urgent te noemen en staat hoog op de politieke agenda's. Gezien de actuele marktcijfers, zoals beschreven in hoofdstuk 3, is er duidelijk een noodzaak tot ingrijpen in deze kantorenmarkt. Dat daadwerkelijke transformaties nauwelijks op gang komen, heeft onder andere te maken met de rol van de overheid (Gelinck, 2011). Deze heeft een belangrijke rol in transformatieprocessen – niet alleen vanuit bestuurlijke instrumentaria maar ook vanuit het belang van een vitale en leefbare binnenstad. Meer onderzoek naar de rol van de overheid is zeer wenselijk om transformatieprocessen vlot te trekken (PBL en ASRE, 2013).

1.2 Focus

Dit onderzoek focust zich op de aanpak van de kantorenleegstand in de 3 grootste Overijsselse steden: Zwolle, Deventer en Enschede. Deze keuze is gemaakt omdat ik een sterke binding heb met Overijssel als woon- en werkprovincie. Daarnaast is over panden in de Randstad veel gepubliceerd en onderzocht, en ook zijn diverse (succesvolle) transformaties in deze regio uitgevoerd. Alle 'lessons learned' uit deze projecten zijn echter niet zomaar bruikbaar voor regio's waarin de woningmarkt ontspannen is en waar soms zelfs sprake is van krimp, zoals Overijssel. Hierdoor zijn transformatieopgaves beduidend complexer; bij transformaties naar een woonfunctie komen bijvoorbeeld ook de woonvisies van de gemeentes in beeld. Gezien de demografische ontwikkelingen, waarin krimp of stagnatie van de bevolking regelmatig voorkomt, kan een spanningsveld optreden waardoor transformaties in gevaar komen.

De afbakening is verder gekozen door enerzijds de bestuurlijke eenheid: alle drie de steden staan onder het bewind van de provincie Overijssel en bevinden zich daarmee in dezelfde regio. Dit kan van belang zijn omdat het regionale bewind dus hetzelfde is en de aanpak van gemeentes niet wisselend kan zijn als gevolg van verschillend provinciaal beleid. Anderzijds zijn de leegstandscijfers hierin van belang: deze drie steden vertegenwoordigen samen het gros van de kantorenleegstand in de provincie Overijssel (Bronsema, 2015).

Daarnaast wordt specifiek gekeken naar de binnenstedelijke locaties. Een gemeente heeft belang bij een vitale en leefbare binnenstad, en het terugdringen van kantorenleegstand is hier zeker een

onderdeel in. De drie betrokken gemeentes in dit onderzoek hebben aangegeven dat hier inderdaad een direct belang van hen zit. Daarnaast doet de leegstandsproblematiek zich zeker ook voor op kantorenlocaties buiten het centrum, maar deze panden lenen zich door hun locatie en directe omgeving minder goed voor transformatie naar andere functies. Hergebruik als kantoor ligt daar meer voor de hand (Benraad, 2012).

Tenslotte gaat dit onderzoek specifiek over het transformeren van leegstaande kantoren naar een nieuwe functie. Dit betekent in de meeste gevallen namelijk een beroep op het ambtelijk apparaat voor vergunningen, waardoor de gemeente prominenter in beeld komt als actor dan bij hergebruik als kantoor.

1.3 Doel- en probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is het formuleren van adviezen aan provinciale stedelijke gemeentes buiten de Randstad ten aanzien van hun rol in binnenstedelijke kantoortransformaties. Hierbij wordt omschreven op welke wijze zij een (cruciale) bijdrage kunnen leveren om transformaties in hun gemeente op gang te krijgen en te houden. Het onderzoek wordt verricht vanuit het perspectief van de gemeente die de kantorenleegstand in haar binnenstad wil terugdringen.

Probleemstelling

Voor dit onderzoek staat de volgende probleemstelling centraal:

‘Op welke wijze kunnen de gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede hun rol bij kantoortransformaties in de binnenstad bepalen en invulling geven aan deze rol om zo de kantorenleegstand terug te dringen?’

1.4 Deelvragen

Om deze probleemstelling te kunnen beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe ziet de kantorenmarkt in Nederland en (ingezoomd) Overijssel er uit en welke trends en ontwikkelingen doen zich hier voor?

Deelvraag 1 levert een overzicht van de problematiek rondom de kantorenmarkt in Nederland en Overijssel. Daarnaast biedt het inzicht in de marktontwikkelingen die van belang zijn voor de uiteindelijke haalbaarheid van transformaties.

2. Welke rol vervullen de gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede op dit moment in de aanpak van kantorenleegstand en op welke wijze geven zij invulling hieraan?

Deelvraag 2 levert inzicht in de visie die de drie gemeentes zelf hebben op hun rol in de aanpak van kantorenleegstand.

3. Welke bestuurlijke ingrepen of initiatieven worden in Overijsselse markt toegepast door de provincie Overijssel om de kantorenleegstand terug te dringen of gemeentes te ondersteunen bij de aanpak hiervan?

Deelvraag 3 geeft antwoord op de vraag welke acties er door de regionale overheid zijn uitgezet die mogelijk kansen scheppen voor toekomstige transformaties en/of gemeentes kunnen ondersteunen bij de aanpak hiervan.

4. Welke rol vervulde de gemeente bij geslaagde kantoortransformaties en op welke wijze droeg dit bij aan het succes van de transformatie?

Deelvraag 4 levert een beeld van de rol van gemeentes bij uitgevoerde transformaties die succesvol waren, waarbij de ‘lessons learned’ gebruikt worden voor de vormgeving van de uiteindelijke adviezen aan de gemeentes.

5. Welke rol zouden de gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede kunnen vervullen in de aanpak van kantorenleegstand om kantoortransformaties te laten slagen?
Deelvraag 5 leidt tot inzicht in de rolverdeling binnen een transformatieproject vanuit het perspectief van de provincie, marktpartijen en de drie betreffende gemeentes zelf waarbij wordt gekeken naar een juiste rol/taakverdeling om transformaties daadwerkelijk te realiseren.

1.5 Leeswijzer

De daadwerkelijke aanpak van het onderzoek is uiteengezet in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 geeft een weergave van de problematiek op de kantorenmarkt in zowel Nederland als (ingezoomd) op de drie steden in Overijssel. Dit vloeit voort in hoofdstuk 4 en 5, waarin kantoortransformaties vanuit de literatuur onder de loep worden genomen: hoofdstuk 4 vanuit het vastgoedperspectief en hoofdstuk 5 meer vanuit de bestuurskunde. Dit resulteert in het theoretisch kader dat wordt toegepast in het verdere rapport. Hoofdstuk 6 zoomt in op het huidige functioneren van de drie Overijsselse steden in kantoortransformaties: hoe acteren ze op dit moment, vanuit welke visie en met welk instrumentarium? De provinciale optiek en rol komt aan bod in hoofdstuk 7. Daarna worden in hoofdstuk 8 twee praktijkprojecten onder de loep genomen om ervaringen uit de praktijk mee te nemen. Hoofdstuk 9 geeft een weergave van de gewenste rol van gemeentes in kantoortransformaties. In hoofdstuk 10 tenslotte worden de uitkomsten bediscussieerd en volgen enkele aanbevelingen.

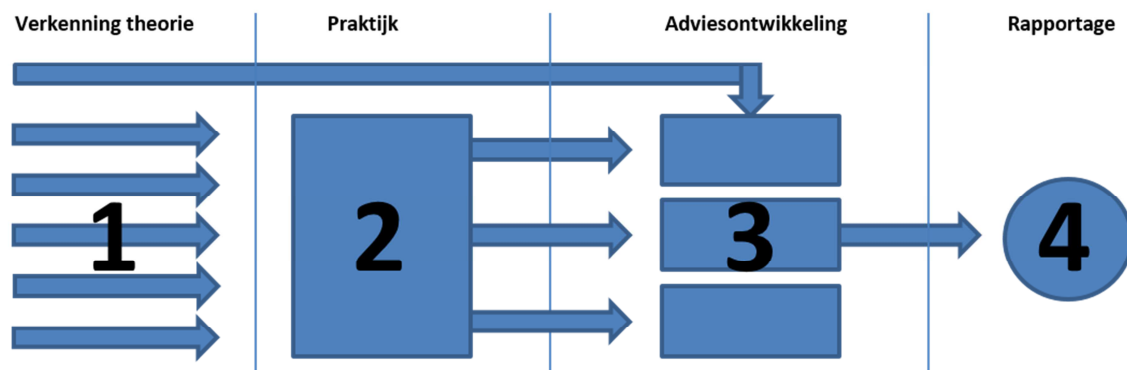
2. Onderzoekopzet

2.1 Aanpak

Het onderzoek dat wordt uitgevoerd is een kwalitatief, verkennend en ontwerpend onderzoek. Deze methodiek sluit het beste aan op de geformuleerde probleemstelling, omdat hierbij dieper wordt ingegaan op ervaringen, meningen en (achterliggende) motivaties; daardoor is het gericht op het verkrijgen van informatie over wat er leeft onder een bepaalde doelgroep of bij een bepaald onderwerp. De eerste theoretische onderzoeksresultaten laten zien dat er weinig is beschreven over de wijze waarop de lokale overheid haar rol op een goede en constructieve manier kan vervullen in transformatieprocessen, wat het onderzoek verkennend maakt. Het ontwerpende aspect is verankerd in de set aanbevelingen die wordt ontwikkeld voor gemeentes. Bovendien biedt deze werkwijze de gelegenheid om de vraagstelling en/of methode aan te passen gedurende het onderzoek, op basis van de reeds behaalde resultaten of ingewonnen informatie (Grit, 2009).

Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt verschillende onderzoeksstrategieën: in het eerste gedeelte worden literatuurstudies en interviews toegepast. Daarnaast worden enkele uitgevoerde cases getoetst aan de uitkomsten van het literatuuronderzoek en wordt gekeken naar de 'lessons learned' (Verschuren, 2010). Deze cases worden separaat benoemd bij de uitwerking van de deelvragen.

Het totale onderzoek laat zich vatten in een verkenningfase, een toetsende fase en daaropvolgend een fase van adviesontwikkeling, waarna de eindrapportage wordt opgemaakt. De gekozen werkwijze sluit tevens aan bij een procesmatige aanpak waarbij het 'wybermodel' centraal staat (De Bruijn, 2013). Iedere stap in een proces bestaat uit een wybervorm: de eerste stap is divergeren, de tweede stap is convergeren en door dit af te ronden en te consolideren wordt het proces afgerond. De analyse vormt het divergerend onderdeel, de toetsing het convergerende onderdeel en de uitwerking van de adviezen de consolidatie. Het proces laat zich op hierna volgende wijze verbeelden.



Fasering

Het proces vangt aan met een verkenning (1) van de huidige stand van zaken. In deze fase wordt onderzocht hoe de huidige kantorenmarkt in de drie genoemde steden eruit ziet. Welke trends en ontwikkelingen zijn er te zien? Ook wordt gekeken naar het 'hier en nu' door te inventariseren hoe gemeentes zelf aankijken tegen hun rol in het proces van kantoortransformatie. De kantorentransformatie is ook een belangrijk agendapunt bij de provincie Overijssel; daarom wordt ook gekeken naar de diverse maatregelen en ingrepen die worden toegepast door de provinciale overheid. De resultaten hiervan vormen belangrijke input voor de adviesontwikkeling (3).

De verkenning levert daarmee ook input voor het praktijkonderzoek en de toetsing (2), waarbij enkele concrete kantoortransformaties (zie paragraaf 5.3) onder de loep worden genomen. Het doel

hiervan is om enkele gemeentelijke ervaringen in geslaagde transformaties in kaart te brengen en deze te spiegelen aan zowel betrokken marktpartijen alsook wetenschappelijke experts. Aan de hand van deze praktijkvoorbeelden wordt gekeken naar de positieve en negatieve ervaringen, die dienen als leergeld voor de adviesontwikkeling (3). Door het toetsen van de gemeentelijke ervaringen aan die van marktpartijen wordt gekeken in hoeverre het beeld over de gemeentelijke participatie in een transformatieproject wordt gedeeld en/of anders wordt beleefd. Na de spiegeling/toetsing bij marktpartijen worden ook enkele wetenschappelijke experts gevraagd naar hun opinie over de gemeentelijke rol en invulling ervan. Zo worden zo theorie en praktijk gecombineerd en wordt de rolverdeling binnen het transformatieproces vanuit verschillende invalshoeken bekeken. Aan de hand van informatie uit de verkenning en de toetsing worden de (belangrijkste) conclusies getrokken en een of meerdere adviezen ontwikkeld die het beste aansluiten bij de uitkomsten. Hierna volgt de definitieve rapportage (4) waarin alle resultaten worden gebundeld en beschreven.

In de hiernavolgende paragrafen worden de fasen verder uitgewerkt met de bijbehorende deelvragen en resultaten. Ook wordt hier stilgestaan bij de werkwijze en aanpak per deelvraag en het bijbehorende resultaat.

2.2 Verkenningfase

In de verkenningfase staat het literatuuronderzoek centraal in combinatie met enkele interviews. Hierbij horen deelvragen 1, 2 en 3.

Deelvraag 1: Hoe ziet de kantorenmarkt in Nederland en (ingezoomd) Overijssel er uit en welke trends en ontwikkelingen doen zich hier voor?

Reden:	Inzicht krijgen in de kantorenmarkt van Nederland en per stad en de actuele marktontwikkelingen hierin. Hierbij wordt gekeken naar cijfermatige data en algemene trends en ontwikkelingen.
Gezocht antwoord:	Een overzicht van de daadwerkelijke problematiek rondom de kantorenmarkt in de drie genoemde steden en het staven van de noodzaak tot ingrijpen in de markt (door welke partij dan ook). Daarnaast biedt het inzicht in de marktontwikkelingen die van belang zijn voor de uiteindelijke haalbaarheid van transformaties.
Kennisgebied:	Vastgoedontwikkeling
Methode:	Desk research; centraal staan de zoektermen 'leegstandcijfers kantorenmarkt Nederland', 'trends kantorenmarkt Nederland', 'kantorenmarkt Overijssel/Zwolle/Deventer/Enschede'

Deelvraag 2: Welke rol vervullen de gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede op dit moment in de aanpak van kantorenleegstand, hoe is deze bepaald en op welke wijze geven zij invulling hieraan?

Reden:	Deze deelvraag is bedoeld om de huidige situatie in kaart te brengen vanuit het perspectief van de gemeentes zelf. Hierbij komt de huidige invulling van hun rol aan bod en hoe ze deze rol op dit moment ervaren. Deze deelvraag is verkennend van aard.
Gezocht antwoord:	Inzicht in de visie en de huidige aanpak die gemeentes momenteel hebben in de aanpak van kantorenleegstand. Centrale vragenlijst voor de interviews is opgenomen in bijlage II.
Kennisgebied:	Bestuurskunde, vastgoedontwikkeling
Methode:	Desk research; zoektermen 'visie kantorenleegstand', 'aanpak kantorenleegstand', 'leegstandsbeleid', 'structuurvisie leegstand',

	‘sturingsrollen’ met (daarbij ook) gemeentenamen als toevoeging. Interviews met experts uit iedere gemeente voor nadere toelichting op het beleid tav kantorenleegstand en transformaties en (verkennd) hoe zij aankijken tegen de gemeentelijke rol met de volgende personen: 1. Dennis Jansen, gemeente Zwolle. Deelnemer in het Expertteam Kantoortransformaties en binnen de gemeente Zwolle kartrekker in de problematiek. 2. Rob Marsch, gemeente Enschede. Werkzaam als Adviseur bij de afdeling Strategie & Beleid en belast met het dossier rondom de kantorenleegstand in Enschede. 3. Saskia Mulder, gemeente Deventer. Adviseur Economie en kartrekker van het dossier rondom werklocaties.
--	--

Deelvraag 3: Welke bestuurlijke ingrepen of initiatieven worden in de Overijsselse markt toegepast door de provincie om de kantorenleegstand terug te dringen of gemeentes te ondersteunen bij de aanpak hiervan?

Reden:	De provincie Overijssel heeft een actief beleid op het gebied van kantoortransformaties. Hierbij worden middelen ingezet voor initiatiefnemers, maar wellicht zijn er ook maatregelen om de lokale overheid te faciliteren/ondersteunen. Anderzijds zijn er bij andere provincies mogelijk ook interessante ingrepen of initiatieven die toepasbaar kunnen zijn voor de Overijsselse markt.
Gezocht antwoord:	Een overzicht van acties/maatregelen die door de provincie zijn uitgezet die mogelijk kansen scheppen voor toekomstige transformaties en/of gemeentes kunnen ondersteunen bij de aanpak hiervan. Daarnaast wordt oriënterend onderzocht in hoeverre ingrepen of initiatieven uit andere provincies toepasbaar zijn in Overijssel. De vragenlijst voor het interview is opgenomen in bijlage III.
Kennisgebied:	Vastgoedontwikkeling, bestuurskunde
Methode:	Desk research Interview met de provincie Overijssel, mw Annemiek Bronsema. Zij is binnen de provincie (mede)verantwoordelijk voor de aanpak van kantorenleegstand en het stimuleren van transformaties. Daarnaast is zij voor veel Overijsselse gemeentes het aanspreekpunt over kantorenleegstand en kantoortransformaties en heeft zij vormgegeven aan de huidige subsidieregelingen om transformaties te stimuleren en kennis te delen rondom dit onderwerp.

2.3 Praktijk

In de fase van praktijk wordt gekeken naar daadwerkelijke projecten en actuele ingrepen in de markt. Hierbij horen deelvraag 4 en 5.

Deelvraag 4: Welke rol vervulde de gemeente bij geslaagde kantoortransformaties en op welke wijze droeg dit bij aan het succes van de transformatie?

Reden:	Er zijn meerdere voorbeelden te vinden van kantoortransformaties die daadwerkelijk plaatsvinden buiten Overijssel. Op enkele hiervan kan teruggekeken worden om te evalueren welke rol de gemeente in deze transformaties (tot dusverre) heeft gehad en in hoeverre dit bijdroeg aan
--------	--

	het succes ervan. Gekozen is voor een kantoortransformatie in Arnhem en een in Almere. Arnhem is qua stadsgrootte vergelijkbaar met de Overijsselse steden, is eveneens onderdeel van een stedelijk netwerk met landelijke omgeving en kent een vergelijkbare problematiek qua kantorenleegstand als Zwolle en Deventer. Almere is iets groter dan de Overijsselse steden, maar is als vestigingsstad minder interessant gezien de relatieve nabijheid van zowel Utrecht als Amsterdam en is daarmee ook minder in trek als vestigingsstad. Bovendien kent Almere dezelfde problematiek qua kantorenleegstand als de Overijsselse steden. Tenslotte is in Almere een goed voorbeeld te vinden van een kantoortransformatie die succesvol verlopen is en waarbij de gemeente (volgens een rapport van de DSP Groep) een bijdrage heeft geleverd in de voortgang door investeringen in de openbare ruimte.
Gezocht antwoord:	Een beeld van de rol van gemeentes bij kantoortransformaties die succesvol waren, waarbij de 'lessons learned' gebruikt worden voor de vormgeving van de uiteindelijke adviezen aan de gemeentes. De vragenlijsten voor de interviews zijn opgenomen in bijlage IV.
Kennisgebied:	Vastgoedontwikkeling, bestuurskunde, procesmanagement
Methode:	Desk research + analyse van twee transformaties dmv bronnenonderzoek en interviews. Centraal staan de volgende twee projecten en interviews: 1. De Hulk, Almere (2012) Transformatie van kantoorruimte naar 27 appartementen. Het project is mede vlotgetrokken door investeringen van de gemeente in de openbare ruimte. Interview met: - Contactpersoon gemeente Almere (exacte naam volgt nog) - Projectleider Marcel Grootenboer van woningcorporatie de Alliantie. 2. Holiday Inn Express, Arnhem (2013) Dit project is een voormalig kantoor van onderwijsinstelling CITO en is in 2013 getransformeerd tot hotel. Interviews met: - Michelle van Amerongen en Toon Verschuren, TransformatieTeam gemeente Arnhem - Martijn Slegers, projectleider van commercieel investeerder Merin, eigenaar van het pand

Deelvraag 5: Welke rol zouden de gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede kunnen vervullen in de aanpak van kantorenleegstand om kantoortransformaties te laten slagen?

Reden:	Marktpartijen kijken mogelijk anders naar de rol en bijdrage vanuit de gemeentes in het proces van transformaties. Centraal staat enerzijds de vraag hoe de overheid in hun optiek kan of moet bijdragen aan transformatieprocessen en anderzijds hoe de provincie en de drie gemeentes zelf hier naar kijken.
Gezocht antwoord:	Inzicht in de mogelijke rolverdeling binnen een transformatieproject vanuit het perspectief van andere partijen in het proces, waarbij wordt gekeken naar een juiste rol/taakverdeling om transformaties daadwerkelijk te realiseren. De basis vragenlijst voor de interviews is opgenomen in bijlage V.
Kennisgebied:	Vastgoedontwikkeling, bestuurskunde

Methode:	Desk research gecombineerd met interviews: deze vraag komt aan bod in de interviews die worden gehouden met de drie gemeentes tbv deelvraag 2, de provincie Overijssel tbv deelvraag 3 en de drie externe partijen genoemd bij deelvraag 4. Daarnaast worden vier interviews met (wetenschappelijke) experts gehouden, die veel over transformatieprocessen en de rol van de overheid hebben gepubliceerd. Het betreft de volgende personen: 1. Leonie Janssen-Jansen (Universiteit Wageningen) 2. Friso de Zeeuw (TU Delft) 3. Erwin Heurkens (TU Delft) 4. Jean Baptiste Benraad (Expertteam Kantoortransformaties)
----------	---

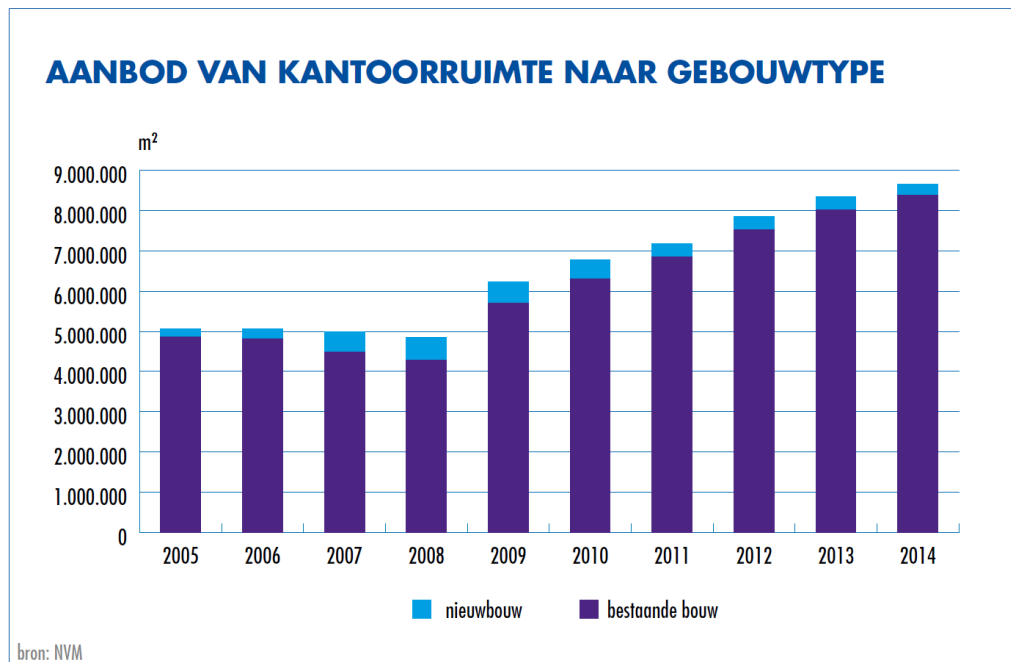
2.4 Conclusies en adviesontwikkeling

Voor de adviesontwikkeling wordt input verkregen uit de vijf deelvragen. Deze fase zal hoofdzakelijk bestaan uit het ordenen van alle informatie en de resultaten van de interviews. Vanuit deze uitkomsten worden een of meerdere adviezen aan de gemeentes opgesteld over hun rol en bijdragen aan het proces van kantoortransformaties. Dit wordt uiteindelijk weergegeven in de afrondende rapportage.

3. De kantorenmarkt in Nederland en Overijssel: cijfers en actualiteiten

3.1 De kantorenmarkt op landelijk niveau

In Nederland staat ruim 8,6 miljoen m² kantoorruimte leeg (DTZ Zadelhoff, 2015), dit is ruim 17% van de totale voorraad kantoorruimte. Ten opzichte van 2013 is deze leegstand gestegen met 3,6% (Bak, 2015). Het is een trend die vanaf 2009 zichtbaar is en zich voortzet tot nu toe. Kantoorgebruikers verhuizen steeds vaker naar een kleiner pand en ook worden er nog steeds nieuwbouwobjecten aan de markt toegevoegd. De nieuwbouwontwikkelingen blijven bestaan door de marktvraag naar hoogwaardige en duurzame kantoorruimtes.

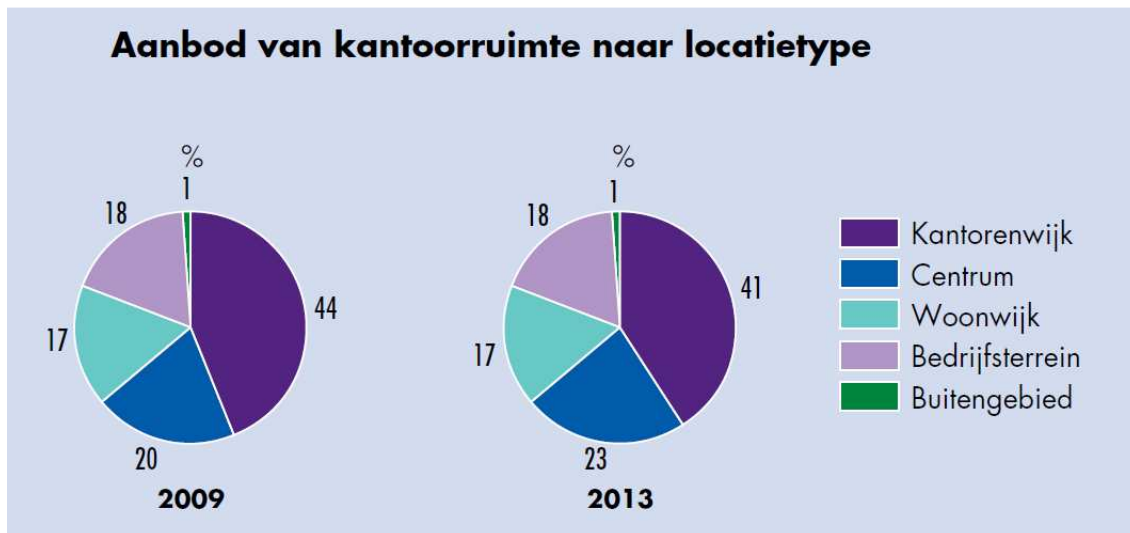


Figuur 1: Aanbod van kantoorruimte naar bouwtype (Bak, 2015)

3.1.1 Locatietype en leeftijd van het aanbod

Op landelijk niveau is in kaart gebracht waar de leegstand van kantoorpanden zich hoofdzakelijk voordoet. Dit is schematisch weergegeven in figuur 2 (Bak, 2015). De diagrammen laten zien dat de leegstand zich hoofdzakelijk voordoet op kantorenwijken, al is hierin een lichte daling zichtbaar. De leegstand in woonwijken, in het buitengebied en op bedrijventerreinen is, in vergelijking met 2009, stabiel. Het aanbod van leegstaande panden in centrumlocaties is gestegen naar 23%.

Ook in de leeftijd van de leegstaande panden is een duidelijk verschil te zien: zo'n 90% van de leegstand doet zich voor bij panden van 13 jaar en ouder (Bak, 2015). Dit is te verklaren door de groeiende vraag naar moderne, open werkruimtes en duurzame locaties (Ossokina, 2012). Zie hiervoor ook paragraaf 3.3.



Figuur 2: Aanbod van kantoorruimte naar locatietype (Bak, 2014)

3.1.2 Opnameniveau

De opname van kantoorruimte in m² laat een licht stijgende lijn zien, met name in de vier grootste steden van Nederland (Amsterdam, Den Haag, Utrecht, Rotterdam). Deze vier zijn verantwoordelijk voor 63% van de totale opname van leegstaande m². Het aantal opnames buiten deze steden is redelijk stabiel, maar de transactiegrootte is gedaald: steeds meer bedrijven hebben een kleinere ruimtevrage (Dynamis, 2014). Het aantal transacties is daardoor niet significant lager, maar het volume per transactie wel.

3.1.3 Onttrekking aan de markt

De leegstand in Nederland had nog hoger kunnen zijn, als er geen onttrekking van leegstaande panden aan de markt was geweest. In 2014 is in totaal 570.000 m² aan de voorraad onttrokken door sloop en herbestemming (Bak, 2015). De meeste van deze panden werden getransformeerd naar een woonfunctie, met name voor studenten en starters op de woningmarkt. Deze onttrekkingen vonden niet alleen plaats in de vier grootste steden, maar ook in Arnhem, Nieuwegein, Haarlem en Den Bosch.

3.1.4 Beleggingen

Ondanks de verslechterende situatie rondom de verhouding tussen vraag en aanbod op de Nederlandse kantorenmarkt, is het niveau van de beleggingen in kantorenvastgoed sterk gestegen in 2014 (Bak, 2015). Volgens cijfers van NVM Business werd in 2014 zo'n € 3,14 miljard euro geïnvesteerd in commercieel vastgoed, waarvan 55% bestond uit kantoorpanden. Dit is een verdubbeling ten opzichte van de beleggingen in 2013. De lage rente op staatsleningen is een belangrijke oorzaak hiervan, evenals een toename van beschikbaar kapitaal. De Randstad was het meest favoriet onder beleggers, waarbij met name Amsterdam en Rotterdam het grootste beleggingsvolume kenden. Daarnaast betrof het grotendeels beleggingen in bestaand vastgoed en dan de zogenaamde 'eerste klas kantoren': jonge panden op een A-locatie.

De gunstige prijzen op de Nederlandse vastgoedmarkt zorgden voor een hoofdrol voor Amerikaanse en Duitse beleggers. Met name de Amerikaanse vastgoedfondsen waren goed voor 35% van de totale kantoorbeleggingen in 2014.

Op de beleggersmarkt is dus nog wel enig optimisme ten aanzien van de Nederlandse kantorenmarkt aanwezig.

3.2 De kantorenmarkt in Overijssel

Ook de kantorenmarkt in Overijssel kampt met leegstand (DTZ Zadelhoff, 2015). In Twente (Almelo, Hengelo, Enschede) steeg de leegstand met 20% ten opzichte van 2013 tot een totaal van 23%, zijnde 220.000 m².

3.2.1 Enschede

Enschede blijft kampen met een moeizame kantorenmarkt; het aanbod is hoog en grotere opnames blijven uit. Met name het centrum en het Business & Science Park laten stijgende leegstand zien (Dynamis, 2014). De onderwijsinstellingen Universiteit Twente en Saxion Hogescholen zijn verantwoordelijk voor de enige grote kantooropnames.

Deelgebieden Districts	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Enschede Centrum Centre	33.100	41.100	46.800	47.200	53.000	53.350
Enschede Business & Science Park	21.000	25.100	26.500	22.400	30.200	25.250
Enschede Zuiderval	1.000	2.300	3.200	2.000	1.500	-
Enschede Overig Other	16.500	17.100	21.300	25.100	23.800	28.300
Totaal Total	71.600	85.600	97.800	96.700	108.500	106.900

Figuur 3: aanbod van kantoorruimten ≥ 250 m² vvo per deelgebied in Enschede op 1 januari 2015 (Dynamis, 2015)

3.2.2 Deventer

Deventer kampt tevens met een lastige markt en een moeizame economie (Dynamis, 2014). De stad kent een opnamedaling in 2014 en er is sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod van ruimtes. De kantoorlocaties buiten het centrum presteren significant slechter dan de kantoorruimtes in het centrum van de stad, waar de leegstand relatief laag is.

Deelgebieden Districts	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Deventer Centrum Centre	8.200	13.000	9.000	8.700	13.900	13.100
Deventer Hanzepark	52.000	59.200	65.900	69.700	80.900	64.400
Deventer Overig Other	16.000	16.500	14.700	10.400	11.800	13.800
Totaal Total	76.200	88.700	89.600	88.800	106.600	91.300

Figuur 4: aanbod van kantoorruimten ≥ 250 m² vvo per deelgebied in Deventer op 1 januari 2015 (Dynamis, 2015)

3.2.3 Zwolle

De kantorenmarkt in Zwolle bevindt zich ook in zwaar weer: in 2014 is het aantal leegstaande meters toegenomen met maar liefst 18%. Op 1 januari 2015 stonden maar liefst 127 kantoorpanden te huur of te koop. Ook hier is te zien dat verouderde panden, die niet meer voldoen aan de moderne eisen, vaker leeg staan of voor veel lagere huurprijzen worden verhuurd.

Deelgebieden Districts	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Zwolle Centrum Centre	24.900	25.100	19.100	16.800	16.450	20.800
Zwolle Voorst	16.100	16.400	14.600	19.900	26.950	30.300
Zwolle Oosterenk	59.400	62.500	53.300	50.500	43.200	60.650
Hanzeland	25.600	25.300	30.200	19.600	33.700	37.800
Zwolle Overig Other	46.400	41.000	42.600	22.600	40.850	40.600
Zwolle Marslanden	-	-	-	-	1.050	1.350
Totaal Total	172.400	170.300	159.800	129.400	162.200	191.500

Figuur 5: aanbod van kantoorruimten ≥ 250 m² vvo per deelgebied in Zwolle op 1 januari 2015 (Dynamis, 2015)

3.2.4 Kantorenmarkratio

Dynamis hanteert een kantorenmarkratio in haar rapportages. Dit ratio geeft de verhouding weer tussen de markt en het aanbod aan kantoorruimtes. Hoe hoger deze ratio, hoe beter vraag en het aanbod met elkaar in balans zijn. De drie grootste Overijsselse steden scoorden in 2014 als volgt:

1. Enschede: 21%

De marktverhouding in Enschede ligt ver uit elkaar. De vraag is zeer beperkt en transformaties komen niet of nauwelijks van de grond. De vraag die er is, richt zich op nieuwe en kwalitatief hoogstaande panden; hierdoor zijn en blijven verouderde panden leeg. De gebruikersmarkt kenmerkt zich door een vraag naar veel flexibiliteit en contracten voor korte duur. Er is een opvallende groei van technologische bedrijven, mede doordat de Universiteit Twente probeert afgestudeerden aan zich te binden door de focus op technologie en het Kennispark Twente.

2. Deventer: 16%

De ratio in Deventer lijkt beter te zijn in 2015 dan in 2014, met name door een aantal grote opnames van kantoorpanden in het centrum. De cijfers zijn echter wat vertekend, omdat het hier de aankoop van (sterk) verouderde kantoorpanden betrof. Deze zullen naar verwachting worden verbouwd en daarna opnieuw aan de markt worden aangeboden. De markt in Deventer kenmerkt zich door enerzijds groei van bestaande bedrijvigheid van buiten de regio, met name op de kantorenlocaties buiten het centrum, en anderzijds een dalende vraag naar kantoorruimte per organisatie van bestaande kantoorgebruikers.

3. Zwolle: 10%

Kenmerkend voor de Zwolse kantorenmarkt is het aantal verplaatsingen van bedrijven binnen de stad en/of regio Zwolle. Daarnaast is de Rijksoverheid een relatief grote vastgoedafnemer; doordat enkele grote panden zijn afgestoten, is de markt in Zwolle verruimd. Tenslotte wordt in Zwolle relatief veel oud kantorenvastgoed herontwikkeld tot kwalitatief hoogwaardige panden, die weer aan de kantorenmarkt aangeboden zullen worden.

3.3 Trends en ontwikkelingen

De kantorenmarkt in Nederland wordt beïnvloed door een aantal economische omstandigheden en ontwikkelingen. De belangrijkste zijn overheidsbezuinigingen, de economie, verduurzaming en innovatie in de manier van werken.

3.3.1 Overheidsbezuinigingen

De Nederlandse overheid bezuinigt en verzwakt de lasten voor zowel de consument als het bedrijfsleven. Los van de consequenties voor de consument, bezuinigt de overheid ook op haar eigen lasten. Niet alleen daalt de werkgelegenheid in de overheidssector, ook kantoorpanden van de overheid komen vrij (Planbureau, 2014).

3.3.2 De economie

Na een aantal crisisjaren lijkt de Nederlandse economie weer voorzichtig te groeien. Desondanks heeft de recessie ervoor gezorgd dat consumentenuitgaven zijn gedaald. Ook de arbeidsmarkt laat nog weinig verbetering zien; de werkloosheid is nog steeds hoog. Veel organisaties in het bedrijfsleven verkeren in zwaar weer en zijn genooddaakt om uitgaven en kosten te beperken. De huisvestingslasten zijn doorgaans een belangrijke kostenpost en ook hierop wordt bezuinigd. Bedrijven nemen minder m² af of verhuizen naar kleinere locaties, waardoor het aanbod van ruimte stijgt.

3.3.3 Verduurzaming

De energielasten maken een steeds groter deel uit van de totale huisvestingslasten. Reden voor ondernemers om zich te vestigen in een pand met een duurzaam karakter en een lage

energierekening. Dit is een belangrijke reden voor bedrijven om te verhuizen naar een beter of nieuwer pand, in sommige gevallen is het zelfs aanleiding tot het realiseren van nieuwbouw. Dit dwingt verhuurders om hun pand concurrerend te houden. Als dit niet lukt door investeringen in het vastgoed worden soms forse incentives weggegeven, zoals lage huurprijzen of zeer flexibele huurcontracten (Ossokina, 2012).

Daarnaast deze inrichting vormgegeven met duurzame materialen, energiebesparende licht- en waterbronnen en met hoge duurzaamheidsscores op het gebied van energie en verbruik. Hierbij moet het vastgoed wordt een energielabel A of hoger hebben en liefst nog voorzien zijn van duurzaamheidscertificaten zoals BREEAM.

3.3.4 Het nieuwe werken

Innovaties in de manier van werken dragen tevens bij aan de kantorenleegstand. Steeds meer bedrijven zetten 'Het Nieuwe Werken' centraal: flexibiliteit is hierbij het kernwoord. De digitalisering van werkzaamheden en de ontwikkeling van mobiele apparatuur zorgen voor een dalende behoefte aan vaste werkplekken. Hierdoor worden steeds meer vierkante meters kantoorruimte overbodig, waardoor organisaties krimpen qua huisvesting.

Deze nieuwe manier van werken vertaalt zich ook door in de huisvesting van kantoren. Nieuwe werkplekconcepten zijn op veel plekken zichtbaar: de traditionele gangenindeling met kleinere kamers maken plaats voor open ruimtes met flexplekken, taakgerelateerde werkplekken en ruimtes voor ontspanning en ontmoeting (Meijer, 2015).

3.3.5 Trek naar de kernsteden

Naast de trends en ontwikkelingen zoals beschreven, is ook een duidelijke trek naar de kernsteden waarneembaar (Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Utrecht). Kantoorgebruikers kiezen veel nadrukkelijker voor deze kernsteden in verband met de centrale ligging en het feit dat hier veelal kwalitatief hoogwaardig vastgoed beschikbaar is. Ook wordt het kantoor als ontmoetingsplek belangrijker, dus de levendigere stedelijke locaties zijn meer in trek. Deze factoren zorgen voor een grotere aantrekkingskracht; de verwachting is dat deze trend zal doorzetten (DTZ Zadelhoff, 2015).

3.4 Conclusies

De kantorenmarkt in Nederland staat onder druk. Leegstand is een groeiend probleem dat zich overal voordoet; hierdoor ontstaat een vraag naar hergebruikmogelijkheden die groeit en niet meer weg te denken is uit de vastgoedontwikkeling. Oorzaken van de oplopende leegstand liggen niet alleen in de recente economische crisis, maar ook in een andere ruimtevraag vanuit klantperspectief in zowel fysiek als duurzaam opzicht. Dit zorgt ervoor dat niet alle leegstaande kantoorpanden weer in dezelfde functie gebruikt zullen worden.

Ingezoomd op Overijssel is het beeld niet anders. De kantorenmarkratio laat zien dat de drie grootste Overijsselse steden een (relatief) slechte balans hebben tussen vraag en aanbod van kantorenvastgoed. Door de landelijke tendens dat kantoorgebruikers naar de kernsteden trekken, is de verwachting niet dat deze balans zich (snel) zal herstellen. Transformatie naar andere functies is een mogelijke oplossing om de leegstand terug te brengen.

4. Kantoortransformaties vanuit vastgoedperspectief

4.1 Oorzaken oplopende kantorenleegstand

Een recent rapport van de ASRE en het Planbureau voor de Leefomgeving splitst de vastgoedmarkt in drie deelmarkten: de beleggingsmarkt, de ruimtemarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt (PBL en ASRE, 2013). In deze laatste markt valt ook de gebiedsontwikkeling. Het rapport geeft een aantal belangrijke oorzaken weer van de oplopende kantorenleegstand en het feit dat transformaties achterblijven:

1. Het systeem van vastgoedmarkten en gebiedsontwikkeling is dusdanig ingericht dat verschillende formele en informele spelregels de nieuwbouw hebben aangewakkerd waardoor de onttrekking van vastgoed aan de markt is ontmoedigd.
2. De markt is intransparant geworden door de verschillende taxatiesystemen en –momenten. Hierdoor wordt vastgoed veelal hoger gewaardeerd dan dat de feitelijke marktwaarde is, wat transformatiemogelijkheden belemmert.
3. De concurrentie met nieuwbouw is groot, ook doordat het verkrijgen van kapitaal op de kapitaalmarkt eenvoudig was. Hierdoor is lange tijd sprake geweest van overproductie (Janssen-Jansen, 2010).
4. Het gemeentelijk beleid was te ruim en bovenlokale afstemming was er niet of nauwelijks; door de gronduitgifte via de gemeentelijke grondbank werd het gemeentelijke financiële belang sterk gediend. Volgens een publicatie van Leonie Janssen-Jansen, planoloog en verbonden als professor aan de Universiteit van Amsterdam en Wageningen, gaat dit nog een stap verder: het gemeentelijk handelen is een van de belangrijkste oorzaken van de structurele kantorenleegstand (Janssen-Jansen, 2010). De financiële belangen door de gronduitgifte en nieuwbouwproductie en het gebrek aan regionale productieafspraken zijn een primaire reden van het huidige probleem.

De komende jaren zal transformatie van leegstaand vastgoed en onttrekking van vastgoed uit de markt naar verwachting centraal moeten staan om de oplopende leegstand het hoofd te bieden (PBL en ASRE, 2013). Beleggers zouden de focus meer moeten leggen op alternatieve functies voor hun pand. Door accurate taxaties zijn met name transformaties van kantoorpanden veel kansrijker.

4.2 Aanpak kantorenmarkt volgens NEPROM

De NEPROM, branchevereniging voor projectontwikkelaars, wil een goed functionerende kantorenmarkt graag bevorderen. Hiervoor zijn in totaal 8 hulpmiddelen en/of invalshoeken vastgesteld, die verschillende mogelijkheden bieden om leegstand te bestrijden (NEPROM, 2011).

Naast de leegstandsverordening en leegstandsbeheer is tijdelijke verhuur een optie. Ook wordt de belastbaarheid van de (lokale) markt hierbij benoemd, al dan niet in samenspraak met nieuwbouw, om te kijken naar een goede balans van vraag en aanbod. Tenslotte zijn sloop en herbestemming ook alternatieven die zeker bijdragen aan een verbetering van de kantorenmarkt. De NEPROM heeft, in samenwerking met VNG, IPO en IVBN het Actieprogramma Aanpak leegstaande kantoren opgesteld. Dit actieprogramma benadert de markt op drie manieren:

- Herontwikkeling, transformatie en sloop
- Maatregelen om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren
- Betere regionale ruimtelijke planning, programmering en afstemming.

Ondanks de leegstandscijfers pleit de NEPROM wel voor (beperkte) nieuwbouwontwikkelingen, om zo ruimte te blijven bieden aan hoogwaardige kantoren op goede locaties die ruimte bieden aan het nieuwe werken. Hiermee worden kantoren bedoeld op goede locaties in steden die goed bereikbaar

zijn, over voldoende voorzieningen in de omgeving beschikken, duurzaam zijn gebouwd en energiezuinig zijn. De inrichting van deze panden is open en transparant met veel grotere ruimtes en een hoge mate van ontmoeting door de gebruikers. Door deze panden te blijven ontwikkelen op vraag van een of meerdere klanten, wordt voorzien in een ruimtebehoefte die door de bestaande panden niet kan worden ingevuld.

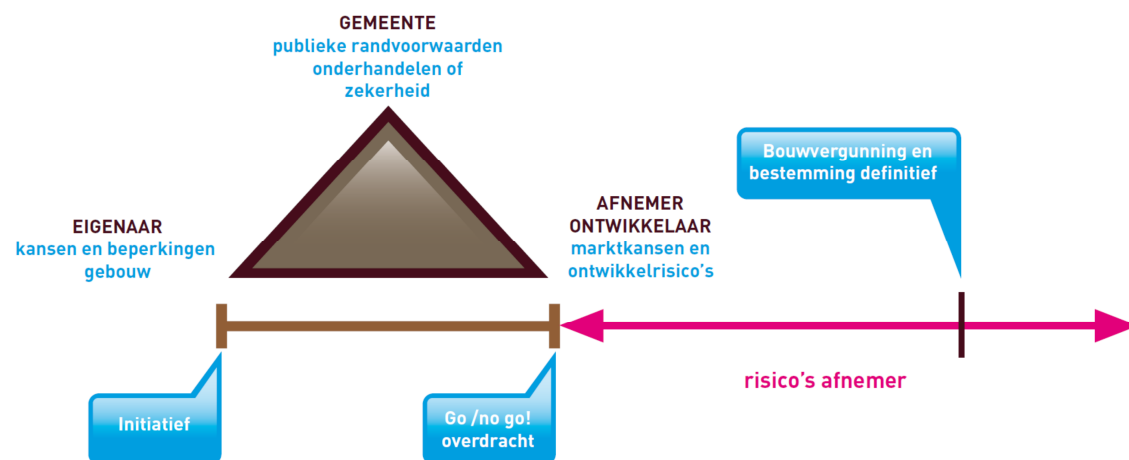
4.3 Actoren in het vastgoedproces van kantoortransformaties

Binnen het proces van kantoortransformaties zijn drie verschillende stakeholders (actoren) te onderscheiden: de eigenaar, de ontwikkelaar en de gemeente (Gelinck, 2011). De huidige eigenaar van een gebouw is namelijk zelden degene die (her)ontwikkelt, in tegenstelling tot een nieuwbouwproject waarbij een eigenaar vaak ook als ontwikkelaar optreedt. Alle drie de actoren zullen de juiste bijdrage aan het proces moeten leveren om de transformatie daadwerkelijk te realiseren.

De **eigenaar** van een pand, veelal een belegger, is degene die normaliter het initiatief neemt tot aanpak van het pand. Hiertoe gaat de eigenaar pas over indien de leegstand structureel wordt (langer dan drie jaar), er geen zicht is op verhuur in de nabije toekomst en wanneer de boekwaarde van het pand dit toelaat. Bij een hoge boekwaarde is het rondrekenen van een financiële business case een nagenoeg onmogelijke opgave.

De **ontwikkelaar** komt in beeld indien de eigenaar daadwerkelijk tot transformatie wil overgaan. Het zorgen voor een nieuwe (potentiele) afnemer is het risico van de ontwikkelaar, naast de reguliere ontwikkelrisico's (investerings-, planologische goedkeuring et cetera). Deze ontwikkelaar zorgt in een zo vroeg mogelijk stadium al een uiteindelijke afnemer voor het pand om het afzetrisico te elimineren.

De **gemeente** is de derde partij; zij zal onderhandelen over de publieke randvoorwaarden en het al dan niet meewerken aan de transformatie. De gemeentelijke regelgeving is een belangrijke randvoorwaarde voor de ontwikkelaar om de haalbaarheid van de transformatie te vergroten.



Figuur 6: De drie actoren in het vastgoedproces van kantoortransformaties (Gelinck, 2011)

4.4 Oorzaken achterblijvende onttrekkingen

Het Centraal Planbureau heeft medio 2012 een rapport gepubliceerd over haar visie op de kantorenmarkt vanuit zowel historisch als toekomstig perspectief (Ossokina, 2012). Dit rapport stelt dat een kantorenmarkt met een sterk teruglopende vraag naar ruimte alleen weer in balans kan worden gebracht door significante onttrekkingen van kantoorruimte aan de markt. Deze onttrekkingen blijven tot dusverre achter door drie oorzaken:

1. Hergebruik van de grond voor (kantoor)nieuwbouw is op veel locaties niet rendabel. Dit komt veelal door het ruime aanbod van kantoorruimtes plus het feit dat deze panden op incurante locaties liggen met weinig voorzieningen en/of een slechte ontsluiting op het openbaar vervoer.
2. Bestaande bestemmingsplannen beperken de transformatiemogelijkheden naar een andere functie. Voor een succesvolle transformatie is vaak een kritische massa nodig wat herontwikkeling per pand moeilijker maakt. De projectmatige aanpak kost veel tijd, geld en coördinatie; een goede business case moet dus zeker financieel sluitend zijn. Vanuit gemeentes is er vaak een belemmering om functiemenging op kantorenlocaties toe te staan, omdat men bang dit vanuit de ruimtelijke ordening niet wenselijk vindt – ook al ligt er veelal een marktvraag aan de functiewijziging ten grondslag.
3. Veel eigenaren zijn (nog) niet bereid verlies te nemen op hun pand. Een transformatie betekent in veel gevallen een negatief effect op zowel de boekwaarde van het pand alsook het uiteindelijke rendement. Door de hoge boekwaardes is de business case financieel slecht rond te krijgen. De financiële pijn van de leegstand is derhalve nog niet ernstig genoeg om tot ingrijpen te dwingen. Bovendien hebben veel eigenaren nog altijd hoop op nieuwe verhuurmogelijkheden als kantoor.

4.5 Conclusies

Het financiële aspect is van groot belang in zowel het ontstaan van de problemen op de kantorenmarkt als de oplossingen ervoor. Het 'rondrekenen' van een goede business case is lastig door hoge boekwaardes en hogere ontwikkelkosten voor een transformatieproject en tevens de belangrijkste voorwaarde voor een eigenaar/belegger om daadwerkelijk in actie te komen. Ondanks de leegstandscijfers blijven nieuwbouwontwikkelingen bestaan om de vraag naar hoogwaardige kantoorpanden die voldoen aan de huidige wensen en eisen van kantoorgebruikers in te vullen. Indien een eigenaar wel voornemens is zijn pand te transformeren, is de samenwerking met zowel de ontwikkelaar/toekomstige gebruiker als de gemeente van doorslaggevend belang om de transformatie te laten slagen.

5. De gemeentelijke rol in transformatieprocessen

In dit onderzoek komen twee specifieke domeinen samen: vastgoedkunde en bestuurskunde. Bij vastgoedkunde gaat het om de continue wisselwerking tussen mensen, bedrijven en overheid, en hun vastgoedinvesteringen (ASRE, 2015). Bestuurskunde is de wetenschap die zich bezig houdt met het besturen van een samenleving, waarin politieke en maatschappelijke vraagstukken in de publieke sector centraal staan (Tilburg University, 2015). Beide domeinen ontmoeten elkaar bij de rol van de overheid in kantoortransformaties in de binnensteden.

Dit hoofdstuk resulteert in een theoretisch kader en is opgesteld door literatuuronderzoek.

5.1 Rol van de overheid

Het onderzoeksrapport van PBL en ASRE gaat ook dieper in op de rol van de overheid in transformatieprocessen. Zij beschrijft deze voor zowel de lokale, regionale als landelijke overheid.

5.1.1 Gemeentelijke rol

In beginsel is gebiedsontwikkeling en vastgoedontwikkeling een lokale aangelegenheid. Ontwikkelaars, beleggers en gemeentes zijn hierbij de partijen die aan zet zijn. Zij hebben het beste zicht op lokale behoeftes en de mogelijkheden voor onttrekking aan de bestaande voorraad. Voor gemeentes is het van belang om nieuwbouwontwikkelingen te beoordelen vanuit het perspectief van de totale stad en/of gemeente. Bij de beoordeling van plannen hebben de lokale en regionale behoefte een duidelijk aandeel, evenals het aanbod in bestaand vastgoed. Zeker op de kantorenmarkt is dit nog nauwelijks gebeurd. Daarnaast is het gemeentelijk speelveld veranderd. Hierbij functioneert de overheid niet langer als kartrekker maar als onderdeel van het totale proces; daarmee is ze 'slechts' een van de actoren in de ruimtelijke ordening (Adams & Tiesdell, 2010).

Door bovenstaande ontwikkelingen is het niet langer vanzelfsprekend dat een gemeente actief deelneemt in een project of ontwikkeling. Door te werken met een prioritering in gebieden en/of locaties binnen een gemeente is het echter wel mogelijk om keuzes te maken waar wel en niet in geïnvesteerd wordt in tijd, geld en middelen (Voordt, 2007) (Ploeger, Klei, & Schuit, 2007). Kern hierbij is het bepalen van de mate van belang dat de gemeente heeft bij de aanpak van een pand (Adams & Tiesdell, 2010). Hoe groter het belang van de gemeente, hoe actiever de houding en/of bijdrage kan zijn. Volgens de Britse professor David Adams kunnen gemeenten de markt(partijen) faciliteren door 4 onderscheidbare rollen: vormgeven (inhoudelijk richting geven door middel van flexibele plannen), reguleren (regelgeving afstemmen op opgaven), stimuleren (fiscale/juridische/financiële incentives) en activeren (netwerken voor maatschappelijk en politiek draagvlak) (Adams & Tiesdell, 2010)(Heurkens, 2013).

Een cruciale voorwaarde voor een succesvolle transformatie is de *sense of urgency* bij zowel de eigenaar/belegger als de gemeente dat er sprake is van een gezamenlijk probleem rondom (bijvoorbeeld) een specifieke locatie of een specifiek pand. In het boek 'Transformaties van Kantoorgebouwen' heeft auteur Van der Voordt samengewerkt met diverse experts vanuit zowel de theorie als praktijk om te onderzoeken op welke wijze kantoortransformaties haalbaar zijn (Voordt, 2007). Hierbij is ook specifiek gekeken naar de rol van de gemeente in dergelijke processen. De eerste mogelijkheid is te vinden in de aanbodsturing binnen een gemeente. De gemeente kan de uitgifte van nieuwbouwgrond voor kantoorlocaties stopzetten, transformaties stimuleren of grondprijzen verhogen. Ten tweede kan de gemeente als verbindend element functioneren door verschillende partijen met elkaar in contact te brengen en marktpartijen betrekken bij het ontwikkelen van gebiedsplannen of (her)ontwikkelingskansen delen met de markt. Een derde mogelijkheid zit in de instrumentaria rond de ruimtelijke ordening: het aanpassen van

bestemmingsplannen, het soepel toepassen van de bouwregelgeving en het optimaal laten functioneren van vaststaande processen en procedures. Tenslotte is er een vierde mogelijkheid: het financieel stimuleren van hergebruik en herbestemming.

De rol van de gemeente is van groot belang voor de slagingskans van kantoortransformaties (Benraad, 2012). Niet in de laatste plaats omdat de gemeente ook daadwerkelijk belang heeft bij het terugdringen van kantorenleegstand. Teveel leegstand in een bepaald gebied kan leiden tot verloedering en een slechter vestigingsklimaat. Gezien de ambtelijke procedures die doorlopen moeten worden bij een transformatieproces, heeft de gemeente hierin een cruciale rol. Hierbij valt te denken aan bestemmingsplanwijzigingen, omgevingsvergunningen, vrijstellingen en/of afwijkingsbesluiten etcetera. (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014).

5.1.2 Provinciale rol

Provincies vormen de bestuurslaag tussen de Rijksoverheid en de gemeentes. Zij voert taken uit die voor het Rijk 'te klein' en voor de gemeentes 'te groot' zijn (Rodenhuis, 2012). Daarbij voert zij zowel landelijk als eigen beleid uit. Volgens het Interprovinciaal Overleg (IPO), verantwoordelijk voor de belangenbehartiging van de Nederlandse provincies in Den Haag en Brussel, heeft de provincie een zevental kerntaken (IPO, 2015). Hieronder vallen het zorgdragen voor een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en regionale economie en zij is ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het openbaar bestuur.

Gezien de regionale functies in onder andere de ruimtelijke ordening, heeft de provincie ook een taak in de aanpak van kantorenleegstand (Slotverklaring Kantorentop, 2010) die rechtstreeks van invloed zijn op de gemeentes. Deze behelst de volgende twee aspecten:

- Zorgdragen voor een regionale afstemming van de omvang en kwaliteit van de kantorenvorraad, bijvoorbeeld door middel van een structuurvisie
- Een faciliterende en regisserende rol richting gemeentes, waarbij ontwikkeling worden gemonitord en worden aangepast aan actuele ontwikkelingen. Dit heeft als doel het hebben en houden van een balans tussen vraag en aanbod.

5.1.3 Rijksoverheid

De Rijksoverheid heeft tenslotte een faciliterende rol op overkoepelend niveau (PBL en ASRE, 2013). Het omgevingsrecht flexibiliseren en stimuleren van organische gebiedsontwikkelingen zijn hierbij belangrijk. Deze laten namelijk meer ruimte voor risico's en wijzigingen tijdens het ontwikkelproces, zodat optimaal bij een veranderende marktvraag aangesloten kan worden. Flexibeler bestemmingsplannen passen hier uitstekend bij. Ook kan het Rijk fiscale maatregelen nemen die het transformeren van kantoren financieel aantrekkelijker maakt. Het Rijk blijft echter op afstand en is niet betrokken bij lokale problematiek (Bronsema, 2015).

5.2 Samenwerking tussen partijen

Ondanks de vele handvatten die zijn ontwikkeld om eigenaren, gemeentes, corporaties en beleggers te faciliteren en te helpen bij het transformeren van leegstaande kantoren, is de daadwerkelijke aanpak niet eenvoudig. Dit blijkt ook uit een onderzoek en rapportage van SBR (Gelinck, 2011).

Volgens dit rapport komen weinig transformaties op gang door een aantal oorzaken:

- Gemeentes willen wel faciliteren, maar voelen zich geen probleemeigenaar
- Alleen het voeren van gesprekken met vastgoedeigenaren is niet voldoende
- De markt lost het probleem ook niet vanzelf op, hulp van gemeentes is nodig
- Smalle financiële marges en hoge ontwikkelrisico's
- Bij transformaties zijn meerdere partijen in het spel: de eigenaar, de afnemer/ontwikkelaar en de gemeente
- Transformatie vraagt om een ander proces dan nieuwbouw, terwijl de concurrentie qua vastgoed gelijk is

Uit bovenstaande punten kan geconcludeerd worden dat veel oorzaken te vinden zijn in de samenwerking en rolverdeling tussen gemeentes, vastgoedeigenaren en (toekomstige) afnemers.

5.3 Besluitvorming rondom rollen en deelname in processen

Voor het succesvol doorlopen van een proces zullen alle actoren hun bijdrage moeten leveren. Bressers omschrijft in enkele publicaties de wijze waarop deelname aan processen wordt besloten (Bressers, 2009). Drie factoren spelen hierin een belangrijke rol, die elkaar ook (sterk) beïnvloeden:

1. Informatie

Informatie over een onderwerp kan bepalend zijn in deelname of het afzien hiervan. Informatie wordt geïnterpreteerd en vertaald naar kennis over een onderwerp. Daarnaast gaat het niet alleen over kennis, maar ook over ervaringen, getuigenissen en berichtgeving door derden etc.

2. Motivatie

Iedere actor heeft zijn eigen doelstellingen en belangen. Indien een van deze wordt gediend door deelname in processen, kan dit doorslaggevend zijn om deel te nemen. Acties en activiteiten worden dus geacht bij te dragen aan de persoonlijke doelstellingen en eigen belangen.

3. Middelen

Middelen zijn heel divers en gaan bijvoorbeeld over geld, mankracht, faciliteiten en voorzieningen. Ook minder tastbare middelen zoals competenties, macht, invloed of ondernemerschap. Het al dan niet beschikbaar zijn van middelen kan van belang zijn voor actoren om deel te nemen.

Naast deze drie aspecten acteert iedere actor vanuit een eigen perspectief en met een eigen bril. Acties en uitingen worden beïnvloed door factoren buiten het proces door bijvoorbeeld wet- en regelgeving, politiek of marktomstandigheden (Bugge, 2013).

5.4 Verschuiving in rolverdeling en takenpakket

Door de afgelopen crisisjaren is de samenwerking tussen gemeentes en marktpartijen anders vormgegeven dan voorheen. De beïnvloeding van projecten en ruimtelijke ontwikkeling door grondbeleid van gemeentes is niet langer leidend; gemeentes zijn onderdeel geworden van de markt (Heurkens, 2013). Dit betekent in beginsel geen actieve en risico-meedragende gemeente.

Daarnaast worden gemeentes geconfronteerd door de stevige rijksbezuinigingen en de focus op sociale-, zorg- en welzijnstaken (De Zeeuw, 2013). Hierdoor kan op lokaal niveau de aandacht voor investeringen in ruimtelijke ordening en gebiedsontwikkelingen wegvallen.

Naast de verschuivingen in de bestuurskunde zijn ook termen als organische gebiedsontwikkeling en procesmatige ontwikkelingen centraal komen te staan (De Zeeuw, 2011).

5.4.1 Leegstand als maatschappelijk probleem

Door bovenstaande ontwikkelingen is het niet langer vanzelfsprekend dat een gemeente actief deelneemt in een project of ontwikkeling. Leegstand wordt pas een maatschappelijk probleem als er negatieve effecten optreden voor de (directe) omgeving, de rest van de stad of delen ervan (Huizinga & Ossokina, 2014). Dan treedt het risico op van een neerwaartse spiraal met verloedering of verpaupering van een gebied als gevolg (Evers, Tennekes, & van Dongen, 2014). Dan zal een gemeentelijke overheid hier in willen ingrijpen. Daarnaast is het van belang in hoeverre de aanpak van een pand of locatie ook het verzilveren van een kans betekent. Het opnieuw in gebruik nemen van een beeldbepalend gebouw kan een positieve uitwerking en uitstraling hebben op de omgeving.

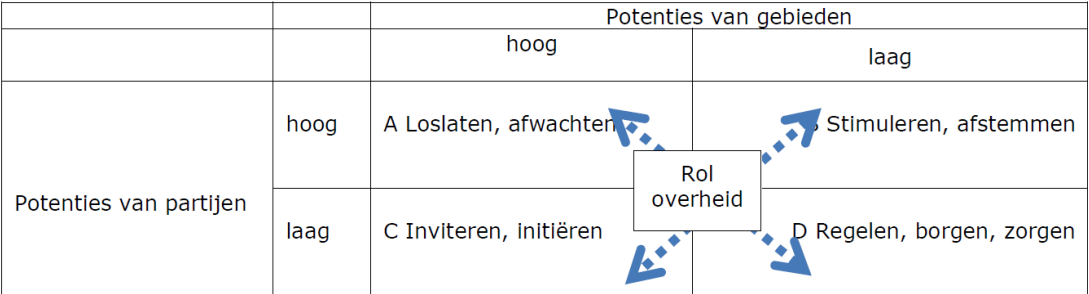
5.4.2 Afweging van prioriteiten en belangen

Door te werken met een prioritering in gebieden en/of locaties binnen een gemeente is echter wel mogelijk om keuzes te maken waar wel en niet in geïnvesteerd wordt in tijd, geld en middelen (Voordt, 2007) (Ploeger, Klei, & Schuit, 2007). Kern hierbij is het bepalen van de mate van belang dat de gemeente heeft bij de aanpak van een pand (Adams & Tiesdell, 2010). Hoe groter het belang van de gemeente, hoe actiever de houding en/of bijdrage kan zijn (Remoy, 2010). In het geval van kantoortransformaties geldt hetzelfde. Door een lokale overheid die haar rol in transformaties goed

invult, wordt een blokkade voor transformaties weggenomen (Remoy & Van der Voordt, 2006). Hierbij blijft het echter ook belangrijk dat kantorenleegstand in beginsel een probleem is van de markt, omdat de panden in eigendom zijn van een andere partij (VNG, 2011). De eigenaar is immers zelf verantwoordelijk voor de exploitatie en de beheerfase van het gebouw.

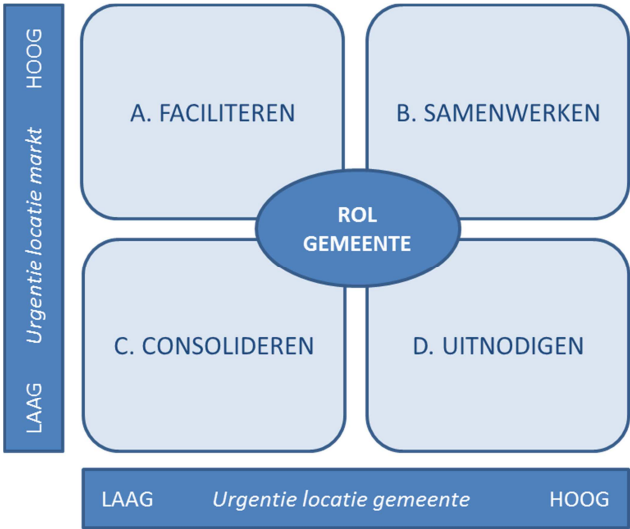
5.4.3 Bepalen gemeentelijke rol

Het terrein van kantorentransformaties is niet het enige waarop de gemeentelijke rol is veranderd. Dit geldt onder andere ook voor de stedelijke vernieuwing. Nicis en KEI hebben een rapport opgesteld met de veranderende rol voor de overheid in stedelijke vernieuwing na 2014 en hierin een model opgenomen om de rolbepaling voor gemeentes schematisch weer te geven (Nicis Institute; KEI, 2012). Dit model zet twee variabelen tegenover elkaar: de potentie van een gebied (stadsdeel, wijk) en de potenties van de aanwezige partijen in dat gebied (burgers, ondernemers, eigenaren). Afhankelijk van deze twee factoren kiest de gemeente haar rol in de stedelijke vernieuwing. Hoe hoger de potentie van het gebied en de potenties van partijen, hoe minder de gemeente hoeft te doen. Het model van Nicis is weergegeven in figuur 7.



Figuur 7: Potenties van gebieden en partijen in de stedelijke vernieuwing (Nicis Institute; KEI, 2012)

Een duidelijke omgekeerde vergelijking valt te trekken naar de rolbepaling van de gemeente in kantoortransformaties. Hierbij is de rol afhankelijk van de urgentie om in te grijpen bij leegstand. Er treedt een wisselwerking op tussen enerzijds de urgentie vanuit de markt en anderzijds de urgentie vanuit de gemeente. Dit resulteert in het volgende model, dat ook door de gemeente Deventer in vergelijkbare vorm is toegepast in haar Structuurvisie Leegstand (Gemeente Deventer, 2013):

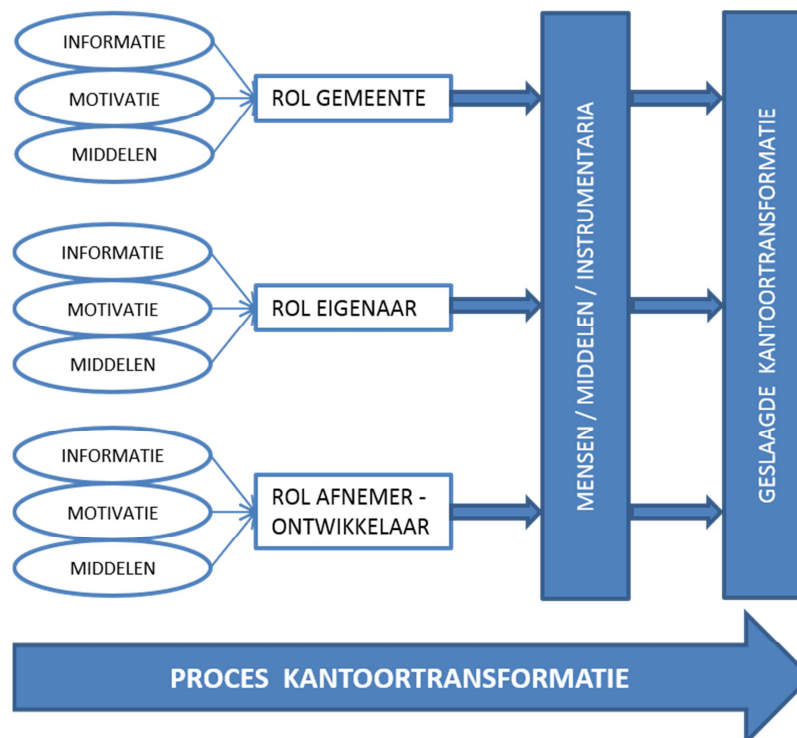


Figuur 8: Model rolbepaling kantoortransformaties gemeente (Gemeente Deventer, 2013) – eigen bewerking

Horizontaal staat de gemeentelijke urgentie om in te grijpen in een gebied/locatie; verticaal staat de urgentie vanuit de markt. Als de gemeente geen urgentie geeft aan een locatie en de markt juist wel, kan de gemeente een faciliterende rol aannemen (A). Dit houdt in dat de markt met een initiatief komt en dat de gemeente haar gemeentelijk instrumentarium inzet om het initiatief verder te brengen in het transformatieproces. Hierbij kan de gemeente het proces vormgeven door de inzet van flexibele plannen (Adams & Tiesdell, 2010). Het tegenovergestelde vindt plaats als de gemeente graag wil ingrijpen, maar de markt geen urgentie ziet: dan kan de gemeente een uitnodigende rol aannemen (D) om partijen met elkaar in contact te brengen en te motiveren om actie te ondernemen. Zij probeert de markt dan te activeren en zal netwerken voor maatschappelijk en politiek draagvlak (Adams & Tiesdell, 2010). Indien dit leidt tot een urgentie bij de markt, kan de gemeente met de marktpartij gaan samenwerken (B). Dit houdt in dat zij het initiatief tot transformatie samen met de marktpartij gaat trekken vanuit een evenredig belang. Hierbij kan ze fiscale, juridische of financiële incentives inzetten. Het laatste kwadrant, consolideren (C) is van toepassing indien zowel de markt als de gemeente geen directe urgentie ziet om in te grijpen in de leegstand. Hier kan de gemeente de situatie verder reguleren door de regelgeving af te stemmen op de opgaven en/of huidige marktsituatie (Adams & Tiesdell, 2010)(Heurkens, 2013).

5.5 Conclusies en theoretisch kader

De afgelopen jaren zijn niet alleen de marktomstandigheden veranderd, maar ook het gemeentelijk speelveld is significant gewijzigd. Gemeentes zijn nu een van de actoren in de ruimtelijke ordening. Ondanks de verschuiving van ruimtelijke ordeningstaken naar sociale- en welzijnstaken speelt de gemeente wel degelijk een cruciale rol in de aanpak van de kantorenleegstand. Leegstand kan namelijk aanzienlijke effecten hebben op de kwaliteit en leefbaarheid van een gebied. Bovendien is het investeringsklimaat binnen een gemeente van belang voor de economische ontwikkelingen. Voor het doelgericht inzetten van mensen, middelen en tijd is een gemeentelijke prioritering belangrijk. Door af te wegen op welke locaties de gemeentelijke belangen het meest gediend worden, kunnen gerichte keuzes gemaakt worden ten aanzien van rollen in het transformatieproces. Per type rol kunnen diverse instrumentaria ingezet worden om bij te dragen aan het totale proces. Het theoretisch kader laat zich schematisch als volgt weergeven:



De theorie van Bressers is hierin hoofdzakelijk als theoretisch kader gebruikt; deze gaat er vanuit dat iedere actor deelneemt in een proces op basis van informatie, motivatie en middelen (Bressers, 2009). Deze theorie is gecombineerd met het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeente' om de diverse rollen van gemeentes te benoemen (zie paragraaf 5.4). Dit model biedt een handvat voor gemeentes om hun belangen te spiegelen aan dat van de marktpartijen en zo een keuze te maken voor een rol in het transformatieproces. Een gemeente kan zo een rol invullen die past bij haar belangen en die bijdraagt aan de kwaliteit en leefbaarheid van de stad. Dit kan zowel een actieve als een faciliterende rol zijn - indien de gemeente haar rol goed bepaalt en invult, kunnen veel meer transformaties daadwerkelijk uitgevoerd worden en wordt de leegstand in de stad teruggedrongen. In het verdere onderzoek zal dit model dan ook als kader worden gehanteerd.

6. De huidige aanpak in Zwolle, Deventer en Enschede

6.1 Inleiding

De drie steden die in dit onderzoek model staan, kennen alle drie hun eigen (stedelijke) kenmerken en politieke situatie. Mede hierdoor verschilt het kantorenbeleid per stad en verschillende rollen in kantoortransformaties ook sterk. Kijkend naar de theorie van Bressers en Van der Voordt, zoals beschreven in hoofdstuk 5 paragraaf 5.3 en paragraaf 5.4, zal elke actor in een proces echter deelnemen op basis van informatie, motivatie en middelen. De drie gemeentes zijn daarom onderzocht op deze drie aspecten. Hierbij is gekeken naar de visie van de gemeente op de leegstandsproblematiek in het centrumgebied (informatie), welk(e) belang(en) zij heeft bij de aanpak van kantorenleegstand (motivatie) en tot welke rol dit in beginsel leidt. Daarnaast is gekeken welke middelen de gemeentes inzetten om hun rol vorm te geven en op welke wijze er sprake is van distributie van kosten, baten en risico's. Dus ondanks de verschillen die de gemeentes kennen in markt- en politieke omstandigheden, zal zij haar deelname in transformatieprocessen bepalen op basis van deze pijlers. Dit hoofdstuk geeft een weergave van de huidige aanpak in Zwolle, Deventer en Enschede op basis van deze theorie.

Voor dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van relevante beleidsstukken van de drie gemeentes. Daarnaast is met elke gemeente een interview gehouden. Hierbij is de verantwoordelijke functionaris geïnterviewd die geen bestuurlijke rol heeft. Hiervoor is bewust gekozen om zo politieke overwegingen en achtergronden zoveel mogelijk uit te sluiten. Bovendien zijn deze mensen in de dagelijkse praktijk bezig met de kantorenproblematiek en doen zij dit termijn overschrijdend, dus niet gekoppeld aan bestuurlijke termijnen. De drie geïnterviewde mensen zijn het aanspreekpunt voor zowel de ondernemers in hun stad als hun eigen ambtelijke organisatie als het gaat om (het functioneren van) de kantorenmarkt in hun gemeente. Zij zijn primair betrokken bij de aanpak van de kantorenleegstand. Het gaat om de volgende drie functionarissen:

- Gemeente Zwolle: Dennis Jansen, Strategisch netwerker Kantorenmarkt/Stadseconomie en lid van het Expertteam Kantoortransformaties vanuit de Rijksoverheid
- Gemeente Deventer: Saskia Mulder, Adviseur Economie
- Gemeente Enschede: Rob Marsch, Adviseur Economie & Werk

De geïnterviewde personen functioneren als representant van hun organisatie. Hiermee pretendeert dit onderzoek niet volledig te zijn; alleen al vanwege het geringe aantal geïnterviewde personen en de aselechte wijze van benadering. Daarnaast is het onvermijdelijk dat subjectieve of persoonlijke meningen kunnen worden geïnterpreteerd als algemene opvatting. Verwacht werd wel dat in ieder geval een inzicht verkregen kan worden in de wijze waarop de drie gemeentes op dit moment acteren, vanuit welke visie zij dit doen en met welke instrumentaria.

De resultaten van het onderzoek naar de huidige aanpak worden verwerkt in een schematische analyse. Hierbij wordt ook het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeentes' uit hoofdstuk 5 toegepast om de rol per gemeente in weer te geven. De verschillende rollen uit dit model komen tevens terug in de situatie per gemeente. De bepaling van de huidige rol per gemeente is een vertaling van de uitkomsten van het interview, die ter beoordeling zijn voorgelegd aan de geïnterviewde personen ter controle.

De interviewverslagen zijn te vinden in bijlage 1.

6.2 Huidige rol gemeente Zwolle

Zwolle wil zich profileren als sterke economische stad met een regionale binding en ondernemend karakter (De Heer, 2015). Voor de gehele economische situatie in Zwolle alsmede voor de kantorenmarkt en de aanpak ervan zijn verschillende nota's en beleidsstukken gepubliceerd (De

Heer, 2015), (Jansen, 2012)(De Heer, 2011). De aanpak van de kantorenleegstand en het vitaliseren van de kantorenmarkt staan ook in het huidige coalitieakkoord van 2014 – 2018 centraal (Zwolle, 2014).

6.2.1 Visie

Zwolle zet sterk in op de economische sterkte en groeipotentie van de stad (Jansen, 2015). De kantorenmarkt profiteert al jaren van de centrale ligging van Zwolle ten opzichte van zowel de Randstad als Noordoost Nederland. Desondanks kampt de kantorenmarkt in zowel het centrum als op kantorenlocaties buiten het centrum met (forse) leegstand. Hierop is beleid ontwikkeld dat twee speerpunten heeft: het terugdringen van de leegstand en de groei van het aantal arbeidsplaatsen (Jansen, 2015), (De Heer, 2011).

6.2.2 Rol in kantoortransformaties

Ook Zwolle vindt dat leegstand in beginsel een probleem van de markt is (De Heer, Economie Zwolle in perspectief, 2015) (Jansen, 2015). Desondanks geeft de gemeente prioriteit aan het goed functioneren van de kantorenmarkt omdat dit past binnen het innovatieve karakter dat de stad wil uitstralen en de visie die zij heeft geformuleerd op de kantorenmarkt en stedelijke economie. De urgentie vanuit de gemeente om zich actief in deze markt te bemoeien is daarmee verklaard. De gemeente heeft gekozen voor een uitnodigende en samenwerkende rol. In haar aanpak ligt de focus op acquisitie en accountmanagement, wat inhoudt dat de gemeente een heel netwerk heeft opgebouwd van ondernemers binnen en buiten de stad en hun huisvestingswensen (Jansen, 2015). Het aandacht geven aan bestaande bedrijven is daarbij minstens zo belangrijk als het werven van nieuwe. Door de proactieve houding van de gemeente is zij op de hoogte van ontwikkelingen die nog niet publiek bekend zijn, waardoor kansen ontstaan voor het koppelen van huisvestingswensen en (leegstaand) vastgoed (De Heer R. , 2011). Daarnaast gaat zij de dialoog met vastgoedeigenaren aan om de toekomstwaarde van hun pand te bespreken; in sommige gevallen betekent dit het creëren van bewustwording dat investeringen in het vastgoed noodzakelijk zijn om de leegstand terug te dringen.

Indien vastgoedeigenaren zelf met een transformatie initiatief komen voor een pand dat minder urgent is vanuit de gemeente, bijvoorbeeld een kleiner kantoorpand op een locatie die goed is, zal zij faciliterend optreden (Jansen, 2015). Het initiatief wordt besproken in een multidisciplinair team waarin verschillende functionarissen vanuit verschillende betrokken afdelingen binnen de gemeente verantwoord zijn. Zo worden de haalbaarheid en mogelijkheden van het initiatief snel in kaart gebracht en wordt gekeken wat mogelijk is binnen de ambtelijke procedures en vergunningen.

6.2.3 Inzet van middelen

De gemeente Zwolle zet haar netwerk en kennis actief in voor het stimuleren van kantoortransformaties (Jansen, 2015). Zij nodigt partijen uit en zet aan tot samenwerking met andere partijen en/of de gemeente zelf. Dit betekent een investering in personele uren en mankracht, ook indien er een verzoek tot transformatie wordt ingediend.

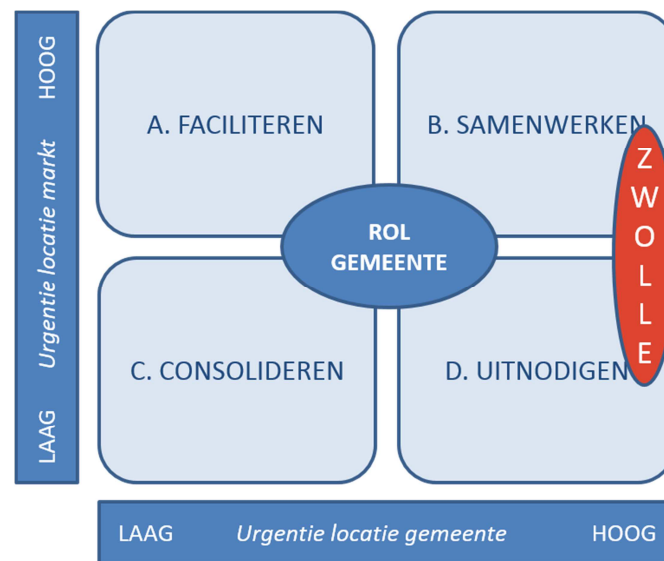
De gemeente kiest er bewust voor om geen financiële middelen in te zetten in de vorm van directe bijdragen, subsidies en/of investeringen. Reden hiervoor is dat het men de inzet van het netwerk en de kennis voldoende vindt en bovendien kampt met bezuinigingen en beperkt beschikbare middelen. Dit betekent tevens dat er geen risico's door de gemeente worden gedragen bij kantoor-transformaties; de markt is verantwoordelijk voor zowel de rekening als de bijbehorende risico's.

Samenwerking met andere gemeentes binnen de provincie Overijssel (of daarbuiten) is er niet (Jansen, 2015). Zwolle is door haar aanpak een van de koplopers binnen de provincie (Bronsema, 2015) en is bereid kennis en kunde te delen met andere gemeentes. Dit aanbod is bekend bij andere gemeentes, maar hierop is tot dusverre geen reactie gekomen.

6.2.4 Samenvatting gemeente Zwolle

Samengevat hecht de gemeente Zwolle veel waarde aan het goed functioneren van de kantorenmarkt in haar gemeente, omdat deze bijdraagt aan de sterke economie en werkgelegenheid. Dit belang staat centraal in de bepaling van haar uitnodigende en samenwerkende rol, waarin zij marktpartijen en eigenaren actief benadert door middel van acquisitie en accountmanagement. Daar waar partijen zelf met een initiatief komen, faciliteert de gemeente door snelheid en efficiency in handelen en het onderzoeken van de mogelijkheden qua procedures en vergunningen. Er zijn geen financiële middelen beschikbaar om kantoortransformaties te stimuleren.

Kijkend naar het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeentes' heeft Zwolle primair een uitnodigende en samenwerkende rol. Het faciliteren van transformatie initiatieven doet zij ook, maar is secundair aan de actieve aanpak die de stad hanteert. In figuur 9 is de rol van Zwolle in dit model weergegeven.



Figuur 9: Model rolbepaling kantoortransformaties gemeente Zwolle

6.3 Huidige rol gemeente Deventer

Deventer heeft de leegstandsproblematiek in de stad voor zowel de kantoren als de winkels samengevoegd in één beleidsdocument: de Structuurvisie Leegstand (Gemeente Deventer, 2013).

6.3.1 Visie

Centraal staat het feit dat de markt aan zet is, omdat leegstand in principe een probleem is van de vastgoedeigenaar. Eigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor de exploitatie van hun pand, dit is in beginsel geen gemeentelijke opgave. Daarnaast kunnen mogelijke oplossingen voor de ene locatie zorgen voor problemen of leegstand op andere locaties. Tenslotte meent de gemeente dat de leegstand ook kansen biedt, omdat waardevermindering van vastgoed ook kan leiden tot rendabele investeringen en hierdoor kan dynamiek in een gebied ontstaan.

De gemeente is enkele jaren geleden gestart met het in kaart brengen van de daadwerkelijke problematiek binnen de gemeente (Mulder, 2015). Hierbij worden drie kantoorlocaties onderscheiden: Het stationsgebied/centrum, de Zutphenseweg en het Hanzepark. Per locatie zijn verschillende doelgroepen en functies die naar iedere locatie trekken, ze hebben (mede daardoor) ook ieder een ander toekomstperspectief. Voor het centrum geldt dat de vitaliteit en leefbaarheid van de binnenstad een belangrijk speerpunt is. Vanuit dit belang acteert de gemeente in kantoortransformaties in het centrum.

De prioriteit van de kantorenleegstand is recent op een lager pitje gezet (Mulder, 2015). Dit wordt veroorzaakt door de winkelleegstand, die de afgelopen tijd sterk is gestegen. Hierdoor verschuift de aandacht van kantoren naar winkels, ook al zijn deze in één beleidsdocument samengevat.

6.3.2 Rol in kantoortransformaties

De gemeente wil zich in beginsel niet te actief bemoeien met de aanpak van de leegstand. De ervaring uit het verleden leert dat het risico dan optreedt dat partijen achterover leunen en van de gemeente verwachten dat zij het probleem wel oppakt (Mulder, 2015).

De gemeente bemoeit zich wel actiever met het planologisch kader. Zij faciliteert en gaat in gesprek met partijen. De basis is dat marktpartijen met ideeën/wensen over hun kantoorpand welkom zijn bij de gemeente om te kijken naar de (on)mogelijkheden. De deur staat open, maar ze moeten zelf initiatief nemen. Dit is ook een rol waar haar toegevoegde waarde ligt, vindt zij zelf. Het initiatief ligt daarmee wel bij de marktpartijen zelf. De gemeente Deventer heeft in basis dus een faciliterende rol.

Ten aanzien van de centrumlocaties wordt echter gekozen voor een samenwerkende en uitnodigende rol, ondanks het feit dat de problematiek in het centrum veel beperkter is dan daarbuiten. Het belang van de leefbare binnenstad ligt hieraan ten grondslag. Deze rol vult zij in door bijvoorbeeld een opdracht aan de Stec-groep om de (on)mogelijkheden van leegstaande kantoorpanden in het centrum te onderzoeken en deze te bespreken met de eigenaren. Hierdoor hoopt zij dat eigenaren gemotiveerd worden om in actie te komen; indien dit leidt tot een transformatieinitiatief kunnen eigenaren hierbij samenwerken met de gemeente.

6.3.3 Inzet van middelen

Het instrumentarium van de gemeente Deventer is gestoeld op het zo optimaal mogelijk inrichten van de eigen dienstverlening om marktpartijen te faciliteren (Gemeente Deventer, 2013). Hierin moeten keuzes gemaakt worden, omdat de capaciteit en middelen beperkt zijn. Financiële bijdragen of stimulansen voor transformaties zijn er niet. De gemeente onderscheidt vijf instrumenten om de leegstand terug te dringen, waarbij per locatie wordt bepaald welke instrumenten het meeste bijdragen aan een kansrijke toekomst:

1. *Vinger aan de pols*
Het monitoren van de vastgoedsegmenten en marktontwikkelingen, mede door het organiseren van een Deventer vastgoedoverleg.
2. *Snelle procedures*
Hierbij gaat het niet alleen om zo kort mogelijke ruimtelijke procedures voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen, maar ook om het bieden van kaders door een heldere visie. Zo weten ondernemers wat de kansen en mogelijkheden zijn.
3. *Dienstverlening*
Het optimaliseren van de dienstverlening kan door het promoten van Deventer als vestigingsstad, het inzetten van accountmanagement en acquisitie voor het werven van nieuwe ondernemers en het voeren van procesregie. De inzet ervan wordt bepaald door de mate van urgentie in een gebied en/of het effect van de leegstand op nabijgelegen locaties: de hoogste urgentie krijgen gebieden waarin de effecten van de leegstand de grootste gevolgen hebben voor de leefbaarheid en vitaliteit van de stad.
4. *Wegbestemmen van onbenutte planologische ruimte*
Het beperken van de leegstandsgroei kan mede door het terugdringen van mogelijkheden tot nieuw aanbod. Door het wijzigen van bestemmingen en/of functies wordt een verdere toename van het aantal vierkante meters op een onwenselijke plek teruggedrongen. In de

structuurvisie is vastgelegd wat de visie is van de gemeente Deventer qua programmering van kantoorruimte per deelgebied in de stad.

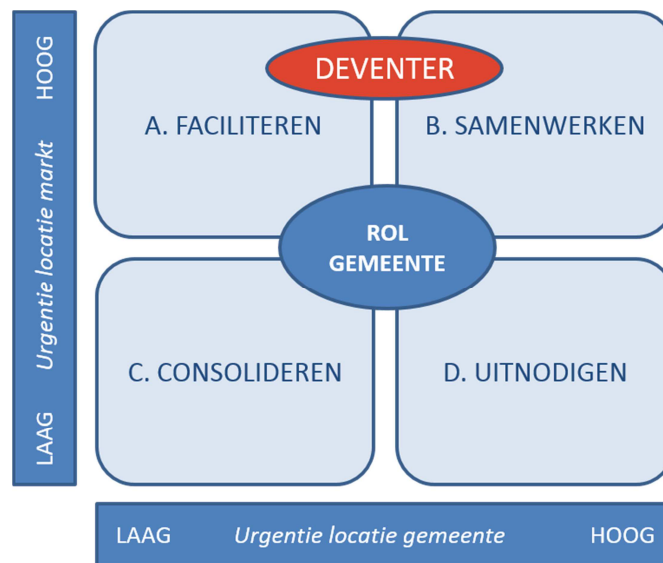
5. *Samenwerkingsovereenkomst*

Bij een nieuwe ontwikkeling zal de gemeente een overeenkomst sluiten met de marktpartij. Hierbij staan twee principes centraal: ruimte voor ruimte (geen nieuwe vierkante meters toevoegen maar vervangende nieuwbouw) en hergebruik en transformatie voor uitbreiding en/of nieuwbouw. De initiatiefnemer moet aantonen dat de gewenste ontwikkeling past binnen de marktontwikkelingen en vraag van klanten.

6.3.4 Samenvatting gemeente Deventer

De gemeente Deventer is van mening dat de kantorenleegstand in principe een probleem van de markt is. Zij staat open voor initiatieven om de leegstand terug te dringen vanuit marktpartijen, maar deze partijen moeten wel zelf actie ondernemen richting de gemeente. Zij heeft in beginsel dus een faciliterende rol. Voor wat betreft het centrum is de rol van de gemeente proactiever en wil zij samenwerken met marktpartijen om transformatie initiatieven haalbaar te maken. Door zelf onderzoek te laten doen naar de (on)mogelijkheden van leegstaande panden helpt zij ondernemers en eigenaren bij het in kaart brengen van de toekomstperspectieven van het pand. De overige middelen die ingezet worden zijn vooral van planologisch karakter en richten zich op de reguliere instrumenten binnen de ruimtelijke ordening, zoals het wegbestemmen van onbenutte ruimte, het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten en het optimaliseren van haar dienstverlening. Ook voor Deventer geldt dat er geen financiële middelen aan transformaties worden gegeven.

Kijkend naar het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeentes' heeft Deventer in beginsel dus een facilitaire rol die, voor panden in het centrum, ook samenwerkend kan zijn. In figuur 10 staat de rol van de gemeente Deventer weergegeven in dit model.



Figuur 10: Model rolbepaling kantoortransformaties gemeente Deventer

6.4 Huidige rol gemeente Enschede

De gemeente Enschede maakt onderdeel uit van Netwerkstad Twente, waartoe ook de gemeentes Almelo, Hengelo, Borne en Oldenzaal behoren. Deze vijf Twentse gemeentes hebben gezamenlijk onderzoek laten doen naar het functioneren van de kantorenmarkt binnen de Netwerkstad (STOGO, 2012). De uitkomsten van dit onderzoek, uitgevoerd door STOGO, zijn gebruikt als input voor een kantorenvisie met regionaal karakter (Netwerkstad Twente, 2012), waarin beleidsafspraken zijn

vastgelegd over enerzijds de te hoge plancapaciteit en anderzijds het terugdringen van leegstand. Naast deze twee documenten is Rob Marsch geïnterviewd voor meer informatie over de Enschedese situatie en hun vertaling van de beleidsafspraken naar de praktijk.

6.4.1 Visie

Uit het rapport van STOGO blijkt dat meer dan de helft van de leegstaande kantoren in de Netwerkstad structureel leeg staan (STOGO, 2012). Centraal in de aanpak staat het principe dat de gemeentes geen nieuwe capaciteit toevoegen aan de markt en dat ze gezamenlijk bespreken hoe ze omgaan met leegstand. Er vindt regionale afstemming plaats over de programmering en ruimtelijke plannen.

Rondom het centrum van Enschede staan enkele grote kantoorpanden leeg. Door de omvang van deze panden zijn ze verantwoordelijk voor een groot deel van de leegstand in de stad. Gezien de leeftijd en kenmerken van deze panden is de verwachting dat deze leegstand van structurele aard is en blijft en dat hergebruik als kantoor niet voor de hand ligt (Marsch, 2015). De effecten op de omliggende panden en omgeving zijn beperkt en daarom ziet de gemeente dit niet als een probleem waarop actief geacteerd moet worden. Uitgangspunt vanuit zowel de Netwerkstad als de gemeente Enschede is dat het probleem in principe bij de marktpartijen ligt, aangezien zij zelf verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van hun pand. In het verleden zijn de financiële opbrengsten ook naar de marktpartijen gegaan, dus de leegstandskosten liggen ook bij hen.

6.4.2 Rol in kantoortransformaties

De kantorenvisie van de Netwerkstad beschrijft de rol van de betrokken gemeentes als 'proactief en faciliterend' (Netwerkstad Twente, 2012). Dit vertaalt zich in een monitoringssysteem voor leegstaande of leegkomende panden en het opstellen van een plan van aanpak voor probleemgebieden en/of grote leegstaande panden. Doel hiervan is het vergroten van marktkennis, het verbinden van partijen en het creëren van bewustwording bij eigenaren dat hun pand anders ingezet kan worden. Daarnaast staat de gemeente open voor transformatie-initiatieven en wil zij zich soepel en meewerkend opstellen bij het vestigen van tijdelijke functies in leegstaande panden. De inzet van tijdelijke bestemmingen of tijdelijke vrijstelling van bestemming kunnen hierbij worden toegepast.

De gemeente Enschede formuleert haar rol anders. Zij vertaalt de faciliterende rol naar onder andere flexibiliteit bij binnenkomende plannen (Marsch, 2015). Dit houdt in dat binnenkomende initiatieven met een positieve grondhouding worden ontvangen en dat men gaat onderzoeken wat kan en welke ruimte er is. De behandeling van de leegstand ligt meer in de ruimtelijke ordening (als afdeling). Ze wacht af totdat de markt zelf met een initiatief komt en wil dan meedenken en meewerken. Veel eigenaren van kantoorpanden in het centrum kampen echter nog met hoge boekwaardes, waardoor transformaties nog niet actueel zijn (Marsch, 2015). Er wordt door de gemeente dus ook geen urgentie vanuit de markt ervaren. Feitelijk heeft de gemeente daarmee een consoliderende rol. In het verleden had Enschede een meer uitnodigende en samenwerkende rol. De gemeente benaderde partijen zelf en probeerde ze te verbinden om zo de kantorenleegstand terug te dringen. Het nieuwe collegeakkoord zorgt echter voor een wezenlijk andere rol die reactiever is dan eerder. Belangrijk hierin is ook dat Enschede een gemeente is met weinig financiële middelen, dus er moeten keuzes gemaakt worden waar wel en niet in geïnvesteerd wordt. Mede daardoor is ervoor gekozen om minder prioriteit te geven aan het dossier van kantorenleegstand.

6.4.3 Inzet van middelen

De inzet van middelen door de gemeente Enschede is beperkt. De geformuleerde beleidsafspraken uit de kantorenvisie spreken over het inzetten van een monitoringssysteem voor leegstaande panden en een plan van aanpak voor probleemgebieden met grote, structureel leegstaande panden (Netwerkstad Twente, 2012). Tevens wordt hierin een stimulerende houding van de gemeente beschreven waar het gaat om het tijdelijk gebruik van leegstaande gebouwen.

In de praktijk van de gemeente Enschede is de houding afwachtend; wanneer een marktpartij een initiatief tot transformatie indient, wordt gekeken wat de (on)mogelijkheden zijn. De gebruikelijke instrumentaria uit de ruimtelijke ordening (vergunningen, ontheffingen etc) kunnen daarbij ingezet worden indien de situatie er om vraagt. Enkele marktpartijen hebben ook daadwerkelijk een verzoek tot transformatie ingediend; zij zoeken veelal ook financiële steun bij de provincie, HMO of andere subsidiemogelijkheden. Dit omdat de boekwaarde van deze panden vaak de bottle neck vormt in de haalbaarheidsstudies naar transformaties (Marsch, 2015). De gemeente zet zelf geen financiële middelen in voor het terugdringen van de leegstand.

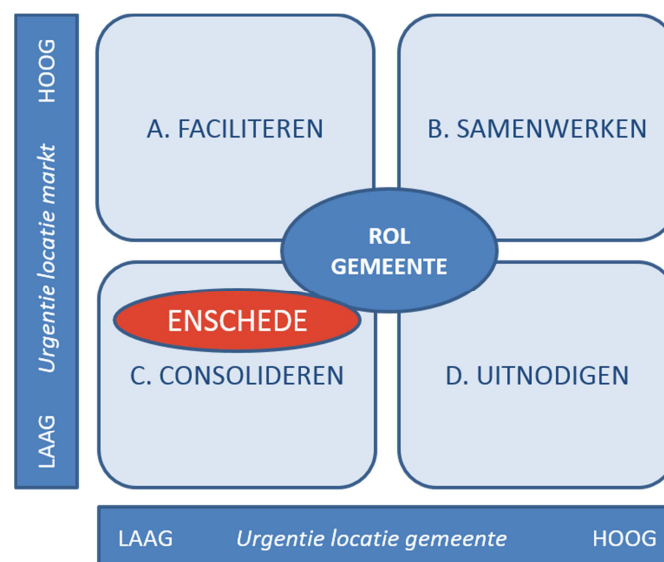
Een positieve uitzondering op de afwachtende houding van Enschede is dat ook Netwerkstad Twente een pilot draait met de Stec-Groep om haalbaarheidsstudies voor structureel leegstaande panden uit te voeren (Marsch, 2015). Hierover zijn verder geen contacten met de gemeente Deventer, die eenzelfde pilot heeft lopen. Samenwerking met andere gemeentes rondom de leegstand is er überhaupt niet. Gezien de beperkte middelen die de gemeente beschikbaar heeft, heeft het dossier van de kantorenleegstand veel minder prioriteit gekregen (Marsch, 2015). In het vigerende coalitieakkoord wordt ook alleen gesproken over voortzetting van enkele afspraken binnen de Netwerkstad Twente op het gebied van regionale programmering (Enschede, 2014).

6.4.4 Samenvatting gemeente Enschede

De gemeente Enschede maakt onderdeel uit van de Netwerkstad Twente. Vanuit dit samenwerkingsverband is onderzoek gedaan naar de regionale kantorenmarkt, die heeft geresulteerd in een Kantorenvisie voor de vijf gemeentes binnen de Netwerkstad. Deze kantorenvisie spreekt over een sterk faciliterende rol waarin ook middelen als monitoring en stimulering van tijdelijk gebruik van panden.

De gemeente Enschede is echter reactiever dan dit document beschrijft. Zij ziet geen urgentie om in te grijpen in de leegstandsproblematiek in het centrum, omdat deze leegstand (nog) geen effecten heeft op de omliggende omgeving. Zij heeft een consoliderende rol omdat er ook geen urgentie tot handelen vanuit de marktpartijen wordt ervaren. Indien een marktpartij wel met een initiatief komt, wil de gemeente meewerken door de inzet van de reguliere ruimtelijke ordeningsinstrumentaria. Financiële bijdragen of stimulansen zijn niet beschikbaar.

In het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeentes' heeft Enschede dus een consoliderende rol, ongeacht de kantoorlocatie. In figuur 11 staat de rol van de gemeente Enschede weergegeven.



Figuur 11: Model rolbepaling kantoortransformaties gemeente Zwolle

6.5 Conclusies

De visie van de drie gemeentes op het leegstandsdossier verschilt niet eens heel wezenlijk: alle drie onderschrijven ze het belang van een vitale, leefbare binnenstad en een sterke economie.

Desondanks is de wijze waarop zij acteren in kantoortransformaties wezenlijk verschillend. Zwolle is zeer actief en benadert de markt zelf, fungeert als accountmanager en pleegt acquisitie. Deventer doet dit in sterk mindere mate, laat het initiatief meer vanuit de markt komen. Zij maakt echter een uitzondering voor de centropanden, ook al is de problematiek in het centrum veel kleiner dan op locaties daarbuiten. Enschede is de meest reactieve van de drie. Zij wacht af en denkt mee vanuit de standaard instrumenten die bij de ruimtelijke ordening horen. Opvallend bij Enschede is het verschil tussen enerzijds de beleidsafspraken, gemaakt met de andere gemeentes binnen de Netwerkstad Twente, en anderzijds de praktijksituatie in Enschede die veel reactiever is en niet lijkt te stroken met de Kantorenvisie uit 2012. Het politieke toneel en de veranderingen daarin hebben kennelijk een stevige invloed gehad in de rol en inzet van middelen.

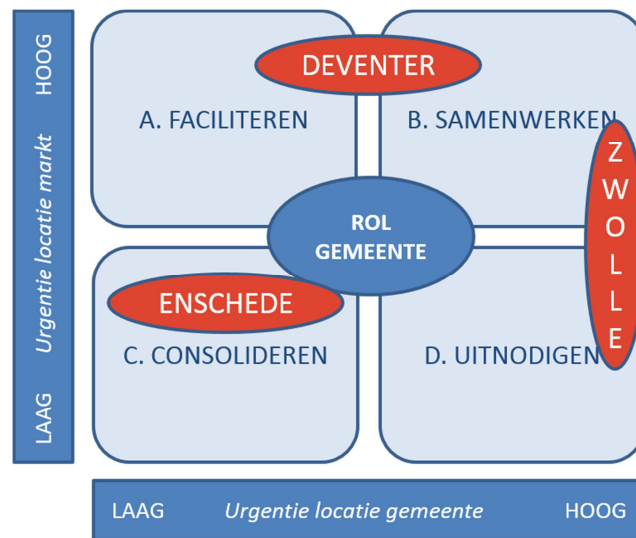
Alle drie de gemeentes spreken over een 'faciliterende rol' maar vullen deze dus anders in, zowel qua houding als de inzet van instrumentaria.

Een ander opvallend aspect is dat er geen sprake is van samenwerking tussen de gemeentes omtrent het kantorendossier. Ieder is bezig met zijn eigen problematiek en pakt dit op eigen wijze aan. Er zijn contacten met de provincie Overijssel, vooral vanuit Deventer en Enschede, maar onderling zijn die er niet. Als reden voor het ontbreken van de samenwerking geven Deventer en Enschede aan dat de problematiek per stad te verschillend is; Zwolle vindt dat zij bij andere gemeentes niets te halen heeft maar wel kennis in kan brengen en ook wil delen. Dit is al aangeboden, maar hier is door de andere gemeentes geen gebruik van gemaakt.

Een overzicht van de situatie per stad staat in onderstaande tabel. Hierbij is het 'Model rolbepaling kantoortransformaties' uit hoofdstuk 5 gehanteerd om een goede vergelijking te maken tussen de rollen die de gemeentes op dit moment invullen. De bijbehorende figuur is ook ingetekend om de rollen per gemeente weer te geven.

	Zwolle	Deventer	Enschede
Visie	Leegstand is in beginsel een probleem van de markt. Belang van vitale binnenstad en economische groei is echter groter.	Leegstand is in beginsel een probleem van de markt. De leefbaarheid van de binnenstad heeft echter ook prioriteit.	Leegstand is een probleem van de markt.
Rol obv 'Model rolbepaling kantoortransformaties'	Primair: uitnodigen, samenwerken. Secundair: faciliterend	Faciliteren, in centrumgebied soms ook samenwerken	Consolideren
Middelen	Acquisitie Accountmanagement Slagvaardigheid bij transformatieverzoeken	Inzet Stec-groep Monitoring leegstand Wegbestemmen onbenutte planologische ruimte	Inzet Stec-groep vanuit Netwerkstad Standaard instrumentaria vanuit Ruimtelijke Ordening
Financiële bijdragen?	Nee	Nee	Nee

Tabel 1: Situatie kantoortransformaties per stad



Figuur 12: Huidige situatie rollen in kantoortransformatie gemeentes Zwolle, Deventer, Enschede

7. Provinciaal beleid en instrumentaria

7.1 Inleiding

De drie steden van onderzoek vallen onder het bestuur van de provincie Overijssel. Volgens het literatuuronderzoek in hoofdstuk 5 heeft de provincie ook een taak in de kantorenleegstand: het zorgdragen voor regionale afstemming en een balans in vraag en aanbod van ruimte staat hierbij centraal. Hierin zou zij een faciliterende rol hebben richting gemeentes.

Dit hoofdstuk beschrijft de huidige situatie bij de provincie Overijssel. Hierbij wordt gekeken naar haar visie op de kantorenleegstand, welke rol zij daarin vervult en op welke wijze deze wordt ingevuld. Hierbij komen ook de beschikbare instrumentaria aan bod. Ook wordt gekeken naar de toepasbaarheid van initiatieven of instrumentaria die in andere provincies actueel zijn voor de Overijsselse praktijk.

Naast het raadplegen van verschillende geschreven bronnen (IPO, 2015), (Provincie Overijssel, 2012), (STOGO, 2012), (Provincie Overijssel, 2015), (SER Overijssel, 2011), (Provincie Overijssel, 2015) is een interview gehouden met mevrouw Annemiek Bronsema, binnen de provincie Overijssel werkzaam binnen het cluster Ruimtelijke Economie. Zij is verantwoordelijk voor het opstellen van beleid rondom diverse leegstandsdossiers, waaronder die van kantoren. Het verslag van het interview is opgenomen in bijlage II van dit rapport.

7.2 Provinciale invloed en taken

Provincies vormen de bestuurslaag tussen de Rijksoverheid en de gemeentes. Van oudsher was de focus van provincies sectoraal en gericht op het buitengebied (IPO, 2015). Nu heeft de provincie als gebiedsregisseur echter ook een belang bij het vitaal en leefbaar houden van stedelijke centra. Door haar kaderstellende functie geeft zij immers richting aan gewenste ontwikkelingen in de regio. Het IPO verwacht dan ook dat de komende jaren de focus zal liggen op de ruimtelijke ordening van de leegstand (IPO, 2015), waarbij men spreekt over werklocaties: niet alleen kantoren vallen hieronder, maar ook bedrijventerreinen, maatschappelijk vastgoed en agrarische bedrijven. De leegstandsproblematiek is breder dan alleen de kantorenmarkt; het IPO vindt dat de provincie hierin meer moet optreden. Enerzijds handelend vanuit het belang van de vitaliteit van de stedelijke centra en anderzijds omdat de roep om sturing en stedelijke regie sterker wordt, zowel vanuit de Rijksoverheid als vanuit gemeentes.

Gezien de regionale functies in onder andere de ruimtelijke ordening, heeft de provincie ook een taak in de aanpak van kantorenleegstand (Slotverklaring Kantorentop, 2010). Deze behelst enerzijds het zorgdragen voor een regionale afstemming van de omvang en kwaliteit van de kantorenvorraad en anderzijds een faciliterende en regisserende rol richting gemeentes, waarbij ontwikkelingen worden gemonitord om een balans tussen vraag en aanbod te hebben en te houden.

Deze omschrijving sluit aan bij het 'Actieprogramma aanpak leegstand kantoren' uit 2011 (Rijksoverheid, 2011). Hierin staat omschreven dat de provincies een regierol krijgen bij de aanpak van kantorenleegstand. De basis hiervoor vormt de provinciale structuurvisie, die toetsing vooraf en controle achteraf mogelijk maakt. Zij wordt geacht om, samen met gemeentes, te zorgen voor een evenwicht tussen vraag en aanbod door regionale planning en samenwerking.

7.3 Visie en beleid provincie Overijssel

De Provincie Overijssel zit momenteel in een overgangsfase tussen twee coalities. Na de verkiezingen van 18 maart 2015 is recent een nieuwe coalitie gevormd met een nieuw coalitieakkoord; de precieze effecten hiervan op het vigerende kantorenbeleid zijn nog niet duidelijk (Bronsema, 2015). Daarom wordt deze paragraaf gebaseerd op het huidige leegstandsbeleid.

De Sociaal Economische Raad (SER) Overijssel heeft in 2011 onderzoek gedaan naar de rol van de Provincie Overijssel bij de aanpak van kantorenleegstand. Samengevat waren de aanbevelingen dat de provincie haar regierol moest oppakken en op korte termijn moest zorgen voor visie en kantorenbeleid (SER Overijssel, 2011). Daarbij luidde het advies ook om, samen met gemeentes, te zorgen voor inzicht in en regie op de huidige kantorenmarkt en geplande ontwikkelingen. Deze aanbevelingen zijn de basis geweest voor de Kaderstelling Kantoren, die eind 2012 is goedgekeurd door de Provinciale Staten van Overijssel. Dit document omvat de beleidsuitgangspunten en bijbehorende instrumentaria die de provincie in wil zetten voor de bestrijding van de kantorenleegstand in Overijssel en het optimaliseren van vraag en aanbod (Provincie Overijssel, 2012). De geformuleerde doelstelling van de provincie luidt als volgt: *“Een goed functionerende kantorenmarkt, waarmee wordt bedoeld een kantorenvorraad die beter toegesneden is op de diverse gebruikersvragen qua kwaliteit, locaties, gebouwfunctionaliteit en omvang.”*

De visie van de provincie is echter wel dat iedere gemeente zelf verantwoordelijk is voor de aanpak van de kantorenleegstand (Bronsema, 2015). De provincie kan gemeentes faciliteren door middel van bijvoorbeeld kennisdeling, maar primair ligt het probleem binnen de gemeentes zelf. Doordat iedere gemeente haar eigen structuur en politieke situatie kent, is zij zelf het best in staat om een passende aanpak voor de problematiek binnen haar gemeentegrenzen te formuleren. Daar waar gemeentes met een vraagstuk zitten en zich melden bij de provincie, wil zij kijken op welke wijze ze kan faciliteren.

7.4 Rol en instrumentaria provincie Overijssel

In de Kadernota Kantorenleegstand (Provincie Overijssel, 2012) onderscheidt de provincie vier rollen, te weten:

1. **Beleidsbepaler**

Via de Omgevingsvisie worden kaders en richtlijnen vastgesteld voor de kantorenmarkt.
Uitgangspunt: geen nieuwe vierkante meters toevoegen.

2. **Kwaliteitsbewaker in het ruimtelijk domein**

Regie en inzet op een regionale programmering en afstemming.

3. **Investeerder in termen van faciliteiten en kennisontwikkeling**

Met procesgeld faciliteren van transities en transformaties, kennisdeling over experimenten bij gemeentes en marktpartijen stimuleren en ontwikkelingen van provinciaal belang faciliteren.

4. **Belangenbehartiger**

Lobby richting het Rijk namens Oost-Nederland of het IPO voor fiscale maatregelen of afboekingsmogelijkheden voor gemeentes.

Hieraan zijn drie soorten instrumentaria gekoppeld:

- A. *RO-instrumentaria*

Hieronder vallen de inzet van de omgevingsvisie en de inzet van prestatieafspraken met gemeentes.

- B. *Procesinstrumenten*

Rondetafelgesprekken en task forces, het ontwikkelen van monitoringsinstrumenten, beeldkwaliteitsplannen voor leegstaande kantorenpanden ontwikkelen, mede initiëren en stimuleren van kennisuitwisseling van best practices binnen en buiten de provincie.

- C. *Facilitering gebiedsontwikkeling van provinciaal belang*

Gebiedsgericht faciliteren, waarbij de HerstructureringsMaatschappij Overijssel (HMO) ingezet kan worden. De HMO levert kennis, sturing en geld om herstructureringsprojecten op bedrijventerreinen en het terugdringen van leegstaande kantoren tot een succes te maken. Alles in samenwerking met ondernemers en bestuurders binnen 25 gemeenten (HMO, 2015). De HMO kan echter alleen ingezet worden indien het grote gebiedsontwikkelingen van provinciaal belang betreffen.

Tenslotte kent de provincie ook een subsidieregeling voor (innovatieve) pilots en experimenten van marktpartijen en gemeenten (Provincie Overijssel, 2015). Door deze te subsidiëren wil de provincie partijen verleiden om op innovatieve manieren te investeren (in tijd en geld) in de aanpak van leegstand. Dit bindt partijen en zorgt voor een (blijvende) dynamiek in het leegstandsvraagstuk binnen Overijssel, met als uiteindelijk doel een goed functionerende kantorenmarkt.

7.5 Provinciale samenwerking

De provincies werken samen via het Interprovinciaal Overleg (IPO). In 2012 hebben alle provincies het Convenant Leegstand Kantoren ondertekend, waarbij ook de Neprom en het IVBN betrokken waren. Daarnaast is een werkgroep over kantorenleegstand (werklocaties) opgericht en via het IPO wordt voorzien in kennisdelen.

Het provinciaal beleid om invulling te geven aan haar rol in de kantorenleegstand, verschilt sterk per provincie. Omdat elke provincie de problematiek kent en hier op overkoepelend niveau afspraken over heeft gemaakt binnen het IPO, lijkt het voor de hand liggend dat provincies beleid en instrumentaria van elkaar kunnen toepassen om de leegstand te bestrijden. Dit is echter een illusie, zegt Annemiek Bronsema van de provincie Overijssel (Bronsema, 2015). “De problematiek per provincie is sterk verschillend en de aanpak van de leegstand ook. Alleen al door de verschillende samenstelling van de coalities zijn er per provincie andere uitgangspunten en doelstellingen geformuleerd.”

Ondanks de ogenschijnlijk gedeelde problematiek zijn provincies onderling niet vergelijkbaar genoeg om de aanpak universeel toepasbaar te maken, vindt Bronsema. Naast de verschillende politieke omstandigheden door de verschillende coalities speelt ook de opbouw en geografie van de provincie een rol. Overijssel heeft niet alleen een grootstedelijk netwerk maar ook veel plattelandsgemeenten. Utrecht kent bijvoorbeeld bijna alleen maar grootstedelijk gebied. In de provincie Groningen is het nog weer anders: zij heeft één grote kern en daarbuiten feitelijk alleen plattelandsgemeenten. Een ander voorbeeld is de regionale opbouw van de provincie. Gelderland heeft bijvoorbeeld enkele officiële regio's, met in iedere regio een grootstedelijke kern en kleinere gemeentes. Overijssel heeft geen officiële vaststaande regio's, maar kent weer meer verschillende kernen met subregio's. Volgens Bronsema zijn dit bepalende factoren voor het provinciaal beleid: “Deze opbouw en samenstelling is onze eigenheid, dit bepaalt ons beleid en onze koers per provincie. Iedere provincie heeft dus maatwerk hierin.”

Een ander verschil tussen provincies zijn de bestaande marktomstandigheden. De Amsterdamse markt kent bijvoorbeeld veel buitenlandse beleggers, die in Overijssel niet actief zijn (DTZ Zadelhoff, 2015). Hierdoor ontstaat een andere kantorenmarkt die vraagt om een andere aanpak. Tenslotte is ook de provinciale rol sterk verschillend. De gemeente Den Haag is bijvoorbeeld zeer actief in de aanpak van kantorenleegstand (Gemeente Den Haag, 2014). Zij heeft als organisatie een dusdanige omvang dat ze de provincie Zuid Holland niet in hoeft te zetten als lobby richting de overheid. In Overijssel is dat anders, de provincie treedt op namens kleine(re) gemeentes om hun belangen en problematiek onder de aandacht te brengen (Bronsema, 2015). De provincie is daarmee een verbindende partij tussen verschillende stedelijke regio's.

Al met al zijn de provincies onderling niet goed genoeg vergelijkbaar om elkaars instrumentaria toe te passen. Maar via het IPO wordt wel kennis gedeeld over de lopende instrumentaria en ervaringen tot dusverre. Volgens Bronsema zorgt dit wel voor een kruisbestuiving: “Het is een soort snoepdoos, je haalt eruit wat je past en de rest laat je liggen.” Zo gaat de provincie Overijssel het komende jaar een subsidie verlenen aan de drie gemeentes binnen de Netwerkstad Twente (Almelo, Hengelo, Enschede). Deze gemeentes gaan de bewezen aanpak van de Utrechtse ‘wasstraat’ doorontwikkelen naar een methode die toepasbaar is binnen deze drie steden. De wasstraat is een quick scan die ontwikkeld is door de provincie Utrecht, waarbij kantorenlocaties worden geanalyseerd en beoordeeld om transformatiekansen inzichtelijk te maken (Provincie Utrecht, 2015).

7.6 Conclusies

De Provincie Overijssel heeft enkele jaren geleden een beleid ontwikkeld om kantorenleegstand terug te dringen. Kern van dit beleid is het ondersteunen en faciliteren van gemeentes, waarbij stevig wordt ingezet op regionale afstemming van capaciteit en kennisdeling. Zij heeft verschillende instrumentaria tot haar beschikking om invulling te geven aan dit beleid. Het organiseren van een platform waar gemeentes elkaar kunnen vinden en waar succesvolle projecten getoond worden, voert nu de boventoon.

Daar waar gemeentes vinden dat de leegstand in principe een probleem van de markt is, vindt de provincie dat gemeentes zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de kantorenleegstand. Ook zij ziet zichzelf dus niet als probleemeigenaar. Alleen daar waar provinciaal belang gemoeid is, zal zij zich actief inzetten voor het laten slagen van (bijvoorbeeld) transformatieopgaven. De daadwerkelijke grens tussen wel of geen provinciaal belang is echter niet vastgelegd en is daardoor onduidelijk.

De primair faciliterende rol wordt ingevuld door op regionaal/overkoepelend niveau de verhouding tussen aanbod en vraag te bewaken en kennisdeling te stimuleren. De provincie bemoeit zich niet inhoudelijk met de invulling van rollen binnen transformatieopgaven; ook dat is aan de gemeentes zelf om te bepalen.

Via het IPO is contact tussen provincies over de kantorenleegstand en de aanpak hiervan. Het toepassen van beleid en/of instrumentaria uit andere provincies is niet eenvoudig. Door politieke, economische en demografische verschillen heeft iedere provincie haar eigen aanpak met eigen instrumenten. Indien een instrument mogelijk wel toepasbaar is, wordt onderzocht in hoeverre deze aangepast kan worden om in de Overijsselse regio een functie te vervullen.

Samenvattend is de situatie van de provincie als volgt te analyseren:

	Provincie Overijssel
Visie	Doelstelling is een goed functionerende kantorenmarkt waaraan de provincie bijdraagt door regionale, overkoepelende afstemming van vraag en aanbod. Uitgangspunt is wel dat gemeentes zelf verantwoordelijk zijn voor de aanpak van de kantorenleegstand binnen haar eigen gemeente.
Rol obv 'Model rolbepaling kantoortransformaties'	Primair: faciliterend. Secundair bij gebiedsontwikkelingen van provinciaal belang: samenwerkend.
Middelen	Instrumenten uit de ruimtelijke ordening Procesinstrumenten HMO bij gebiedsontwikkelingen van provinciaal belang Faciliteren van kennisdelen tussen gemeentes
Financiële bijdragen?	Niet standaard, wel in de vorm van een subsidietraject

Tabel 2: Situatie kantoortransformaties Provincie Overijssel

8. Succesvolle transformaties en de rol van de gemeente

8.1 Inleiding

Praktijkvoorbeelden van geslaagde transformaties kunnen nuttige tips en ervaringen opleveren voor zowel de eigen gemeente als voor andere gemeentes. De twee praktijkvoorbeelden die in dit hoofdstuk worden behandeld, hebben een tweeledig doel. Enerzijds wordt onderzocht in hoeverre er aanbevelingen zijn naar aanleiding van de ervaringen van zowel de betrokken gemeentes en marktpartijen. Anderzijds wordt ook getoetst in hoeverre beide partijen een gelijk beeld hebben over de rol van de gemeente in het project en de wijze waarop zij invulling heeft gegeven aan deze rol. Bij beide projecten wordt tevens gekeken naar de visie van de gemeente op de problematiek (informatie/motivatatie), de gekozen rol in transformatieprocessen en de wijze waarop deze rol wordt ingevuld (middelen).

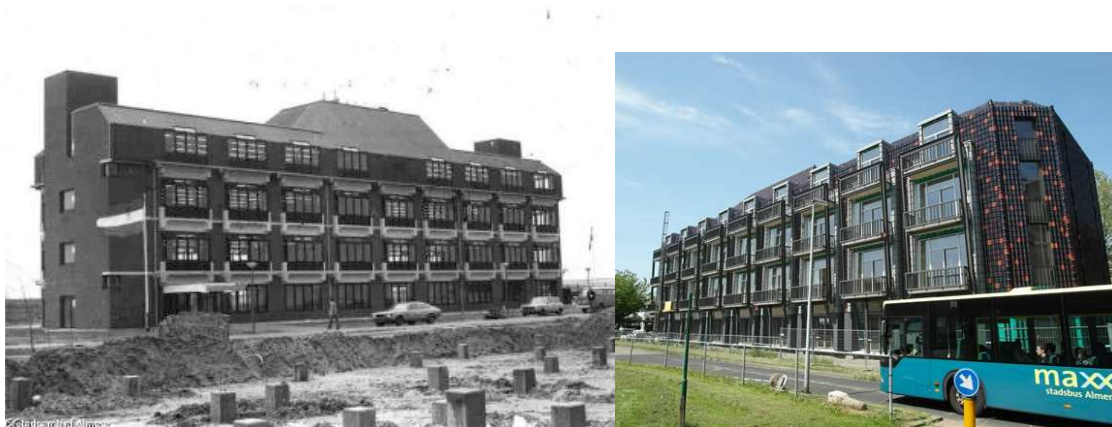
Ook hierbij geldt dat de geïnterviewde personen functioneren als representant van hun organisatie. Hierin pretendeert dit onderzoek niet volledig te zijn; alleen al vanwege het geringe aantal geïnterviewde personen en de aselechte wijze van benadering. Daarnaast is het onvermijdelijk dat subjectieve of persoonlijke meningen kunnen worden geïnterpreteerd als algemene opvatting. Verwacht werd wel dat in ieder geval een inzicht verkregen kan worden in de wijze waarop de marktpartij en de gemeente hebben geacteerd in de twee projecten, vanuit welke visie zij dit doen en met welke instrumentaria.

Ten eerste wordt een beknopte samenvatting van het project gegeven, waarna het perspectief van zowel de gemeente als de betrokken investeerder/ontwikkelaar aan bod komt. Om tot dit beeld te komen zijn interviews gehouden met de betrokken ambtenaren van de gemeentes en de projectleiders vanuit de investeerder/ontwikkelaar. Het gaat hierbij om de volgende personen:

1. Project De Hulk, Almere:
 - a. Danny Louwerse, programmamanager Almere Haven en verantwoordelijk voor de totale aanpak van Almere Haven
 - b. Marcel Grootenboer, projectleider van De Hulk, werkzaam bij De Alliantie
2. Project Cito-pand, Arnhem
 - a. Sherwin Zandwijken, Omgevingsdienst Arnhem en intern projectleider van de gemeente Arnhem/Omgevingsdienst Arnhem
 - b. Martijn Slegers, Regiomanager Noord-Oost Nederland van commercieel eigenaar en verhuurder Merin en projectleider voor het Cito-pand

De verslagen van de interviews zijn te vinden in bijlage III.

8.2 Project De Hulk, Almere



Kantoorgebouw De Hulk: net na oplevering in 1985 (foto links) en net na transformatie in 2013 (foto rechts)

8.2.1 Projectinformatie

De Alliantie Ontwikkeling uit Huizen is eigenaar en verhuurder van het voormalig kantoorgebouw De Hulk in Almere Haven. Het pand dateert uit 1985 en is in 2012/2013 permanent getransformeerd naar (hoofdzakelijk) wonen. De belangrijkste feiten en cijfers van deze kantoortransformatie (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2015):

Plaats	Almere Haven
Grootte	3.485 m ² BVO
Bouwjaar	1985
Oorspronkelijke functie	Kantoor voor de IJsselmeerdiensten, laatste jaren creatief centrum
Initiatiefnemer	De Alliantie Ontwikkeling (eigenaar en ontwikkelaar)
Nieuwe functie na transformatie	Wonen, atelierruimte en algemene voorziening in de plint. Deze is geschikt voor zowel commerciële- als sociale voorzieningen (dagbesteding, praktijk etc)
Type transformatie	Permanent
Aantal eenheden	27 appartementen, activiteitencentrum en atelier
Doelgroep	Ouderen, jongeren, kwetsbare groepen
Bijzonderheden	Sterk verduurzaamd pand met energielabel A+. Tevens eerste kantoortransformatie in Almere Haven.

8.2.2 Ervaringen van de gemeente Almere

Het invulling geven aan de bestaande gebouwde omgeving is een centraal vertrekpunt van de gemeente Almere (Louwerse, 2015). Daarnaast staat een vitale, levendige binnenstad centraal met een divers woon- werk en leefmilieu. Dit betekent dat het terugdringen van leegstand de prioriteit krijgt boven het toevoegen van nieuwe meters. De gemeente stelt zelf een visie op in samenspraak met marktpartijen en partners in de stad. Hierin wordt de programmatische ruimte vastgelegd met een toekomstvisie. Zo is voor initiatiefnemers voor transformatie helder wat de (on)mogelijkheden zijn.

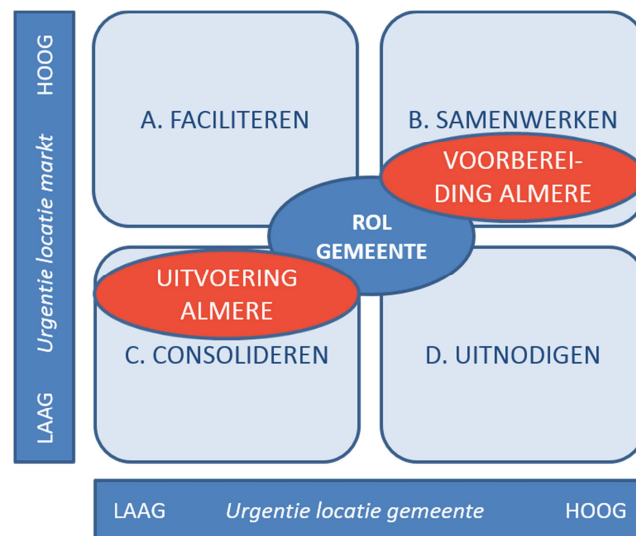
Al in 2008 nam de gemeente het initiatief om een kwaliteitsimpuls te geven aan het centrum van Almere Haven (Louwerse, 2015). Hiervoor zocht zij de samenwerking op met De Alliantie, aangezien zij eigenaar was van veel vastgoed in dit gebied. Gezamenlijk is gewerkt aan een visie voor het totale gebied, waarbij ook concreet drie panden aangemerkt zijn als interventies om de kwalitatieve impuls te realiseren. De Hulk was een van deze panden; De Alliantie heeft dit pand in 2008 aangekocht ten gevolge van de strategische visie die met de gemeente was vormgegeven. Door dit pand tijdelijk in te zetten als creatieve broedplaats werd een quick win gerealiseerd en was duidelijk dat dit pand op relatief korte termijn aangepakt zou worden. De gemeente heeft, ter voorbereiding op de aanpak van het totale centrumgebied, gezorgd voor flexibele bestemmingsplannen om optimale programmatische ruimte te bieden.

Rol gemeente bij De Hulk

De gemeente Almere vervulde twee rollen in dit project (Louwerse, 2015). In de beginfase had de gemeente een samenwerkende rol. Zij zocht de samenwerking op met de Alliantie om een strategische visie te formuleren op het totale gebied. Onderdeel van deze visie was ook het maken van afspraken over de inzet van mensen en middelen. Daarnaast heeft de gemeente gezorgd voor flexibele bestemmingsplannen; deze zijn dusdanig ruim geformuleerd dat voor de aanpak van leegstaande kantoren geen separate bestemmingsplanwijziging doorlopen hoefde te worden. In deze (strategische) voorfase werd kennis en kunde vanuit de gemeente voor wat betreft de ruimtelijke ordening en bijbehorende processen/procedures dus intensief ingezet, evenals de investeringen in

de daadwerkelijke RO-procedures. Bovendien werd de afspraak gemaakt dat de gemeente zou investeren in de openbare ruimte.

Bij de aanpak van De Hulk in daadwerkelijke planvoorbereiding en uitvoering vervulde de gemeente een significant kleinere rol. Hier was geen sprake meer van een gemeentelijk projectteam; de organisatie en afhandeling van de benodigde vergunningen werd zo lean mogelijk aangepakt. Dit betekende dat het initiatief voor de ontwikkeling en transformatie volledig bij De Alliantie lag; zij het binnen de vooraf in de visie vastgestelde kaders. De reguliere procedures moesten doorlopen worden voor de omgevingsvergunning en welstand. De gemeente vervulde hierin een faciliterende rol door de ingediende stukken te toetsen en conform normale procedures te beoordelen. Doordat het bestemmingsplan al gereed was, was een reguliere omgevingsvergunning voldoende. Door het combineren van enkele bestekken kon de gemeente de inrichting van de openbare ruimte aanpakken binnen vastgestelde budgetten; extra investeringen hiervoor waren niet nodig.



Figuur 13: Rol gemeente Almere vanuit gemeentelijke optiek

Successen en verbeterpunten

De transformatie van De Hulk is vanuit gemeentelijke optiek zeker succesvol te noemen (Louwerse, 2015). Het zorgde voor een belangrijke start van de totale aanpak van Almere Haven en gaf een kwalitatieve impuls aan het gebied. Door het realiseren van goede huisvesting en een mix van functies in het pand is een gevarieerder woonmilieu ontstaan. Verder was de goede samenwerkingsrelatie met De Alliantie van grote waarde; het voortraject was intensief maar zorgde wel voor een soepel lopende en vlotte uitvoering. Door regelmatig overleg over de beoogde doelstellingen en het verloop hield men gezamenlijk een vinger aan de pols. Vanuit de gemeente zijn er geen verbeterpunten voor toekomstige trajecten genoemd.

8.2.3 Ervaringen van eigenaar/ontwikkelaar De Alliantie

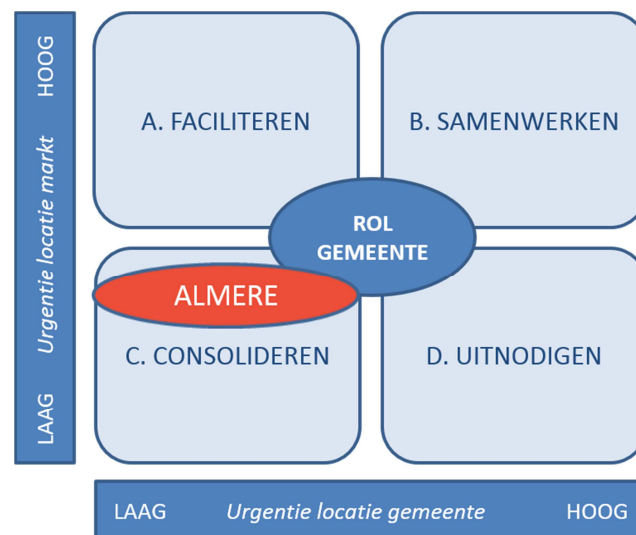
De Alliantie vervulde in dit project zowel de rol van eigenaar als die van ontwikkelaar/afnemer. Almere Haven, waar het pand staat, is voor de Alliantie een prioriteitsgebied (De Hulk in Almere Haven, 2015). Door te investeren in dit gebied wil men Almere Haven revitaliseren en een goed woon- en leefmilieu creëren. Het transformeren van het oude kantoorpand De Hulk is een duurzame manier om dit te bereiken.

Het transformatie initiatief van De Alliantie is bij de gemeente op bestuurlijk niveau dan ook met open armen ontvangen. Projectleider Marcel Grootenboer van De Alliantie geeft aan dat de samenwerking op ambtelijk niveau reactiever was: het initiatief en de ontwikkeling lagen volledig bij De Alliantie; de gemeente wilde in deze fase alleen ingediende plannen toetsen (Grootenboer, 2015). Daarnaast is in het haalbaarheidsonderzoek gekeken naar mogelijkheden om het project zo snel

mogelijk te realiseren. Doordat het pand een ruime bestemming kende, was een bestemmingsplanwijziging niet nodig. Het indienen van een reguliere omgevingsvergunning was voldoende, waardoor de gemeente feitelijk een hele kleine rol had in dit project. Dit in tegenstelling tot enkele rapporten (DSP-Groep, 2014) (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, 2014), die de gemeente in hun projectevaluatie een grotere rol toekenden dan volgens De Alliantie is ingevuld. Ter verdediging van de gemeente staat het feit dat de projectleider van de Alliantie niet betrokken was bij het formuleren van de strategische visie op het totale gebied; dit werd op bestuursniveau besproken en bepaald.

Rol gemeente

Daar waar de gemeente wel een rol had, was in de inrichting van de openbare ruimte. De betrokken architect, ingeschakeld door De Alliantie, ontwierp op verzoek van de gemeente ook een voorstel voor de inrichting van de openbare ruimte in de directe omgeving van het pand. Pal naast het pand loopt een busbaan; het streven was om de busbaan te verplaatsen zodat de directe omgeving van het pand beter ingericht kon worden. De gemeente heeft zich hiervoor ingespannen en gesprekken gevoerd met exploitant Connexxion. Helaas heeft dit niet geleid tot de gewenste resultaten: de busbaan is gehandhaafd en in de openbare ruimte is minimaal geïnvesteerd.



Figuur 14: Rol gemeente vanuit perspectief De Alliantie

Successen en verbeterpunten

Het project is voor De Alliantie vanuit vastgoedperspectief een succes te noemen: de transformatie is snel en vlot verlopen en alle appartementen zijn verhuurd. Dit pand is de eerste transformatie die De Alliantie in Almere Haven heeft uitgevoerd; de ervaringen worden gebruikt bij de totale aanpak van Almere Haven.

8.2.4 Conclusies project De Hulk, Almere

Het project De Hulk is vanuit vastgoedperspectief een succes te noemen: een leegstaand pand heeft een nieuwe invulling gekregen voor een gevarieerde doelgroep; dit heeft geresulteerd in een kwaliteitsverbetering van het gebied.

Op procesniveau is de beleving van de gemeente significant anders dan die van De Alliantie. Vanuit de gemeente wordt het succes ook bepaald door de samenwerking met De Alliantie, de constructieve en intensieve inzet van de gemeente in het voortraject en de flexibele bestemmingsplannen die zijn ingezet om de transformatie daadwerkelijk te doen slagen. Vanuit De Alliantie wordt de rol van de gemeente echter niet geformuleerd als cruciaal; het doorlopen van de standaard procedure voor de omgevingsvergunning was voldoende en de investeringen in de

openbare ruimte waren minimaal. Dit verschil is ook terug te zien in de beleving van de rol van de gemeente in het project: de gemeente vindt zichzelf samenwerkend in het voortraject en consoliderend in de uitvoering. Doordat de gemeente in een vroeg stadium haar huiswerk goed gedaan heeft en veel heeft geïnvesteerd in de visie en flexibele bestemmingsplannen, was een consoliderende rol in de uitvoering ook voldoende voor een vlotte uitvoering. De Alliantie formuleerde de rol overall ook als consoliderend (reactief), maar dit was omdat de projectleider niet de indruk kreeg dat de gemeente meer tijd en energie investeerde dan noodzakelijk. Ter verdediging van de gemeente staat het feit dat de projectleider van de Alliantie niet betrokken was bij het formuleren van de strategische visie op het totale gebied; dit werd op bestuursniveau besproken en bepaald.

Dit project is wel een mooi voorbeeld van de kansen die flexibele bestemmingsplannen creëren. De gemeente kan vastleggen welke programmatische ruimte er is en daarbij ongewenste functies uitsluiten, terwijl er toch voldoende ruimte overblijft voor meerdere doelgroepen. Het realiseren van gemengde gebieden met diverse functies wordt hierdoor mogelijk gemaakt.

8.3 Project Cito-pand, Arnhem



Cito-pand: leegstaand in 2011 (foto links) en na transformatie in 2013 (foto rechts)

8.3.1 Projectinformatie

Plaats	Arnhem
Grootte	4.400 m ² BVO
Bouwjaar	Eind jaren '80
Oorspronkelijke functie	Kantoor voor o.a. het Cito
Initiatiefnemer	Eigenaar Merin (voorheen Uni-Invest) en The Vincent Hotel Group (hotelketen Holiday Inn)
Nieuwe functie na transformatie	Hotel, commerciële functie
Type transformatie	Permanent
Aantal eenheden	127 hotelkamers
Doelgroep	Toerisme, zakelijke klanten
Bijzonderheden	Eerste grote kantoortransformatie in het centrum van Arnhem. Tevens onderdeel van totale aanpak gebied 'Rijnboog'

8.3.2 Ervaringen van de gemeente Arnhem

De gemeente Arnhem heeft in oktober 2014 een visie en strategie opgesteld voor de aanpak van de kantorenleegstand binnen haar gemeente (Transformatie Team Arnhem, 2014). Deze visie onderschrijft het belang van ingrijpen in de kantorenmarkt om zo de negatieve effecten van de leegstand (ook in de binnenstad) tegen te gaan. Verloedering en 'no go area's' zijn ontstaan en ook

signaleert de gemeente dat de stad zo een minder aantrekkelijk investeringsklimaat heeft voor ondernemers en partijen. De uitstraling van de stad wordt merkbaar minder.

Vanuit dit belang zijn drie transformatiedoelstellingen geformuleerd:

1. Voorkomen en terugdringen van structurele leegstand
2. Actieve gemeentelijke betrokkenheid bij de transformatie van ca 10.000 m² BVO per jaar
3. Het realiseren van een kwaliteitsimpuls voor (prioriteits)gebieden door transformatie

Bij deze drie doelstellingen heeft de gemeente haar rol vastgesteld als faciliterend en 'mogelijk makend' (Zandwijken, 2015). Door gerichte inzet van mensen en middelen op plekken waar de negatieve effecten van leegstand zich voordoen, wil de gemeente bijdragen aan transformaties van leegstaande kantoorpanden. Daarnaast heeft de gemeente ook bestaande (nieuwbouw)plannen geschrapt en is fors afgeboekt.

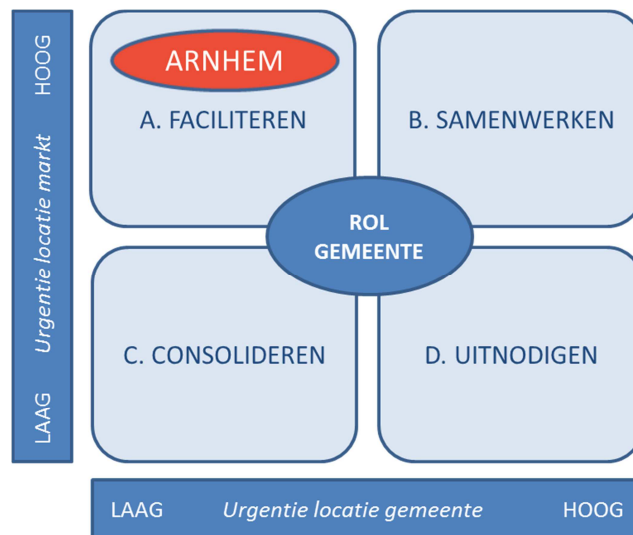
Het transformatieteam is een van de middelen die de gemeente inzet (Zandwijken, 2015). Dit team bevat alle disciplines die met transformatie te maken hebben van zowel de gemeente als de omgevingsdienst regio Arnhem: vastgoed, mobiliteit, wonen, vergunningen, ruimte, economische zaken etc. Dit team komt eens per maand bij elkaar om alle binnengekomen initiatieven te bespreken en de (on)mogelijkheden in kaart te brengen. Men maakt gebruik van de quick scan procedure: een verkorte werkwijze om een transformatie initiatief te beoordelen. Deze quick scan is feitelijk een ambtelijke draagvlaktoets met bestuurlijke afstemming, die speciaal wordt toegepast voor vastgoedplannen die buiten het vigerende bestemmingsplan vallen (Arnhem, 2014). Doel van deze scan is om de initiatiefnemer te faciliteren om zijn initiatief (functiewijziging voor een pand) zo goed mogelijk te laten landen in de ambtelijke organisatie en het draagvlak voor de wijziging te peilen. De quick scan betekent praktisch gezien dat het initiatief bij alle vakinhoudelijke afdelingen en de wijkregisseur wordt neergelegd om draagvlak te toetsen en eventuele gevoeligheden in kaart te brengen. Daarna worden de voorlopige conclusies besproken met de betrokken wethouder om de politieke en/of maatschappelijke consequenties te bespreken. De conclusies van deze draagvlaktoets worden schriftelijk gemeld aan de initiatiefnemer, doorgaans binnen 4 weken. Zo is snel duidelijk wat de haalbaarheid van zijn initiatief is. Een voorbeeld van een schriftelijk resultaat van de quick scan is te vinden in bijlage IV.

Rol gemeente bij het Cito-pand

Het Cito-pand was het eerste grote leegstaande pand in de binnenstad van Arnhem dat aangepakt zou worden (Zandwijken, 2015). De basis grondhouding van de gemeente was open en meewerkend, faciliterend om het initiatief tot slagen te brengen. Communicatielijnen waren kort en er was intensief contact met de vertegenwoordiger van hotelketen Holiday Inn. De gemeente heeft zich actief ingespannen om procedures zo kort mogelijk te houden. Gedurende het proces werd de gemeente steeds pro-actiever in het signaleren en wegnemen van mogelijke obstakels; daardoor werd haar rol soms meer samenwerkend dan alleen faciliterend. Met name kennis is ingebracht om het proces te versnellen en de initiatiefnemer te ondersteunen. Hierbij zijn geen financiële middelen in het project gebracht; deze investeringen lagen bij de initiatiefnemer zelf.

Successen en verbeterpunten

Vanuit de gemeentelijke optiek is het project succesvol te noemen omdat de transformatie heeft gezorgd voor duurzaam hergebruik van een bestaand pand in een prioriteitsgebied van de stad (Zandwijken, 2015). Het heeft een nieuwe functie toegevoegd aan de binnenstad die er nog niet was (hotelfunctie, zogenaamde short stay). Het belangrijkste is dat de gemeente ervoor heeft gezorgd dat een ontwikkelaar zich welkom voelt; dit betekent dat de gemeente zich wil positioneren als faciliterende en meewerkende gemeente. Wat nog beter kan, is dat de overheid zich meer en beter moet realiseren dat een groot deel van de ontwikkelingen door de markt bepaald wordt.



Figuur 15: Rol gemeente Arnhem vanuit gemeentelijke optiek

8.3.3 Ervaringen van eigenaar Merin

Commercieel verhuurder Merin, voorheen Uni-Invest, was in dit project zowel eigenaar/investeerder als toekomstig verhuurder van het leegstaande Cito-pand. Zij trad op als initiatiefnemer voor transformatie van het voormalig kantoorpand naar hotelkamers. Met hotelketel The Vincent Hotel Group waren contacten gelegd voor een eerste haalbaarheidsstudie. Partijen zijn vervolgens gezamenlijk richting gemeente opgetreden om de (on)mogelijkheden van het pand in de binnenstad van Arnhem te onderzoeken. Voor de daadwerkelijke transformatie was niet alleen een bestemmingsplanwijziging nodig; ook is met de gemeente afstemming geweest over de inrichting van de openbare ruimte en de ontsluiting van het gebied.

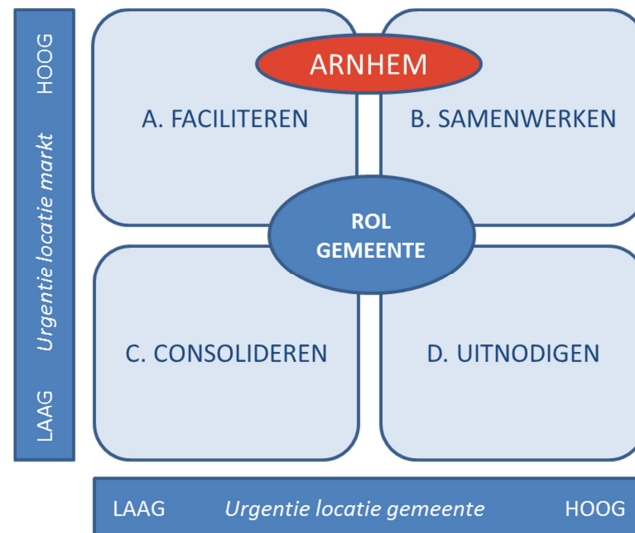
Het pand is gelegen in de wijk 'Rijnboog' en onderdeel van de zuidelijke binnenstad (Arnhem, 2014). De gemeente wilde het totale gebied graag een nieuwe impuls geven, omdat het veel leegstand en verpaupering kende. Parallel aan het transformatie initiatief van Merin kwamen ook andere projecten in het gebied van de grond, zodat de kantoortransformatie van het Cito-pand onderdeel werd van een grootschaligere aanpak van het gehele gebied.

Rol gemeente

De gemeente Arnhem heeft een faciliterende en samenwerkende rol aangenomen in dit project (Slegers, 2015). Merin kon gebruik maken van de quick scan die de gemeente Arnhem hanteert: een korte en snelle scan van het te transformeren pand om de kansen en (on)mogelijkheden in kaart te brengen. Daardoor was in een zeer vroeg stadium al bekend dat transformatie zeker haalbaar zou kunnen zijn. De organisatie van de gemeente was bovendien goed ingesteld op het behandelen van transformatieopgaven: Merin had één aanspreekpunt, die ervoor zorgde dat de interne afdelingen binnen de gemeente werden geïnformeerd en aangehaakt bij het proces. Het proces verliep hierdoor soepel en vlot. De reguliere procedures en bijbehorende behandelperiodes moesten wel doorlopen worden.

Doordat Merin gedurende het proces wat meer tijd nodig had voor interne organisatie en samenwerking met haar klant, kreeg de gemeente een pro-actievere rol. Zij nam het initiatief om het proces draaiende te houden en alle partijen goed op te lijnen. Daarmee was zij een echte samenwerkingspartner in het proces. In dit project investeerde de gemeente geen directe financiële middelen, maar zette zij kennis en kunde in. Dit gebeurde onder andere door het vlot laten verlopen van de planologische procedures en het onderzoeken van optimalisatiemogelijkheden voor de ontwikkeling. Bovendien werd de interne organisatie dus goed ingericht.

De gemeentelijke investeringen richtten zich wel op de inrichting van het openbare gebied. De directe omgeving van het hotel werd opgeknapt, ook in het kader van de totale aanpak van Rijnboog. Merin kon hierin, evenals andere vastgoedeigenaren die een impuls aan het gebied wilden geven, meepraten over een optimale inrichting die goed paste bij het hotel en de verbinding naar de binnenstad.



Figuur 16: Rol gemeente Arnhem vanuit perspectief Merin

Successen en verbeterpunten

De transformatie van het Cito-pand was de eerste kantoortransformatie die de gemeente Arnhem behandelde. Het project is zeer succesvol te noemen, zowel vanuit gemeentelijke optiek als vanuit de optiek van de eigenaar/investeerder. Het pand en de directe omgeving hebben een goede impuls gekregen volgens zowel Merin als de gemeente; het gebied is prettig om te verblijven voor hotelgasten en bezoekers. De business case van Merin is sluitend; de hotelketen heeft een contract voor 25 jaar afgesloten. De samenwerking met de gemeente was uitzonderlijk goed.

8.3.4 Conclusies project Cito-pand, Arnhem

Het Cito-pand laat een samenwerking tussen marktpartijen en gemeente zien die van beide kanten als zeer constructief en prettig is ervaren. Het succes van dit project zat dus niet alleen in vastgoedaspecten en een verbetering van de leefbaarheid en het vastgoed; ook het proces kreeg van beide partijen alle lof. Vanuit een gedeelde visie maar wel met eigen belangen werd samengewerkt aan de aanpak van zowel het pand als de directe omgeving. De dialoog was vanaf de start van dit project sterk: de gemeente was goed voorbereid op transformatie initiatieven; en kon het initiatief van Merin snel en adequaat behandelen en beoordelen. Dit kwam doordat de gemeente zelf een visie had opgesteld voor het gebied met hierin een gewenste programmering, door de inzet van een quick scan zodat snel duidelijk werd wat de mogelijkheden waren voor het project. Bovendien zorgde de gemeente voor een aanspreekpunt voor de ondernemer, hierdoor waren communicatielijnen kort. Merin heeft in meerdere gemeentes kantoortransformaties uitgevoerd en noemde de gemeente Arnhem 'een verademing ten opzichte van andere gemeentes qua werkwijze en pro-actieve houding' aldus projectleider Martijn Slegers van Merin.

Een opvallend aspect in deze transformatie is de rolverschuiving van de gemeente: in basis had zij een faciliterende rol, maar gedurende het project verschoof deze steeds meer naar een samenwerkende rol. Zij hield de voortgang van het project in de gaten en nam initiatief indien ze kansen of mogelijke obstakels signaleerde. De betrokkenheid van beide partijen zorgde voor een continu draagvlak en een vlot verloop van het totale ontwikkel- en realisatieproces. De visie van de

gemeente Arnhem is dat zij ervoor wil zorgen dat ondernemers zich welkom voelen in de stad – dit doel is zeker bereikt.

8.4 Analyse van de resultaten

De twee onderzochte projecten hebben beiden een beeld gegeven van geslaagde transformaties vanuit de optiek van zowel de gemeente als de eigenaar/investeerder. Toch was de aanpak per locatie verschillend en vervulden de gemeentes een andere rol met de inzet van verschillende middelen. .

Beide projecten zijn samengevat in onderstaand schema.

	De Hulk, Almere		Cito-pand, Arnhem	
	Gemeente	De Alliantie	Gemeente	Merin
Visie	Eerst bestaande omgeving gebruiken en leegstand aanpakken, dan pas nieuwbouw toevoegen. Creëren van optimale ruimte in bestemmingsplan nen zorgt voor kansen op gevarieerd woonmilieu en functiemenging	Op strategisch niveau prioriteit aan aanpak centrumgebied gegeven. In uitvoeringsfase onduidelijk, gemeente heeft hierin geen rol van meerwaarde gehad	Transformaties als middel om verloedering en negatief effect binnenstad tegen te gaan	Transformaties als middel om verloedering en negatief effect binnenstad tegen te gaan
Rol obv 'Model rolbepaling kantoortransformaties'	Faciliteren, samenwerken	Faciliteren, consolideren	Faciliteren	Faciliteren, samenwerken
Middelen	- Flexibele bestemmingsplannen - Strategische visie op centrumgebied met programma ruimte - Kennis en kunde inzetten procedures	- Ruim bestemmingsplan, in voorbereiding al geregeld - Bescheiden investering in openbare ruimte	- Transformatie-team - Quick-scan procedure - Kennis en kunde procedures	- Quick-scan - Eén aanspreekpunt ondernemers - Vlotte procedures - Helderheid over (on)-mogelijkheden
Financiële bijdragen?	Nee, wel investeringen in openbare ruimte conform normale budgetten	Nee, minimale investering in openbare ruimte	Nee, wel forse investeringen in openbare ruimte	Nee, wel forse investeringen in openbare ruimte

Tabel 3: Project De Hulk en het Cito-pand vergeleken

8.5 Conclusies

De twee praktijkvoorbeelden leveren waardevolle input op voor de Overijsselse steden.

Conclusies ten aanzien van visie en rol

Zowel Almere als Arnhem handelt vanuit een dezelfde visie: het streven naar een leefbaar en vitaal centrumgebied voor haar stad. Het signaleren van langdurige, structurele leegstand en de effecten voor de directe omgeving zorgt ervoor dat zij de urgentie inziet om het gebied een kwalitatieve impuls te geven. Vanuit dit belang wordt dan ook gehandeld.

Beide gemeentes vinden zelf dat zij een faciliterende rol hebben vervuld in het proces. Almere is in het voortraject hierbij direct opgetrokken met De Alliantie. Vanuit een gedeeld belang om het centrumgebied ene kwalitatieve impuls te geven, maakten partijen afspraken over de aanpak van het gebied en de verdeling van kosten, baten en risico's: De Alliantie was verantwoordelijk voor de impuls aan het vastgoed en de gemeente voor de impuls aan de openbare ruimte.

Arnhem stelde zelf een visie op voor de kantorenleegstand in de stad en had haar kaders al geformuleerd toen het transformatie initiatief van Merin en The Vincent Hotel Group werd ingediend. Ook hierbij was de taakverdeling helder: Merin investeerde in het vastgoed en de gemeente in de openbare ruimte.

Het verschil in beide projecten zit met name in de beleving van de rol van de gemeente door de marktpartijen. Daar waar Merin de rol van de gemeente Arnhem als zeer constructief en zelfs samenwerkend ervaarde, was dat voor De Alliantie heel anders. In de daadwerkelijke planvoorbereidingsfase en uitvoering werd de rol van de gemeente als minimaal en consoliderend ervaren.

Conclusies ten aanzien van invulling van de rol

Beide gemeentes hebben deels verschillende en deels gelijke instrumenten ingezet. De overeenkomsten zitten in het zorgen voor een eigen visie op het centrumgebied en het formuleren van de (on)mogelijkheden en programmatische ruimte. Arnhem en Almere hadden beiden één aanspreekpunt/contactpersoon voor de ondernemer, al veranderde dit bij de gemeente Almere na de vaststelling van de samenwerkingsovereenkomst met De Alliantie. Doordat Almere zeer flexibele bestemmingsplannen had geformuleerd, zorgde dit voor vlotte procedures voor De Hulk. Arnhem zorgde echter voor een consequente faciliterende houding vanaf het eerste idee tot en met de oplevering. Beide gemeentes investeerden in de openbare ruimte, maar Arnhem deed dit grootschaliger en uitgebreider dan Almere.

9. Gewenste rol van gemeentes

9.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken is onderzocht hoe gemeentes momenteel acteren bij kantoortransformaties in de centrumgebieden. De bepaling en invulling van de rol kan sterk verschillen en zorgt voor wisselende reacties vanuit marktpartijen. Dit hoofdstuk richt zich op de gewenste rol van gemeentes en de invulling hiervan.

Deze gewenste rol wordt vanuit dezelfde invalshoeken onderzocht als de bestaande rol: ten eerste een visie hierop vanuit de literatuur, ten tweede het standpunt van de drie Overijsselse gemeenten, ten derde bekeken vanuit de visie van de provincie Overijssel. Daarnaast wordt ook gekeken naar de gewenste rol vanuit partijen buiten Overijssel, te weten de betrokken partijen bij de transformatie van De Hulk in Almere en het Cito-pand in Arnhem. Tenslotte zijn de bevindingen vanuit al deze verschillende invalshoeken voorgelegd aan drie wetenschappelijke experts om hun visie op de gewenste rol van gemeentes te bespreken en de resultaten te spiegelen aan hun optiek.

De input voor dit hoofdstuk is verkregen uit zowel literatuur als interviews; alle geïnterviewde functionarissen uit voorgaande hoofdstukken zijn gevraagd naar hun beeld bij de gewenste rol van gemeentes. Daarnaast zijn interviews gehouden met wetenschappelijke experts. Deze experts zijn geselecteerd op basis van hun publicaties over de rol van gemeentes in kantoortransformaties en de ruimtelijke ordening anno 2015. Deze publicaties zijn ook gebruikt en geciteerd in voorgaande hoofdstukken van deze scriptie. Het gaat om de volgende experts:

1. Dhr. Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling, TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds BPD
2. Dhr. Erwin Heurkens, universitair docent Urban and Area Development, TU Delft
3. Dhr. T. Spit, hoogleraar Planologie, Faculteit Geowetenschappen aan de Universiteit Utrecht¹

Verslagen van de interviews zijn te vinden in bijlage V van dit rapport.

Dit hoofdstuk beschrijft de gemeentelijk rol wederom vanuit twee perspectieven: het bepalen van de rol en de invulling hiervan. Hierbij wordt wederom gebruik gemaakt van het model 'Rolbepaling kantoortransformatie gemeente' zoals in voorgaande hoofdstukken ook is toegepast. De invulling van de rol wordt met name vanuit instrumentaria en de inzet van mensen en middelen weergegeven.

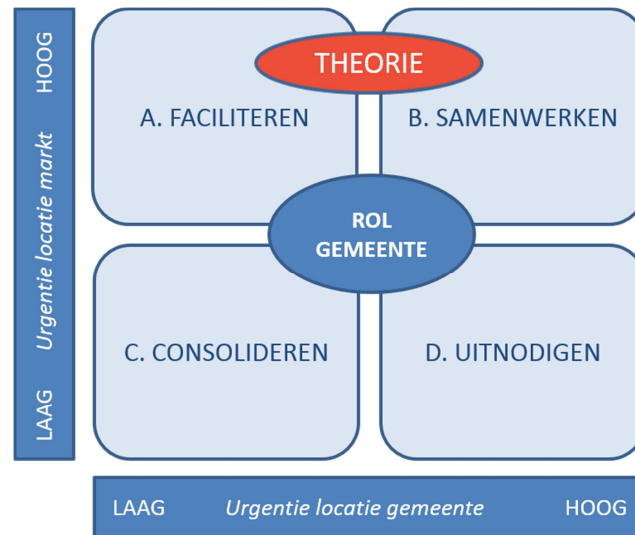
9.2 Gewenste rol vanuit literatuur

Het bepalen van de juiste rol in kantoortransformaties is volgens de literatuur afhankelijk van het belang dat een gemeente heeft bij de aanpak van de locatie en/of het pand (Voordt, 2007) (Remoy, 2010). Is de urgentie hoog, dan pleit dit voor meer betrokkenheid en een actievere rol dan wanneer de urgentie laag is. Voor centrumgebieden is het duidelijk geworden dat iedere gemeente belang heeft bij een vitale en leefbare binnenstad. Vanuit dit perspectief kan geconcludeerd worden dat de gemeente een samenwerkende of uitnodigende rol aanneemt.

Anderzijds laat de literatuur ook zien dat de gemeentelijke rol in de ruimtelijke ordening is veranderd van kartrekker naar een van de actoren (De Zeeuw, 2011) (Heurkens, 2013) (Huizinga & Ossokina, 2014). Gemeentes voeren niet langer de regie over projecten en vastgoedontwikkeling, maar moeten de markt zijn werk laten doen. Dit pleit voor een faciliterende rol, waarbij de gemeente (als een van de actoren in het proces van vastgoedontwikkeling) handelt vanuit het publieke belang.

¹ Dhr. T. Spit is de vervanger van mw. L. Janssen-Jansen, hoogleraar Faculteit Omgevings-wetenschappen aan de Wageningen Universiteit, die in verband met ziekte enige tijd afwezig is

Het invullen van de rol in kantoortransformaties kan op verschillende manieren, maar moet wel passen bij de ruimtelijke ordening anno 2015. Dit houdt in dat de gemeente zich richt op de publieke randvoorwaarden (Gelinck, 2011) en zij heeft in principe geen actieve en risicodragende rol in de ontwikkeling (Heurkens, 2013). Dit pleit voor instrumentaria die zich toespitsen op de ruimtelijke ordening en die passen bij de kerntaken van de gemeente. De gemeente kan zo het transformatie initiatief verder brengen binnen de eigen organisatie en zorgdragen voor een juiste afhandeling en afwikkeling van de verschillende procedures die een vastgoedproject doorloopt (Adams & Tiesdell, 2010). Hierbij horen bijvoorbeeld ook het aanpassen van bestemmingsplannen, het soepel toepassen van de bouwregelgeving en het optimaal laten functioneren van vaststaande processen en procedures.



Figuur 17: Gewenste rol gemeentes vanuit theoretisch perspectief

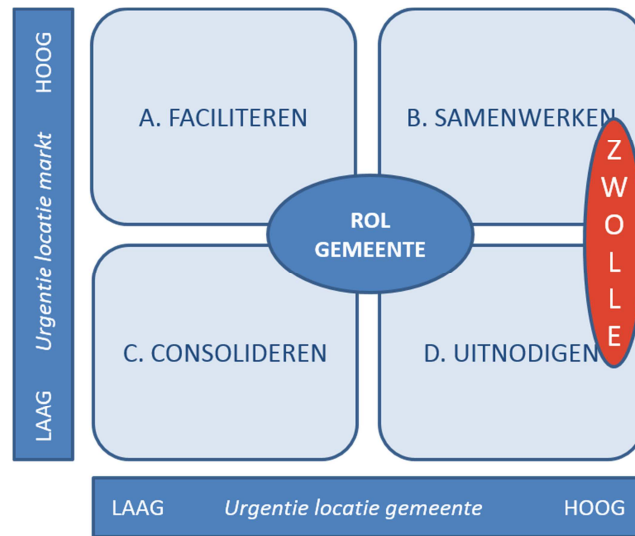
9.3 Gewenste rol vanuit gemeentes zelf

De gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede zijn gevraagd naar hun visie op de gewenste rol in transformatieprocessen. Per gemeente is weergegeven welke achterliggende motivaties hier spelen en waarom de gemeentes hun huidige rol willen handhaven.

Zwolle

De uitnodigende en samenwerkende rol vindt Zwolle passend bij de huidige marktomstandigheden (Jansen, 2015), zeker voor de leefbaarheid van de binnenstad en het feit dat Zwolle stevig inzet op de economische groei. Belangrijk hierin is dat het uitgezette beleid niet politiek-afhankelijk mag zijn, dit gaat over bestuurstermijnen heen. Het inzetten van acquisitie en accountmanagement als middelen hierin is cruciaal omdat we steeds meer naar een netwerkeconomie gaan. De resultaten van het beleid zijn goed, er lopen meerdere initiatieven voor transformatie en/of hergebruik van grote, leegstaande kantoorpanden.

Zwolle erkent wel dat er ook een probleem bij de markt ligt. Zeker bij transformaties is het sluitend krijgen van de business case financieel vaak moeilijk door boekwaardeproblematiek; dit is een probleem dat de vastgoedeigenaren zelf moeten oplossen. Alleen dan kunnen transformaties ook succesvol worden uitgevoerd.



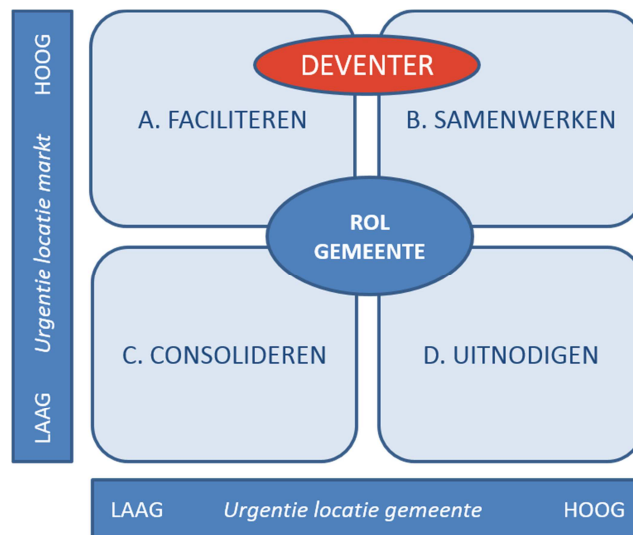
Figuur 18: Gewenste rol gemeente Zwolle

Zwolle ziet ook verbeterpunten in de huidige situatie (Jansen, 2015). Deze luiden als volgt:

- Er zou een betere samenwerking moeten zijn tussen gemeentes, met regie hierop vanuit de provincie Overijssel. Dan kan er meer kennis en kunde gedeeld worden, wat een positieve invloed heeft op kantoortransformaties in de gehele provincie.
- Er moet duidelijkheid komen over de mogelijkheid om transformaties naar een woonfunctie te realiseren, zonder dat deze ten koste gaan van afspraken over het woningcontingent (ontwikkeling van de woningvoorraad per gemeente). Nu worden transformaties tegengehouden door de gemeente omdat deze mogelijk ten koste gaan van woningbouw op andere locaties.
- De eigen ambtelijke organisatie is soms terughoudend bij het meewerken aan transformatie initiatieven, uit angst regie te verliezen op de ruimtelijke ordening. Een pand met een ruime bestemming die eenvoudig getransformeerd kan worden naar een andere functie, ziet men niet als een kans maar als bedreiging. Dit is jammer, omdat nichemarkten zo beter bediend zouden kunnen worden. Een voorbeeld is het realiseren van kleinschalige woningbouw op een bedrijventerrein: als hier vraag naar is en een marktpartij neemt het initiatief, dan zou de gemeente dit moeten omarmen als kans.

Deventer

Tot dusverre heeft het uitgezette beleid van Deventer goed gewerkt, vindt Saskia Mulder (Mulder, 2015). Doordat de gemeente per deelgebied in kaart heeft gebracht wat haar toekomstvisie is op het gebied, is er helderheid bij zowel de marktpartijen als in de ambtelijke organisatie over de visie van de gemeente op de kantorenmarkt. De gemeente heeft een prioritering gemaakt in gebieden: daar waar een gebied een hoge prioriteit krijgt, wordt door de gemeente uitnodigend en samenwerkend geacteerd. De binnenstad is hier het belangrijkste voorbeeld van; de samenwerking met de STEC-groep verloopt goed en zorgt ervoor dat de gemeente zelf eigenaren proactief benadert om de mogelijkheden voor hun leegstaande pand in samenwerking te onderzoeken. Daar waar de prioriteit laag ligt, zoals op kantoorlocaties buiten het centrum, wordt door de gemeente reactiever geacteerd in een faciliterende rol: de kaders voor eigenaren zijn helder, de markt moet zelf met initiatieven komen.



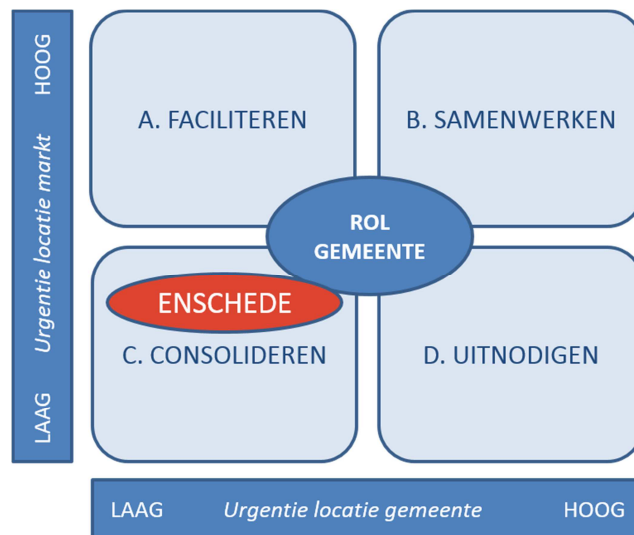
Figuur 19: Gewenste rol gemeente Deventer

Echte verbeterpunten in de huidige situatie heeft Deventer niet, maar de gemeente ziet wel enkele risico's (Mulder, 2015). De huidige koers die de gemeente heeft uitgezet en de toekomstvisie die is opgesteld per gebied, worden op de proef gesteld. Enerzijds gebeurt dit door de politieke omstandigheden binnen de gemeente. Het beleid is termijnoverschrijdend, maar wisselingen in de politieke situatie kunnen mogelijk effect hebben op het geformuleerde en vastgesteld beleid. Anderzijds gebeurt dit ook door marktpartijen die met transformatie initiatieven komen die niet passen binnen het door de gemeente geformuleerde beleid en toekomstbeeld. Hierdoor is het soms noodzakelijk om een initiatief te weigeren, terwijl eigenaren soms in financiële problemen zitten door de leegstandsproblematiek. Het is aan de gemeente om deze koers te handhaven en zich consequent op te stellen.

Enschede

Enschede vindt haar consoliderende rol, neigend naar faciliterend, passend voor de huidige situatie in de gemeente en de binnenstadsproblematiek (Marsch, 2015). De belangrijkste reden hiervoor vindt Marsch dat de gemeente de markt moet faciliteren als deze met een initiatief komt. De kantorenleegstand in de binnenstad wordt niet als urgent ervaren omdat er momenteel geen directe nadelige effecten op de omgeving, de leefbaarheid en/of vitaliteit worden gesignaleerd. Vanuit de gemeente is er dus geen urgentie om in te grijpen in het gebied. Er is daarnaast weinig ruimte om woningen toe te voegen in de stad; hierdoor worden weinig transformatieverzoeken ingediend bij de gemeente. Daarom is de reactieve houding van de gemeente, die hoort bij een consoliderende rol, passend bij de huidige marktomstandigheden.

Enschede ervaart een sterk verschil tussen de politieke- en ambtelijke organisatie rondom de kantorenleegstand (Marsch, 2015). Het college heeft de ambitie uitgesproken om 20.000 m² kantoorruimte aan de markt te onttrekken, maar dit is niet zomaar te regelen. Zonder geld of sturingsmiddelen is dit nagenoeg onmogelijk, omdat de gemeente geen eigenaar is van leegstaande panden. De focus zou moeten liggen op de (mogelijke) problematiek die de leegstand veroorzaakt en die de kerntaak van de gemeente raakt; hierop zou beleid ontwikkeld moeten worden met praktische oplossingen.



Figuur 20: Gewenste rol gemeente Enschede

9.4 Gewenste rol vanuit provincie

De provincie Overijssel is relatief neutraal in haar visie op de rol van gemeentes in transformatieprojecten (Bronsema, 2015). Zij vindt dat gemeentes zelf moeten bepalen welke rol passend is voor de hun problematiek en op welke wijze zij die rol invullen. Omdat zowel de markt- als politieke omstandigheden per gemeente verschillen, kan dit dus ook betekenen dat iedere gemeente op een andere wijze acteert in transformatieprojecten en –processen. De provincie onderschrijft wel het principe dat gemeentes een rol hebben in de kantorenproblematiek vanuit de optiek van de ruimtelijke ordening. Hierin niet acteren is daarom geen optie, het belang van een vitale en leefbare binnenstad is voor iedere gemeente actueel.

De provincie ziet echter wel een grote meerwaarde in het delen van kennis en ervaringen tussen gemeentes onderling (Bronsema, 2015). Zij vervult hierin momenteel een rol door het kennisdelen te faciliteren: ze creëren een platform voor succesvolle projecten en hebben op dit moment een subsidie opengesteld voor innovatieve initiatieven rondom kantoortransformaties. Voorwaarde hierbij is dat de opgedane kennis wordt gedeeld met de provincie, die het op haar beurt weer wil delen met alle andere gemeentes. Naast het faciliteren van deze kennisdeling, is de provincie van mening dat gemeentes elkaar meer zouden moeten opzoeken om ervaringen en kunde uit te wisselen (Bronsema, 2015). Zo zou de kantorenmarkt op provinciaal niveau beter aangepakt kunnen worden.

9.5 Gewenste rol vanuit praktijkervaringen

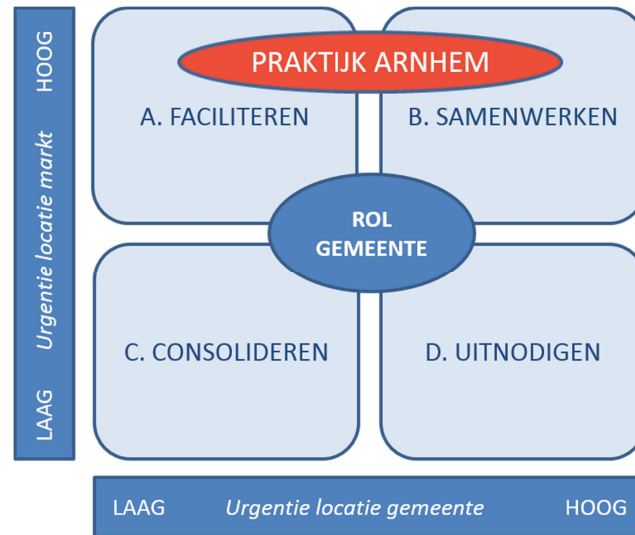
Kijkend naar de projecten in Arnhem en Almere leveren de ervaringen van gemeentes en marktpartijen ook input voor de gewenste rol van gemeentes bij kantoortransformaties in het centrumgebied.

Cito-pand, Arnhem

De transformatie van het Cito-pand in Arnhem is door zowel de gemeente als de marktpartijen zeer positief ervaren (Zandwijken, 2015) (Slegers, 2015). De rol van de gemeente in dit project begon als faciliterend en ontwikkelde zich naar samenwerkend; een rol die door zowel de gemeente zelf als door de eigenaar/investeerder als zeer positief is ervaren.

Sterke punten in dit project en tevens adviezen aan andere gemeenten waren de volgende:

- De gemeente had zelf haar huiswerk gedaan ten aanzien van de stedelijke koers voor het gebied door de opgestelde visie. Deze zorgde voor duidelijkheid over het toekomstbeeld van het gebied waar het Cito-pand onderdeel van uitmaakt;
- De gemeente zette een functioneel pakket aan instrumenten in ter ondersteuning van het transformatie initiatief: de quick scan, inzet van één aanspreekpunt en de achterliggende gemeentelijke organisatie die goed was voorbereid op de behandeling van kantoortransformaties



Figuur 21: Gewenste rol gemeente vanuit perspectief partijen Cito-pand

Commercieel investeerder Merin had daarnaast nog een advies aan andere marktpartijen die zich bezig houden met kantoortransformaties (Slegers, 2015). Hun advies luidt om goed in kaart te brengen welke voordelen de transformatie met zich meebrengt voor de stad en de (directe) omgeving. In het geval van de hotelfunctie zorgde Merin ervoor dat het hotel niet over restauratieve- en recreatieve voorzieningen zou beschikken (restaurant, fitnessvoorzieningen etc). Zo zijn hotelgasten aangewezen op de voorzieningen in de binnenstad van Arnhem, die allen op loopafstand van het hotel liggen. Hierbij krijgen de (lokale) ondernemers in de binnenstad een extra impuls, wat voor de gemeente zeker een meerwaarde van het plan opleverde. Door dit soort effecten goed in kaart te brengen en aan de gemeente te presenteren, ontstaat extra draagvlak voor het plan.

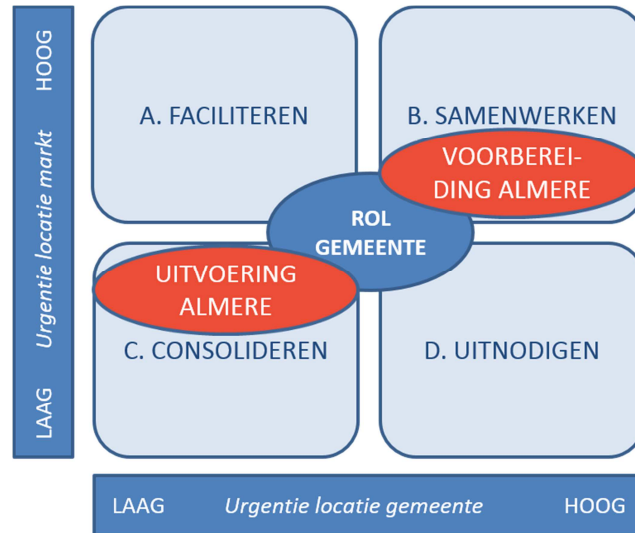
De Hulk, Almere

De ervaringen in Almere zijn wisselend van aard. De gemeente heeft het project en de strategische voorfase voor het totale gebied als zeer succesvol ervaren (Louwerse, 2015). Het perspectief op hun rol is samenwerkend in de voorfase, waarin een gebiedsvisie wordt opgesteld en flexibele bestemmingsplannen worden ingevoerd, en consoliderend in de uitvoeringsfase door het behandelen van binnenkomende vergunningsaanvragen via de reguliere kanalen en met de inzet van reguliere mensen en middelen. Vanuit de huidige ervaringen geeft de gemeente Almere de volgende adviezen aan andere gemeentes:

- Door vooraf een heldere visie op te stellen, is het voor vastgoedeigenaren en andere marktpartijen helder wat je wel en niet wilt. Dit schept duidelijkheid en kan tot diverse impulsen in het gebied leiden. De markt kan hiervoor zelf initiatief nemen, zodat je als gemeente een passende faciliterende rol pakt en niet gelijk als kartrekker op hoeft te treden.
- Zorg voor een goede invulling/opvulling van de ruimtes in bestaand gebied en creëer ruimte voor bijvoorbeeld woningbouw. Wees helder over je gewenste programma in het gebied.

Het realiseren van een divers programma met veel levendigheid en gemengde (woon)milieus is een echte kans voor je centrumgebied.

- Flexibele bestemmingsplannen bieden veel kansen en mogelijkheden om je leegstand te bestrijden. Betrek marktpartijen hierbij voor draagkracht. Wees niet bang voor de (programmatische) ruimte hierin; de markt komt alleen met reële vragen en invullingen!



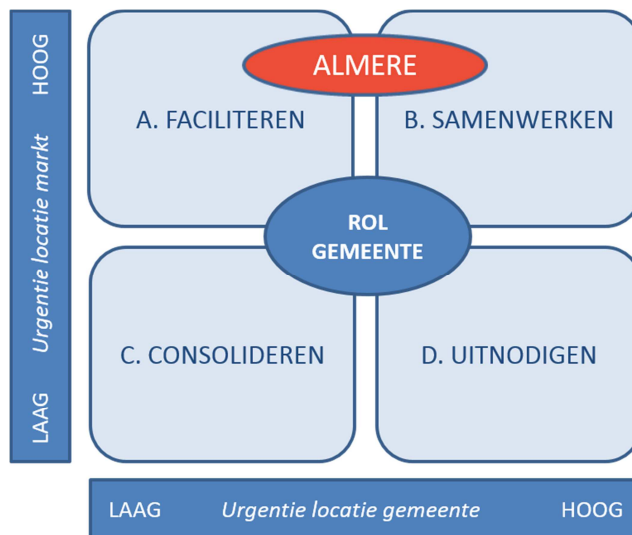
Figuur 22: Gewenste rol gemeentes vanuit perspectief gemeente Almere

De projectleider van De Alliantie bekijkt het succes van het project meer vanuit een vastgoedperspectief. Volgens hem zijn de successen met name te vinden in de duurzaamheid van het gebouw, de kwalitatieve impuls voor Almere Haven en het verhuursucces. Vanuit zijn optiek en zijn ervaringen is de gemeente niet of nauwelijks in beeld geweest; de gemeente had een consoliderende rol. De inrichting van de openbare ruimte is wat hem betreft achtergebleven qua kwaliteit en verwachtingen.

De projectleider van De Alliantie had graag een faciliterende en/of samenwerkende rol van de gemeente gezien in het totale project. De rol van de gemeente is nu ervaren als consoliderend.

Adviezen richting gemeentes vanuit het perspectief van De Alliantie luiden als volgt:

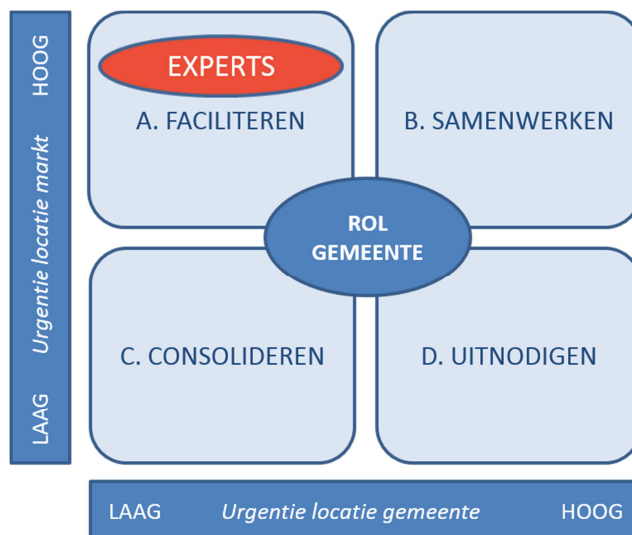
- Kijk goed naar het mogelijk maken van transformaties en wat daarvoor nodig is in de ruimtelijke ordening. De gemeentes zouden proactiever moeten zijn door bijvoorbeeld een studie van kantoorpanden met huidige bestemmingen te doen, en hier oplossingen voor te ontwerpen om dit binnen de gemeentelijke organisatie qua procedures mogelijk te maken. Binnen de ruimtelijke ordeningsinstrumenten zouden gemeentes moeten onderzoeken hoe een bestemmingsplan voor een nieuwe functie haalbaar gemaakt kan worden.
- Wees flexibel en redelijk in de eisen die je als gemeente stelt aan getransformeerde panden. Houd ook rekening met bijzondere doelgroepen, woonvormen en de mogelijkheden binnen de directe omgeving. De parkeernorm is hier een mooi voorbeeld van. Enige flexibiliteit hierin zorgt voor veel meer kansen en een grotere haalbaarheid.
- Parallel hieraan is de kwaliteit van de openbare ruimte. De inrichting en aankleding hiervan zijn zeker aanvullend op getransformeerde panden en dragen bij aan de leefbaarheid van de (directe) omgeving. Aan de eigenaar/ontwikkelaar worden veel eisen gesteld als het gaat om de inrichting en aankleding van het perceel, maar de rest van de openbare ruimte staat op een laag pitje. Veelal komt dit door een gebrek aan financiële middelen, maar je kunt de kwaliteit van het pand wel doorzetten in de omgeving. Hier ligt ook zeker een belang voor de gemeente.



Figuur 23: Gewenste rol gemeentes vanuit perspectief De Alliantie

9.6 Gewenste rol vanuit wetenschappelijke experts

De geïnterviewde wetenschappelijke experts zijn het eens over de gewenste rol van gemeentes in kantoortransformaties: deze moet idealiter faciliterend zijn (Spit T. , 2015), (Heurkens, 2015), (De Zeeuw, 2015). De visie die hieraan ten grondslag ligt, is dat de kantorenleegstand primair een probleem van de markt is. Uiteraard heeft elke gemeente belang bij een vitale en leefbare binnenstad, maar zolang de eigenaar/belegger de financiële pijn niet (genoeg) voelt, zal hij niet of nauwelijks bereid zijn om te investeren in zijn pand. Alleen als het leegstaande pand van grote waarde is voor de directe omgeving of voor een grotere gebiedsontwikkeling, legitimeert dit een uitnodigende of samenwerkende houding waarin de gemeente (mede) aan het roer van de transformatie zit. Belangrijk hierin is wel dat marktpartijen alleen zullen deelnemen indien de business case voor hen interessant is – ontbreekt de belangstelling van marktpartijen, dan moet de gemeente zich afvragen in hoeverre het plan of de aanpak wel juist is.



Figuur 24: Gewenste rol gemeentes vanuit perspectief wetenschappelijk experts

Over de inzet van de juist instrumentaria bestaan ook vergelijkbare ideeën. Alle drie de experts onderschrijven de waarde van een gemeentelijke visie op de gewenste programmering van de binnenstad. Volgens Tejo Spit, hoogleraar Planologie aan de Universiteit Utrecht, is het wel van belang dat deze visie voor de lange termijn wordt vastgesteld en vigerend blijft over bestuurstermijnen heen (Spit T. , 2015). Zo voorkom je beslissingen vanuit een korte termijn perspectief die nu ideaal lijken omdat er beweging in de markt komt, terwijl ze op lange termijn mogelijk niet bijdragen aan de opgestelde visie. Indien er sprake is van meerdere gebiedsvisies, is het van belang dat er een overkoepelende totaalvisie op de stad is, zodat duidelijk is hoe de gebieden ten opzichte van elkaar functioneren en om concurrentie tussen gebieden te voorkomen. Naast een gemeentelijke visie wordt het vlottrekken van de ambtelijke processen als meest waardevolle instrument benoemd. De gemeentelijke organisatie is sterk gefragmenteerd en hierdoor verlopen processen stroperig (Spit T. , 2015). Het zogenaamde 'ontslakken' van het systeem is cruciaal voor het daadwerkelijk vlot behandelen van initiatieven (De Zeeuw, 2015). Dit is een organisatorische opgave die vraagt om commitment en die niet persoonsgebonden mag zijn om de continuïteit te waarborgen (Heurkens, 2015). Daarbij is het hanteren van één loket of contactpersoon zeer waardevol; de marktpartij heeft op die manier een herkenbare en unieke ingang bij de gemeente, zodat het initiatief niet van de ene naar de andere afdeling wordt doorverwezen (De Zeeuw, 2015), (Spit T. , 2015). Wat dat betreft is de werkwijze van de gemeente Arnhem, zoals beschreven in hoofdstuk 8, een voorbeeld voor andere gemeentes (Heurkens, 2015). De inzet van flexibele bestemmingsplannen, zoals de gemeente Almere heeft toegepast voor Almere Haven, kunnen tevens een goed instrument zijn (De Zeeuw, 2015), (Heurkens, 2015), (Spit T. , 2015). Wel vraagt dit om een goede afstemming met de directe omgeving, zeker in bestaand stedelijk gebied. Hierbij is het tevens cruciaal om niet alleen de gewenste programmering vast te leggen, maar ook om functies uit te sluiten die echt niet wenselijk zijn. Herontwikkeling betekent namelijk niet per definitie een vooruitgang, maar kan ook lager gewaardeerde functies naar het gebied trekken die juist sneller degraderen (Spit T. , 2015). Bovendien is het bewaken van concurrentie met andere gebieden in de omgeving hierin heel belangrijk, om verplaatsing van leegstand te voorkomen.

Erwin Heurkens, universitair docent Urban & Area Development aan de TU Delft, pleit ook voor kennisdeling en samenwerking met andere gemeentes (Heurkens, 2015). Dit is in zijn optiek vaak een ondergeschoven kindje, terwijl het kan leiden tot nieuwe initiatieven en het gebruik maken van elkaars kennis en kunde. Ook kan het ter inspiratie dienen. Het bevorderen van deze kennisdeling en samenwerking is in zijn optiek een absolute meerwaarde in de aanpak van de kantorenleegstand.

Tenslotte zijn de experts het ook eens over de inzet van financiële middelen: geen taak voor de gemeente (De Zeeuw, 2015), (Heurkens, 2015), (Spit T. , 2015). Het is mogelijk om de markt te stimuleren door middel van subsidies, maar deze mogen niet drukken op de reguliere budgetten en/of begroting van de gemeente. De beschikbare middelen binnen gemeentes zijn al beperkt, dus moeten deze weloverwogen en gericht ingezet worden zodat ze ook daadwerkelijk bijdragen aan het gemeentelijk belang. Positieve uitzondering hierop is een investering in de openbare ruimte – dit is een verlengstuk van het pand en ook een primaire taak van gemeentes; indien de situatie hierom vraagt is een aanpak van het gebied hier zeker bij gebaat.

9.7 Analyse

De gewenste rol van gemeentes in kantoortransformaties is in dit hoofdstuk vanuit verschillende perspectieven bekeken en onderzocht. De benoeming van de rol verschilt onderling niet sterk, maar over de invulling ervan wordt wel verschillend gedacht. Het stimuleren van transformaties door de inzet van financiële middelen wordt vanuit alle perspectieven afgeraden. De gemeentelijke middelen zijn immers al beperkt. Tabel 4 geeft schematisch de analyse weer van de uitkomsten uit dit hoofdstuk.

	Literatuur	Gemeentes Zwolle, Deventer, Enschede	Provincie Overijssel	Praktijkervaringen	Wetenschappelijk experts
Visie	Handelen vanuit publiek belang met focus op vitale en leefbare binnenstad.	Leegstand is in beginsel een probleem van de markt. De leefbaarheid van de binnenstad heeft echter ook prioriteit.	Goed functionerende kantorenmarkt met belang bij vitale en leefbare binnenstad	Transformaties als middel om verloedering en negatief effect binnenstad tegen te gaan	Leegstand is primair probleem van de markt. Pas acteren als de eigenaar hiertoe bereid is.
Rol obv 'Model rolbepaling kantoortransformaties'	Faciliteren, samenwerken	Faciliteren, in centrumgebied soms ook uitnodigen/samenwerken Consolideren vanuit perspectief Enschede	Gemeentes moeten zelf hun rol bepalen obv de lokale omstandigheden	Faciliteren/samenwerken vanuit marktpartijen en gemeente Arnhem; samenwerken in voorfase en consolideren in uitvoering vanuit gemeente Almere	Faciliteren, alleen uitnodigen/samenwerken indien het pand van doorslaggevend belang is voor de omgeving en/of totale gebiedsontwikkeling
Middelen	- Inzet instrumentaria ruimtelijke ordening - Binnen eigen organisatie verder brengen van het initiatief - Optimaal laten verlopen van (standaard) processen en procedures	- In kaart brengen van transformatiekansen leegstaand vastgoed ism eigenaren/beleggers - Monitoring leegstand - Wegbestemmen onbenutte planologische ruimte		- Transformatie-team - Quick-scan procedure - Flexibele bestemmingsplannen - Vlot laten verlopen van (standaard) processen en procedures - Heldere visie op gebied formuleren	- Lange termijnvisie op gewenste programmering v/d stad en het centrumgebied - Inzet één loket/contactpersoon - Ontslakken/vlottrekken van het ambtelijk systeem - Kennisdeling en samenwerking met andere gemeentes
Financiële bijdragen?	Nee, (ook) geen risicodragende partij	Nee	Nee	Nee, wel investeringen in openbare ruimte als verlengstuk van het pand	Nee, alleen als subsidie of als investering in de openbare ruimte.

Tabel 4: Analyse gewenste gemeentelijke rol en invulling

9.8 Conclusies

Ten aanzien van de gewenste rol in kantoortransformaties is deze hoofdzakelijk benoemd als 'faciliterend'. De grondslag van dit standpunt zit in de visie op de problematiek van de kantorenleegstand, die feitelijk door alle partijen gedeeld wordt: leegstand is in beginsel een probleem van de markt. Eigenaren/beleggers zijn zelf verantwoordelijk voor de exploitatie van hun pand en zullen pas ingrijpen als de financiële pijn te groot wordt. Pas als voor hen een sluitende business case te formuleren is met transformatie van hun pand, zullen ze bereid zijn tot investeringen.

Opvallend is dat alle drie de gemeentes hun huidige rol en de invulling hiervan passend vinden bij hun (veranderde) taak in de ruimtelijke ordening (Jansen, 2015) (Mulder, 2015) (Marsch, 2015). Een opvallende uitkomst, aangezien ze alle drie hun rol anders benoemen en invullen. Enschede is de enige partij die kiest voor een consoliderende rol. Zij wacht af tot de markt initiatief neemt en kijkt dan hoe ze het ingediende initiatief verder kunnen helpen. Maar in beginsel zal een initiatief wel de reguliere processen en procedures binnen de ruimtelijke ordening moeten volgen. Zwolle is met haar actieve marktbenadering de enige die een uitnodigende/samenwerkende rol aanneemt. Door de inzet van actieve acquisitie en accountmanagement benaderen zij de markt en opereren hierdoor vaak als kartrekker in transformatieprojecten; de vraag rijst in hoeverre dit een passende gemeentelijke rol is in relatie tot het veranderde speelveld van gemeentes en hun gewijzigde rol in de ruimtelijke ordening.

Het vlottrekken van ambtelijke procedures en het oplijnen van de ambtelijke organisaties is een gedeeld instrument dat vanuit meerdere perspectieven wordt genoemd als wenselijk instrument. De stroperigheid van de organisatie wordt als blokkade ervaren voor het vlot laten verlopen van procedures en processen.

Financiële investeringen door gemeentes wordt door geen van de partijen als wenselijk genoemd. Wel is de aanpak van de openbare ruimte een legitieme taak voor de gemeente; dit is het verlengstuk van het pand en draagt ook daadwerkelijk bij aan het verbeteren van de (leef)omgeving van het pand.

10. Discussie, aanbevelingen en afronding

10.1 Inleiding

Dit hoofdstuk reflecteert op het uitgevoerde onderzoek en geeft een weergave van de belangrijkste resultaten. In de discussie komen deze samen en wordt er verder op doorgedacht; hierna worden de wordt de centrale probleemstelling beantwoord. Daarnaast worden de beperkingen in dit onderzoek besproken, waarna wordt afgesloten met enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

10.2 Discussie en aanbevelingen

In dit onderzoek stond de gemeentelijke rol in kantoortransformaties in het centrumgebied centraal, waarbij de provinciale steden Zwolle, Deventer en Enschede nader onder loep zijn genomen. Hierbij is niet alleen gekeken naar de wijze waarop gemeentes hun rol kunnen bepalen, maar ook naar de wijze waarop zij hier idealiter invulling aan kunnen geven. De theorie van Bressers is hierin hoofdzakelijk als theoretisch kader gebruikt; deze gaat er vanuit dat iedere actor deelneemt in een proces op basis van informatie, motivatie en middelen (Bressers, 2009). Deze theorie is gecombineerd met het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeente' om de diverse rollen van gemeentes te benoemen.

De problematiek op de kantorenmarkt in Nederland en Overijssel is evident. De leegstand loopt op en door verschillende marktomstandigheden is de verwachting niet dat deze weer op zijn oude niveau (van voor de vastgoedcrisis in 2008) zal terugkeren. Hierdoor ontstaat een structureel kantorenoverschot die zich niet alleen voordoet op kantorenlocaties buiten de stad maar ook in de centrumgebieden. In de huidige situatie valt op dat de drie gemeentes van onderzoek alle drie hanteren vanuit een visie dat de vitaliteit en leefbaarheid van de binnenstad cruciaal is. Dit zou een actieve rol in de aanpak van kantorenleegstand kunnen valideren, maar hiervan is niet overal sprake. Opvallend is niet alleen dat de drie gemeentes zelf hun rol als faciliterend omschrijven, maar er ook een totaal ander pakket aan instrumentaria voor toepassen. De term 'faciliterend' lijkt hiermee een containerbegrip te worden en dat vrij wordt ingevuld door iedere gemeente. Voor een goede vergelijking is de uitwerking van de rollen conform het model 'Rolbepaling kantoortransformaties gemeente' daarom voorgelegd aan de drie gemeentes. Dan ontstaan er wel degelijk verschillen in de benoeming van de rol: Zwolle is veruit het meest actief met een uitnodigende en samenwerkende rol, Deventer opereert daadwerkelijk faciliterend en Enschede vervult een consoliderende rol. De instrumentaria die toegepast worden, zijn dan ook sterk verschillend en variëren van actieve acquisitie in Zwolle tot het afwachten van een transformatie initiatief in Enschede. Een andere opvallende uitkomst is dat de drie gemeentes vinden dat hun huidige rol passend is. De marktomstandigheden, ambities en visie op de problematiek valideren deze rol en de wijze waarop zij deze invullen. Maatwerk per gemeente; een principe dat de Provincie Overijssel onderschrijft. Door de specifieke problematiek per gemeente, die onderling sterk kan verschillen, is een eenduidige rol niet vast te stellen. Dit moeten gemeentes zelf bepalen op basis van de lokale marktomstandigheden. Ook de politieke invloed blijft niet volledig afzijdig, deze bepaalt (mede) de ruimte voor de aanpak van de kantorenleegstand, zoals ook blijkt uit de Enschedese praktijk.

Ten aanzien van de toe te passen instrumentaria zijn er in de huidige aanpak de nodige verschillen, maar vanuit zowel andere gemeentes, marktpartijen en wetenschappelijke experts komt een pakket instrumenten naar voren die goed vergelijkbaar zijn. Het begint met een gemeentelijke visie op de gewenste programmatische situatie in haar stad, al dan niet specifiek per stadsdeel (bijvoorbeeld het centrumgebied) opgesteld. Deze zorgt voor kaders die vigerend moeten zijn over bestuurstermijnen heen, zodat een lange termijn strategie is gewaarborgd. Daarnaast is de aanpak van het ambtelijke apparaat een grote gemene deler: het vlottrekken van processen en procedures in de ruimtelijke ordening, waarvan de regie ligt bij de gemeente, kan alleen indien de gemeentelijke organisatie is

opgelijnd van strategisch tot en met uitvoerend niveau. Bestuurlijk- en beleidsmatig draagvlak is er vaak wel, maar de obstakels worden in de daadwerkelijke uitvoering ervaren. Alle betrokken disciplines moeten in een vroeg stadium aangehaakt worden bij het initiatief, dat dit werkt blijkt uit de ervaringen van en in de gemeente Arnhem. Eén loket en/of contactpersoon is hierin cruciaal, die zorgt ervoor dat het initiatief in de ambtelijke organisatie wordt gebracht en dat alle betrokken afdelingen worden aangehaakt. De Arnhemse quick scan methode zorgt er tevens voor dat de initiatiefnemer in een vroeg stadium al weet of verder haalbaarheidsonderzoek nut heeft, omdat helder is in hoeverre er draagvlak is voor zijn initiatief binnen de gemeente. Financiële bijdragen en/of incentives zijn zeker niet nodig en passen ook niet bij de taak van gemeentes; de gemeentelijke begroting is vaak al beperkt en dus moeten de beschikbare middelen weloverwogen worden ingezet. Concluderend kan gesteld worden dat gemeentes bij toepassing van deze instrumentaria nog steeds faciliterend optreden, maar door de toepassing van de juiste instrumentaria ook daadwerkelijk bijdragen aan de haalbaarheid en slagingskans van kantoortransformaties en zo het terugdringen van de leegstand.

Een laatste punt van discussie is het kennisdelen en samenwerken tussen gemeentes. De drie onderzochte gemeentes geven aan dat er niet of nauwelijks sprake is van samenwerking en kennisdeling; volgens wetenschappelijk expert Erwin Heurkens een cruciale factor in het inspireren en motiveren van zowel gemeentes als marktpartijen om de problematiek aan te pakken. De Provincie Overijssel is van mening dat zij het kennisdelen faciliteert en initiatieven een podium biedt om zichzelf te presenteren, maar dit wordt door de gemeentes niet zo ervaren. Een gemiste kans, omdat geslaagde transformaties zeker inspiratie kunnen bieden voor het invullen van je gemeentelijke rol, zoals ook blijkt uit de transformatie van het Cito-pand in Arnhem. Door het bespreken van de positieve- en verbeterpunten wordt waardevolle kennis uitgewisseld die kan leiden tot bijvoorbeeld het toepassen van andere instrumentaria en/of het reflecteren op je eigen functioneren. Hier is mogelijk ook een rol voor de Provincie weggelegd, aangezien zij aangeeft hierin te willen optreden. Ook vanuit het IPO wordt benadrukt dat provincies de komende jaren het accent zullen leggen op sturing en regie op de transformatie van werklocaties, waar de kantorenlocaties onderdeel van uitmaken. Een valide argument om ook de regie op kennisdeling en samenwerking bij de provincie neer te leggen.

10.3 Beantwoording hoofdvraag

De centrale hoofdvraag van dit onderzoek luidde als volgt:

‘Op welke wijze kunnen de gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede hun rol bij kantoortransformaties in de binnenstad bepalen en invulling geven aan deze rol om zo de kantorenleegstand terug te dringen?’

Kijkend naar de resultaten uit voorgaande hoofdstukken en de discussie uit 10.2 kan hier samenvattend het volgende op geantwoord worden. Het bepalen van de gemeentelijke rol kan gebeuren op basis van informatie, motivatie en middelen. Dit houdt in dat gemeentes kijken naar de situatie in hun stad en naar wat de markt hierin nodig heeft. De actualiteiten rondom de leegstand bepalen hierin wat een passende rol is voor de gemeente; dit houdt in dat maatwerk per stad zeker goed is. Overall is een faciliterende rol de meest passende; bijbehorende belangrijkste instrumenten ter invulling van de rol zijn het opstellen van een gemeentelijke visie, het aanstellen van één loket of aanspreekpunt voor zowel ondernemers als de gemeentelijke organisatie en het stroomlijnen en ontslakken van de gemeentelijke processen en procedures. Tenslotte is kennisdeling tussen gemeentes, al dan niet binnen de provincie, van belang om elkaar te informeren en inspireren. De provincie Overijssel zou hierin de regie moeten nemen.

10.4 Beperkingen in het onderzoek

Dit onderzoek naar de gemeentelijke rol in kantoortransformaties en de invulling van deze rol is niet uitputtend. Het heeft een verkennend karakter en is bedoeld om inzicht te verschaffen in de mogelijkheden die gemeentes hebben om enerzijds te acteren in het veranderde speelveld van de ruimtelijke ordening en anderzijds om toch, door middel van toepassing van de juiste instrumentaria, een bijdrage te kunnen leveren aan het terugdringen van de kantorenleegstand. De huidige en gewenste rol van gemeentes is vanuit een zo divers mogelijk perspectief onderzocht om het onderwerp vanuit verschillende kanten te bekijken.

Dit maakt echter ook dat het onderzoek niet pretendeert volledig te zijn. Per gemeente zijn weliswaar diverse beleidsstukken geraadpleegd, maar door het geringe aantal interviews zijn de antwoorden van de respondenten geïnterpreteerd als gemeentelijke opinie. Dit geldt ook voor de bestudering van de praktijkvoorbeelden. Door de aselechte wijze van benaderen is dit niet voldoende om het onderzoek als volledig representatief te kwalificeren. In de beleving van de huidige en gewenste rollen kan het bovendien zijn dat er verschillende opinies en/of standpunten leven binnen diverse geledingen van de gemeentes of marktpartijen; interviews met wethouders of met mensen van uitvoerende afdelingen hadden een ander beeld kunnen opleveren of elkaar kunnen tegenspreken. Er is echter wel een trend zichtbaar in de rolbepaling en inzet van instrumentaria vanuit de theorie, beroepspraktijk en wetenschappelijke experts.

10.5 Suggesties voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft de steden Zwolle, Deventer en Enschede centraal gesteld om een beeld te schetsen van provinciale steden die buiten de Randstad vallen. Deze bewuste keuze is gemaakt om zo de theorie en praktijk vanuit een vastgoedperspectief als bestuurskundig perspectief te onderzoeken voor steden waarin een sterke woningmarkt en (sterke) economische groei geen vanzelfsprekendheid is. Het onderzoek geeft richtingen aan die gemeentes kunnen gebruiken om hun rol in kantoortransformaties te bepalen en tevens de invulling van deze rol vorm te geven door middel van een divers palet aan instrumenten. Een eenduidig advies per gemeente is hierdoor niet te formuleren, hiervoor is gericht onderzoek per gemeente noodzakelijk. Gezien de verschillende marktomstandigheden, politieke situatie en gemeentelijke koersen is maatwerk per stad verklaarbaar.

Een interessante invalshoek zou de rol van de politiek in combinatie met de dagelijkse praktijk kunnen zijn. Alle drie de gemeentes hebben een visie opgesteld voor de lange termijn, maar de politieke koers kan hierop substantiële effecten hebben. Zo is Enschede veel consoliderender geworden na de laatste gemeenteraadsverkiezingen, terwijl dit feitelijk niet past binnen de opgestelde visie. Een mogelijk vervolg zou kunnen zijn om te onderzoeken hoe men een visie en koers kan vasthouden en toch ruimte te laten voor de politieke koers van de gemeente.

Een ander aspect van dit onderzoek is de combinatie van zowel de vastgoedkant als de bestuurskundige kant. Door vanuit beide optieken de theorie te bestuderen, ontstaat een mogelijkheid om inzichten te combineren. Het kan echter zijn dat een studie vanuit een van beide perspectieven meer relevante informatie oplevert die van belang kan zijn voor de rolbepaling en invulling hiervan; dit geldt voor zowel de vastgoedkunde als de bestuurskunde. Volledigheidshalve zou aanvullend, uitgebreider onderzoek naar beide aspecten kunnen resulteren in diepgaandere adviezen vanuit een volledig theoretisch kader.

Literatuur en bronnen

- Adams, D., & Tiesdell, S. (2010). *Planners as Market Actors: Rethinking state-market relations in land and property*. Glasgow: Department of Urban Studies.
- Arnhem, G. (2014). *Instrument Quick scan*. Arnhem.
- Arnhem, G. (2014). *Projectbeschrijving Zuidelijke Binnenstad*. Arnhem.
- ASRE. (2015, april 28). *Visie en doelen*. Opgehaald van Amsterdam School of Real Estate: <http://www.asre.nl/about/asre/visie-en-doelen.html>
- Bak, R. (2014). *Kantoren in cijfers 2013*. Zeist: NVM Business.
- Bak, R. (2015). *Nederlandse kantorenmarkt 2014*. NVM Business.
- Benraad, J. S. (2012). *Wonen buiten kantoortijd*. Amsterdam/Rotterdam: Gemeente Amsterdam, SEV.
- Bressers, H. (2009). From Public Administration to Policy Networks: Contextual Interaction Analysis. In S. Nahrath, & F. Varone, *Rediscovering Public Law and Public Administration in Comparative Policy* (pp. 123-141). Lausanne: PPUR.
- Bronsema, A. (2015, Juni 2). (A. Meijberg, Interviewer)
- Bronsema, A. (2015, april 23). Aanpak kantorenleegstand in Overijssel. (A. Meijberg, Interviewer)
- Bugge, K. (2013). *Restructuring Industrial Sites More Quickly: a Decision Support Model*. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- De Bruijn, H. T. (2013). *Procesmanagement - Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag: BIM Media.
- De Heer, R. (2011). *Proactieve aanpak kantorenleegstand Zwolle*. Zwolle: Gemeente Zwolle.
- De Heer, R. (2015). *Economie Zwolle in perspectief*. Zwolle: Gemeente Zwolle.
- De Hulk in Almere Haven*. (2015, september 26). Opgehaald van De Alliantie: <http://www.de-alliantie.nl/over/in-de-regio/Regio-Almere/De-Hulk-in-Almere-Haven/>
- De Zeeuw, F. (2011). Gebiedsontwikkeling in Nederland: diepe val dwingt tot reflectie. *Rooilijn*, 404-411.
- De Zeeuw, F. (2013). *Ruimtelijk rijksbeleid en investeringen: less is more*. Opgehaald van Wim Dreesstichting: http://wimdreesstichting.nl/page/downloads/Jaarboek_2013_-_H11.pdf
- De Zeeuw, F. (2015, oktober 29). (A. Meijberg, Interviewer)
- DSP-Groep. (2014). *Transformatie: kansen voor de sociale huur*. Amsterdam: DSP-Groep.
- DTZ Zadelhoff. (2015). *Nederland compleet - Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt*. Amsterdam: DTZ.
- Duin, C. v. (2013, april 23). *Tot 2025 jaarlijks 50 duizend huishoudens erbij*. Opgehaald van Centraal Bureau voor de Statistiek: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3819-wm.htm>
- Dynamis. (2014). *Sprekende cijfers - Kantorenmarkten 2014*. Utrecht: Dynamis B.V.
- Dynamis. (2015). *Sprekende cijfers kantorenmarkten 2015*. Utrecht: Dynamis.
- Enschede, G. (2014). *Duurzaam, Samen, Sterker! Coalitieakkoord 2014 - 2018*. Enschede.
- Evers, D., Tennekes, J., & van Dongen, F. (2014). *De Bestendige Binnenstad*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gelinck, S. e. (2011). *Transformatie kantoren gaat niet vanzelf*. Rotterdam: SBR.
- Gemeente Den Haag. (2014, december 2). *Den Haag succesvol met transformatie kantoren*. Opgehaald van Den Haag: <http://www.denhaag.nl/home/bewoners/to/Den-Haag-succesvol-met-transformatie-kantoren.htm>

- Gemeente Deventer. (2013). *Structuurvisie Leegstand: Gemeente Deventer*. Deventer: Gemeente Deventer.
- Gemeente Deventer. (2013). *Structuurvisie Leegstand: Gemeente Deventer - Deel A. De beschrijving*. Deventer.
- Gerritsen, M. (2015, april 20). (A. Meijberg, Interviewer)
- Grit, R. e. (2009). *Zo doe je een onderzoek*. Emmen, Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- Grootenboer, M. (2015, Juni 30). (A. Meijberg, Interviewer)
- Heurkens, E. (2013). Een nieuwe rolverdeling: 'Privaat' in de lead, 'publiek' faciliteert. *VHV Bulletin*, 2.
- Heurkens, E. (2015, november 11). (A. Meijberg, Interviewer)
- HMO. (2015, juni 20). *Herstructureringsmaatschappij Overijssel*. Opgehaald van <http://www.hmo.nl/>
- Huizinga, F., & Ossokina, I. (2014). Leegstand: een opgave voor beleid? *Real Estate Research Quarterly*, 18-24.
- IPO. (2015, Mei 28). *De 7 kerntaken van provincies*. Opgehaald van Interprovinciaal Overleg: <http://www.ipo.nl/over-de-provincies/de-zeven-kerntaken-van-de-provincies>
- IPO. (2015, juni 10). *Transformatie werklocaties*. Opgehaald van IPO: <http://www.ipo.nl/regionale-economie/transformatie-werklocaties>
- Jansen, D. (2012). *Leegstandsmanagement kantoren Zwolle*. Zwolle.
- Jansen, D. (2015, augustus 10). (A. Meijberg, Interviewer)
- Janssen-Jansen, L. (2010). *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen: optimism should be in the nature of planners, but over-optimism is a dead end street*. Amsterdam: FMG: Amsterdam Institute for Social Science Research.
- Licher, F. (2013, april 11). *Cijfers over Bouwen en Wonen 2013*. Opgehaald van Woningmarkt: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woningmarkt/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/04/11/cijfers-over-wonen-en-bouwen-2013.html>
- Louwerse, D. (2015, Oktober 26). (A. Meijberg, Interviewer)
- Marsch, R. (2015, juni 29). (A. Meijberg, Interviewer)
- Meijer, G. (2015, april 20). *Ontstaat er een kantorenkloof?* Opgehaald van Platform Duurzame Huisvesting: <http://www.platformduurzamehuisvesting.nl/2015/03/02/ontstaat-er-een-kantorenkloof/>
- Mulder, S. (2015, juni 22). (A. Meijberg, Interviewer)
- NEPROM. (2011, april 7). *8 Middelen om leegstand te bestrijden*. Opgehaald van NEPROM: <http://www.neprom.nl/Lists/Nieuws/Artikel.aspx?ID=469&Source=http://intern.neprom.nl/pagina/DossierTest.aspx>
- Netwerkstad Twente. (2012). *Kantorenvisie Netwerkstad Twente*.
- Nicis Institute; KEI. (2012). *Toekomst Stedelijke Vernieuwing na 2014*. Nicis Institute.
- Oost, H. e. (2010). *Een onderzoek voorbereiden*. Amersfoort: ThiemeMeulenhoff.
- Ossokina, I. (2012, juni 29). *Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief*. Opgehaald van CPB Economische beleidsanalyse: <http://www.cpb.nl/publicatie/kantorenmarkt-historisch-en-toekomstig-perspectief>
- PBL en ASRE. (2013). *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een intitutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*. Den Haag: PBL.
- Planbureau, C. (2014). *Decemberraming 2014: Economische vooruitzichten 2015*. Den Haag: CPB.
- Ploeger, H., Klei, R., & Schuit, M. (2007). Stimulansen vanuit de gemeente. In T. Van der Voordt, *Transformatie van kantoorgebouwen: thema's, actoren, instrumenten en projecten* (pp. 364-372). Rotterdam: 010 Publishers.

- Provincie Overijssel. (2012). *Kaderstelling Kantoren*. Zwolle.
- Provincie Overijssel. (2015, augustus 29). *Leegstand kantoren*. Opgehaald van <http://www.overijssel.nl/thema's/economie/ruimte-ondernemen/leegstand-kantoren/>
- Provincie Overijssel. (2015, juni 21). *Ruimtelijke Ontwikkeling*. Opgehaald van Provincie Overijssel: <http://www.overijssel.nl/thema's/ruimtelijke/>
- Provincie Utrecht. (2015, juni 18). *Transformatie leegstaande kantoren*. Opgehaald van Werklocaties: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/werklocaties/transformatie/>
- Remoy, H. (2010). *Out of Office: a study on the cause of office vacancy's and transformation as a means to cope and prevent*. Amsterdam: IOS Press.
- Remoy, H., & Van der Voordt, T. (2006). A new life: conversion of vacant office buildings into housing. *Facilities*, 88-103.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2014). *Transformatie en Duurzaamheid*. Maart: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2014). *Transformatie en Ruimtelijk Beleid*. Den Haag.
- Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. (2015, augustus 29). *Transformatie*. Opgehaald van <http://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/stad-en-regio/transformatie>
- Rijksoverheid. (2011, maart 7). *Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren*. Opgehaald van Documenten en publicaties - Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/03/07/actieprogramma-aanpak-leegstand-kantoren-bijlage.html>
- Rijksoverheid. (2015, juni 16). *Omgevingswet*. Opgehaald van Rijksoverheid: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet>
- Rodenhuis, L. (2012). *Sturen op Transformatie*. Delft: TU Delft.
- Scope Bouwmanagement, B. (2015, maart). Quickscan Kantoortransformaties. Almere.
- SER Overijssel. (2011). *Leegstand op de kantorenmarkt*. Zwolle: SER Overijssel.
- Slegers, M. (2015, Oktober 20). (A. Meijberg, Interviewer) (2010). *Slotverklaring Kantorentop*. Rijswijk.
- Spit, T. (2015, december 3). (A. Meijberg, Interviewer)
- Spit, T. (2015, december 3). (A. Meijberg, Interviewer)
- STOGO. (2012). *Bouwstenen voor een kantorenvisie Twente*. Nieuwegein: STOGO onderzoek + advies.
- Tilburg University. (2015, april 28). *Bestuurskunde*. Opgehaald van Tilburg University: <https://www.tilburguniversity.edu/nl/onderwijs/bacheloropleidingen/bestuurskunde/>
- Transformatie Team Arnhem. (2014). *Visie op Transformatie*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Verschuren, P. e. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Nijmegen: Boom Lemma.
- VNG. (2011). *Handreiking: Leegstand te lijf*. Amsterdam: VNG.
- Voordt, D. V. (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen: thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Zandwijken, S. (2015, september 24). (A. Meijberg, Interviewer)
- Zwolle, G. (2014). *Coalitieakkoord 2014 - 2018*. Zwolle.

Bijlagen

I: Interviewverslagen gemeentes Zwolle, Deventer en Enschede

Interview met Dennis Jansen, Strategisch netwerker kantorenmarkt/stadseconomie, gemeente Zwolle

Huidige situatie

1. Wat is jullie visie op de kantorenleegstand binnen de gemeente?

Kernpunten zijn het laten stijgen van de werkgelegenheid en het laten dalen van de m² leegstand. We kiezen voor een actief kantorenbeleid. Kansen in de markt opzoeken, proberen om die te faciliteren in de stad. Op het moment dat we lucht krijgen van bedrijven die concentreren/fuseren in NO Nederland dan gaan we daar naartoe. Ik zoek contact, voer gesprekken over wat partijen zoeken en wat Zwolle te bieden heeft. Groeistrategie van bedrijf komt ook aan bod, daarna organiseren we gezamenlijk werksessies en dan komt een moment waarop we de bestuurders met elkaar in contact brengen.

We nemen een actieve rol in door de inzet van accountmanagement en acquisitie. Het werven van nieuwe bedrijven/ondernemingen is veel intensiever dan bestaande bedrijven behouden. Aandacht geven aan bestaande bedrijven en werkgelegenheid is net zo of juist meer belangrijk dan bedrijven van buiten de stad aantrekken. Je moet als gemeente goed in de gaten houden wat er speelt in de stad en zorgen voor het hebben en houden van goed contact om te voorkomen dat bedrijven zich gaan verplaatsen buiten de stad. Voor de advisering van bedrijven voor huisvesting moet je op de hoogte zijn van ontwikkelingen op de vastgoedmarkt die nog niet publiek bekend zijn. Eigenaren van panden kennen is cruciaal, die zijn veel eerder bereid om met gemeentes te praten dan met commerciële bedrijven zoals een makelaar. Die kennis zetten we in om zoveel mogelijk bedrijven te behouden voor de stad.

De werkwijze is o.a. het contacten leggen met alle eigenaren van kantoren in Zwolle en met alle gebruikers om te voorkomen dat ze weggaan of dat ze zich verplaatsen binnen Zwolle. Daarnaast zorgen we voor bewustwording bij eigenaren om te investeren in hun pand om het in bedrijf te houden. Als overheid kun je op die manier proberen om de werkgelegenheid te stimuleren en leegstand tegen te gaan.

De Rijksoverheid en ZBO's zijn belangrijke partijen voor de Zwolse kantorenmarkt, zij hebben een groot deel vd kantorenmarkt in gebruik. De ligging van Zwolle is gunstig ten opzichte van de Randstad en noordoost Nederland. Veel backoffice activiteiten zitten in Zwolle, we verwachten een toename van 800 fte werkgelegenheid alleen al vanuit de komst van het Politie Diensten Centrum (PDC) medio 2016. De vraag naar kantoorruimte voor het PDC is meer dan 10.000 m² vanuit het Rijk. Als Zwolle haar netwerken niet op orde had, was het huisvesten van de overheid op deze schaal niet tijdig gelukt.

Belangrijk is dat we weten welke kantoren er mogelijk leeg komen en welke partijen op zoek zijn naar huisvesting. We nemen contact op met zowel de verhuurder als potentiële huurder en maken eerst uitgebreid kennis. Indien dit leidt tot een positief vervolg kunnen we de bestuurders van beide organisatie met elkaar in contact brengen.

Centrale doelstellingen zijn : de economische groei, werkgelegenheid en tegengaan van leegstand.

2. Hoe ziet de problematiek in het centrumgebied er uit?

Zwolle kent veel vermogende eigenaren van leegstaande panden. Dit zijn vaak grote vastgoedfondsen waarbij de totale portefeuille voor 80% verhuurd is. Een negatief effect op de omgeving heeft de leegstand echter wel.

In de stad zijn er vrij veel grote kantoren die al tijden leeg staan, zonder stedelijke voorzieningen in de directe nabijheid. In de directe omgeving is er dan ook geen kwaliteit en op de locaties zelf is er weinig te doen. De binnenstad is wel redelijk dichtbij, maar dat is het dan ook. Gebrek aan anticiperend horecabeleid zorgt er ook voor dat er weinig dynamiek kan worden toegevoegd is, de omgeving is nu geen plek waar mensen graag zijn. Daardoor ontbeert het sfeer. Als er reuring is op de begane grond met mensen, dan wordt het een place to be. Omdat dat niet van de grond komt (ook mede dankzij belemmeringen in beleid en mogelijkheden vanuit gemeente) loopt de verhuur van de leegstaande panden ook minder goed. Zwolle onderzoekt de mogelijkheden om als leadpartner te participeren in een Interreg project met subsidie vanuit Brussel om hier meer tijd en energie in te steken, in het krijgen van loop en dynamiek op de begane grond. (zin loopt niet)

3. Is er sprake van samenwerking rondom dit dossier met andere gemeentes in Overijssel?

Nee. Enkele jaren geleden is er vanuit de provincie een initiatief geweest om kennis te delen en elkaar verder te helpen. Toen is door Zwolle ook aangeboden aan de andere steden/gemeenten dat er altijd mogelijkheden zijn voor samenwerking. Hier is echter nooit gebruik van gemaakt. In het kader van brengen en halen is Zwolle een voorloper, heeft een goed en actief accountmanagement/acquisitiebeleid dat zorgt voor resultaten. Dus voor andere gemeentes valt er zeker wat te halen in Zwolle, daar waar Zwolle meer kennis en kunde inbrengt. Zwolle is lid van het landelijke expertteam Transformatie en andere gemeenten kunnen hier tegen een gereduceerd tarief gebruik van maken. In de praktijk is in Overijssel daar weinig tot geen gebruik van gemaakt.

De provincie mag ook een leading rol spelen in kennisdelen, graag zelfs. Als partijen het moeilijk vinden om samen te werken (ligt tussen Enschede en Zwolle al jaren lastig) of andere gemeentes kijken met argusogen naar wat Zwolle doet, dan kan de provincie ingrijpen vanuit regionaal belang en overkoepelend niveau.

Regionale regie door de provincie is sowieso goed. Gemeentes lopen kansen mis doordat je te laat schakelt of te rigide vasthoudt aan wetten en regels. Terwijl anderzijds blijkt dat het ook wel heel snel kan gaan, als er maar voldoende belang en/of urgentie achter zit. De provincie kan gemeentes stimuleren om dit gedrag vaker te laten zien, hun taak in regionale afstemming kan beter vervuld worden. Er is nu geen samenwerkingsverband op het kantorendossier en daardoor blijft het wat los zand. Een strategisch netwerk binnen provincie zou zeker kunnen helpen. Daar waar accountmanagers van gemeentes bij elkaar komen kunnen zij gezamenlijk de potenties en mogelijkheden in de markt bespreken en het bestuurlijk speelveld binnen gemeentes op elkaar afstemmen.

De afstemming tussen provincies en gemeentes loopt niet altijd even vlekkenloos. Er vindt vaak onvoldoende afstemming plaats, er worden doelstellingen geformuleerd waar gemeentes niets van weten of geen inspraak in hebben (gehad), waar geen vorm van samenwerking onder ligt. Je moet als gemeente erkennen dat de markt doorwerkt en vraagt om een bepaalde mate van ondernemerschap en flexibiliteit. Bovendien moet de provincie zorgen voor duidelijkheid: als het kantorendossier grote prioriteit heeft, dan mogen transformaties naar woonfuncties ook geen strijd met woningcontingenten etc. opleveren. Wees duidelijk en geef gemeentes dan ook de ruimte om hiermee aan de slag te gaan.

4. Hoe is jullie huidige rol in kantoortransformaties en waarom kies je voor deze rol?

Ook hierbij kiezen we voor een actieve rol waarin we gebruik maken van onze kennis van en netwerken in de markt. Transformatie is een mogelijkheid, evenals eigenaren motiveren om te slopen maar dat is financieel vaak lastig. Een derde mogelijkheid is het opnieuw invullen als kantoorfunctie.

Voor transformaties is meestal een afwaardering vaak nodig, het business model moet transformatie rechtvaardigen. Er is een vraag naar (sociale) woningbouw, zowel betaalbaar als geliberaliseerd. Bij transformatieplannen is er echter onduidelijk in hoeverre de toevoeging van deze nieuwe woningen in strijd is met vigerende woningcontingenten die zijn afgesproken met de provincie. De gemeente is daar huiverig voor, ook al zijn het nichemarkten die mogelijk bediend gaan worden. Het wonen op een bedrijventerrein is hier een voorbeeld van: in principe is dit volgens de gemeente niet wenselijk, terwijl er mogelijk wel een marktvraag ligt. Gemengde functies zie je echter steeds meer, dus het loslaten van een stuk regie hierop is noodzakelijk maar tot op heden nog niet gebeurd. Uiteindelijk is de vervangingsvraag/transformatievraag maar zo'n 9000 m²–500 woningen, een relatief kleine markt voor Zwolle. Obv uitbreidings- en vervangingsvraag moet je het gros van de leegstand in Zwolle kunnen oplossen. Er moet ook een deel gesloopt gaan worden, dat is een vraagstuk voor in de toekomst hoe we daar mee om gaan.

5. Welke overwegingen zijn van belang voor jullie om te besluiten of je al dan niet deelneemt in een transformatieproject?

Los van de belangen van de gemeente (zie vraag 6) moeten partijen wel voldoen aan een aantal eisen ten aanzien van wet- en regelgeving en bijvoorbeeld parkeernormeringen. Uiteraard wordt daarnaast getoetst in hoeverre het plan past binnen de ruimtelijke ordeningsvisie van de gemeente. Over het algemeen staat Zwolle zeer positief tov transformatie van lege kantoren.

6. Welk gemeentelijk doel of belang moet gediend worden bij een kantoortransformatie?

Toename werkgelegenheid, behoud of groei economie en afname leegstand in m². De snelheid van handelen en organiseren hangt hier vaak vanaf.

7. Welke middelen zetten jullie in bij transformatieprojecten?

Kennis en kunde. Acquisitie, accountmanagement. We hebben een verbindende functie tussen vraag en aanbod. We investeren geen risicodragend kapitaal, met name tijd en kennis. Ons netwerk staat ter beschikking, we jagen projecten aan en faciliteren deze. Bovendien is binnen de huidige RO instrumentaria zoveel ruimte, dat een bestemmingsplanwijziging lang niet altijd nodig is. Als je als gemeente bereid bent hier de ruimtes in op te zoeken, is er veel mogelijk. Als je als gemeente voldoende belang hebt bij een transformatie, kan deze snel gerealiseerd worden.

8. Op welke manier gaan jullie als gemeente om met aanvragen voor kantoortransformaties? Welke 'route' volgt een dergelijk project en in hoeverre is er sprake van een andere aanpak dan bij reguliere bouwprojecten?

Als ondernemers hun huiswerk goed doen, zijn er zeker kansen. De markt gaat wel door en weet snel haar weg te vinden in nieuwe omstandigheden. Er zijn ondernemers die hebben gekeken naar de mogelijkheden van hun pand binnen het vigerende bestemmingsplan. Als zij daarbinnen blijven, kunnen ze via de reguliere omgevingsvergunning snel aan de slag. Zo zijn er mogelijkheden om bijzondere doelgroepen te huisvesten. Dit is enerzijds een kans om de leegstand terug te dringen, maar wordt door sommige afdelingen van de gemeente nog vaak als bedreiging gezien. Men is bang een stuk regie op de ruimtelijke ordening te verliezen.

Bij een project buiten het bestemmingsplan komt de ondernemer in principe eerst in contact met mij de accountmanager. Die brengt het initiatief in een multidisciplinair team met allerlei functies aan tafel. Daar komt een advies uit. Bestuurlijk kan het mogelijk voor elkaar gemaakt worden, zeker bij lastige functies als wonen in werkgebieden kan het voor wat discussie zorgen. De accountmanager maakt zich er hard voor om eea mogelijk te maken. Een pilot is echt geen verkeerd idee, maar dat is niet alleen de verantwoordelijkheid van de accountmanager.

9. Kijkend naar de rol die jullie tot dusverre hebben vervuld, wat zijn de praktijkervaringen tot nu toe?

Die zijn goed. Door de actieve houding en kennis van de markt zijn belangrijke werkgevers naar Zwolle gehaald en binnen Zwolle behouden. Voorbeelden zijn de komst van de politie, het distributiecentrum van Wehkamp en het behoud van RoyalHaskoning voor de regio. Grote partijen die zorgen voor forse afnames van vierkante meters en dito werkgelegenheid.

10. Volgens literatuuronderzoek heeft de gemeente een cruciale rol in transformatieprojecten. Hoe kijken jullie hier tegenaan?

Helemaal mee eens. Gezien de ruimtelijke instrumentaria is de gemeente onmisbaar in het proces. Hierin kunnen zeker nog optimalisaties doorgevoerd worden, maar onze actieve rol hierin is goed.

Toekomstige/gewenste situatie

11. Kijkend naar de praktijkervaringen uit vraag 9, wat gaat goed en wat zou anders of beter kunnen?

De actieve aanpak van de markt werkt goed. Zoals besproken zou er een betere regionale afstemming kunnen plaatsvinden met regie vanuit de provincie. Ook moet er duidelijkheid zijn bij transformaties naar wonen over de eventuele strijd met woningcontingenten. Daarnaast is de ambtelijke organisatie regelmatig wat terughoudend bij initiatieven en marktontwikkelingen, uit angst regie te verliezen op de ruimtelijke ordening. Daardoor lopen we ook mooie kansen mis, het loslaten van regie betekent niet per definitie dat de ruimtelijke ordening een chaos wordt. Het bedienen van nichemarkten kan daardoor beter.

12. Hoe zou jullie gemeentelijke rol in kantoortransformaties moeten zijn?

Onze huidige rol sluit goed aan bij de wensen van de stad. Accountmanagement, acquisitie en netwerken is een goede strategie. We gaan steeds meer naar een netwerkeconomie. En we moeten ons de tijd gunnen dat de markt ook z'n werk doet. Het afboeken van kantoren op de slechtste locaties in de stad gaat wel gebeuren, maar heeft nog tijd nodig. Neem ook die tijd en wil niet te snel alles oplossen, meebewegen met de markt is cruciaal. Efficiënter werken als overheid door samenwerking tussen gemeentes en echte regionale afstemming. Gaat over bestuurstermijnen heen, geen politieke lading hierin. Het kantorendossier is nou eenmaal niet erg sexy!

Interview met Saskia Mulder, Adviseur Economie bij de gemeente Deventer

1. Wat is jullie visie op kantorenleegstand?

De gemeente is gestart met het in kaart brengen van de daadwerkelijke problematiek binnen de gemeente. Hierbij worden drie kantoorlocaties onderscheiden: Het stationsgebied/centrum, de Zutphenseweg en het Hanzepark. Per locatie zie je dat er verschillende doelgroepen en functies naar iedere locatie trekken, ze hebben (mede daardoor) ook ieder een ander toekomstperspectief.

Centraal staat wel ons vertrekpunt dat de kantorenleegstand in principe een probleem van de markt is. Eigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor de exploitatie van hun pand, dit is in beginsel geen gemeentelijke opgave.

2. Hoe is jullie gemeentelijke rol vormgegeven en hoe wordt deze nu ingevuld?

De gemeente wil zich niet te actief bemoeien met de aanpak van de leegstand. De ervaring uit het verleden leert dat het risico dan optreedt dat partijen achterover leunen en van de gemeente verwachten dat zij het probleem wel oppakt.

De gemeente bemoeit zich wel actief in het planologisch kader. We faciliteren en gaan in gesprek met partijen. De basis is dat partijen met ideeën/wensen over hun kantoorpand welkom zijn bij de

gemeente om te kijken naar de (on)mogelijkheden. De deur staat open, maar ze moeten zelf initiatief nemen.

Je ziet bijvoorbeeld bij het Hanzepark dat ondernemers wel zelf komen om samen te bespreken wat kan en wat mogelijk is. Dit is ook een rol waar de toegevoegde waarde ligt van de gemeente

3. Hoe ziet de problematiek in de centrumlocatie eruit?

Het centrum kent in m² geen grote problematiek, de leegstand valt hier relatief mee. Het belang van de gemeente voor deze locatie is echter groot: voor de historische binnenstad en het functioneren van de economische structuur is terugdringen van de leegstand urgent. Daarom hebben we hier, in tegenstelling tot ons oorspronkelijke vertrekpunt, gekozen voor een actieve en initierende rol. We hebben in samenwerking met de STEC groep een aanpak ontwikkeld waarbij de STEC groep actief eigenaren/ondernemers benadert om de toekomstwaarde en mogelijkheden voor hun pand te onderzoeken. Van daaruit is het de bedoeling dat er initiatieven voor aanpak of transformaties zullen ontstaan. De verwachting is wel dat de kantoorlocaties binnen het centrum ook deze functie zullen houden vanwege hun aantrekkelijke locatie. De aanpak loopt nog, dus we hebben nog geen concrete resultaten.

4. Is er sprake van samenwerking rondom dit dossier met andere gemeentes?

De leegstandsproblematiek is op dit moment minder actueel door andere actuele dossiers. Ten tijde van de opstelling van de structuurvisie en het marktonderzoek is er echter wel veel contact geweest met andere gemeentes en de provincie Overijssel. De provincie had hierin een initiërende rol om kennisdeling te stimuleren, vanuit die hoedanigheid is er intensief overleg geweest over dit dossier en de aanpak. Kennisdeling werkt hierin zeker stimulerend en dit is als zeer prettig ervaren.

Gebruik maken van elkaars methodes is minder actueel, de gemeente wordt momenteel zelf veel benaderd over de aanpak en methode. Kijkend naar de winkelleegstand is de ervaring dat een functie als gebiedsmanager heel stimulerend kan werken voor het gebied. Op Hanzeland zit een makelaar die steeds nieuwe en innovatieve concepten bedenkt voor de verhuur van panden. Dergelijke bevlogen ondernemers doen veel voor een werklocatie.

5. Kijkend naar de actieve of reactieve rol die jullie tot dusverre hebben vervuld, wat zijn de praktijkervaringen tot nu toe?

De koers die we als gemeente hebben uitgezet en de keuzes die we gemaakt hebben ten aanzien van de verschillende kantorenlocaties worden wel op de proef gesteld. Als gemeente moet je bij je keuze blijven, ondanks een (mogelijke) andere politieke koers en dat kan best lastig zijn. Bovendien betekent het dat je soms 'nee' moet verkopen aan ondernemers die een initiatief hebben, omdat we als gemeente een andere visie op de toekomst van de locatie hebben. De problematiek bij eigenaren is gewoon groot, dus dat is niet altijd even makkelijk.

In het centrum zie je dat de leegstand relatief meevalt, op dit moment blijft de kantorenfunctie in leegstaande objecten wel in stand. Als het huidige gemeentekantoor straks vrijkomt, circa 10.000 m² groot, dan is het wel afwachten hoe dat ingevuld gaat worden. De locatie is top, dus dit kan nieuwe huurders wel aantrekken.

6. Hoe zou de gemeentelijke rol in de kantorenleegstand moeten zijn?

Precies zoals deze nu is vormgegeven. De huidige aanpak werkt goed en geeft geen aanleiding om deze te veranderen. Afhankelijk van de ontwikkeling van de problematiek kan de rol van de gemeente mogelijk minder actief worden, maar vooralsnog handhaven we ons beleid hierin. Dus actief in gebieden met een hoge urgentie en reactief op de andere gebieden.

Interview met Rob Marsch, Adviseur Economie & Werk gemeente Enschede

Huidige situatie

1. Wat is jouw visie op de kantorenleegstand binnen de gemeente?

De kantorenleegstand in Enschede zal naar verwachting de komende jaren nog wel groeien en problematisch blijven. Rondom het centrum staan enkele grote panden leeg en die zullen naar verwachting ook wel leeg blijven staan. De (politieke) focus ligt momenteel echter bij de problematiek rondom de winkelleegstand; hierdoor is de kantorenleegstand naar de achtergrond verdwenen en heeft minder urgentie momenteel.

2. Hoe zien jullie je rol in kantoortransformaties en hoe is jullie gemeentelijke rol vormgegeven en ingevuld?

We zien de kantorenleegstand primair als probleem van de markt (eigenaren/beleggers). De afgelopen jaren is er door hen veel geld verdiend aan de kantorenontwikkeling en ze zijn zelf verantwoordelijk voor de exploitatie van hun pand(en). Bovendien heeft de gemeente zeer beperkte sturingsmiddelen om hierin te acteren.

Dit betekent dat we in beginsel een faciliterende rol hebben. We zijn flexibel in de nieuw binnenkomende plannen, maar feitelijk ligt de behandeling van de leegstand meer in de ruimtelijke ordening (als afdeling). We wachten totdat de markt zelf met een transformatie-initiatief komt en willen dan meewerken/meedenken.

In het verleden hadden we een actievere rol. We benaderden partijen zelf en probeerden ze te verbinden om zo de kantorenleegstand terug te dringen. Na de laatste gemeenteraadsverkiezingen is er echter het nodige veranderd, PvdA zit bijvoorbeeld niet langer in het college. Dit heeft een wezenlijke impact op onze rol. We zijn meer reactief geworden. Belangrijk hierin is ook dat Enschede een gemeente is met weinig financiële middelen, dus er moeten keuzes gemaakt worden waar wel en niet in geïnvesteerd wordt. Mede daardoor is ervoor gekozen om minder prioriteit te geven aan dit dossier.

Verder is de aanpak ook afhankelijk van de locatie van de leegstand. De centrumpanden hebben onze prioriteit, het beleid van Enschede is sowieso sterk gericht op de (kwaliteit van) de binnenstad. De kwaliteit van het centrum heeft prioriteit. Daarnaast zijn locaties aan de invalswegen belangrijk.

3. Hoe ziet de problematiek in het centrumgebied er uit?

In (eigenlijk meer rondom) het centrum staan enkele grote kantoorpanden leeg. Deze panden zijn samen gelijk verantwoordelijk voor het gros van de leegstand in het centrum gezien hun oppervlakte. Ze zijn veelal (sterk) verouderd en de kans dat ze weer als kantoor worden ingezet, is klein. Kantoorgebruikers zoeken dan naar nieuwere, duurzamere huisvesting. Deze panden zullen zeker nog wel enige tijd leeg staan, maar op langere termijn is de verwachting dat hier wel een oplossing voor komt. Veelal kampen de eigenaren nog met (te) hoge boekwaardes waardoor een business case voor transformatie niet sluitend te krijgen is. Pas als dit financiële aspect is opgelost/aangepakt, is er ruimte voor transformaties.

4. Kijkend naar de rol die jullie tot dusverre hebben vervuld, wat zijn de praktijkervaringen tot nu toe?

De boekwaardeproblematiek is veelal de bottle neck in haalbaarheidsstudies voor transformaties. Dit zien we onder andere bij de haalbaarheidsstudies voor de centrumpanden die tot dusverre zijn uitgevoerd.

Verder zie je ook wel enkele initiatieven vanuit marktpartijen van de grond komen. Zij zoeken veelal ook naar financiële bijdragen door het aanschrijven van de provincie, de HMO of andere subsidiemogelijkheden.

De programmatische ruimte in Enschede is zeer beperkt. Dit vormt tot nu een even grote barrière als de financiële opgave. Iedere eigenaar/belegger met transformatie ideeën zal op zoek moeten naar nichemarkten en dat kan dan een oplossing bieden voor een specifiek pand. Gezien de kleine vraag naar wonen of andere commerciële functies kan dit niet op meerdere panden/locaties worden toegepast, simpelweg omdat de vraag er niet is. Dit betekent maat werk per pand. Partijen houden elkaar daarom ook goed in de gaten. Loopt er een initiatief voor een transformatie naar een andere functie, dan wachten andere partijen af hoe het loopt voordat ze verder gaan met hun eigen plannen.

5. Is er sprake van samenwerking rondom dit dossier met andere gemeentes in Overijssel?

De gemeente Enschede heeft haar structuurvisie rondom kantorenleegstand vormgegeven met de andere vier gemeentes binnen de Netwerkstad Twente (Almelo, Hengelo, Borne, Oldenzaal). Centraal staat dat we in principe geen nieuwe m² toevoegen aan de markt en dat we gezamenlijk bespreken hoe we omgaan met leegstand. Er vindt regionale afstemming plaats over de programmering en ruimtelijke plannen. De afstemming met Zwolle of Deventer is er niet, dit is lastiger door de grotere afstand en andere marktomstandigheden in deze twee steden. De vergelijking voor nieuwe initiatieven binnen Twente is niet makkelijk te maken omdat Enschede bijvoorbeeld een studentenstad is. Wel wordt binnen de Netwerkstad Twente een pilot gedraaid met de Stec-groep om de haalbaarheid van transformaties te onderzoeken. Een vergelijkbare pilot loopt ook in Deventer, maar hierover wordt verder geen informatie uitgewisseld.

Toekomstige/gewenste situatie

6. Kijkend naar de praktijkervaringen uit vraag 5, wat gaat goed en wat zou anders of beter kunnen?

Het college heeft de ambitie uitgesproken om 20.000 m² kantoor uit de markt te onttrekken, maar dit is makkelijker gezegd dan gedaan. Zonder geld of sturingsmiddelen is dit nagenoeg onmogelijk, omdat panden niet in eigendom zijn van de gemeente. De focus zou moeten liggen op de problematiek die de leegstand veroorzaakt en die onze kerntaak als gemeente raakt: het beïnvloedt de kwaliteit en leefbaarheid van een wijk of locatie. Als die problematiek zich voordoet, moet je hier als gemeente op acteren. Dit betekent het erkennen van de problemen en formuleer waar het probleem zit. Maak hier dan beleid op en kijk naar praktische oplossingen.

7. Hoe zou jullie gemeentelijke rol in kantoortransformaties moeten zijn?

De rol die we nu gekozen hebben, past bij onze nieuwe rol als gemeente. Onze positie als gemeente zit vooral in het meewerken bij initiatieven en het faciliteren van marktpartijen waar nodig. We moeten als overheid sowieso terug naar een faciliterende rol. Als gemeente moet je geen kartrekkersrol meer willen vervullen in dit soort projecten en trajecten, dit moet je aan marktpartijen overlaten. Vroeger is er veel geld verdiend aan het ontwikkelen van kantoorprojecten, maar hier ligt niet onze kerntaak.

Belangrijk hierin is ook dat de impact van de leegstand in het centrum beperkt is, er zijn geen grootschalige ongewenste invloeden in de directe omgeving. Gezien de gemeentelijke focus op andere zaken is onze reactieve rol dus prima.

II: Interviewverslag Provincie Overijssel

Interviewverslag Annemiek Bronsema, afdeling Ruimtelijke Economie palet werklocaties, Provincie Overijssel

1. Wat is de visie van de provincie op de kantorenleegstand in Overijssel?

Op dit moment is er net een nieuw coalitieakkoord naar aanleiding van de recente verkiezingen. In het nieuwe akkoord wordt wel gesproken over leegstand, maar daarbij gaat het voornamelijk over werklocaties (winkels en kantoren) en het belang van een vitale binnenstad. Op dit moment wordt gewerkt aan een ambtelijke inventarisatie van de leegstand, waarbij ook wordt gekeken naar maatschappelijk vastgoed en bedrijventerreinen. Daarna gaan we kijken hoe we daar als provincie mee om willen gaan en wat onze rol is.

Uitgaand van bestaand beleid is het een erkend probleem, maar niet alle leegstand zien we gelijk als provinciaal belang. Als er een belang van de provincie in het gedrang komt, acteert de provincie wel actiever. Voorbeelden zijn gebiedsontwikkelingen, zoals Hanzeland in Zwolle waarbij de provincie investeert vanuit haar rol met betrekking tot het openbaar vervoer. Een leegstaand kantoor dat een gebiedsontwikkeling dwars zit kan door de HMO opgepakt worden. Daarnaast hebben we onze instrumentaria in de ruimtelijke ordening.

Het percentage leegstand van winkels is veel kleiner dan kantoren, maar de winkels vallen de burger meer op. De actualiteiten zijn wel heel grillig, soms komt er ineens een grote kantoorlocatie in het centrum leeg waardoor de procentuele leegstand in het centrum enorm stijgt, dat geeft dan een vertekend beeld.

De provincie heeft zelf verder niet veel onderzoek naar gedaan naar de leegstand per stad of binnenstad. De cijfers die er nu zijn geven soms al enorme verschillen, dus een eenduidige waarheid is niet te vinden. Uitgangspunt is daarom wel dat er geen nieuwe m² toegevoegd wordt. Als je bij moet bouwen prima, maar dan gaat er elders wat weg.

2. In hoeverre werken jullie samen met andere provincies aan dit probleem? Of maak je gebruik van elkaars maatregelen/instrumentaria?

Je ziet dat stedelijke problematiek steeds meer in breder verband wordt besproken en aangepakt. De provincies hebben vanuit het Interprovinciaal Overleg (IPO) samen met andere partijen het kantorenconvenant ondertekend in 2012, waarbij daarnaast ook de Neprom en IVBN aangehaakt zijn. Bij het convenant over bedrijventerreinen waren de ondertekenende partijen alleen nog overheidspartijen. Naast het IPO is dit convenant ondertekend door het Rijk en de VNG. De Retailagenda is zelfs door private partijen zelf geïnitieerd en hier haken overheden op aan. Wat dat betreft gaat de samenwerking en aanpak dus vaak verder dan alleen de provincies.

We werken aan dit dossier ook samen als provincies, maar gebruiken elkaars instrumentaria niet een op een. We hebben een werkgroep van het IPO over kantoren (werklocaties) en we voorzien in kennisdelen. Provincies zoeken elkaar wel op, maar zijn lastig onderling te vergelijken. Je kunt ergens kennis van nemen, maar een oplossing of maatregel is niet zomaar een op een toepasbaar in onze eigen provincie. Alleen al door een andere samenstelling van het college ontstaat een andere situatie met een ander akkoord. Bovendien is de problematiek overal anders.

Ook onze eigenschappen als provincie spelen een rol. Overijssel heeft niet alleen een grootstedelijk netwerk maar ook veel plattelandsgemeentes, waar Utrecht bijvoorbeeld bijna alleen maar grootstedelijk gebied is. In het noorden is het nog weer anders, Groningen heeft bijvoorbeeld één grote kern en hoe verder je van Groningen af komt, hoe rustiger het wordt. Gelderland heeft veel meer officiële regio's, met in iedere regio een grootstedelijke kern en kleinere gemeentes erbij. Wij

hebben geen officiële vaststaande regio's zoals Gelderland. Daarbinnen hebben we weer verschillende kernen, subregio's etcetera. Dat is onze eigenheid en bepaalt ook ons beleid en onze koers als provincie. Dat is dus maatwerk per provincie. Instrumentaria zijn dus niet altijd toepasbaar in andere provincies. Het is een soort snoepdoos, je haalt eruit wat je past en de rest laat je liggen. De rol van de provincies in het westen van het land is daarnaast ook anders. Overijssel heeft een veel meer regisserende rol dan de provincies in het westen. Wij zijn verbindende partij tussen verschillende stedelijke regio's.

Een ander verschil is ook de bestaande marktomstandigheden. In Amsterdam zijn bijvoorbeeld veel buitenlandse beleggers actief, in Overijssel niet. Dit geeft een andere dynamiek. In het westen is daardoor de rol van de provincie anders. De gemeente Den Haag gebruikt de provincie bijvoorbeeld niet als lobby, die zijn zelf sterk genoeg om hun belangen onder de aandacht te brengen. Kleine gemeentes in Overijssel doen juist vaker een beroep op de provincie.

3. Op de site staan diverse subsidiemogelijkheden die de provincie inzet. Welke instrumentaria en/of beleid etc hebben jullie nog meer ter beschikking?

Ons instrumentarium is gericht op samenwerking tussen gemeentes, maar we dwingen het niet keihard af. De afspraken die we maken zijn per gemeente verschillend. Wij proberen met kennisdeling wel alle 25 gemeentes te betrekken, maar sturen niet in de oplossingen of beleidslijnen.

Onze ruimtelijke ordeningsinstrumentaria gaan alleen op bij nieuwe bestemmingsplannen. De m² kantoren die al bestemd zijn daar kunnen wij vanuit de ruimtelijke ordening en onze sturingsfilosofie niet veel invloed op uitoefenen. Veel gemeentes kampen nog met oude plannen en toegezegde vergunningen etc, ook het gemeentelijk grondbeleid speelt hierbij een rol. Het gaat soms om de effectuering van plannen van 2006, een besluit van de overheid is dan al jaren geleden genomen en nu pas wordt bijvoorbeeld daadwerkelijk met de bouw gestart. Het is niet uit te leggen aan je burgers dat je in eens niet meer meewerkt of je besluit terugdraait, dus als provincie bemoeien we ons daar niet mee. We hebben ook subsidie instrumenten voor pilots en proceszaken. De HMO kan bij plannen van provinciaal belang acteren. De subsidie instrumentaria zijn voor alle 25 gemeentes in de provincie, ook het kennisdelen richten we op alle gemeentes.

4. Wat is jullie huidige rol en welke rol zou de provincie moeten hebben in deze problematiek?

Provincie heeft een faciliterende rol, tenzij het neerkomt op het wettelijk ruimtelijk instrumentarium of een provinciaal belang. Daarmee hebben we een procesrol als provincie. Subsidies voor kantoorlocaties zorgen er wel voor dat er initiatieven van de grond komen. Hierbij zijn het soms ook langdurige trajecten die veel tijd en geld kosten. Onze rol past daarmee ook bij onze actualiteiten (zie ook vraag 2).

5. De rol van gemeentes is, volgens diverse marktpartijen, cruciaal in de slagingskansen van kantoortransformaties. Hoe zou de gemeentelijke rol moeten zijn in jullie optiek?

De gemeente heeft een cruciale rol om te kijken (veel meer taken dan de provincie ihkv vergunningen etc) hoe je zo optimaal mogelijk kunt faciliteren. Snel schakelen in je apparaat, wat is mogelijk en wat niet en vooral ook waarom wel of niet. De provincie heeft wel een mening maar laat het over aan de gemeentes zelf. Ondernemers vinden het vaak wel heel prettig dat ze bij initiatieven gelijk een groep mensen vanuit verschillende perspectieven aan tafel hebben om initiatieven te toetsen. Als gemeentes zich faciliterend en opstellen, dan kun je lange procedures voorkomen en versnellen waar nodig.

6. Op welke manier ondersteunen jullie gemeentes bij de aanpak van kantorenleegstand?

We stimuleren het kennisdelen actief. Van elkaar leren onderling is niet altijd even makkelijk, omdat de plaatselijke situatie en de markt heel anders kan zijn. Maar de subsidieregeling vanuit de provincie zorgt er wel voor dat de projecten een podium krijgen om te laten zien wat wel en niet werkt, om zo

kennis te delen en gezamenlijk problematiek aan te pakken. We hebben daarmee ook een inspirerende functie als provincie om wel te informeren en lessons learned te faciliteren. Zo kunnen we andere partijen laten inzien wat werkt en wat ze er wel en niet mee kunnen.

7. Welke goede- en verbeterpunten zien jullie in de gemeentelijke rol op dit moment?

In Overijssel zijn de drie stedelijke netwerken al sterk verschillend. Zwolle is echt actief, zit aan de voorkant van het traject en benadert partijen zelf ook actief. Zwolle is daarentegen ook de grootste stad met de grootste problematiek op dit gebied, dus dat ze actiever zijn is ook wel logisch. Deventer en Enschede hebben een meer afwachter houding. Wel hebben alle drie de gemeentes een nota opgesteld rondom het probleem van de kantorenleegstand. Deventer kiest ervoor om bedrijventerreinen, kantoren en winkels samen te nemen. Zwolle heeft een aparte kantorenvisie en de Netwerkstad Twente, waar Enschede onderdeel van is, heeft gezamenlijk een visie opgesteld. Elke stad is anders en heeft haar eigen beleid.

De provincie bemoeit zich verder niet met de gemeentelijke aanpak. We faciliteren gemeentes en de HMO kan soms projecten vlottrekken, maar verder moeten gemeentes zelf de regie oppakken.

8. Hoe zou de gemeentelijke rol moeten zijn in jullie optiek?

De drie stedelijke netwerken zijn alle drie sterk verschillend. Zwolle is echt een knooppunt van noord en oost, hier zitten ook hoofdkantoren van grote bedrijven en de woningmarkt is in trek bij mensen die vanuit het westen komen. Zwolle is ook nog een groeistad, ze kent een sterke bewonersgroei en is ook in ontwikkeling. Enschede zit zo strak tegen de Duitse grens aan, dat dit een belangrijke factor is in de markt. Bovendien is de economische situatie daar anders evenals de woningmarkt. Zo is Enschede een studentenstad, wat ze wel een uniek karakter geeft. Deventer tenslotte is de kleinste van de drie, van origine een handelsstad. Zij kampt ook met leegstand door de verhuizing van de gemeente en het vertrek van enkele ministeries. Dan loopt de leegstand ineens hard op.

Door de verschillende eigenschappen van de steden is een eenduidige rol niet te formuleren. Zoals eerder aangegeven kan een gemeente heel veel doen in het soepel laten verlopen van processen en (vergunning)trajecten. Faciliterend optreden en snel handelen zijn dan belangrijk. Maar verder zie je per stad sterke verschillen. Zwolle is dus erg actief en treedt ook zelf op als initiërende partij. Ze verbinden verschillende partijen in het transformatieproces en treden op als kartrekker. Deventer en Enschede zijn wat afwachter en faciliteren meer. Iedere gemeente moet een aanpak kiezen die past bij de problematiek in haar stad.

De aanpak per gemeente is sowieso sterk verschillend. In sommige gemeentes zijn mensen fulltime bezig met kantorenleegstand. Sommige gemeentes hebben een batterij aan expertise en mensen vrijgemaakt voor de problematiek, daar waar andere gemeentes het 'erbij' moeten doen. Het belang van gemeentes is ook afhankelijk van de plek waar de leegstand zich bevindt. Binnenstedelijk is urgenter dan leegstand op kantorenlocaties, die minder invloed heeft op de leefbaarheid of kwaliteit van de binnenstad.

Belangrijk in het dossier is dat gemeentes zeker niet (alleen) probleemeigenaar zijn. Een initiatiefnemer voor een kantoortransformatie moet goed ontvangen en gefaciliteerd worden, maar verder hoeft een gemeentelijke rol niet te gaan. Expertise kun je eventueel inhuren als je een gezamenlijk probleem hebt met de eigenaar. De moet je bestuurlijke instrumentaria goed inzetten en kijken waar je je procestijden kunt verkorten, maar je hoeft als gemeente zeker niet het probleem op je te nemen. Private partijen hebben zelf het grootste belang en de sense of urgency. Het probleem zet met name echt in de markt!

9. In hoeverre speelt de Rijksoverheid een rol in de aanpak van kantorenleegstand?

De Rijksoverheid heeft wel de nodige initiatieven genomen, maar treedt met name op als faciliterend orgaan en wetgever. Het expertteam kantoortransformaties is door de overheid in het leven geroepen om gemeentes te faciliteren, maar moet nu ook op eigen kracht verder. Verder richt de overheid zich met name op kennisdeling, maar de ervaring is wel dat het ontsluiten van de kennis

wel lastig is. De symposia zijn er talloos, maar je moet de kennis op een andere manier ontsluiten voor een optimaal gebruik. Overall is de overheid dus faciliterend bezig en echt wel op afstand, zonder betrokkenheid bij lokale (markt)omstandigheden.

III: Interviewverslagen praktijkprojecten

Verslag interview Danny Louwerse, voormalig programmamanager Almere Haven, Gemeente Almere

1. Wat is jullie visie op de kantorenleegstand binnen de gemeente?

De gemeente Almere heeft op een vernieuwende wijze gewerkt aan een visie voor het centrumgebied. Met partners uit de stad is gekeken naar een optimaal programma. Door middel van flexibele bestemmingsplannen is optimale ruimte gecreëerd voor initiatieven vanuit zowel de gemeente als marktpartijen. Zo is in een vroeg stadium zoveel mogelijk ruimte gegeven om een gevarieerd woonmilieu en programma in het centrumgebied te realiseren. Dit huiswerk zorgt ervoor dat de gemeente slagvaardig is en dat initiatiefnemers voor transformaties weten wat de (on)mogelijkheden zijn.

In principe is de visie verder dat het centrum zo optimaal mogelijk ingezet moet worden om een prettige verblijfsplek te worden voor verschillende doelgroepen. Daarvoor is het van belang om niet gelijk nieuwbouw toe te voegen, maar de bestaande ruimte eerst goed in te vullen. Dat betekent dat de terugdringing van leegstand voorrang krijgt boven nieuwbouwplannen. Soms zijn er ook initiatieven waarbij leegstaand vastgoed wordt gesloopt voor nieuwbouw, dat is natuurlijk helemaal een optimale invulling.

2. Hoe is jullie gemeentelijke rol in transformaties vormgegeven en op basis van welke informatie/uitgangspunten?

Qua centrum ligt het zwaartepunt dus aan de voorzijde; door het opstellen van een heldere visie die ook gedragen wordt door onze samenwerkingspartner doen we een belangrijk stuk voorwerk en creëren we ruimte voor initiatieven vanuit de markt. Hierin vervult de gemeente dus een samenwerkende rol.

Daarna wordt de rol significant kleiner; daar proberen we zoveel mogelijk gebruik te maken van de standaard RO-procedures en werkwijzes voor een vlotte afhandeling. Daar is de rol meer faciliterend.

3. Hoe vullen jullie je rol op dit moment in?

Het begint bij de formulering van een heldere visie. Hierbij hoort maximale vrijheid in het bestemmingsplan, dit gaat zelfs zo ver dat er op blokniveau ruimte is gecreeerd. Na vaststelling van dit plan is helder welk toekomst programma voor het totale centrum is voorzien en welke programmatische ruimte dit biedt. Voor ondernemers/eigenaren van vastgoed is het helder welke (on)mogelijkheden er zijn voor hun pand.

Daarna zijn we faciliterend en volgen we de gebruikelijke RO-procedures. In veel gevallen is alleen het indienen van een omgevingsvergunning nodig, doordat het bestemmingsplan al passend is. Hierdoor wordt de looptijd van een project aanzienlijk verkort.

4. Op welke wijze is door jullie geacteerd in het transformatieproces rondom het pand De Hulk?

De Hulk is onderdeel van een samenwerking met De Alliantie. Almere Haven moest een kwalitatieve impuls krijgen en een gevarieerder woonmilieu. Doordat De Alliantie veel vastgoed in het centrum van Almere Haven bezat, waren zij de aangewezen samenwerkingspartner in dit project. Op bestuursniveau is in samenwerking een visie op het gebied geformuleerd; hierbij hoorden drie

panden die aangepakt zouden worden als interventie. De Hulk was hiervan het eerste project. Dit pand is, als onderdeel van de totale visie en aanpak van Almere Haven, aangekocht door De Alliantie in 2008 om tijdelijk ingezet te worden als creatieve broedplaats. Doordat het pand een tijdelijke bestemming hiervoor kreeg, was bekend dat dit pand op korte termijn getransformeerd zou worden.

5. Welke rol hebben jullie hierin vervuld?

Met De Alliantie is een totale visie voor Almere Haven opgesteld. Hierin zijn afspraken gemaakt over wie welke investeringen zou doen en welk programma wenselijk zou zijn. Dit voortraject was intensief en zorgde ervoor dat de verschillende projecten die hierbij hoorden ook vlot uitgevoerd konden worden.

6. In hoeverre is jullie rol gedurende het proces gewijzigd?

In het voortraject lag zoals gezegd het zwaartepunt qua inzet van mensen, kennis en middelen. Na afronding van de visie en bijbehorende werkafspraken met De Alliantie is de rol van de gemeente significant kleiner geworden; de reguliere procedures konden gevolgd worden en een gemeentelijk projectteam was niet nodig. In de uitvoering en concrete planvoorbereiding is het dus zo lean mogelijk aangepakt.

7. Welke middelen hebben jullie ingezet (informatie, deskundigheid, wetgeving, geld etc)? En op welke wijze?

Vooraf de inzet van deskundigheid, informatie en behandeling van procedures. De bestemmingsplannen zijn zo flexibel mogelijk ingericht. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over de openbare ruimte: de gemeente en de Alliantie zouden dit in eerste instantie samen realiseren. Door enkele tegenvallers aan de kant van de Alliantie heeft de gemeente besloten dit deel voor haar eigen rekening te nemen. Uiteindelijk is dit, door het slim combineren van diverse bestekken, binnen de normale begroting uitgevoerd zonder gebruik van extra budgetten.

8. Welke rol vervulden de andere (belangrijkste) actoren in het proces?

De Alliantie was zoals gezegd de belangrijkste andere actor in dit proces. Zij waren als vastgoedeigenaar initiatiefnemers voor de planvorming en uitvoering van de transformatie.

9. Waarom is dit project succesvol te noemen?

- Het voorbereidingstraject was intensief maar zorgde voor een vlotte fase van planontwikkeling en uitvoering
- Het bestemmingsplan is samen voorbereid en vooraf geregeld; hierdoor was voor de daadwerkelijke transformatie alleen een omgevingsvergunning nodig
- Door de intensieve samenwerking met De Alliantie werd een gedragen plan ontwikkeld waar een sterke visie aan ten grondslag lag
- De aanpak van De Hulk zorgde voor een kwalitatieve impuls van het gebied en voor een gevarieerder woonmilieu in Almere Haven
- De samenwerking met De Alliantie verliep prima, er was sprake van een goede vertrouwensrelatie

10. Wat verliep goed en wat kon beter in het afgeronde project?

Zie vraag 9 voor de positieve resultaten. Verbeterpunten zijn er zo niet te noemen. In navolging van De Hulk is nu het pand Corrosia door De Alliantie getransformeerd van kantoorruimte naar cultuurvoorzieningen en woningen. Dit is de tweede interventie die voorbereid was in de gezamenlijke visie en wederom een succes!

11. Hoe zag de business case rondom dit project eruit? Op welke wijze werden kosten, baten en risico's verdeeld over de actoren?

Basisverdeling: De Alliantie pakt het vastgoed aan inclusief rekening en risico's. De gemeente blijft bij haar primaire rol en pakt de openbare ruimte op. Ook hierin weer een lean proces.

12. In hoeverre hebben jullie als gemeente een cruciale rol in deze projecten gespeeld?

De rol van de gemeente is in die zin cruciaal dat een positieve grondhouding noodzakelijk is voor de slagingskans van het project. De bereidheid tot investering in de openbare ruimte vanuit onze kant droeg hier ook zeker aan bij. Hierdoor kun je als partijen een geheel gebied een goede impuls geven. Deze totale aanpak is zeker een succesfactor. Niet alleen uitstralen dat je iets doet, maar ook je daadkracht laten zien.

13. Welke adviezen zouden jullie willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

- Zorg voor een goede invulling/opvulling van de ruimtes in bestaand gebied en creëer ruimte voor bijvoorbeeld woningbouw. Wees helder over je gewenste programma in het gebied.
- Flexibele bestemmingsplannen bieden veel kansen en mogelijkheden om je leegstand te bestrijden. Betrek marktpartijen hierbij voor draagkracht. Wees niet bang voor de (programmatische) ruimte hierin; de markt komt alleen met reële vragen en invullingen!
- Het realiseren van een divers programma met veel levendigheid en gemengde (woon)milieus is een echte kans voor je centrumgebied.
- Door vooraf een heldere visie op te stellen, is het voor vastgoedeigenaren en andere marktpartijen helder wat je wel en niet wilt. Dit schept duidelijkheid en kan tot diverse impulsen in het gebied leiden. De markt kan hiervoor zelf initiatief nemen, zodat je als gemeente een passende rol pakt en niet gelijk als kartrekker op hoeft te treden.

Interviewverslag Marcel Grootenboer, projectleider, De Alliantie

1. Op welke wijze is door jullie geacteerd in de rol van het transformatieproces rondom de locatie (De Hulk of het Cito-pand)?

De Alliantie was in dit project initiatiefnemer en trad op als zowel eigenaar als investeerder en toekomstig verhuurder.

2. Welke rol hebben jullie hierin vervuld?

Binnen het project was de Alliantie kartrekker. Het gehele ontwikkel en realisatieproces is aangestuurd en vormgegeven door de Alliantie.

3. In hoeverre is jullie rol gedurende het proces gewijzigd?

Niet, deze bleef gelijk.

4. Welke rol vervulden de andere (belangrijkste) actoren in het proces?

Deze waren niet van toepassing. De enige andere partij was de architect, maar er was verder geen sprake van andere actoren.

5. Hoe heeft de gemeente geacteerd in dit project?

De gemeente was wel blij met het initiatief. Het centrum van Almere Haven is voor hen wel een belangrijke omgeving waarin meer levendigheid moest komen. Door deze transformatie werd dit zeker beïnvloed. Op bestuurlijk niveau is het project dan ook positief ontvangen. Qua uitvoering (ambtenaren) was dit niet het geval, daar moesten we alleen een concreet voorstel indienen ter toetsing/beoordeling. De gemeente is hierin vrij reactief. Vooraf mogelijkheden rondom het project bespreken of gezamenlijk optrekken is niet aan de orde. Zij vervulde dus alleen een toetsen rol vanuit haar ruimtelijke orderingsopgaven.

6. In hoeverre is de rol van de gemeente gewijzigd gedurende dit project?

De architect van de Alliantie heeft, op verzoek van de Alliantie, ook een schetsontwerp gemaakt voor de openbare ruimte rondom het pand. Hierin waren zowel een parkeerterrein als bestaande busbaan opgenomen. Als de busbaan verschoven zou worden, zou dit een mooie kans bieden voor meer kwaliteit in de openbare ruimte. De gemeente heeft zich hiervoor ingespannen, maar Connexxion wilde als vervoerder niet meewerken.

7. In hoeverre was de rol van de gemeente cruciaal in dit project?

Eigenlijk helemaal niet. De gemeente heeft wat geïnvesteerd in de openbare ruimte, maar conform vooraf vastgestelde budgetten en niet meer dan noodzakelijk. Vanuit de Alliantie is het voorstel gedaan om de openbare ruimte naar een hoger plan te trekken om de verblijfskwaliteit te verbeteren, maar dit is helaas niet uitgevoerd. Belangrijk was bovendien dat er geen bestemmingsplanwijziging nodig was. De transformatie is uitgevoerd dmv een reguliere bouwvergunning. Hierdoor was de rol van de gemeente ook minder belangrijk.

8. Waarom is dit project succesvol te noemen?

Het succes van het project zit in het feit dat een oud en leegstaand pand een goede impuls heeft gekregen en een prettig woongebouw is geworden. De woningen zelf zijn ook goed qua indeling en leefbaarheid. Daarnaast is het pand verduurzaamd en heeft het een GPR score van 8. De verhuur verloopt ook prima, maar dat was conform verwachting omdat er wachtlijsten zijn voor de sociale woningbouw.

9. Wat verliep goed en wat kon beter in het afgeronde project?

De Alliantie heeft veel tijd en energie gestoken in dit project. Het centrum van Almere Haven is een speerpuntgebied. Dit is ook in overleg met de gemeente vastgesteld en samen uitgewerkt. Er wordt door de Alliantie behoorlijk veel geïnvesteerd in dit gebied, dus deze transformatie draagt daar ook echt aan bij.

10. Hoe zag de business case rondom dit project eruit? Op welke wijze werden kosten, baten en risico's verdeeld over de actoren?

De Alliantie was de enige en belangrijkste actor als het gaat om kosten, baten en risico's. Alle drie kwamen ze op het bord van de Alliantie terecht, dus hierin is niet gezamenlijk opgetrokken met bijvoorbeeld een gemeente of derde partij.

11. Welke adviezen zouden jullie willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

Tweeledig advies:

1. Kijk goed naar het mogelijk maken van transformaties en wat daarvoor nodig is in de ruimtelijke ordening. De gemeentes zouden proactiever moeten zijn door bijvoorbeeld een studie van kantoorpanden met huidige bestemmingen te doen, en hier oplossingen voor te ontwerpen om dit binnen de gemeentelijke organisatie qua procedures mogelijk te maken. Binnen de ruimtelijke ordeningsinstrumenten onderzoeken hoe een bestemmingsplan voor een nieuwe functie haalbaar gemaakt kan worden.

2. Wees flexibel en redelijk in de eisen die je als gemeente stelt aan getransformeerde panden. Houd ook rekening met bijzondere doelgroepen, woonvormen en de mogelijkheden binnen de directe omgeving. De parkeernorm is hier een mooi voorbeeld van. Enige flexibiliteit hierin zorgt voor veel meer kansen en een grotere haalbaarheid.

Parallel hieraan is de kwaliteit van de openbare ruimte. De inrichting en aankleding hiervan zijn zeker aanvullend op getransformeerde panden en dragen bij aan de leefbaarheid van de (directe) omgeving. Aan de eigenaar/ontwikkelaar worden veel eisen gesteld als het gaat om de inrichting en aankleding van het perceel, maar de rest van de openbare ruimte staat op een laag pitje. Veelal komt

dit door een gebrek aan financiële middelen, maar je kunt de kwaliteit van het pand wel doorzetten in de omgeving. Hier ligt ook zeker een belang voor de gemeente.

Interviewverslag Sherwin Zandwijken, Projectleider Vergunningen, Omgevingsdienst Arnhem

1. Wat is jullie visie op de kantorenleegstand binnen de gemeente?

Medio vorig jaar is er een transformatieteam (tt) samengesteld.

In dit team zijn alle disciplines die met transformatie te maken hebben (zowel gemeente als omgevingsdienst regio Arnhem: vastgoed, mobiliteit, wonen, vergunningen, ruimte, economische zaken etc), vertegenwoordigt. Het tt heeft een transformatievisie samengesteld (zie bijlage). Daarin is aangegeven waar we wel of geen prioriteit aan geven, wat er van ons (ambtenaren) maar ook van het bestuur (college en de raad) verwacht wordt.

2. Hoe is jullie gemeentelijke rol in transformaties vormgegeven en op basis van welke informatie/uitgangspunten?

De gemeentelijke rol is de laatste jaren verandert van een overheid die vooral regels oplegt, naar een overheid die juist binnen de regels een project mogelijk maakt. Niet meer alleen kijken naar regels en aangeven wat niet kan, maar vooral hoe een ontwikkeling binnen de regels mogelijk is. Dus meer een faciliterende overheid.

3. Hoe vullen jullie je rol op dit moment in?

Verzoeken om transformatie komen via verschillende manieren binnen. Het is juist dan noodzakelijk dat wij van elkaar weten, met welk verzoek eenieder bezig is. 1 keer per maand komen we als tt samen en daar bespreken we de binnengekomen initiatieven en de mogelijke nieuwe ontwikkelingen. Tevens hebben wij ook een zgn quickscan procedure opgesteld.

Een quickscan houdt in dat na ontvangst van een verzoek om transformatie, dit verzoek naar alle van belang zijnde afdelingen wordt gestuurd. Die hebben een week om hun advies uit te brengen. Vaak zitten daar tegenstrijdige adviezen bij (wat logisch is wat je kijkt alleen naar je eigen gebied/deskundigheid). Daarna is er overleg om de tegenstrijdigheden op te lossen en wordt de eindconclusie voorgelegd aan de wethouder. Daarna wordt de indiener /verzoeker op de hoogte gebracht van onze bevindingen. Dit alles duurt max 4 weken. Voordeel is dat de aanvrager binnen een korte termijn op de hoogte is van: is er draagvlak voor het initiatief binnen de gemeente, wat zijn de obstakels die opgelost moeten worden, wat verwachten we van hun als initiatiefnemers etc.

4. Op welke wijze is door jullie geacteerd in het transformatieproces rondom het Cito-pand?

Het Cito-pand was eigenlijk het eerste grote kantoorpand binnen Arnhem dat getransformeerd moest worden. Het was dus voor iedereen nieuw. Tevens trad kort daarvoor het nieuwe bouwbesluit (2012) in werking. (dit was een grondige wijziging van het bouwbesluit 2003). Daarbij was het ook nog in een gebied dat jaren stilstond en grote plannen waren (het Rijnboog-gebied: dit plan is uiteindelijk niet doorgegaan). Allemaal zaken die het hele proces zouden kunnen verstoren. Bij het Cito-pand hadden wij het geluk dat Holiday Inn een goede vertegenwoordiger had ingehuurd. Samen met de gemachtigde was er intensief overleg, Steeds met de gedachte van niet alleen naar de regels kijken, maar hoe dit project op korte termijn gerealiseerd kon worden. Er gebeurde eindelijk iets in dat gebied, dat als aanjager kon dienen voor overige projecten. Er is weinig gecommuniceerd via brieven (werkt altijd vertragend). Daar tegenover was er veel overleg, veel mails verkeer etc. Steeds met een houding van 'niks is onmogelijk'.

5. Welke rol hebben jullie hierin vervuld?

Zoals boven geschreven: vooral faciliterend en zorgen dat procedures snel afgerond werden. In dit geval moest er een zgn grote planologische afwijking gevoerd worden. Het plan was nl in strijd met het vigerende bestemmingsplan. In de wet staat dat zo'n procedure max 6 maanden mag duren. De werkelijke praktijk tot dat moment was eerder tussen de 9 a 12 maanden. De plannen moeten nl eerst door een college en daarna door de raad worden goedgekeurd. Dit laatste alleen is een procedure die normaal gesproken 2 maanden duurt. Dit hebben wij weten te verkorten naar 2 weken. Uiteindelijk heeft de hele procedure 4 maanden geduurd. Een aanzienlijke tijdswinst vergeleken met de 9 a 12 maanden die daarvoor de reguliere praktijk was.

6. In hoeverre is jullie rol gedurende het proces gewijzigd?

Onze rol is gedurende het proces niet gewijzigd, wel onze uitgangspunten. Niet meer wachten dat de initiatiefnemer iets doet, maar vooral wijzen op obstakels, kleine gemeentelijke regels niet meenemen, zorgen dat het bestuur van de stad niet vertragend werkt, Je kunt je voorstellen dat bij zo'n project in de stad er nogal wat belangen op het spel stonden, dus zorgen voor een goed communicatie met omliggende bedrijven.

Ik hanteer wel eens de slogan: "geen regels maar regelen". Dus simpel, wat heeft de ontwikkelaar nodig om zijn project mogelijk te maken en hem daarbij helpen. 1 loket gedachte, niet de ontwikkelaar steeds naar een andere collega sturen voor weer een andere vergunning.

7. Welke middelen hebben jullie ingezet (informatie, deskundigheid, wetgeving, geld etc)? En op welke wijze?

In dit geval ging het met name om deskundigheid op het gebied van regelgeving. Bij zo'n project moet je nog steeds aan heel veel regels voldoen (die soms ook nog tegenstrijdig zijn). Daarom is het kabinet ook bezig met de omgevingswet. 1 wetgeving voor alles rondom projecten.

8. Welke rol vervulden de andere (belangrijkste) actoren in het proces?

Vooraf bezig zijn met het project mogelijk te maken. En soms op afstand te blijven. In het verleden hadden sommigen wel de neiging om hun desbetreffende discipline boven die van een andere te plaatsen, wat vaak voor tot verwarring/onbegrip aanvragers leidde. Bij het Cito-pand was dat niet zo

9. Waarom is dit project succesvol te noemen?

Hergebruik van een goed bestaand pand (dus ook goed voor het milieu), geen grote sloop in de stad, geen "gat" in de stad, een product dat er nog niet was in de stad (namelijk short stay), korte procedures. Vooral ervoor zorgen dat een ontwikkelaar zich welkom voelt.

10. Wat verliep goed en wat kon beter in het afgeronde project?

Zoals boven beschreven liep er veel goed. Wat nog beter kan is dat we als overheid nog meer bewust moeten zijn, dat anno 2015 een groot gedeelte van ontwikkelingen door de markt bepaald worden.

11. Hoe zag de business case rondom dit project eruit? Op welke wijze werden kosten, baten en risico's verdeeld over de actoren?

Kan ik niet zoveel over zeggen. Er wordt een vergunning verleend waar leges aan verbonden zijn. Deze leges behoren kostendekkend te zijn bij zo'n project. Verder hebben wij als gemeente geïnvesteerd in de openbare ruimte, verder hebben we geen financiële middelen om in te zetten.

12. In hoeverre hebben jullie als gemeentes een cruciale rol in dit project gespeeld?

Onze rol is duidelijk veranderd, we treden faciliterend op naar ontwikkelaars.

13. Welke adviezen zouden jullie willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

Maak duidelijk beleid wat je wil met de bestaande voorraad leegstaande panden, wees duidelijk --- waar je wel of geen prioriteit legt, laat de markt zijn werk doen!

Interviewverslag Martijn Slegers, Regiomanager Noofd-Oost, Merin

1. Op welke wijze is door jullie geacteerd in de rol van het transformatieproces rondom het Cito-pand)? Bij wie lag het initiatief en hoe is dit gelopen?

Merin was, als eigenaar van het leegstaande Cito-pand, initiatiefnemer voor het transformatieproces. Er was contact met de hotelketen achter Holiday Inn, omdat bekend was dat ze nog huisvesting zochten in Arnhem. Met de gemeente Arnhem is in een vroeg stadium al gekeken naar de eventuele haalbaarheid van de transformatie van het kantoorpand, zodat investeringen in de haalbaarheidsstudie ook zinvol waren.

2. Welke rol hebben jullie hierin vervuld?

Initiatiefnemer, kartrekker ism toekomstige huurder

3. In hoeverre is jullie rol gedurende het proces gewijzigd?

De gemeente kwam op een gegeven moment wat meer in de lead, doordat Merin en de hotelketen meer tijd nodig hadden voor de eigen business case etc. De gemeente had veel interesse in het hotel op deze locatie, aangezien het plein complementeerde. De functies die de formule weg heeft gesneden zouden in de stad moeten worden gevonden (restaurants, bars en vergaderruimten). De financiële afwikkeling heeft plaatsgevonden tussen Merin en The Vincent Hotel Group (tbv Holiday Inn). De gemeente zag het hotel liefst zo snel mogelijk komen en heeft een faciliterende rol vervuld/meegedacht waar mogelijk.

4. Welke andere actoren waren er in het proces en welke rol vervulden zij?

Hotelketen Vincent Hotel Group als toekomstig huurder, werkten samen met Merin maar ook als klant van Merin. Gemeente als cruciale partner. Daarnaast waren er andere initiatieven in hetzelfde gebied die gingen lopen, waaronder een ontwikkeling van Portaal en de inrichting van de openbare ruimte. Zo kreeg het totale gebied een nieuwe impuls. De partijen werkten als een vliegwiel voor het gehele gebied.

5. Hoe heeft de gemeente geacteerd in dit project? Ze geven zelf aan een faciliterende rol te willen invullen, waarbij ze de ontwikkelaar/initiatiefnemer willen ondersteunen en hem welkom willen laten voelen in de stad. Is dit ook door jullie zo ervaren?

De gemeente had om te beginnen een heldere visie geformuleerd voor de gehele stad met ook een visie op kantoorpandniveau. Daarnaast is het mogelijk om door de gemeente een quick scan te laten uitvoeren van het projectpand om de (on)mogelijkheden van transformatie in kaart te brengen. Hierdoor weet je als initiatiefnemer in een vroeg stadium in hoeverre een haalbaarheidsonderzoek überhaupt zin heeft.

Daarnaast is de gemeente doorlopend een samenwerkingspartner geweest die haar huiswerk deed en de processen en procedures zo snel mogelijk liet verlopen. Het tempo lag hoog en de slagvaardigheid van de organisatie was groot. Er was één aanspreekpunt voor de ondernemer, wat prettig werkte. Het 'welkom voelen' is daarmee zeker geslaagd.

6. Welke middelen heeft de gemeente ingezet (informatie, deskundigheid, wetgeving, geld etc)? En op welke wijze?

Samenwerking door één aanspreekpunt, goede organisatie van interne processen en procedures, snelle besluitvorming. Investerings in de openbare ruimte waren ook onderdeel van de aanpak van

het totale gebied. Verdere inzet van financiële middelen en de verantwoordelijkheid voor de business case lagen bij de marktpartij(en).

7. In hoeverre is de rol van de gemeente gewijzigd gedurende dit project? De gemeente geeft zelf aan dat ze, naarmate het project vorderde, steeds pro-actiever is geworden in het signaleren van kansen en mogelijke obstakels en het wegnemen hiervan. Hoe is dat in jullie optiek?

De gemeente kwam inderdaad (tijdelijk) meer in de lead (zie ook vraag 3). Het proactief opereren is zeker merkbaar geweest in de samenwerking, een hele verademing ten opzichte van sommige andere gemeentes.

8. In hoeverre was de rol van de gemeente cruciaal in dit project? De gemeente vindt zelf dat dit vooral in het faciliteren van korte procedures en vlotte communicatie is geweest, hebben jullie dat ook zo ervaren?

Is zeker zo ervaren. Door het instellen van één aanspreekpunt, die ook intern verantwoordelijk is voor de afstemming met interne afdelingen en collega's, zijn de communicatielijnen kort en helder. Zeker omdat ook diverse formele procedures doorlopen moesten worden (bestemmingsplanwijziging etc) was dit van belang.

9. Waarom is dit project succesvol te noemen?

Het totale gebied heeft een enorme impuls gegeven door de goede samenwerking tussen marktpartijen en de overheid. De gemeente had haar huiswerk op orde en was slagvaardig. Door de verschillende initiatieven die in het gebied (relatief) tegelijkertijd gingen lopen, is de totale stedelijke kwaliteit sterk verbeterd en is een veilig en leefbaar gebied ontstaan. Gezien de nabijheid van de binnenstad biedt dit zeker een meerwaarde voor bewoners, gasten van het hotel en zakelijke bezoekers/gebruikers.

10. Wat verliep goed en wat kon beter bij dit project?

Zoals aangegeven verliep de samenwerking goed en was er helderheid over de mogelijkheden. Zie ook vraag 9.

Leerpunt voor de marktpartijen is wel om ook het huiswerk richting de gemeente goed op orde te hebben. Laat zien waarom jouw initiatief bijdraagt aan de binnenstad en/of andere belangen die de gemeente heeft; dit zorgt voor draagvlak.

11. Hoe zag de business case rondom dit project eruit? Op welke wijze werden kosten, baten en risico's verdeeld over de actoren?

Dit was volledig voor rekening en risico van Merin en haar huurder, waarbij Merin het grootste deel voor haar rekening heeft genomen. De eigen business case moest rondgemaakt worden met de toekomstige huurder. De gemeente heeft wel geïnvesteerd in de inrichting en aanpak van de openbare ruimte. Verder zijn in overleg afspraken gemaakt over architectonische eisen en ontsluiting, zodat het voor de huurder aantrekkelijk bleef om het pand te huren en het voor Merin betaalbaar bleef om het pand aan te pakken.

12. Welke adviezen zouden jullie willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

- Hanteren van de quick scan methode conform Arnhemse aanpak
- Zorg voor een heldere visie op het vastgoed en de kantorenmarkt in de stad
- Zorgen voor één aanspreekpunt binnen de gemeentelijke organisatie
- Organiseren van interne afstemming/communicatie zodat de organisatie slagvaardig is bij initiatieven
- Denken in 'ja, mits' in plaats van 'nee, tenzij'.

IV: Voorbeeldbrief uitkomsten quick scan gemeente Arnhem

Dit document is als separate bijlage toegevoegd.

V: Interviewverslagen wetenschappelijk experts

Interviewverslag dhr. Friso de Zeeuw, Praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling, TU Delft en directeur Nieuwe Markten bij Bouwfonds BPD

1. Wat is jouw visie op de kantorenleegstand in relatie tot de gemeentes?

Primair is de kantorenleegstand een probleem van de markt. Secundair zelfs ook, afhankelijk van de locatie. Kantorenparken buiten het centrum zijn hier een voorbeeld van. Voor de binnenstad is het primair het probleem van de eigenaar/belegger, pas dan komt de gemeente in beeld.

2. Op welke wijze heeft de gemeente een rol in kantoortransformaties en/of het aanpakken van de kantorenleegstand?

De gemeente moet handelen vanuit het belang dat de leegstand afbreuk doet aan de beleving van het gebied of de stad. Het verschil in urgentie wordt bepaald door de locatie, ie ook vraag 1.

De gemeente moet initiatiefnemers faciliteren als een kantoorfunctie geen toekomst meer heeft of als het pand geen perspectief meer biedt. Als de eigenaar bereid is te investeren in zijn pand kan een alternatieve bestemming interessant worden. De gemeente moet de markt echter wel zijn werk hierin laten doen, dus problemen rondom boekwaardes etcetera horen echt bij de eigenaar/belegger thuis.

3. Hoe dienen gemeentes in jouw optiek te acteren in deze problematiek en hoe moeten zij invulling geven aan hun rol?

Belangrijk in het faciliteren is het ontslakken van het systeem, van de processen en procedures. Daarmee bedoel ik het actief opereren en het optimaliseren van alle processen en procedures die horen bij een transformatieproces. Daarnaast moeten gemeentes zorgen voor één contactpersoon voor marktpartijen. Dit draagt bij aan soepele processen en biedt helderheid aan marktpartijen. Een mooi voorbeeld is Nieuwegein en ook Arnhem: het proces wordt hier optimaal gefaciliteerd. Het systeem is ontslakt, men handelt proactief en er is één contactpersoon voor marktpartijen als kartrekker.

4. Welke middelen kunnen gemeentes hierbij inzetten (informatie, deskundigheid, wetgeving, geld etc)? En op welke wijze?

Het inzetten van één contactpersoon is zoals gezegd een goede stap. Daarnaast is het van belang dat de gemeente zorgt voor een eigen visie of strategie op de verschillende gebieden in de stad. Dit zorgt voor helderheid voor zowel de eigen organisatie als voor de aanwezige ondernemers in de stad. Tenslotte is een bestuurlijke dekking van de koers noodzakelijk, dan is daadwerkelijk handelen ook gerechtvaardigd.

Het volledig stopzetten van de nieuwbouwproductie is lastig. Bovendien is de nieuwbouwvraag ook verklaarbaar vanuit de kwaliteitsbehoefte. Verouderde kantoorpanden voldoen nou eenmaal niet meer aan de huidige standaarden, soms is nieuwbouw dan de beste optie. De publieke functie komt pas in het gedrag als gemeentes het thema 'eigen grond eerst' hanteren, puur om de grondbank te financieren; wat de markt verweten wordt doe je dan zelf.

De flexibele bestemmingsplannen die Almere hanteert kunnen een optie zijn, een goed instrument zelfs. Maar dan wel onder die voorwaarde dat je goed vastlegt welke ruimte er wel en welke echt niet is. Je moet ook overeenstemming met de omgeving hebben hierover en dat kan een stevige hobbel zijn. Sommige functies moet je gewoon uitsluiten om te voorkomen dat je aanvragen krijgt die je niet kunt weigeren, maar die kwalitatief niet voor een verbetering zorgen. Als je dit goed vastlegt is het zeker gewenst om dit mee te nemen als instrument.

5. In hoeverre kan of moet de gemeentelijke rol tijdens transformatieprocessen wijzigen?

Dat hangt volledig van het project en de locatie af. Het voorbeeld zoals in Almere, waarbij de gemeente eerst samenwerkend optreedt en daarna consoliderend, is mogelijk. Maar het is wel van belang dat je betrokken blijft, zoals Arnhem heeft gedaan. In het voorbeeld van Almere is het wel goed dat ze vooraf heldere kaders hebben opgesteld. Door een goede voorbereiding kan de uitvoering dan soepel verlopen.

6. Op welke wijze kan een haalbare business case eruit zien in samenwerking met andere actoren? Hoe is de distributie van kosten, baten en risico's dan geregeld?

Belangrijkste hierin is dat de markt primair probleem-eigenaar is, zoals besproken. Dit betekent dan ook dat daar niet alleen de lusten maar ook de lasten liggen. Financiële bijdrages vanuit de gemeente moeten er zeker niet zijn, tenzij het publiek belang enorm groot is, maar dat is uitzondering. Investerings in de openbare ruimte vind ik wel legitiem gezien het effect hiervan op de rest van de omgeving, plus het feit dat je complementair bent aan het pand dat een impuls krijgt.

7. Hebben gemeentes inderdaad een cruciale rol in kantoortransformaties en zo ja, waarom?

Zoals besproken, gemeentes zijn onderdeel van het proces en daarmee per definitie cruciaal, ook gezien de bepalende rol in de mogelijkheden rondom procedures en vergunningen.

8. Veel gemeentes geven nu aan een reactieve houding aan te nemen, omdat zij de leegstand een probleem van de markt vinden. Hoe kijk jij daar tegenaan?

Het probleem ligt ook primair bij de markt, dus in basis snap ik dat wel. Maar de belangen van de gemeente komen aardig in het gedrag als deze leegstand effecten gaat hebben op de leefbaarheid en vitaliteit van de binnenstad. Dan is alleen afwachten niet handig. Ik vind wel dat de markt in principe met het initiatief moet komen, omdat daar de pijn moet liggen. Gemeentes moeten er wel voor zorgen dat ze er zelf wat van vinden, zodat een ondernemer ook weet wat kan en niet kan.

9. Welke adviezen zou je willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

1. Zorgt voor een visie, effectueer deze in ruimtelijke plannen
2. Zorg ervoor dat je beleid en regels soepel kan uitvoeren, ontslak het systeem, trek de procedures en processen vlot. Dit vraagt om lef maar levert veel op.
3. Een type zoals Dionne Baarée, die in Nieuwegein werkzaam is, is een absolute meerwaarde voor de gemeente. Zij is een betrokken kartrekker van alles wat met het terugdringen van kantorenleegstand te maken heeft en zorgt ervoor dat de interne organisatie wordt opgelijnd. Een dergelijke voorvechter/ambassadeur heb je nodig om slagvaardig te zijn en de voortgang te bewaken. Bovendien is zij het aanspreekpunt voor externe partijen, die daarmee duidelijk weten waar ze binnen de gemeente moeten zijn.
4. Zorg ervoor dat je het ambtelijk apparaat meeneemt in wat je wilt en gaat doen, faciliteer en organiseer dat. Het moet een gemeentebrede benadering zijn.
5. Initiatieven die niet strijden met een hoger gemeentelijk belang en die leiden tot daadwerkelijke verbetering van het gebied, moeten de ruimte krijgen om uitgevoerd te worden. Dit vraagt om lef en het loslaten van een stuk regie die niet meer bij gemeentes hoort. De markt komt alleen met reële vragen, dus houd dat in ogenschouw.

Interviewverslag dhr. Erwin Heurkens, universitair docent Urban & Area Development, TU Delft

1. Wat is jouw visie op de kantorenleegstand in relatie tot de gemeentes?

Primair is de kantorenleegstand een probleem van de markt. Maar als het gaat om gebieden waar je als gemeente waarde hecht aan de kwaliteit, zoals de binnenstad, is het gerechtvaardigd om niet achterover te leunen maar juist actiever op te treden. Zeker als dit in een gebied is waar de woningmarkt en/of economie minder sterk is dan bijvoorbeeld in de Randstad, zoals bij jouw onderzoek het geval is.

2. Op welke wijze heeft de gemeente een rol in kantoortransformaties en/of het aanpakken van de kantorenleegstand?

Zoals gezegd is het gerechtvaardigd om als gemeente actiever op te treden om de kantorenleegstand terug te dringen. Je kunt het probleem niet alleen maar op de markt afschuiven. In het verleden hadden alle partijen, dus ook de gemeente, baat bij de kantorenontwikkeling. Binnenstedelijk is het daarom zeker een publiek probleem, omdat er ook gevolgen optreden zoals verlaging van vastgoedwaardes, daardoor lagere OZB inkomsten, een minder aantrekkelijk investeringsklimaat etc. Als gemeente moet je laten zien wat je kan als stad, het moet een vliegwielconstructie zijn.

3. Hoe dienen gemeentes in jouw optiek te acteren in deze problematiek?

Gemeentes moeten de markt faciliteren. Dit houdt in dat ze moeten weten wat de markt wil en de interne organisatie goed oplijnen om binnenkomende initiatieven te ondersteunen en verder te brengen. Hierbij kun je denken aan de inzet van flexibele bestemmingsplannen of betrokken projectleiders.

Het is ook een transitievraagstuk; een zoektocht wat kan en wil binnen de eigen organisatie. Dit vraagt ook om een visie op je organisatie en je manier van opereren: wat past bij je? Het DNA van je stad bepaalt het nodige. De dynamiek per stad verschilt zo sterk, daar moet je je als gemeente wel op aanpassen. Feitelijk vraagt iedere stad met zijn eigen problematiek om maatwerk. Daardoor kan de aanpak per gemeente ook sterk verschillen en is er niet een eenduidige manier van handelen voor te schrijven.

4. Op welke wijze kunnen gemeentes invulling geven aan hun rol?

Belangrijk is het proactief handelen: zorg ervoor dat je als gemeente een visie hebt op de toekomst van je binnenstad. Denk hierbij in doelen en wat je als gemeente wilt bereiken. Geen voorschrijvende eisen en loslaten van de inhoudelijke regie zijn belangrijk; je moet in het proces betrokken zijn. Deze informatie moet je ook ontsluiten, zodat de markt inzicht heeft in de (on)mogelijkheden.

5. Welke middelen kunnen gemeentes hierbij inzetten (informatie, deskundigheid, wetgeving, geld etc)? En op welke wijze?

Het argument dat de gemeentelijke middelen beperkt zijn, is bekend. Dit betekent echter niet dat je helemaal niets moet ondernemen als gemeente in dit dossier. Het is van belang dat je goed kijkt naar de budgetten die je inzet, dit moet weloverwogen gebeuren en ook daadwerkelijk iets opleveren voor het gemeentelijk belang.

Flexibele bestemmingsplannen, zoals in Almere toegepast, kunnen ook regulerend werken als je uitsluit en vastlegt wat echt niet kan. Almere heeft dit principe wel goed toegepast, het biedt ruimte voor de markt om met ideeën en initiatieven te komen. Als gemeente kun je dan de dialoog aangaan en heb je meer flexibiliteit in je onderhandeling en proces.

6. In hoeverre kan of moet de gemeentelijke rol tijdens transformatieprocessen wijzigen?

Dat hangt af van het project. Het kan ook zijn dat de gemeentelijke rol per project anders is, dit is ook weer afhankelijk van het initiatief dat wordt ingediend door de markt.

7. Op welke wijze kan een haalbare business case eruit zien in samenwerking met andere actoren? Hoe is de distributie van kosten, baten en risico's dan geregeld?

De boekwaardeproblematiek wordt veel genoemd als obstakel in transformatievraagstukken. Het is zeker niet aan de gemeente om hierin een geste te doen. Zeker gezien de beperkte financiële middelen moet de gemeente dit overlaten aan de markt en de marktwerking. Ook al kost dit wat tijd, als het bij ondernemers en/of eigenaren echt pijn begint te doen, handelen ze wel. Bovendien is de markt gewoon slimmer in het vinden van financiële oplossingen.

Het zou wel mogelijk zijn om door subsidies een bijdrage te leveren, deze drukken dan niet op de eigen begroting van de gemeente.

8. Hebben gemeentes inderdaad een cruciale rol in kantoortransformaties en zo ja, waarom?

Ja, zeker in regio's waar de woningmarkt en/of economische omstandigheden niet zo sterk zijn als in de Randstad, zoals in dit onderzoek het geval is. Daarnaast is de gemeente natuurlijk onmisbaar gezien de vergunningen en procedures in de ruimtelijke ordening.

9. Veel gemeentes geven nu aan een reactieve houding aan te nemen, omdat zij de leegstand een probleem van de markt vinden. Hoe kijk jij daar tegenaan?

Zoals gezegd zou dit kunnen in een gebied met een sterke woningmarkt en sterke economie. Of wanneer de leegstand zeer beperkt is, dan zou dit verklaarbaar zijn. Verder pleit een andere situatie juist om een actievere betrokkenheid van de gemeente.

10. Welke adviezen zou je willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

Er is al het nodige genoemd qua oplossingsrichtingen. Wat verder nog van belang is, is het leren van elkaar. Ook al verschilt de dagelijkse praktijk, dan nog is het heel belangrijk om met elkaar informatie en kennis uit te wisselen over het doen van de goede dingen. Je kunt inspiratie opdoen bij elkaar. Een gebrek aan afstemming is feitelijk ook een oorzaak van het probleem dat is ontstaan!

Interviewverslag dhr. T. Spit, hoogleraar Planologie, Faculteit Geowetenschappen, Universiteit Utrecht

1. Wat is jouw visie op de kantorenleegstand in relatie tot de gemeentes?

Primair is de kantorenleegstand een probleem van de markt. Uiteraard geven gemeentes aan dat ze een groot belang hebben bij een vitale en leefbare binnenstad, dat is evident. Maar eigenaren/beleggers zullen alleen in actie komen indien de (financiële) pijn groot genoeg is; hun eigen business case moet er zeker beter van worden voordat men bereid is in te grijpen bij een leegstaand pand. Dit geldt zeker voor eigenaren/beleggers die grote portefeuilles beheren, waarbij een enkel leegstaand pand een druppel op de gloeiende plaat is. Dus pas als de bereidheid tot transformatie er is vanuit de eigenaar/belegger is het legitiem dat de gemeente in actie komt.

2. Op welke wijze heeft de gemeente een rol in kantoortransformaties en/of het aanpakken van de kantorenleegstand?

Dit hangt af van de mate van prioriteit die aan een dergelijk pand hangt. Als het pand bijvoorbeeld een belangrijke drager is van een grotere ontwikkeling of de aanpak van een groter gebied, dan is een actieve houding van de gemeente legitiem. Is het pand een stand alone locatie met minder

prioriteit, dan is een meer afwachterende houding zeker op zijn plaats. De rol van gemeentes zit wat dat betreft meer in het faciliteren van het initiatief in de eigen organisatie.

3. Hoe dienen gemeentes in jouw optiek te acteren in deze problematiek en hoe moeten zij invulling geven aan hun rol?

Het verder brengen van een initiatief in de eigen organisatie is zoals gezegd het belangrijkste. Als marktpartijen moeite hebben met het acteren van gemeentes, dan wordt dit veelal veroorzaakt door de operationele afdelingen binnen gemeentes, bijvoorbeeld een afdeling vergunningen of bouwtoezicht. De gemeentelijke organisatie is sterk gefragmenteerd; op beleidsniveau kan volledige medewerking worden toegezegd, maar dit betekent niet dat het in de daadwerkelijke praktijk en uitvoering door de uitvoerende afdelingen ook zo wordt gedaan. Die stroperigheid zou er idealiter uit moeten.

4. Welke middelen kunnen gemeentes hierbij inzetten (informatie, deskundigheid, wetgeving, geld etc)? En op welke wijze?

De aanpak van de gemeente Arnhem is een mooi voorbeeld. De inzet van één contactpersoon en het gebruik van een quick scan zijn goede middelen. Belangrijk hierin is dat de volledige interne organisatie in een vroeg stadium wordt opgelijnd, zodat behandeling van het initiatief ook daadwerkelijk vlot verloopt. Het zou mooi zijn als deze aanpak ook op langere termijn wordt gehandhaafd.

De flexibele bestemmingsplannen, zoals in Almere toegepast, zijn enerzijds een mooi middel maar hier kleven ook behoorlijke risico's aan. Als je dergelijke ruimte biedt, moet je goed vastleggen welke programmering je wel en zeker ook niet wilt. Een visie op lange(re) termijn is echt noodzakelijk om te voorkomen dat je programmatische overschotten of tekorten krijgt. Bovendien moet de afstemming hierover met de directe omgeving goed gebeuren, zeker in bestaand stedelijk gebied met de nodige eigenaren/gebruikers in de directe omgeving.

Het belangrijkste is feitelijk dat de gemeente ingrijpt in de sectorale wet- en regelgeving, dus op het gebied van bijvoorbeeld parkeren, ontsluiting, milieu etcetera. Men moet meebewegen met de markt en het initiatief en hierin echt flexibel kunnen optreden, dat geldt dan met name ook voor de uitvoerende afdelingen. Een gemeentelijk loket voor marktpartijen met initiatieven zou hierin ook een goed advies zijn. Het gaat hierbij wel om een organisatorisch vraagstuk dat al lastig op zich kan zijn, je moet ook voorkomen dat je een gemeente overvraagt.

Daarnaast is het van belang om een goede lange termijn visie te hebben op de totale ontwikkeling van een stad. Deze kan verder worden uitgewerkt in deelgebieden, maar op overkoepelend niveau moet je dan wel scherp hebben hoe de gebieden met elkaar werken. Zo voorkom je concurrentie tussen gebieden. Dit betekent ook dat je af en toe 'nee' moet zeggen tegen een initiatief, omdat het niet past in je totale visie. En hierbij is het cruciaal dat je deze visie over bestuurstermijnen heen vasthoudt. Het risico is altijd aanwezig dat je een binnenkomend initiatief gaat faciliteren omdat het zich voordoet en een mooi affiche oplevert, terwijl het eigenlijk niet past in je visie. Dit is een aanpak voor de korte termijn, waar je op lange termijn alleen maar last van hebt.

5. Op welke wijze kan een haalbare business case eruit zien in samenwerking met andere actoren? Hoe is de distributie van kosten, baten en risico's dan geregeld?

Alleen als een pand topprioriteit heeft, bijvoorbeeld als drager van een grotere ontwikkeling, legitimeert dit het doen van eigen investeringen en het trekken van de ontwikkeling. Anderzijds is er ook een groot risico, want als marktpartijen het niet willen doen omdat ze het risico niet aandurven, is het natuurlijk de vraag of het plan in beginsel dan wel zo goed is. Eigen investeringen zijn verder niet aan de orde, het is en blijft een probleem van de markt.

6. Hebben gemeentes inderdaad een cruciale rol in kantoortransformaties en zo ja, waarom?

Kern is dat de markt het probleem zelf bij de kop moet pakken en dat ook zal doen als de financiële pijn groot genoeg wordt. Gemeentes moeten het proces geleiden en selectief stimuleren. Af en toe nee verkopen hoort daar ook bij, niet elk initiatief past binnen je toekomstvisie. Een herontwikkeling kan ook een neerwaartse spiraal betekenen als er een laagwaardige functie voor je kantoor in de plaats komt. De lange termijn bril is daarom cruciaal.

7. Veel gemeentes geven nu aan een reactieve houding aan te nemen, omdat zij de leegstand een probleem van de markt vinden. Hoe kijk jij daar tegenaan?

De gemeente Enschede is van de drie gemeentes de meest reactieve/consoliderende. Eigenlijk is dat ook de meest realistische houding gezien de marktwerking die er moet zijn. De financiële pijn moeten eigenaren/beleggers eerst voelen voordat ze gaan handelen. Je kunt als gemeente dan wel proberen te stimuleren, maar dit werkt alleen als de eigenaar in beginsel al bereid is tot aanpak van zijn pand.

8. Welke adviezen zou je willen geven aan gemeentes ten aanzien van hun rol in kantoortransformaties?

6. Zorgt voor een lange termijnvisie, eventueel met visies op deelgebieden. Faciliteer niet elk initiatief dat voorbij komt zodat er iets gebeurt, wees kritisch in je beoordeling. Dit betekent ook prioriteren en dus af en toe 'nee' verkopen. Publieke prioriteiten moeten private prioriteiten worden!
7. Faciliteer het proces in de sectorale wet- en regelgeving, zodat initiatieven ook soepel opgepakt en verwerkt kunnen worden. Dit loopt van strategisch tot en met uitvoerend niveau. De werkwijze mag daarmee niet persoonsgebonden zijn, maar moet geborgd zijn op langere termijn.
8. Een gemeentelijk aanspreekpunt voor initiatieven kan het faciliterende werk van de gemeente vereenvoudigen
9. Zorg ervoor dat je het ambtelijk apparaat meeneemt in wat je wilt en gaat doen, faciliteer en organiseer dat. Het moet een gemeentebrede benadering zijn.
10. Bestuurders en wethouders moeten in staat zijn over hun bestuurstermijn heen te kijken. Alleen dan kun je een lange termijnvisie ook echt uitvoeren en handhaven.