

Kantorenleegstand gezamenlijk aanpakken

Het zoeken naar oplossingen door belangen te verenigen



Rijksuniversiteit Groningen
Faculteit de Ruimtelijke Wetenschappen
Master Planologie

Harmen Hulzebos
Ir. Gerard Heins (begeleider)
September 2011

Voorwoord

Dit afstudeeronderzoek is uitgevoerd in het kader van de Master Planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Kantorenleegstand is een probleem wat de laatste jaren een steeds grotere omvang heeft aangenomen in Nederland. Langzamerhand zijn er steeds meer 'te huur' bordes opgedoken op de gevels van kantoren, vooral op uitbreidingslocaties. Dit fenomeen wekte op een dusdanige manier mijn interesse, dat ik heb besloten hier mijn onderzoek op te richten. Het bleek dat naarmate mijn onderzoek vorderde, het onderwerp telkens weer actueel werd. In de media wordt nog steeds regelmatig aandacht aan dit onderwerp besteedt. Hieruit blijkt de impact van dit probleem.

Tijdens mijn onderzoek wilde ik dieper ingaan op de oorzaken achter de huidige leegstand en wilde ik uitzoeken wat er gedaan kan worden om leegstand terug te dringen. Hierbij ging mijn aandacht specifiek uit naar oplossingen om leegstand binnen verouderde gebieden tegen te gaan. Hoewel leegstand een groot probleem is, biedt het ook kansen. Om deze kansen te benutten zal er gezocht moeten worden naar creatieve oplossingen. Tijdens mijn onderzoek was het interessant om te ontdekken wat voor ideeën er leven bij alle betrokkenen partijen binnen een gebied.

Graag wil ik mijn directe begeleider Dhr. Heins hartelijk bedanken voor de feedback en de ideeën die hij mij tijdens het onderzoek heeft meegegeven. Ook dank ik de personen van de diverse instanties die ik heb geïnterviewd voor hun inspirerende bijdrage.

Dit heeft geresulteerd in het onderzoeksrapport dat voor u ligt,

Harmen Hulzebos,

September 2011

Samenvatting

Kantorenleegstand is in Nederland een groot probleem. Door de toenemende groei van het kantorenaanbod en de dalende vraag naar kantoorruimte, is er een groot overaanbod aan kantoorruimte ontstaan. De gevolgen van de leegstand zijn in heel Nederland merkbaar, maar de grootste gevolgen worden ondervonden in de verouderde monofunctionele kantorenlocaties uit de jaren '70 en '80. Omdat bedrijven het liefst kiezen voor nieuwe locaties, neemt de leegstand in deze verouderde locaties toe. Dit onderzoek gaat in op de oorzaken van de huidige leegstand en probeert een oplossing te geven voor leegstand op regionaal-, gebieds- en gebouwniveau.

De huidige leegstand is ontstaan omdat er de afgelopen jaren te weinig afstemming is geweest tussen vraag en aanbod van kantoren. Betrokken actoren hebben voornamelijk gekeken naar hun eigen belangen. Gemeenten verdienen geld met het uitgeven van gronden, en marktpartijen profiteerden van de winsten die zij behaalden op kantoorontwikkelingen. Er bestond geen toezicht van bovenaf waardoor kantoren bijgebouwd konden blijven worden, terwijl er al sprake was van een overaanbod aan kantoorruimte. Zolang betrokken actoren blijven kijken naar de korte termijn, zal het probleem van de kantorenleegstand steeds verder toenemen. Vanuit economisch oogpunt betekent dit, dat er sprake is van een inefficiënte situatie. Om te zorgen dat de kantorenmarkt weer gezond wordt, is het nodig dat deze marktinefficiënties worden opgelost. Dit kan door middel van samenwerking, zowel op regionaal- als op gebiedsniveau.

Regionaal

In de huidige ruimtelijke planning worden steeds meer verantwoordelijkheden gedecentraliseerd. Op regionaal niveau heeft dit geresulteerd in concurrentie tussen gemeenten. Aangezien gemeenten afhankelijk zijn van de inkomsten uit gronduitgifte, zal de huidige aanpak in stand gehouden worden. Deze regionale concurrentie kan vergeleken worden met het concept Tragedy of the commons. Dit houdt in dat de gemeenschap negatieve gevolgen ondervindt wanneer een bezit door ieder individu ongelimiteerd gebruikt kan worden, terwijl er geen kosten aan verbonden zijn. Het ongelimiteerd uitgeven van gronden heeft geresulteerd in een overaanbod van kantoren. De huidige concurrentie tussen gemeenten, met als gevolg inefficiënte allocatie van kantoren, is een vorm van overheidsfalen. Met het concept van regionale samenwerking wordt een alternatief geboden voor de manier waarop de huidige allocatie van kantoren plaatsvindt. Hierbij worden binnen regio's afspraken gemaakt over de kantoorruimte die nieuw bijgebouwd wordt.

Gebiedsgericht

Gemeenten en eigenaren van kantoren doen vaak te weinig om de achteruitgang van een gebied tegen te gaan. Het beheer en onderhoud van vastgoed, wordt door gemeenten vaak gezien als een taak van de markt. Zowel bij vastgoedeigenaren als bij gemeenten bestaat er in veel gevallen weinig aandacht voor de kwaliteit van het gebied als geheel, waardoor de kwaliteit van het gebied achteruit gaat. Gemeenten en eigenaren zouden meer gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten nemen, omdat zij ook gezamenlijke belangen hebben. Zoals in het geval van verouderde monofunctionele kantorenlocaties die het meeste last hebben van de huidige kantorencrisis. Voor deze gebieden is herstructurering een mogelijkheid. Transformatie hoeft zich niet te beperken tot het gebouwniveau. Het transformeren van een

enkel gebouw binnen deze gebieden heeft vaak geen zin, omdat bewoners niet graag op deze locaties willen wonen. Om de leegstand binnen deze gebieden terug te dringen en de leefbaarheid in het gebied te vergroten, is herstructurering van het gebied in zijn geheel een mogelijkheid. Het maken van gezamenlijke afspraken, om binnen een gebied een deel van de kantoren te vervangen door woningen en voorzieningen, kan bijdragen aan het onttrekken van kantoren. Tevens levert dit de mogelijkheid tot creëren van functiemenging. Met het nieuwe werken zal de toekomstige kantorenvraag van gebruikers bestaan uit concepten, waarbij de kantooromgeving en de woonomgeving met elkaar verweven zijn. Met de herstructurering van monofunctionele kantoorgebieden naar multifunctionele gebieden, wordt op deze behoefte ingespeeld.

Gebouwniveau

De gebouwen die leeg staan zijn vaak verouderd. Voor deze gebouwen zijn sloop of transformatie naar woningen alternatieven die bijdragen aan het oplossen van de huidige leegstand. Transformatie naar woningen heeft als voordeel dat het casco al aanwezig is, wat een besparing oplevert aan bouwtijd en bouwkosten. Daarnaast wordt functiemenging bevorderd en wordt bijgedragen aan het behoud van bestaande gebouwen en de identiteit van de buurt. Toch wordt transformatie nog maar weinig toegepast. Vaak zijn een te hoge aankoopprijs of te hoge transformatiekosten, de reden waarom transformatie niet van de grond komt. Andere nadelen zijn dat kantoren meer opbrengen dan woningen en transformatie technisch complex is. Daarnaast zijn niet alle kantoren geschikt om getransformeerd te worden tot woningen. Om in de toekomst kantorenleegstand te voorkomen zijn Solids een alternatief. Met het concept van Solids kan worden ingespeeld op de veranderende behoeften, omdat deze gebouwen gemakkelijk aanpasbaar zijn in functie. Hierdoor zal leegstand makkelijker kunnen worden voorkomen.

Cases

De Plaspoelpolder en Amstel III zijn beide verouderde monofunctionele kantorenlocaties. Door de monofunctionele inrichting, heerst er in beide gebieden een gebrek aan levendigheid, vooral 's avonds. Ook is er een gebrek aan voorzieningen en is de openbare ruimte rommelig, waardoor de verblijfswaarde in beide gebieden laag is. Gecombineerd met veel concurrentie uit de regio, is de leegstand in beide gebieden sterk opgelopen. Om de leegstand terug te dringen en de gebieden weer aantrekkelijk te maken, wordt herstructurering toegepast. Dit gebeurt echter niet op de traditionele wijze waarbij de gemeente top-down ingrijpt. Mede door gebrek aan middelen binnen gemeenten, is voor beide gebieden gekozen voor een interactieve bottom-up aanpak, waarbij oplossingen vanuit het gebied zelf komen en niet vanuit de overheid. Dit is een tijdrovend proces, zeker gezien de huidige financiële situatie. Om interactieve sturing te faciliteren zijn externe partijen met creatieve ideeën in het gebied geïntroduceerd. Op dit moment worden er stappen gezet om eigenaren in beide gebieden op één lijn te krijgen. Daarnaast worden initiatieven van eigenaren ondersteund. Op deze manier wordt langzamerhand vorm gegeven aan herstructurering.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
Hoofdstuk 1 Introductie	7
1.1 Inleiding	7
1.2 Probleemstelling en vraagstelling	7
1.3 Onderzoeksopzet	8
Hoofdstuk 2 Kantorenmarkt	10
2.1 Huidige situatie.....	10
2.2 Ontstaan van leegstand.....	12
2.3 Problematiek beleggers.....	14
2.4 Perspectief gemeenten	15
2.5 Leegstand schaadt de samenleving.....	16
2.6 Het nieuwe werken	17
2.7 Conclusie	19
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	20
3.1 Gemiste opbrengsten.....	20
3.2 Marktefficiëntie	21
3.3 Marktfalen of overheidsfalen.....	23
3.4 Complexiteit binnen planning	24
3.5 Conclusie	26
Hoofdstuk 4 Regionaal	27
4.1 Regionale samenwerking	27
4.2 Overdraagbare ontwikkelingsrechten binnen de regio	28
4.3 Andere vorm van sturing.....	29
4.4 Conclusie	31
Hoofdstuk 5 Gebiedsgericht	32
5.1 Besluitvorming.....	32
5.2 Herstructurering.....	33
5.3 Value capturing	35
5.3 Conclusie	39
Hoofdstuk 6 Gebouwniveau	41
6.1 Beoordelen van een kantoorgebouw.....	41
6.2 Transformatie van kantoren naar woningen	42
6.3 Technische eisen	43

6.4 Solids	44
6.5 Conclusie	47
Hoofdstuk 7 Case de Plaspoelpolder	49
7.1 Problematiek	50
7.2 Regionaal	51
7.3 Planvorming gemeente	54
7.4 Het Industrieschap	56
7.5 Interactieve sturing	57
7.6 Gebouwniveau/eigenaren.....	59
7.7 Conclusie	62
Hoofdstuk 8 Case Amstel III	63
8.1 Problematiek	64
8.2 Regionaal	66
8.3 Planvorming gemeente	68
8.4 Interactieve sturing	71
8.5 Gebouwniveau/eigenaren.....	73
8.6 Conclusie	74
Hoofdstuk 9 Conclusie	76
Literatuurlijst	80
Bijlage 1 Interviewvragen	83
Bijlage 2 Haalbaarheid verhogen	84
Bijlage 3 Instrumenten value capturing.....	85

Hoofdstuk 1 Introductie

1.1 Inleiding

Het is een beeld dat door heel Nederland te zien is; gebieden met een groot aantal gedeeltelijk of zelfs geheel onverhuurde kantoren. Het is een probleem dat de laatste jaren steeds grotere vormen aanneemt. Terwijl de vraag naar kantoorruimte niet is toegenomen, is de bouw van kantoren wel onverminderd doorgegaan. De gevolgen van de leegstand zijn groot, zo zien eigenaren hun inkomsten dalen en is de ruimtelijke kwaliteit, als gevolg van de leegstand in een aantal gebieden, sterk afgenomen. Zeker verouderde gebieden die te maken hebben met structurele leegstand vertonen een troosteloos aanzicht. De leegstand is het grootst in de monofunctionele kantoorgebieden uit de jaren '70 en '80.

Door het overaanbod aan kantoren kiezen huurders ervoor om te verhuizen naar een nieuwer gebouw, waardoor de oudere kantoren leeg achter blijven. Een groot deel van de kantoren zal zelfs nooit meer verhuurd worden. Maar leegstand komt niet alleen voor op de mindere locaties. Zelfs op toplocaties zoals de Zuidas in Amsterdam is de leegstand hoog. Het aanbod en de vraag naar kantoorruimte liggen zelfs zo ver uit elkaar, dat er nieuwe kantoorgebouwen op goede locaties zijn gebouwd, die nog nooit een huurder hebben gezien. Dit geeft aan dat de kantorenmarkt in Nederland op dit moment een overspannen markt is.

1.2 Probleemstelling en vraagstelling

Aanleiding

Het is de verwachting dat de kantorenmarkt de komende jaren niet uit zichzelf zal herstellen. De beroepsbevolking zal de komende jaren afnemen, waardoor de vraag naar kantoorruimte zal dalen. Daarnaast zal het kantoorwerk er in de toekomst als gevolg van 'het nieuwe werken' anders uit gaan zien. Werknemers zullen meer buiten kantoor en op gespreide tijden werken, waardoor bedrijven minder kantoorruimte nodig zullen hebben. Ook de vraag naar kantoorruimte zal veranderen; kantooromgeving en woonomgeving zullen meer één worden. De monofunctionele kantoorgebieden uit de jaren '70 en '80 waar nu al de hoogste leegstand heerst, lijken hiermee ten dode opgeschreven. Om te zorgen dat de leegstand in deze gebieden niet verder oploopt zal er iets gedaan moeten worden.

Leegstand in deze gebieden biedt ook kansen, zo kunnen deze gebieden door middel van herstructurering een nieuw gezicht krijgen. Door kantoren te onttrekken en woningen en voorzieningen toe te voegen, wordt het overaanbod van kantoren teruggedreven en een omgeving gecreëerd waar wonen en werken samenvloeien.

Probleem

Verouderde monofunctionele kantoorgebieden uit de jaren '70 en '80 voldoen niet meer aan de eisen van gebruikers. Een verouderde uitstraling en een gebrek aan voorzieningen maken deze gebieden voor huurders onaantrekkelijk. Door het overaanbod op de kantorenmarkt trekken huurders bovendien weg naar nieuwere locaties binnen de regio. Om toekomstwaarde te creëren is herstructurering van deze gebieden nodig.

Vraagstelling

Op welke wijze kan herstructurering van verouderde monofunctionele kantoorgebieden vorm krijgen?

Een antwoord op deze vraag zal gegeven worden met behulp van de volgende deelvragen:

- Welke oorzaken liggen ten grondslag aan de huidige kantorenleegstand?
- Wat is de invloed van demografische- en marktontwikkelingen op het gebruik van kantoorruimte in de toekomst?
- Hoe wordt vanuit de literatuur aangekeken tegen kantorenleegstand?
- Op welke wijze kan op bestuurlijk vlak sturing worden gegeven aan het terugdringen van kantorenleegstand?
- Op welke wijze kan kantorenleegstand op regionale schaal worden teruggedrongen?
- Welke factoren zijn van belang voor herstructurering op gebiedsniveau?
- Welke mogelijkheden zijn er voor kantoorgebouwen die structureel leeg staan?

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is: in kaart brengen van de gevolgen van de kantorenleegstand voor de ruimtelijke ordening, en mogelijke oplossingen aandragen die kunnen bijdragen aan het terugdringen van het overschot aan kantoorruimte en verbeteren van de leefbaarheid op gebiedsniveau.

1.3 Onderzoeksopzet

Dit onderzoek is opgebouwd uit twee onderdelen. In hoofdstuk 2 tot en met 6 wordt ingegaan op de theorie met betrekking tot kantorenleegstand en in hoofdstuk 7 en 8 wordt door middel van twee praktijkvoorbeelden ingegaan op de aanpak van kantorenleegstand op gebiedsniveau.

Hoofdstuk 2 gaat in op de oorzaken van de huidige leegstand en verwachtingen met betrekking tot het toekomstig gebruik van kantoren. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksrapporten over de Nederlandse kantorenmarkt.

In hoofdstuk 3 wordt de kantorenmarkt vanuit een marktperspectief beschouwd. Hierbij komen theorieën aan bod om marktinefficiënties op te lossen en worden marktfalen en overheidsfalen besproken. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op besluitvorming om kantorenleegstand tegen te gaan.

In de hoofdstukken 4, 5 en 6 wordt kantorenleegstand achtereenvolgens op regionaal-, gebieds- en gebouwniveau besproken. In hoofdstuk 4 komt naar voren hoe samenwerking binnen de regio kan bijdragen aan het terugdringen van de leegstand binnen gemeenten. Hierbij is gebruikgemaakt van de theorieën van Janssen-Jansen op het gebied van regionaal uitruilen van kantoorruimte. In hoofdstuk 5 komt herstructurering op gebiedsniveau aan bod, waarbij randvoorwaarden voor herstructurering worden besproken. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de mogelijkheden voor gebouwen die structureel leeg staan, waarbij de mogelijkheden voor transformatie van kantoren naar woningen besproken worden

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit het praktisch kader. In de hoofdstukken 7 en 8 worden twee cases besproken die beide te maken hebben met structurele leegstand. In hoofdstuk 7 komt het gebied de Plaspoelpolder in Rijswijk aan bod en in hoofdstuk 8 wordt het gebied Amstel III in Amsterdam besproken. Beide gebieden hebben te maken met een

vergelijkbare problematiek. Ze zijn monofunctioneel ingericht en verouderd, waardoor veel huurders wegtrekken. Het onderzoek van beide cases vindt plaats vanuit de theorie, waarbij de leegstand vanuit regionaal-, gebieds- en gebouwniveau wordt benaderd. Wat beide cases onderscheidt is dat er gekozen is voor een alternatieve manier om herstructurering vorm te geven. Dit gebeurt door middel van interactieve sturing, waarbij eigenaren binnen het gebied een belangrijke rol spelen. Informatie voor beide cases is verkregen via beschikbare beleidsdocumenten en interviews met betrokken personen (voor een overzicht van de interviewvragen zie bijlage 1).

De aanbevelingen en conclusies in hoofdstuk 9 vormen het slot van dit onderzoek

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een beeld van de Nederlandse kantorenmarkt geschetst. De huidige situatie komt in 2.1 aan bod. Het ontstaan van de leegstand wordt vanuit het perspectief van verschillende actoren behandeld in de paragrafen 2.2 tot en met 2.5. In 2.6 komt de kantoorvraag voor de toekomst naar voren. In hoofdstuk 3 volgt het theoretisch kader. In de paragrafen 3.1 tot en met 3.3 wordt vanuit een marktperspectief ingegaan op het oplossen van inefficiënties in planning die hebben geleid tot de huidige kantorenleegstand. In 3.4 wordt besproken op welke manier complexiteit van invloed is op de besluitvorming om kantorenleegstand tegen te gaan. In hoofdstuk 4 komt regionale samenwerking als oplossingsrichting om leegstand terug te dringen aan bod. Vervolgens gaat hoofdstuk 5 in op leegstand op gebiedsniveau, Achtereenvolgens komen besluitvorming in 5.1, de doelgroepen in 5.2 en financiering in 5.3 aan bod. In hoofdstuk 6 komt vervolgens leegstand op gebouwniveau naar voren. In de hoofdstukken 7 en 8 wordt de theorie getoetst aan de praktijk in de vorm van twee cases waarbij regio, gebied en gebouw de leidraad vormen. In hoofdstuk 9 wordt op grond van de besproken theorie en de praktische inzichten opgedaan in de cases, antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Kantorenmarkt

Dit hoofdstuk probeert antwoord te geven op twee onderzoeksvragen. Het eerste deel van het hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag: welke oorzaken liggen ten grondslag aan de huidige kantorenleegstand? Hierbij wordt ingegaan op verschillende aspecten die de kantorenmarkt beïnvloeden. Eerst wordt, aan de hand van een overzicht van de leegstand, een beeld geschetst van de huidige situatie op de kantorenmarkt. Vervolgens wordt er ingegaan op de geschiedenis van de kantorenmarkt in Nederland. Hierbij wordt gekeken naar de ontwikkelingen die de kantorenmarkt heeft doorgemaakt vanaf de jaren '60 tot aan nu en wordt de focus gelegd op het ontstaan van de huidige leegstand. Vervolgens komen de actoren aan bod die een belangrijke rol hebben gespeeld in het ontstaan van de huidige leegstandssituatie. De belangrijkste actoren zijn de beleggers en de gemeenten. Achtereenvolgens wordt vanuit het perspectief van deze beide actoren de huidige leegstand besproken en komt aan de orde welke rol de actoren zouden kunnen vervullen om de leegstand terug te dringen. Vervolgens zal worden ingegaan op de invloed van kantorenleegstand op de samenleving. Tot slot zal de toekomst van de kantorenmarkt worden behandeld. In dit deel wordt ingegaan op de onderzoeksvraag: wat is de invloed van demografische- en marktontwikkelingen op het gebruik van kantoorruimte in de toekomst? Hierbij wordt ingegaan op trends die het toekomstige kantoorgebruik en de toekomstige vraag naar kantoorruimte zullen bepalen.

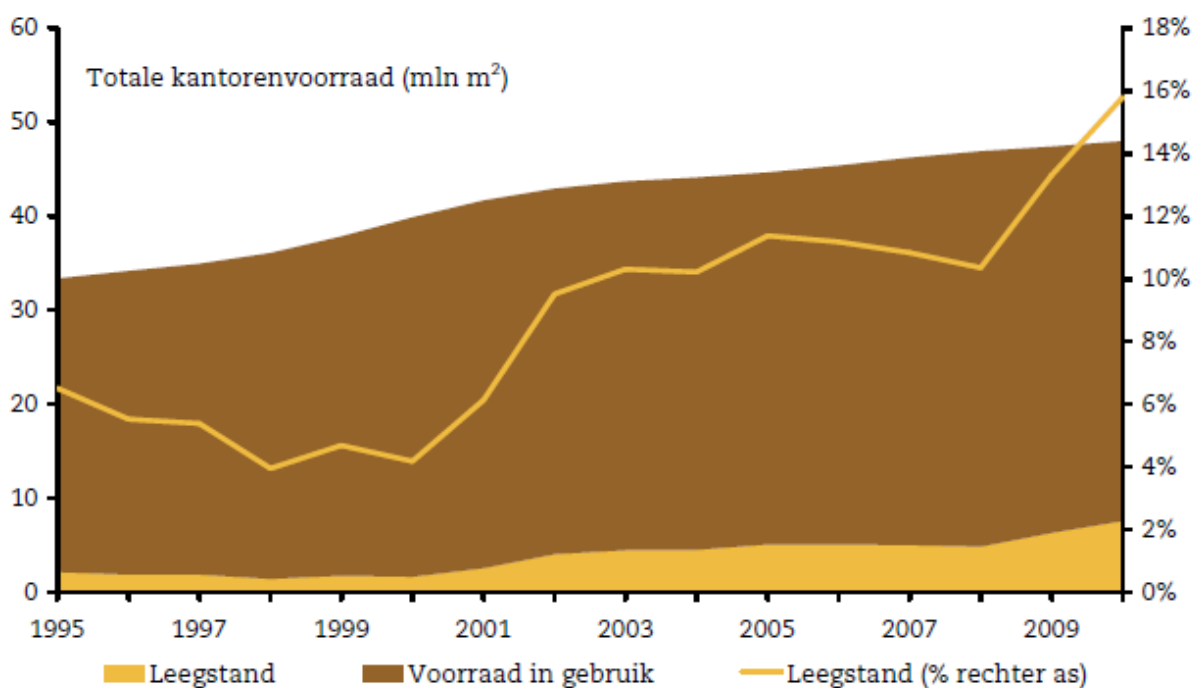
2.1 Huidige situatie

Nederland heeft een kantorenvorraad van 47,4 miljoen vierkante meter. Hiervan staat maar liefst 13,7 % leeg, wat neerkomt op een leegstand van 6,5 miljoen vierkante meter (DTZ zadelhof, 2011). Er wordt zelfs uitgegaan van een leegstand van 25% in 2015 (Twynstra Gudde, 2010). Vrijwel elke gemeente in Nederland met een kantorenvorraad, heeft te maken met leegstand. De mate van leegstand verschilt per gebied. Er is duidelijk een geografische spreiding van leegstand te herkennen (DTZ zadelhof, 2011). De gemeenten met de hoogste leegstand zijn voornamelijk de randgemeenten. Dit zijn veelal gemeenten die in de periode dat er grote vraag naar kantoren bestond, op grote schaal kantoren hebben gebouwd. In tegenstelling tot de kernsteden, was er vaak voldoende beschikbare ruimte in de randgemeenten om kantoren te ontwikkelen. Daarbij zorgde ontwikkeling van kantoren in randgemeenten voor afname van de druk van kernsteden. Tot de gemeenten met de laagste leegstand behoren dan ook voornamelijk kernsteden. Hier heeft de historische opbouw grootschalige ontwikkelingen van kantoren in de weg gestaan.

Gemeente	Leegstand	Gemeente	Leegstand
Leidschendam-Voorburg	27%	Heerlen	6%
Rijswijk	24%	Utrecht	8%
Almere	24%	Roermond	8%
Zoetermeer	23%	Etten-Leur	9%
Veenendaal	23%	Lelystad	9%
Nieuwegein	23%	's-Hertogenbosch	9%
Gouda	21%	Groningen	9%
Maarssen	21%	Roosendaal	9%
Helmond	21%	Maastricht	9%
Son en Breugel	21%	Bergen op Zoom	10%

Tabel 2.1 Gemeenten met de hoogste en laagste leegstand (DTZ Zadelhof 2011)

De volgende tabel laat zien dat de kantorenvorraad in Nederland tussen 1995 en 2009 sterk is toegenomen, van 33,3 miljoen vierkante meter naar 47,4 miljoen vierkante meter. In de tussentijd is ook het gebruik van kantoorruimte gestegen van 31,2 miljoen vierkante meter naar 41,1 miljoen vierkante meter. Wat opvalt, is dat de totale voorraad sterker is toegenomen dan de voorraad in gebruik. In 1995 was de leegstand nog 2,2 miljoen vierkante meter, terwijl in 2009 de leegstand is opgelopen tot 6.3 miljoen vierkante meter.



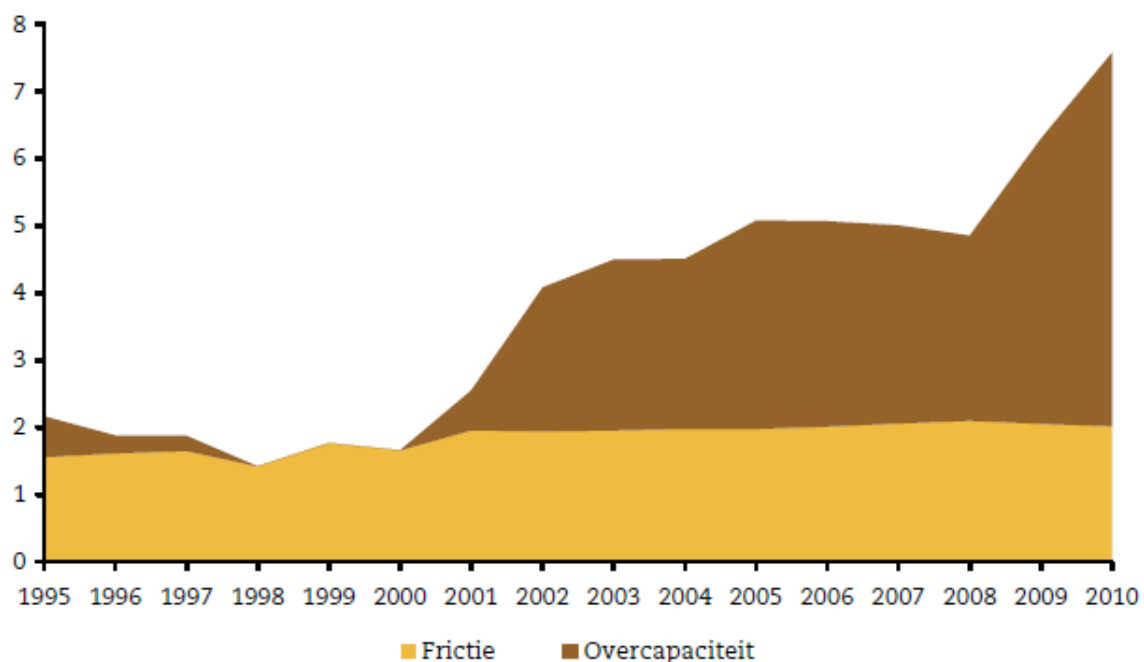
Figuur 2.1 Kantorenvorraad in gebruik en leegstand (Bak, 2010)

Hoewel leegstand als een groot probleem wordt gezien, vormt leegstand ook een wezenlijk onderdeel van het totale proces van verhuur/huur in de vastgoedmarkt. Hoewel door leegstand altijd inkomsten worden misgelopen, is het niet in alle gevallen negatief. Een normale leegstand van 5 à 6% van de totale voorraad is een geaccepteerde vorm van leegstand (Keeris, 2007). Deze leegstand is noodzakelijk om de markt goed te laten

functioneren. Er is namelijk ook beschikbare ruimte nodig zodat huurders kunnen verhuizen. Om een onderscheid te maken tussen verschillende vormen van leegstand is er een verdeling gemaakt in drie groepen (van der Voordt, 2007):

1. Geaccepteerde leegstand. Hieronder vallen de aanloopfase bij nieuwbouw (aanvangsleegstand) en de leegstand bij de wisseling van huurders (frictieleegstand), waarbij het gebouw tot maximaal 1 jaar leeg staat. Deze leegstand wordt gezien als geaccepteerde leegstand.
2. Problematische leegstand. Hieronder vallen gebouwen die tot maximaal 2 jaar leeg staan (langdurige leegstand) en leegstand die te verhelpen is met renovatie, door het prestatieniveau van het gebouw te verhogen (operationele leegstand). Deze groep wordt gezien als leegstand met een beperkt risico.
3. Dramatische (structurele) leegstand. Dit zijn gebouwen die 3 jaar of langer leeg staan, of gebouwen waarbij het object qua functionaliteit of locatie niet meer voldoet aan de marktvraag. Bij deze gebouwen ontbreekt perspectief op verdere verhuur. Deze vorm van leegstand wordt dan ook als structureel en zeer problematisch gezien.

Afgezet tegen de huidige marktsituatie zou een frictieleegstand van 2,4 miljoen vierkante meter gewenst zijn. De overige leegstand wordt gezien als overcapaciteit. In 2010 betrof de overcapaciteit 4,2 miljoen vierkante meter. Dit betekent dat bijna twee derde van de totale leegstand in Nederland valt onder de categorie overcapaciteit (Troostwijk, 2010).



Figuur 2.2 Frictieleegstand en overcapaciteit (Zuidema, 2010)

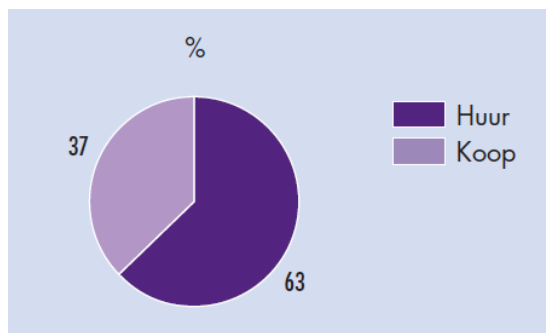
2.2 Ontstaan van leegstand

In de jaren '60 is in Nederland de beleggingsmarkt voor kantoorobjecten ontstaan. Het verlangen van bedrijven om in te kunnen spelen op eventuele groei van de onderneming en de mogelijkheid te hebben om na verloop van tijd te verhuizen naar een andere locatie, zorgt ervoor dat de huurvraag naar kantoren sterk toe neemt (Remøy, 2007). Het huren van kantoorruimte betekende voor bedrijven meer flexibiliteit en de mogelijkheid om meer

kapitaal te investeren in de onderneming, in plaats van de dure aankoop van kantoorgebouwen. Kantoren bleken voor beleggers interessante beleggingsobjecten omdat er vanuit de markt veel vraag was naar verhuurbare kantoorruimte. Zodoende kon er op het beleggen in kantoren een hoog rendement gehaald worden. Een win-win voor beide partijen. Na de jaren '60 zet de ontwikkeling van de kantorenmarkt als beleggingsmarkt zich voort, als gevolg van een sterke groei van de economie. Structuurveranderingen in de economie zorgen ervoor dat het aantal kantoormedewerkers en het aantal kantoorhoudende bedrijven verder toeneemt. Dit leidt tot een steeds groter wordende voorraad kantoorruimte en een steeds groter wordende huurmarkt.

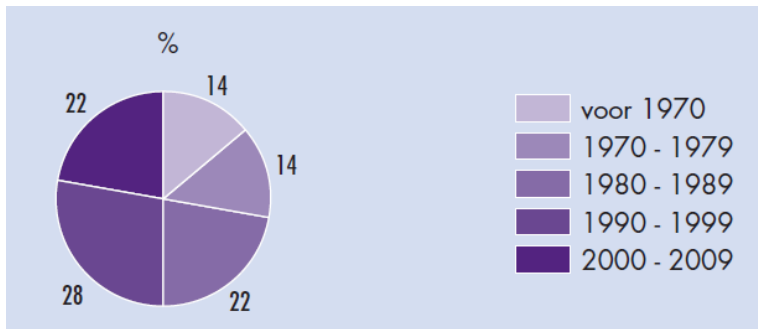
In de tweede helft van de jaren '80, deze periode wordt ook wel de office boom genoemd, ontwikkelt de kantorenmarkt zich spectaculair. Als gevolg van een sterke groei van de werkgelegenheid ontstaat een tekort aan kantoorruimte. De aanwezige kantorenvorraad is niet afgestemd op de vraag en een enorm tekort aan kantoorgebouwen dreigt. Om het tekort op te vangen worden er massaal kantoren bijgebouwd. De markt is duidelijk een aanbodmarkt en bedrijven zijn niet al te kritisch op de locatie van het kantoorgebouw. Veel kantoren worden bijgebouwd op locaties buiten de binnenstad, voornamelijk op locaties langs de snelweg. Politiek gezien bestaat er in deze periode veel steun voor deze uitbreidingslocaties, aangezien in de binnenstad geen ruimte is om kantoren bij te bouwen. Lange tijd lijkt er geen einde komen aan de groei van de kantorenmarkt, tot in 2000 de vraag ten opzichte van het aanbod sterk af begint te nemen. Hoewel het aanbod sterk stijgt, neemt de vraag niet verder toe. De vraag naar kantoren is dynamisch, maar het aanbod niet. Dit leidt tot een toenemende leegstand van kantoren (Bak, 2005).

In de tussenliggende jaren is het aantal bedrijven dat kantoorruimte huurt, ten opzichte van het aantal bedrijven dat zelf eigenaar is van het gebouw waarin het gehuisvest is, sterk toegenomen. Dit leidt ertoe dat bedrijven steeds minder binding hebben met het gebouw en steeds gemakkelijker kiezen voor een nieuwe locatie, het oude gebouw hierbij achterlatend.



Figuur 2.3 Huidige voorraad kantoorruimte naar eigendomssituatie (NVM, 2010)

De uitbreidingslocaties van de jaren '80 zijn locaties waar op dit moment de hoogste leegstand heerst (Troostwijk 2010). Nu de marktvraag achter blijft en huurders veeleisender zijn geworden, ten eerste omdat de huurders hogere eisen stellen aan het gebouw en ten tweede omdat de markt met de hoge leegstand duidelijk een vragersmarkt is, laten huurders deze locaties massaal links liggen. De gebouwen voldoen niet meer aan de technologische eisen die huurders tegenwoordig aan kantoren stellen. Ook de ligging langs de snelweg, de slechte bereikbaarheid met het openbaar vervoer en parkeernormen die niet meer voldoen aan de huidige vraag, maken deze kantoren voor huurders oninteressant (Remøy, 2007).



Figuur 2.4 Voorraad kantoorruimte naar bouwperiode (NVM, 2010)

Deze monofunctionele locaties zijn 25 jaar nadat ze gebouwd zijn functioneel en economisch verouderd. Dat er nauwelijks tot geen functiemenging binnen deze gebieden plaatsvindt, maakt het nog lastiger om iets aan de verhuurbaarheid van de gebouwen te doen. De functieverandering van kantoren de laatste jaren speelt hierbij een rol. In onderhandelingen tussen werkgevers en werknemers zijn secundaire arbeidsvoorwaarden steeds belangrijker geworden. Niet alleen het salaris maar bijvoorbeeld ook de werkomgeving spelen een steeds belangrijkere rol. Bedrijven zoeken daarom steeds meer naar locaties in gebieden waar functiemenging en recreatie aanwezig zijn (Remøy, 2007).

2.3 Problematiek beleggers

Veel kantoorgebouwen die structureel leeg staan zullen zeer waarschijnlijk nooit meer verhuurd worden als kantoorgebouw. Om de leegstand tegen te gaan zullen betrokken actoren gezamenlijk tot een oplossing moeten komen. Een van deze oplossingen is het herstructureren van kantoorgebieden waar een hoge mate van leegstand plaatsvindt (van der Voordt, 2007). Beleggers zijn een belangrijke actor in het proces van herstructureren van niet renderende kantorenlocaties en het herontwikkelen van leegstaande kantoorpanden, aangezien het grootste deel van de totale voorraad kantoren is in eigendom van beleggers. Door middel van huurinkomsten en waardeontwikkeling behalen beleggers rendement voor hun aandeelhouders (Zuidema, 2010). De vraag die zich opwerpt is waarom beleggers niet overgaan tot het afschrijven van de boekwaarde van leegstaande panden om herstructurering mogelijk te maken. Beleggers worden zwaar getroffen door de leegstand van kantoren. Immers, een hoge kantorenleegstand betekent voor beleggers lage huurinkomsten. Beleggers staan echter afwachtend tegenover initiatieven om het probleem van leegstand aan te pakken. Mogelijkheden tot herstructurering en transformatie worden maar mondjesmaat opgepakt, terwijl leegstand van kantoren een structureel probleem is. Het afwachtende handelen van beleggers heeft onder andere te maken met de lange termijnvisie die zij hanteren. Een belegger kijkt niet alleen naar het directe rendement van een beleggingsobject, maar hanteert een langere beleggershorizon van 10 tot 20 jaar (Hordijk en Teuben, 2006). Leegstand die op dit moment heerst, betekent niet automatisch dat het pand over aantal jaren niet weer verhuurd zal worden (ook al wijzen de verwachtingen anders uit). Een belegger zal dan ook niet snel het directe verlies nemen, door over te gaan op herontwikkeling van leegstaande panden, maar liever wachten op verbetering in de markt (Remøy, 2009). Een belegger heeft een gebouw voor een bepaalde waarde in de boeken staan. Het in korte tijd afschrijven van de boekwaarde zorgt voor een sterke afname van het rendement op de portefeuille. Zolang er niet wordt afgeschreven, is er technisch gezien geen verlies. Dit is de situatie zoals die zich de afgelopen jaren heeft

voorgedaan. Enig herstel van de markt is echter nog niet in zicht. Sterker nog, de leegstand zal alleen nog verder toenemen en prognoses wijzen uit dat herstel van de markt niet aan de orde zal zijn de komende jaren.

Lange tijd heeft de beleggerswereld gewacht met initiatieven, hopende dat de kantorenmarkt de komende periode weer aan zou trekken en het probleem van leegstand zichzelf zou oplossen. Nu blijkt dat de leegstand niet af zal nemen, zitten beleggers met een probleem. Ook op de lange termijn zal de leegstand blijven bestaan, waardoor beleggers geconfronteerd zullen worden met verliezen. Actie ondernemen door een deel van de kantoren uit de markt te halen om zo de markt gezonder te maken, lijkt de enige oplossing. Een groot aantal kantoren staat al meer dan 3 jaar leeg. De kans dat deze kantoren ooit nog verhuurd zullen worden is nihil. Sloop, transformatie of herontwikkeling waarbij het kantoor wordt opgeknapt zodat het pand voldoet aan de eisen die huidige gebruikers aan een pand stellen zijn voor deze gebouwen de enige mogelijkheden (van der Voordt, 2007). Transformatie van leegstaande kantoren naar bijvoorbeeld woningen of andere functies is een kostbaar proces waar hoge risico's aan kleven. Iets wat voor beleggers niet zomaar op te hoesten is. In deze tijden van crisis, waarin de middelen schaars zijn, is transformatie van kantoren een kostbare aangelegenheid. Toch zullen initiatieven als deze nodig zijn om de markt weer enigszins in evenwicht te brengen.

2.4 Perspectief gemeenten

Kantorenleegstand raakt ook gemeenten op grote schaal. Kantorenlocaties waarbij meer dan 20 % van de kantooruimte leeg staat zijn geen uitzondering. Leegstand in deze gebieden leidt tot een grote achteruitgang van de kwaliteit van de omgeving. Niet alleen de kantorenlocatie die te kampen heeft met leegstand ondervindt negatieve gevolgen, maar leegstand straalt ook af op het omliggende gebied. Hele stadsdelen worden op deze manier meegetrokken in de neerwaartse spiraal van leegstand.

Dat het zover heeft kunnen komen ligt deels aan de bestaande financiële verhoudingen op bestuurlijk niveau. Het financiële stelsel zorgt ervoor dat gemeenten qua inkomsten vooral afhankelijk zijn van het rijk en hun eigen inkomsten. Verhoudingen tussen gemeenten onderling spelen amper een rol. De nadruk ligt veel meer op verticale (top-down) verhoudingen dan op horizontale (inter-gemeentelijke of inter-regionale) verhoudingen (Janssen-Jansen, 2010).

Het financiële stelsel dat er in voorziet dat gemeenten hun taken naar behoren kunnen verrichten en de gemeentelijke organisatie rond kunnen krijgen, is gebaseerd op de volgende stromen van inkomsten. De percentages zijn gemiddelden, onderling bestaan er tussen gemeenten grote verschillen:

- 31 % van de inkomsten zijn uitkeringen van het gemeentefonds. Dit zijn gelden die gemeenten van de overheid ontvangen en waarbij gemeenten vrij zijn om te bepalen waar het aan besteed wordt.
- 36% van de inkomsten bestaat uit specifieke uitkeringen, die onder bepaalde voorwaarden en voor een bepaald doel aan gemeenten verstrekt worden.
- 33 % van de inkomsten zijn inkomsten waar gemeenten zelf verantwoordelijk voor zijn. 15 % van deze inkomsten wordt gedekt door belastingen die gemeenten zelf heffen (het grootste deel is ozb) en heffingen. De overige 18 % komt voort uit eigen inkomsten, waarbij de uitgifte van gronden een belangrijke rol speelt.

De opbouw van het financiële stelsel zorgt ervoor dat gemeenten min of meer worden gedwongen om inkomsten te genereren met de uitgifte van gronden, om zo de gemeentelijke begroting rond te krijgen (Raad voor de financiële verhoudingen, 2008). Hierin schuilt de kern van het probleem dat ten grondslag ligt aan de huidige leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt. In de periode dat het economisch voor de wind ging, zijn gemeenten massaal grond voor kantoorruimte uit gaan geven, aangezien kantoorontwikkelingen hoge inkomsten genereren. Grootschalige kantoorontwikkelingen vonden enerzijds plaats om begrotingen te dichten en anderzijds vanuit het beeld van oneindige economische vooruitgang dat in die periode heerste (Janssen-Jansen, 2010). Ook werden projecten gestart waarbij de ontwikkelingen van kantoren werden gebruikt als drager van gebiedsontwikkeling met gemengde functies. De verkoop van kantorengrund leverde geld op om andere delen van het project mee te financieren. Zodoende droeg de bouw van kantoren ertoe bij dat projecten financieel rond kwamen. Om mee te profiteren van het economisch optimisme zijn gemeenten zonder afstemming met andere gemeenten kantoren blijven bijbouwen. Gemeenten gingen zelfs met elkaar concurreren om zoveel mogelijk bedrijvigheid naar de gemeente te trekken. Dit betekende immers extra inkomsten voor de gemeente. Zodoende zijn er vele kantorenlocaties bijgebouwd. Ook toen de vraag vanuit de markt op een gegeven moment achter bleef zijn gemeenten blijven bijbouwen. Het resultaat kennen we. Een enorme leegstand, waarvan een deel geen perspectief heeft om ooit nog verhuurd te worden.

2.5 Leegstand schaadt de samenleving

Leegstand van kantoren is op verschillende manieren schadelijk. Naast de markt is ook de samenleving niet gebaat bij hoge leegstand op de kantorenmarkt. Leegstand van kantoren leidt ertoe dat de grondprijzen lager zijn dan ze zouden kunnen zijn, met als gevolg dat gemeenten minder ontvangen uit grondinkomsten dan bij een evenwichtige markt het geval zou zijn. Geld uit de publieke sector komt op deze manier bij de private sector terecht (Janssen-Jansen, 2010). Daarnaast zijn de effecten van leegstand negatief voor de leefbaarheid en de uitstraling op de omgeving. Gebieden met een hoog leegstandspercentage worden dusdanig onaantrekkelijk dat zittende huurders op den duur besluiten om te vertrekken naar een andere locatie. Naast het gebied waar de leegstand plaats vindt, heeft de leegstand ook een grote negatieve invloed op de uitstraling voor het omliggende gebied. Hele stadsdelen worden door kantorenleegstand meegetrokken in een negatieve spiraal (Van Gool et al., 2007).

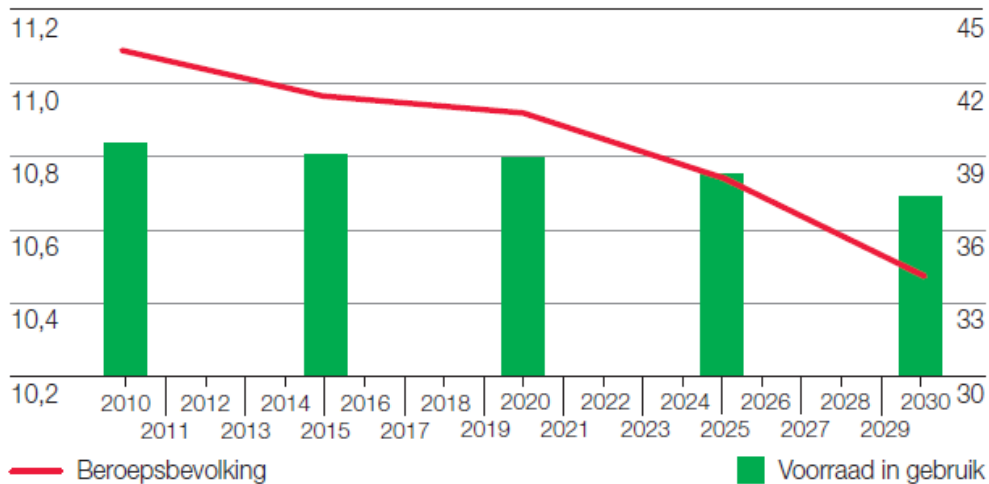
Economisch gezien heeft de overproductie van kantoren wel een hoop opgeleverd. Zowel de overheid als het bedrijfsleven heeft geprofiteerd van de inkomsten uit de ontwikkeling van kantoren. Voor de Rijksoverheid leverde de bouw van kantoren directe en indirecte werkgelegenheid op en gemeenten verwierven door de bouw van kantoren hoge inkomsten via de uitgifte van grond. Het bedrijfsleven profiteerde door winsten te boeken op de ontwikkeling van kantoren. Maar ook gebruikers van kantoorgebouwen profiteerden door de lange huurvrije perioden die geboden werden als gevolg van het grote aanbod aan kantoorruimte (Janssen-Jansen, 2010).

Terugkijkend op de situatie zoals die zich de afgelopen jaren op de kantorenmarkt heeft afgespeeld, heeft de grootschalige ontwikkeling van kantoren dus niet alleen negatieve effecten tot gevolg gehad. Het resultaat van het op grote schaal bijbouwen van kantoren is wel dat er een groot overaanbod op de kantorenmarkt is ontstaan, waarvan een groot deel waarschijnlijk nooit meer een als kantoor verhuurd zal worden. Een meer geleidelijke

toename van het kantorenaanbod had wellicht geleid tot een beter evenwicht tussen vraag en aanbod.

2.6 Het nieuwe werken

Verwachtingen wijzen uit dat de vraag naar kantoorruimte in de toekomst af zal nemen. Hier liggen verschillende factoren aan ten grondslag. Zo zal de beroepsbevolking tot 2030 dalen met 620.000 (CPB, 2011). De volgende grafiek geeft zowel de voorspelde beroepsbevolking als de verwachte kantorenvorraad in gebruik van 2010 tot 2030 weer.



Figuur 2.5 Voorraad in gebruik en beroepsbevolking 2010 - 2030 (DTZ zadelhof, 2011)

In de grafiek is een andere factor die van invloed is op de toekomstige kantorenvraag nog niet mee genomen. Dit betreft de vraag naar kantoorruimte die de komende jaren af zal nemen als gevolg van 'het nieuwe werken'. Het nieuwe werken komt voort uit de technologie push en het toegenomen kostenbewust handelen van bedrijven als gevolg van de crisis. Dit zal leiden tot het afstoten van kantoren door bedrijven en een toename in de vraag van flexibele kantoorconcepten. Onderzoeksbureau Twynstra Gudde deed in 2010 uitgebreid onderzoek naar het nieuwe werken. In deze paragraaf zullen de belangrijkste bevindingen van dit onderzoek weergegeven worden.

De technologie push heeft ervoor gezorgd dat werknemers steeds minder gebonden zijn aan een vaste werkplek. Technologie maakt het mogelijk dat informatie altijd en overal beschikbaar is, zoals via portals en shareware. Hierdoor kunnen werknemers zelf in steeds grotere mate bepalen waar, wanneer en met wie er samengewerkt wordt.

Flexibiliteit en samenwerking zijn belangrijke aspecten van het nieuwe werken.

Samenwerken zal een steeds belangrijker onderdeel worden van het werkproces. De kantoorvraag in de toekomst zal dan ook afgestemd zijn op kantoren waar de functie van ontmoetingsplek een voorname rol speelt.

Ook zullen werkomgeving en privéomgeving meer samen smelten. Werknemers zullen niet alleen meer vanuit huis werken, maar gebieden zullen zo worden ingericht dat kantooromgeving en woonomgeving meer met elkaar verweven zijn. Toekomstige kantoren zullen kantoren zijn die multifunctioneel ingericht worden, waarbij wonen, werken en recreatie zullen samenvloeien. Deze kantoren zullen invulling geven aan een breed scala van activiteiten. Zo zal er een onderscheid zijn in expertomgeving, transactieomgeving, mobiele omgeving en samenwerkingsomgeving (DTZ zadelhof, 2011).

Het nieuwe werken maakt het mogelijk dat werknemers op gespreide tijden en meer buiten kantoor kunnen werken. Het beeld van de vaste 9 tot 5 werkdag zal steeds meer verdwijnen. Dit heeft tot gevolg dat flexibeler omgegaan kan worden met kantoorruimte, waardoor bedrijven minder kantoorruimte nodig zullen hebben. De vraag naar kantoorruimte zal in de komende jaren meer gaan bestaan uit kleinere kantoren en flexibele kantoorconcepten. Bestaande kantoren gaan steeds meer hun functie verliezen.

De aard van het werk dat in kantooromgevingen verricht wordt is ook langzamerhand aan verandering onderhevig. Dit heeft gevolgen voor hoe de werkomgeving eruit komt te zien. De nadruk van de werkomgeving zal komen te liggen op creatie, kennisdeling, samenwerking en ontmoeting.

Kantoorwerk is nu nog voor het merendeel routinematig, via gestandaardiseerde processen, regels en procedures. Samenwerking vindt voornamelijk plaats op momenten van informatieoverdracht. Hierin zullen de komende periode een aantal ontwikkelingen plaats vinden. Het werk zal projectmatiger worden, waarbij meer samenwerking plaats zal vinden in het tot stand brengen van resultaten. Niet alleen binnen maar ook heel sterk buiten de organisatie. Een grotere focus op projectmatig werken heeft tot gevolg dat huisvesting in toenemende mate flexibel moet zijn en gericht op verschillende groepen. Ook zal het werk expertmatiger worden, voornamelijk in financiële en zakelijke dienstverlening. Producten worden steeds complexer, waardoor expertise belangrijker wordt. Een toename van expertmatig werk gaat gepaard met grootschalige afname van automatisering en routinematig werk. Dit betekent dat de vraag naar grootschalige kantoorvoorzieningen sterk zal afnemen. Daarnaast zal de focus van kantoorwerkzaamheden meer op de klantgerichtheid komen te liggen. Faciliteiten voor klantontvangst worden in toenemende mate belangrijk. De uitstraling van kantoren en een ligging op locaties die voor klanten aantrekkelijk zijn om te bezoeken, zullen door kantoorgebruikers hoger gewaardeerd worden.

De huidige situatie leert dat het moeilijk is om kantoren aan te passen aan nieuwe wensen die door kantoorgebruikers gesteld worden, waardoor kantoren vaak vroegtijdig verlaten worden. In de toekomst zullen kantoren zo gebouwd worden dat gebouwdelen en techniek gemakkelijk vervangbaar of aanpasbaar zijn, zodat bij functieverandering of hergroepering van activiteiten geen grote investeringen nodig zijn. De toenemende aandacht voor het kantoor als ontmoetingsplek maakt dat uitstraling en kwaliteit van kantoren meer aandacht zullen krijgen. Organisaties zullen vaker samenwerken, waardoor meer uitwisseling tussen bedrijven plaats zal vinden. De werkomgeving speelt hierin een belangrijke rol.

De crisis heeft ertoe bijgedragen dat bedrijven op zoek zijn gegaan naar manieren waarop productiviteitsverhoging en kostenreductie bevorderd kunnen worden. Duurzame en efficiënte kantoren zijn bestendiger in tijden dat het economisch minder gaat en leiden vanwege een duurzaam gebruik, tot lagere gemiddelde kosten in de levensduur.

De conclusie die uit de toepassing van het nieuwe werken getrokken kan worden is dat de vraag naar kantoorruimte in de toekomst verder zal afnemen, waardoor nog meer kantoren in de toekomst leeg zullen staan. Om een voorbeeld te geven van de invloed die het nieuwe werken op de kantorenleegstand zal hebben, volgt hieronder kort in cijfers wat de gevolgen zullen zijn. Er wordt vanuit gegaan dat er door het nieuwe werken 25% tot 30% bespaard kan worden op benodigde kantoorruimte. Het effect op de leegstand zal enorm zijn. Het aandeel 'grote' kantoorgebouwen op de totale kantorenoorraad die in gebruik is (41miljoen m² BVO) vormt circa 60%, dit komt neer op 24,6 miljoen m² BVO kantoorruimte in 'grote' kantoren. Wanneer een reductie van 25% van deze ruimte plaatsvindt, zal de vraag naar

kantoorruimte 6,15 miljoen m² BVO afnemen. Dat betekent haast een verdubbeling van de huidige leegstand. Het probleem van kantorenleegstand lijkt dus steeds omvangrijkere vormen aan te nemen (Twynstra Gudde, 2010).

2.7 Conclusie

De leegstand van kantoren zorgt voor een groot probleem. Hoewel de vraag naar kantoorruimte op sommige locaties nog steeds op peil is, zijn er andere locaties waar steeds meer huurders wegtrekken en de leegstand verder op loopt. Dit betreft voornamelijk de verouderde locaties die vaak monofunctioneel zijn ingericht. Er zal iets moeten gebeuren om te zorgen dat ook deze gebieden weer aantrekkelijk worden voor kantoorgebruikers. Een hoge mate van leegstand heeft een negatieve impact op de leefbaarheid van een gebied, waardoor nog meer huurders wegtrekken. Met opkomende leegstand treedt vaak een negatieve spiraal in werking.

Door de opkomst van het nieuwe werken en door de afname van de beroepsbevolking als gevolg van de vergrijzing, zal de vraag naar kantoorruimte in de toekomst nog verder afnemen. Hierdoor zullen veel kantoorgebouwen die structureel leeg staan zeer waarschijnlijk nooit meer verhuurd worden als kantoorgebouw. Als gevolg van het nieuwe werken zal ook de vraag naar het soort kantoorruimte veranderen. Kantooromgevingen en woonomgevingen zullen meer met elkaar verweven worden. De toekomstige kantoorvraag zal meer gericht zijn op locaties die multifunctioneel ingericht worden, waarbij wonen, werken en recreatie samenvloeien. Het gevolg van de kantorenleegstand is dat de leefbaarheid van veel kantorenlocaties achteruit gaat. Dit brengt een waardedaling van de locatie en de omgeving met zich mee.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk probeert antwoord te geven op twee onderzoeksvragen. Het eerste deel van het hoofdstuk gaat in op de onderzoeksvraag: hoe wordt vanuit de literatuur aangekeken tegen kantorenleegstand? Op deze vraag wordt antwoord gegeven, door ten eerste de gevolgen van leegstand voor de samenleving te behandelen. Vervolgens wordt de leegstand vanuit een economisch perspectief benaderd, waarbij wordt ingegaan op efficiëntie van de markt. Daarna zal het ontstaan van de huidige leegstand besproken worden aan de hand van de principes van marktfalen en overheidsfalen, en worden oplossingen aangedragen om marktinefficiënties op te lossen. Tot slot wordt ingegaan op de onderzoeksvraag: op welke wijze kan op bestuurlijk vlak sturing worden gegeven aan het terugdringen van kantorenleegstand? Om deze vraag te beantwoorden wordt gezocht naar een passende manier van besluitvorming om kantorenleegstand tegen te gaan.

3.1 Gemiste opbrengsten

Zolang betrokken actoren (overheid en eigenaren) blijven kijken naar de korte termijn, zal het probleem van de kantorenleegstand alleen nog verder toenemen (Knaap, 2001). Op dit moment wordt er door betrokken actoren nog teveel gekeken naar de opbrengsten van kantoorontwikkelingen, terwijl de kosten van een onevenwichtige planning genegeerd worden. Vanuit een collectieve gedachte zouden betrokken partijen meer oog moeten hebben voor de opbrengsten die worden gemist als gevolg van de huidige leegstand op de kantorenmarkt (Janssen-Jansen, 2009). Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen directe- en indirecte gemiste opbrengsten:

Directe gemiste opbrengsten zijn de gemiste opbrengsten die direct in het oog springen als gevolg van leegstand, bijvoorbeeld gemiste inkomsten als gevolg van dalende huurprijzen of een dalende marktwaarde van kantoren.

Indirecte gemiste opbrengsten zijn gemiste opbrengsten die op een breder vlak te voelen zijn. Dit zijn bijvoorbeeld de opbrengsten die gemist worden omdat de mogelijkheden die er zouden zijn wanneer er sprake was van een gezonde kantorenmarkt, niet benut worden. Deze indirecte gemiste opbrengsten worden opportunity costs genoemd en ontstaan omdat de ruimte en de bouwcapaciteit niet duurzaam worden ingezet. Een andere indirecte gemiste opbrengst is vermindering van de ruimtelijke kwaliteit door hoge leegstand van kantoren. Leegstand heeft een negatieve uitstraling op de omgeving. De maatschappij ondervindt niet het optimale genot van de ruimte, in vergelijking tot wanneer er minder leegstand zou zijn.

De huidige situatie op de kantorenmarkt wordt door Janssen-Jansen vergeleken met het concept Tragedy of the commons (Hardin, 1968). Hiermee wordt gewezen op de negatieve gevolgen die de gemeenschap ondervindt wanneer een bezit door ieder individu ongelimiteerd gebruikt kan worden, terwijl er geen kosten aan verbonden zijn. Gebruikers ondervinden geen consequenties van slecht handelen, maar het gezamenlijk bezit zal wel langzamerhand uitgeput raken. De tragedie van het gemeenschappelijke bezit kan ook in de context van de huidige situatie op de kantorenmarkt worden gezien. Gemeenten hebben de afgelopen jaren op grote schaal grond uitgegeven voor de ontwikkeling van nieuwe kantoren,

waarbij zowel gemeenten als marktpartijen op grote schaal hebben geprofiteerd van de inkomsten uit kantoorontwikkelingen. Door gemeenten werd voornamelijk aan het eigen belang van opbrengsten door grondverkoop gedacht, waarbij het gezamenlijke regionale belang van een gezonde kantorenmarkt uit het oog verloren werd (Janssen-Jansen, 2010). De markt en de overheid hebben de situatie van de kantorenleegstand samen veroorzaakt en houden die samen in stand. Beide partijen hebben veel baat gehad bij de grondinkomsten en de verkoop van kantoren. Het resultaat is echter dat beide partijen nu de pijn voelen van een overspannen kantorenmarkt.

Voor een evenwichtige kantorenmarkt is het belangrijk dat er meer afstemming van ontwikkelingen plaatsvindt (Plabeka, 2007). De laatste jaren zijn er teveel kantoren bijgebouwd zonder dat ontwikkelingen in samenhang met elkaar plaats vonden. Om evenwicht in de markt te bereiken zou er minder gekeken moeten worden naar oplossingen met een hoog rendement voor de korte termijn, maar zouden oplossingen bedacht moeten worden die voor de gehele regio op de lange termijn het beste zijn (Knaap, 2001). De afgelopen jaren heeft de nadruk van lokale besturen voornamelijk gelegen op oplossingen voor de korte termijn, waarbij voor betrokken partijen een hoog rendement te behalen viel. Scharpf (1997) noemt dit het prisoners dilemma. Dit houdt in dat rationele individuele acties leiden tot een irrationele collectieve uitkomst. De hoge productie van nieuwe kantoren waar gemeenten en marktpartijen de afgelopen jaren veel geld mee verdiend hebben, heeft geleid tot het overschot aan kantoren waar we op dit moment mee te maken hebben. Een situatie zoals Scharpf die beschrijft ontstaat wanneer er tussen partijen een gebrek aan vertrouwen is en wanneer een duidelijke visie ontbreekt (Scharpf 1997).

3.2 Marktefficiëntie

Als uitgangspunt voor een efficiënte marktsituatie wordt in de economie vaak het mechanisme van Pareto efficiëntie toegepast. Pareto efficiëntie is een belangrijk criterium voor het evalueren van economische systemen en overheidsbeleid. In deze paragraaf wordt Pareto efficiëntie besproken en zal de huidige kantorenmarkt worden benaderd volgens dit principe. Met Pareto efficiëntie wordt de efficiëntie van een verdeling van goederen aangeduid. Pareto efficiëntie heeft specifiek betrekking op de welvaartsverdeling, waarbij de allocatie¹ van schaarse middelen centraal staat. Het mechanisme van Pareto efficiëntie is gebaseerd op een simpel principe dat als volgt werkt:

Wanneer bij een verdeling van goederen een verandering in allocatie optreedt die met zich meebrengt dat minimaal één individu beter af is zonder dat een ander individu slechter af is, is er sprake van een Pareto verbetering. (Greenwald en Stiglitz, 1986).

Een allocatie is "Pareto efficiënt" of "Pareto optimaal" als er geen Pareto verbeteringen mogelijk zijn

Een verandering in de allocatie van goederen kan dus leiden tot een Pareto verbetering, waarmee een Pareto efficiënte verdeling van goederen bereikt kan worden. Wanneer één of meerdere individuen ten gevolge van de verandering benadeeld worden zullen zij hiervoor

¹ Onder allocatie wordt verstaan: wat komt waar, wanneer en welke middelen worden daarvoor gebruikt?

echter moeten worden gecompenseerd. Pareto efficiëntie staat namelijk niet toe dat ten gevolge van een collectieve verbetering één of meerdere individuen slechter af zijn. Wanneer het mogelijk is om een transactie te realiseren waarbij minimaal één individu beter af is zonder dat een ander individu slechter af is, zal marktwerking er doorgaans voor zorgen dat deze transactie wordt gerealiseerd (Teulings et al, 2003). Marktpartijen gaan net zolang door met transacties totdat er geen verdere Pareto verbeteringen meer mogelijk zijn. Individuele transacties resulteren zo in een efficiënte allocatie. Wanneer er vanuit de markt geen Pareto verbeteringen meer mogelijk zijn wordt vaak overheidsbeleid aangewend om een Pareto efficiënte situatie te bereiken.

Een andere manier om efficiëntieverbeteringen toe te passen is door middel van het Kaldor-Hicks principe. Kaldor-Hicks efficiëntie is net als Pareto efficiëntie een manier om efficiëntie te meten en verbeteringen door te voeren. Deze methode kent echter minder strenge criteria met betrekking tot compensatie, waardoor Kaldor-Hicks verbeteringen makkelijker zijn door te voeren dan Pareto verbeteringen. Bij toepassing van de Kaldor-Hicks hoeven partijen die negatieve gevolgen ondervinden niet per se gecompenseerd te worden, zolang de mogelijkheid tot compensatie maar aanwezig is. Een efficiënte uitkomst onder Kaldor-Hicks kan dus tot gevolg hebben dat een aantal partijen slechter af zijn. Volgens het Kaldor-Hicks criterium is het verdedigbaar dat één of meer partijen als gevolg van een verandering slechter af zijn, als het totale gewin maar groter is dan het verlies. Verlies wordt geaccepteerd omdat de gemeenschap als geheel er, als gevolg van de verandering, op vooruit gaat.

In de praktijk wordt het Kaldor-Hicks principe steeds meer toegepast. Met de toepassing van het Kaldor-Hicks principe worden specifieke oplossingen gevonden voor problemen die actoren gezamenlijk ondervinden. Op deze manier worden veel nieuwe samenwerkingsverbanden tot stand gebracht, zowel tussen publieke partijen en private partijen als tussen publieke partijen onderling (Janssen-Jansen, 2010). Het doorvoeren van Kaldor-Hicks verbeteringen werkt als hulpmiddel om het publieke belang beter te kunnen behartigen, omdat overheidsbeleid uiteindelijk hoort te dienen voor doelmatigheid en een acceptabele verdeling (Teulings et al, 2003).

Wanneer we vanuit het perspectief van Pareto efficiëntie kijken naar de huidige situatie op de kantorenmarkt, dan laten de leegstandscijfers zien dat de verdeling van kantoren niet optimaal is. De kantorenleegstand is een voorbeeld van een inefficiënte planning waardoor vele kantoren leeg staan en een situatie is ontstaan waarin de kosten van een slechte planning maatschappelijk gedragen moeten worden. Een verandering in de allocatie van kantoren is nodig om de leegstand terug te dringen en tot een efficiëntere verdeling te komen. Tot dusver vinden initiatieven vanuit de markt, om leegstand terug te dringen, nog maar mondjesmaat plaats. Dit duidt erop dat Pareto verbeteringen, waarbij vanuit de markt allocatieveranderingen plaatsvinden waarbij minimaal één individu beter af is zonder dat een ander individu slechter af is, amper mogelijk zijn.

Ingrepen volgens het Kaldor-Hicks principe, waarbij oplossingen minder hiërarchisch tot stand komen en waarbij betrokken partijen gezamenlijk kijken naar strategieën om leegstand aan te pakken, bieden mogelijkheden om de kantorenleegstand tegen te gaan. Met deze aanpak wordt door actoren binnen een regio of binnen een gebied gezamenlijk gekeken naar oplossingen, waarbij het gezamenlijk belang als uitgangspunt dient en waarbij individuele belangen tegen elkaar worden afgewogen. Zodoende kunnen door middel van samenwerking efficiëntieverbeteringen tot stand worden gebracht, die actoren afzonderlijk niet zouden kunnen bereiken.

3.3 Marktfalen of overheidsfalen

In deze paragraaf worden twee perspectieven met betrekking tot marktinefficiëntie besproken. Vanuit beide perspectieven worden oplossingen aangedragen om inefficiënties op te lossen. Beide perspectieven staan echter lijnrecht tegenover elkaar. Volgens Pigou ligt de oplossing voor een inefficiënte allocatie van goederen bij ingrijpen vanuit de overheid. Een inefficiënte allocatie van goederen is volgens Pigou te wijten aan marktfalen. Omdat de marktwerking faalt, kan er vanuit de markt geen optimale oplossing tot stand worden gebracht. In de economische wetenschap geven inefficiënties dan ook vaak aanleiding tot regulerend overheidsingrijpen. Pigou stelt dat alleen de overheid bij machte is om partijen te sturen, zodat een optimale allocatie van goederen bereikt kan worden (Pigou, 1920). Ook op het gebied van de ruimtelijke ordening voorziet Pigou een belangrijke rol voor de overheid. Alleen de overheid is bij machte om partijen te sturen, zodat een optimale allocatie van goederen bereikt kan worden. Efficiëntiewinsten op het gebied van ruimtelijke ordening kunnen bereikt worden via regelgeving en beleidsvoering vanuit de overheid. Wanneer ruimtelijke ordening aan de markt overgelaten wordt zullen private eigenaren van grond zoveel mogelijk streven naar zekerheid, terwijl investeerders zullen proberen een optimale opbrengst te realiseren. Zonder ingrijpen vanuit de overheid zal het gemeenschappelijk belang daarbij niet optimaal gediend worden (Webster, 1998). Wanneer er geen sturing van de overheid plaats vindt zullen volgens Pigou als gevolg van marktfalen de volgende effecten optreden:

- Gebrek aan publieke goederen;
- Vervuiling van de omgeving als gevolg van (over)productie;
- Te weinig beschikbare informatie omdat iedere partij zijn eigen deel afschermt;
- Vertekening van het beeld van kosten en baten;
- Ongelijke verhoudingen in de markt;
- Ongelijke verdeling van rijkdom voortkomend uit grondopbrengsten.

De theorie van Pigou gaat ervan uit dat het reguleren van planning, uiteindelijk zal leiden tot een hoger algemeen nut. Een voorbeeld van het reguleren van planning door de overheid is het zoneren en het beperken van ontwikkelingsmogelijkheden. Door de toepassing van zoneringen worden met ruimtelijke planning de externe effecten zoveel mogelijk beperkt en tragedies of the commons voorkomen (Janssen-Jansen, 2010).

Een ander doel wat met ruimtelijke planning wordt nagestreefd is het evenwichtig voorzien in collectieve goederen, zoals publieke voorzieningen en infrastructuur. Hoewel de markt hierin ook kan voorzien gebeurt dit vaak niet. Het bestaan van free riders (partijen die zonder daaraan bij te dragen gebruik maken van een dienst) laat zien dat consumenten van collectieve goederen zichzelf vaak niet beperken. Ruimtelijke planning kan hierbij ingrijpen. Omdat grond en vastgoed onverplaatsbaar zijn is het nuttig om ontwikkelingen zeer goed op elkaar af te stemmen omdat er vaak, als gevolg van een onjuiste afstemming, efficiëntieproblemen optreden.

In tegenstelling tot Pigou stelt Coase dat ingrijpen van overheden er juist voor zorgt dat er geen efficiënte allocatie van goederen plaats kan vinden. Dit wordt overheidsfalen genoemd. Net als marktfalen gaat overheidsfalen over het niet efficiënt alloceren van goederen. Met overheidsfalen wordt niet bedoeld dat het de overheid niet lukt om tot oplossingen te komen, maar overheidsfalen houdt in dat er systematisch een efficiënte oplossing wordt tegengehouden. In de analyse van Pigou wordt wel aandacht besteed aan marktfalen maar wordt overheidsfalen buiten beschouwing gelaten. De theorie van Coase gaat wel in op in

overheidsfalen. Coase stelt dat de opbrengsten van overheidsingrijpen, niet opwegen tegen de kosten. Vooral met regulerend beleid gaan de nodige kosten gepaard. Coase stelt dan ook dat ingrijpen van de overheid niet de enige manier is om een efficiënte ruimtelijke inrichting plaats te laten vinden. Vrijwillige marktafspraken om te komen tot een evenwichtige verdeling zouden volgens Coase efficiënter zijn (Coase, 1960). Ook laat Pigou in zijn analyse de motieven van overheden om de eigen opbrengsten te maximaliseren weg. Coase gaat hierop in door te stellen dat overheden ook marktgedrag vertonen. Volgens Coase falen overheden daarom net zo zeer als dat markten falen. Coase stelt dat overheden zelden denken aan de efficiëntie die hun correctie van de markt veroorzaakt en daardoor hun taak niet altijd beter vervullen dan de markt. Hoewel overheden ontwikkelingen kunnen sturen, door belasting te heffen, te controleren en te reguleren, betekent dit niet automatisch dat resultaten beter zijn. Soms zal het marktfalen alleen maar versterkt worden, of wordt er nieuwe inefficiëntie veroorzaakt, zoals bij het probleem van de kantorenleegstand. De overheid is namelijk ook een actor in de economie. Zij wil haar economische nut zo groot mogelijk laten zijn in de competitie met andere overheden (Webster, 1998). Een voorbeeld van marktgedrag door overheden is bijvoorbeeld de opbrengsten van ruimtelijk beleid door overheden via uitgiften van grond. De gronden die gemeenten uitgaven voor kantoorontwikkelingen de afgelopen jaren is hier een voorbeeld van. Ook via belastingen op waardestijgingen van grond en opstallen, verdienen overheden geld. Overheden hebben kortom een bepaald eigen belang met betrekking tot ruimtelijke ordening (Janssen-Jansen, 2010). Niet alleen overheidsingrijpen kan volgens Coase collectief handelen veilig stellen. Ook vrijwillige afspraken tussen actoren zijn mogelijk. Coase pleit ervoor dat binnen samenlevingen eigen oplossingen gezocht worden voor allocatievraagstukken, waarbij actoren onderhandelen over de locatie van bestemmingen zonder tussenkomst van overheden (Coase, 1960).

De posities die Pigou en Coase innemen zijn tegenovergesteld aan elkaar. Pigou stelt dat inefficiëntie van de markt alleen opgelost kan worden door middel van overheidsingrijpen, terwijl Coase pleit voor vrijwillige marktafspraken. Zowel Pigou als Coase nemen hierbij een uitgesproken standpunt in. In de praktijk blijkt dat beide theorieën kunnen worden toegepast, afhankelijk van het type vraagstuk. In bepaalde situaties is ingrijpen van de overheid noodzakelijk, terwijl in andere situaties oplossingen door marktpartijen meer voor de hand liggen. Daarnaast hoeft niet altijd of overheidsingrijpen of vrijwillige marktafspraken aan de basis te liggen van een besluit, maar kunnen overheden en marktpartijen ook gezamenlijk afspraken maken om tot een oplossing te komen.

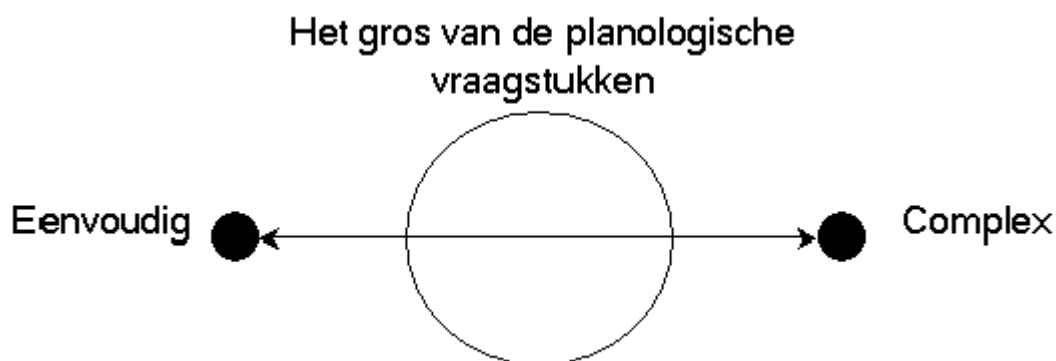
3.4 Complexiteit binnen planning

In de voorgaande paragrafen is besproken dat planning vaak inefficiënties oplevert, en zijn er mogelijkheden aan bod gekomen om deze inefficiënties op te lossen. In deze paragraaf staat de aanpak van vraagstukken centraal. Niet voor elk vraagstuk is dezelfde vorm van aanpak van toepassing, dit is afhankelijk van de mate van complexiteit van het vraagstuk. De Roo, Zuidema en Visser (2005) gaan in op de rol die complexiteit speelt binnen planningsvraagstukken en onderscheiden drie manieren waarop complexiteit van betekenis is in de planologie. Ten eerste als materieel object van planning. Dat wil zeggen dat de mate van complexiteit iets zegt over de eigenschappen van vraagstukken en verschijnselen die verband houden met de fysieke leefomgeving. Bij complexiteit als materieel object van planning gaat het om het functioneel inhoudelijk aspect van planologische vraagstukken.

Ten tweede wordt complexiteit gebruikt in besluitvormingsprocessen. Hierbij gaat het om de vraag hoe complexiteit een rol kan spelen in de manier waarop er met vraagstukken in de fysieke leefomgeving om wordt gegaan. Besluitvorming wordt in de meeste situaties complexer naarmate er meer actoren betrokken zijn bij het opstellen en implementeren van planologische oplossingen. Bij complexe vraagstukken wordt aan open interactieve besluitvorming veel waarde gehecht, omdat dergelijke processen onvoorspelbaar en oncontroleerbaar kunnen zijn. Complexe besluitvorming staat daarom in veel gevallen gelijk aan interactieve besluitvorming.

De derde vorm van complexiteit bestaat uit een combinatie van de twee voorgaande manieren. Complexiteit wordt hierbij gezien als een criterium voor besluitvorming. Dit criterium is gebaseerd op de functioneel inhoudelijke situatie en de daarop gerichte positie van betrokken partijen. De mate van complexiteit wordt als uitgangspunt genomen voor besluitvorming.

Om te bepalen wat voor besluitvorming van toepassing is op een bepaald vraagstuk, worden eenvoudig en complex gezien als twee tegenpolen op een lijn waarop elk vraagstuk te plaatsen is, afhankelijk van de mate van complexiteit van het betreffende vraagstuk. Aan de hand van de mate van complexiteit kan een besluitvormingsperspectief gekozen worden. Voor meer complexe vraagstukken geldt een ander besluitvormingsperspectief dan voor vraagstukken die eenvoudiger van aard zijn. In geordende situaties, waarbij de verhoudingen en verbanden tussen de verschillende factoren en actoren goed in te schatten zijn, is eenvoudige besluitvorming op zijn plaats. Dit wordt technisch rationele besluitvorming genoemd. In chaotische situaties, waarbij het ontbreekt aan heldere relaties tussen de verschillende factoren en actoren en waarbij interactie tussen actoren van groot belang is om tot besluitvorming te komen, wordt gesproken van communicatieve rationele besluitvorming. Voor eenvoudige vraagstukken is een technisch-rationele aanpak dan ook van toepassing, terwijl zeer complexe vraagstukken veelal om een communicatief-rationele aanpak vragen (De Roo et al, 2005).



Figuur 3.1 Naar een brug tussen technische en communicatieve rationaliteit (De Roo et al, 2005)

Er wordt vaak gesproken van vooruitgang wanneer de mate van complexiteit in vraagstukken toeneemt. Een toenemende complexiteit stelt nieuwe ordes in staat op een hoger niveau een nieuw proces van ontwikkeling in gang te stellen, waarbij het patroon van eenvoudig naar complex opnieuw aanvang kan nemen. Het is bij een toenemende complexiteit dan ook zaak dat de besluitvorming aangepast wordt aan de mate van complexiteit. Eenvoudige besluitvorming is namelijk niet toereikend om complexe situaties

het hoofd te bieden en staan groei in de weg. In de praktijk blijkt aanpassing aan complexe situaties vaak echter lastig, omdat bij een toename van de complexiteit de zekerheid afneemt en de controle minder wordt. Bestaande wetgeving en procedures, zorgen vaak voor een slechte aanpassing aan complexe situaties. In een proces van complexe besluitvorming staan de volgende zaken centraal (De Roo et al, 2005):

- het te bereiken doel is niet langer van primair belang;
- verantwoordelijkheden worden gedeeld tussen partijen;
- de definitie van het vraagstuk staat niet altijd bij voorbaat vast;
- Beleidmakers en bestuurders delen verantwoordelijkheden omdat betrokken actoren een grote invloed hebben op de kans van slagen van het project.

Een belangrijke conclusie die getrokken kan worden uit complexiteit in besluitvorming is dat complexe vraagstukken niet moeilijker zijn dan eenvoudige vraagstukken, maar dat deze vraagstukken slechts vragen om een andere aanpak. De mate van complexiteit van het vraagstuk kan gebruikt worden als criterium voor het te kiezen sturingsmechanisme.

3.5 Conclusie

Om de kantorenleegstand tegen te gaan is het belangrijk dat de betrokken actoren inzien dat leegstand een gezamenlijk probleem is. Als gevolg van de hoge leegstand worden namelijk inkomsten misgelopen. In directe vorm is dit merkbaar door de dalende huurprijzen en de dalende waarden van kantoren. Indirect is het gevolg van leegstand dat de ruimtelijke kwaliteit vermindert en dat mogelijkheden die er zouden zijn wanneer de kantorenmarkt gezond zou zijn, niet worden benut. Wanneer vanuit economisch oogpunt naar de situatie op de kantorenmarkt gekeken wordt, kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een inefficiënte situatie. Om te zorgen dat de kantorenmarkt weer gezond wordt, is het nodig om deze marktinefficiënties op te lossen. Hiervoor wordt onder andere het Kaldor-Hicks principe toegepast. Bij deze aanpak wordt uitgegaan van het gezamenlijke belang van actoren. Hierbij kan het gaan om belangen van eigenaren binnen een gebied of belangen van gemeenten binnen een regio. Door het gezamenlijk belang voorop te stellen kunnen actoren door middel van samenwerking efficiëntieverbeteringen tot stand brengen.

Wanneer gekeken wordt naar het ontstaan van de huidige leegstand, blijkt dat overheden hierin een belangrijk aandeel hebben gehad met de verdiensten die werden behaald door de uitgifte van gronden voor kantoorontwikkelingen. Dit systematisch tegenwerken van een efficiënte marktsituatie door gemeenten is een vorm van overhedeidsfalen. Bij het oplossen van inefficiënties in de kantorenmarkt zal kritisch gekeken moeten worden welke rol de overheid in zal gaan nemen en op welke manier marktpartijen worden betrokken. Het probleem van de kantorenleegstand is namelijk complex te noemen. Er zijn veel actoren die betrokken zijn en invloed hebben op de problematiek. Besluitvorming zou hierop aangepast moeten worden, waarbij verantwoordelijkheden in de besluitvorming meer gedeeld zouden moeten worden door middel van interactieve besluitvorming. Hoe aan interactieve besluitvorming en samenwerking vorm kan worden gegeven wordt in het volgende hoofdstuk besproken.

Hoofdstuk 4 Regionaal

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag centraal: op welke wijze kan kantorenleegstand op regionale schaal worden teruggedrongen? Zoals in de voorgaande hoofdstukken is besproken liggen er een aantal aspecten ten grondslag aan de huidige kantorenleegstand. Hoewel de leegstand voor een deel te verklaren is uit economische factoren, is de rol van betrokken actoren ook van grote invloed geweest op de overproductie van kantoren. Door concurrentie tussen gemeenten onderling om gronden voor kantoorontwikkeling uit te geven, zijn er de laatste jaren teveel kantoren bijgebouwd. In hoofdstuk 3 zijn inefficiënties in planning en besluitvorming bij planningsvraagstukken aan bod gekomen. Inefficiënte planning heeft de laatste jaren bijgedragen aan de hoge kantorenleegstand. Dit is een voorbeeld van het tegenhouden van een efficiënte allocatie van kantoren. In dit hoofdstuk zal regionale samenwerking aan bod komen als oplossingsrichting om inefficiënties in de allocatie van kantoren in de toekomst te voorkomen. Daarbij zal worden ingegaan op de rol van betrokken actoren en zullen mogelijke beleidsveranderingen worden aangedragen.

4.1 Regionale samenwerking

De gemeente is zoals aangegeven de belangrijkste actor in het huidige ruimtelijke ordeningsbeleid met betrekking tot kantoorlocaties. Het overaanbod van kantoren is daarom de laatste jaren bij gemeenten ook hoger op de agenda komen te staan. De gezamenlijke initiatieven rond Plabeka en de regio Haaglanden zijn hier voorbeelden van. Deze programma's zijn erop gericht om de regionale kantoorvoorraad te reguleren, een balans te zoeken tussen vraag en aanbod en te zorgen voor segmentering, profilering en afstemming van locaties binnen de plangebieden. Met het opstarten van deze programma's blijkt dat de ernst van de huidige leegstandssituatie door gemeenten onderkend wordt. Het is echter de vraag of bovengenoemde initiatieven genoeg zijn om leegstand in de toekomst terug te dringen. Vooralsnog slagen de samenwerkingsverbanden er niet in om de huidige leegstand op te lossen (Janssen-Jansen, 2010).

De bestaande hiërarchisch gestuurde ruimtelijke plannen werken onvoldoende om kantoorontwikkelingen beter op elkaar af te stemmen. Een concrete oplossing lijkt vooralsnog echter lastig te vinden, gezien het grote belang dat gemeenten hebben bij de inkomsten uit de kantorenmarkt. Ook de veelheid aan actoren binnen regio's maakt het lastig om over ontwikkelingen te onderhandelen. Hoewel een andere aanpak noodzakelijk lijkt, zullen gemeenten niet gemakkelijk besluiten te stoppen met ontwikkelen (Zuidema, 2010).

In de huidige ruimtelijke planning worden steeds meer verantwoordelijkheden gedecentraliseerd. Op regionaal niveau heeft dit geresulteerd in concurrentie tussen gemeenten. Aangezien gemeenten afhankelijk zijn van de inkomsten uit gronduitgifte, zal de huidige aanpak in stand gehouden worden (Tragedy of the commons). De huidige concurrentie tussen gemeenten met als gevolg inefficiënte allocatie van kantoren is een vorm van overheidsfalen (Zuidema, 2010).

De kantorenleegstand zoals die zich in Nederland voordoet is wereldwijd uniek te noemen. Er is geen andere plek waar een actief grondbeleid gecombineerd wordt met concurrerende overheden. Om kantorenleegstand in de toekomst te voorkomen is meer samenwerking binnen regio's nodig om richting te kunnen geven aan het actieve grondbeleid. Janssen-

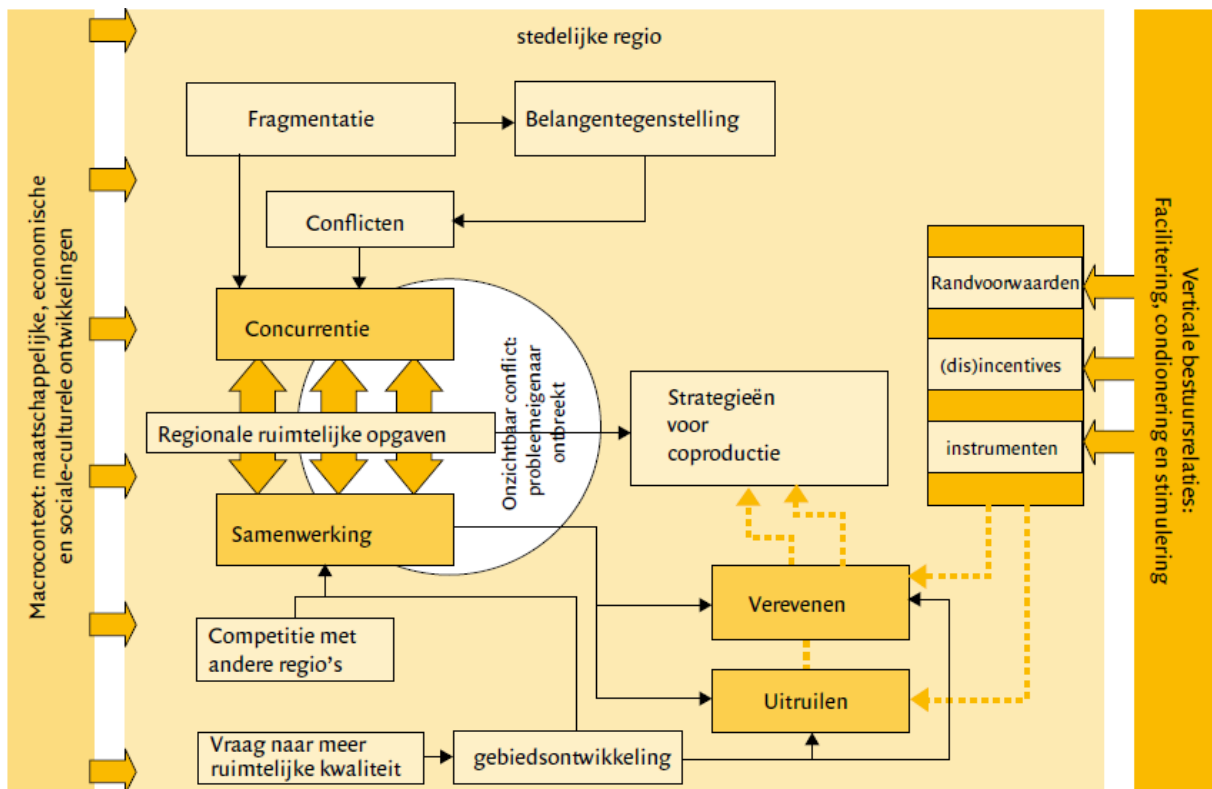
Jansen (2010) beschrijft regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren. Met het concept van regionale samenwerking wordt een alternatief geboden voor de manier waarop allocatie van kantoren plaatsvindt. Hierbij wordt gekeken waar de knelpunten liggen, welke partijen betrokken zijn en wat de oorzaak is achter de leegstand. Op deze manier wordt geprobeerd het evenwicht in de regio terug te brengen. Om te voorkomen dat overproductie van kantoorruimte ontstaat, zouden binnen regio's afspraken gemaakt moeten worden over de kantoorruimte die nieuw bijgebouwd wordt.

4.2 Overdraagbare ontwikkelingsrechten binnen de regio

Janssen-Jansen (2010) ziet overdraagbare ontwikkelingsrechten als een manier om planninginefficiënties tegen te gaan. Door ontwikkelingen gelijkwaardig te verdelen over de regio kan kantorenleegstand in de toekomst voorkomen worden. De aanpak van overdraagbare ontwikkelingsrechten werkt als volgt:

- Ontwikkelmogelijkheden binnen een regio voor een bepaalde periode worden in kaart gebracht aan de hand van vooruitzichten, waarbij gemeenten gezamenlijk kijken naar het te ontwikkelen aantal vierkante meters kantooroppervlakte. Aan de hand van de verwachte vraag naar kantoorruimte, vindt een verdeling plaats tussen gemeenten binnen de regio. De te ontwikkelen kantoorruimte per gemeente wordt bepaald, aan de hand van het aantal inwoners, de beschikbare grond en het economisch belang van de gemeente binnen de regio.
- Onderling kunnen tussen gemeenten afspraken gemaakt worden over te plannen ontwikkelingen. Zo kan de ene gemeente afzien van ontwikkelingen zodat er in een andere gemeente meer ontwikkeling plaats kan vinden. De gemeente die afziet van ontwikkelingen wordt gecompenseerd door het recht op bepaalde ontwikkelingen in de toekomst. Deze manier van plannen werkt een evenwichtige ontwikkeling van bouwactiviteiten in de hand.

Met regionale samenwerking wordt beoogd dat ontwikkelingen evenwichtig plaatsvinden, door horizontale afspraken te maken, waarin het regionale aanbod aan de vraag wordt gekoppeld. Zodoende worden ontwikkelingen beter afgestemd op de vraag, waardoor overproductie zoals de laatste jaren plaatsvond van kantoren, voorkomen kan worden. Door middel van regionale samenwerking worden strategieën voor de lange termijn ontwikkeld, met oog voor maatschappelijke, ruimtelijke en macro economische ontwikkelingen. Deze strategieën geven weer wat er wel en niet mogelijk is. Gemeenten en andere betrokken partijen binnen een regio maken samen deze ruimtelijke afweging (dit wordt *trade-off* genoemd). Met het uitvoeren van regionale strategieën wordt geprobeerd ontwikkelingen gelijk over de regio te verdelen zodat voor de regio als geheel, het optimale resultaat bereikt wordt en gemeenten binnen de regio dezelfde doelstellingen nastreven. Door ontwikkelingen op deze manier te coördineren worden marktpartijen gestuurd naar locaties die het meest geschikt zijn, zonder dat tussen gemeenten onderlinge concurrentie plaatsvindt. Regionale samenwerking beoogt meer overeenstemming in plaats van concurrentie tussen gemeenten onderling. Het resultaat is meer openheid voor gemeenten en betrokken partijen en duidelijkheid over kansen en ontwikkelingen.



Figuur 4.1 Model regionale samenwerking (Janssen-Jansen, 2010)

Regionale samenwerking krijgt gestalte door middel van uitruilen en verevenen:

Uitruilen is het proces waarbij toekomstige opbrengsten of bouw mogelijkheden worden ingezet om ontwikkelingen van de grond krijgen.

Verevenen is het inzetten van opbrengsten van het ene gebied, om ontwikkelingen in een ander gebied mogelijk te maken. De winst van een project wordt gebruikt om andere ontwikkelingen tot stand te brengen. Projecten worden hierbij niet op zich benaderd, maar er vindt een 'verevening' plaats tussen verschillende projecten binnen een regio.

Met het principe van uitruilen en verevenen komen door middel van onderhandeling, ontwikkelingen tot stand. Met de toepassing van uitruilen en verevening ontstaat er een prikkel voor zowel gemeenten als marktpartijen om samen te werken.

4.3 Andere vorm van sturing

Regionale samenwerking door middel van overdraagbare ontwikkelingsrechten biedt overheden en marktpartijen de mogelijkheid om te onderhandelen. Deze manier van planning is meer marktgeoriënteerd dan hiërarchisch gestuurde planning. Hoewel de sturing bij regionale samenwerking minder actief is, vinden ontwikkelingen eerder plaats op locaties waar die ontwikkelingen het meest gewenst zijn. Planning krijgt zo namelijk minder een blauwdruk karakter. Om regionale samenwerking in goede banen te leiden is sterke planning vereist (Janssen-Jansen, 2008). Sturing van regionale samenwerking vindt plaats via zelfregulering van gemeenten binnen de regio. Hierbij stellen gemeenten gezamenlijk normen en voorwaarden vast om de regionale samenwerking gestalte te geven. Belangrijk is

dat tussen gemeenten duidelijke regels en afspraken gelden, zodat er voor alle partijen duidelijkheid is. De nadruk ligt op uitruilen van ontwikkelingen tussen gemeenten, waarbij ruimte is voor partijen om te onderhandelen. Wanneer gemeenten niet gezamenlijk tot overeenstemming komen, kan ervoor gekozen worden om een hiërarchische autoriteit in te stellen die bemiddelt tussen gemeenten en uiteindelijk een doorslaggevende stem heeft. Ook kunnen betrokken gemeenten ervoor kiezen om een externe toezichthouder in te stellen die ervoor zorgt dat de afspraken die gemaakt zijn nageleefd worden en dat de voortgang in de gaten gehouden wordt.

Regionale samenwerking is een vorm van onderhandelingsplanologie. Met deze vorm van planning zijn gebiedsgerichte maatwerkoplossingen gemakkelijker te realiseren. Regionale samenwerking vervangt hiermee hiërarchische opgelegde oplossingen. Dit houdt in dat niet het politiek algemeen belang voorop staat, maar het zoeken naar gezamenlijke oplossingen waarbij doelen en belangen van partijen worden uitgeruild en verenigd. Het voordeel van deze vorm van planning is dat sneller passende oplossingen gevonden kunnen worden en overheden zich sneller kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Een negatief aspect van onderhandelingsplanologie is de rechtszekerheid ten opzichte van hiërarchisch getuurd planning. Principes als onderhandelen en wederkerigheid die bij onderhandelingsplanologie sterk naar voren komen zijn moeilijk concreet te definiëren zodat er rechtsgevolgen aan te koppelen zijn (Janssen-Jansen & Salet, 2009).

Om regionale samenwerking vorm te geven is een stappenplan ontwikkeld (Janssen-Jansen, 2010). Bij de toepassing van het stappenplan is voldoende leiderschap in de regio een vereiste, zodat via gezamenlijke normen oplossingen bereikt kunnen worden. Wanneer zelfregulering van betrokken actoren faalt, kan hiërarchische sturing ingezet worden om regionale samenwerking te versterken. Het stappenplan voorziet in een globale beschrijving van fasen die actoren doorlopen bij de totstandkoming van regionale samenwerking. Het is van belang dat betrokken partijen het probleem van de kantorenleegstand in kaart brengen en onderschrijven dat het probleem gezamenlijk opgelost dient te worden. Daarbij dient te worden ingegaan op de rollen van de verschillende actoren en de manier waarop deze actoren van elkaar afhankelijk zijn. Ook de kosten van de ontwikkelingen die nodig zijn om tot een optimale ruimtelijke verdeling te komen, moeten in kaart worden gebracht.

Wanneer partijen er gezamenlijk niet uit komen moet er van bovenaf worden ingegrepen. Lokaal gelden vaak andere belangen dan regionaal. Deze belangen moeten zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Dit geldt ook voor individuele belangen tegenover collectieve belangen. Deze belangen, zowel voor de korte als voor de lange termijn, moeten in kaart gebracht worden om afwegingen transparant te maken.

Wanneer alle belangen duidelijk zijn en partijen met elkaar op één lijn zitten over de ontwikkelingen die nodig zijn om de regio als geheel geleidelijk te laten groeien, moeten gezamenlijk normen ontwikkeld worden die de visie voor de regio onderstrepen. Daarbij moet ook gekeken worden waar eventuele knelpunten liggen.

Tot slot worden er afspraken gemaakt over randvoorwaarden, waarbij ingegaan wordt op de toepassing van uitruil- en compensatiemogelijkheden. Door middel van checks and balances worden de gezamenlijke afspraken gemonitord. Stap voor stap weergegeven ziet het stappenplan er als volgt uit:

1. Gezamenlijke probleemdefinitie (rollen actoren, onderlinge afhankelijkheden en kosten);
2. Afwegingen transparant maken door lokaal-regionaal en korte-lange termijn in kaart te brengen;

3. Spanningen korte-lange termijn en collectief-individueel meenemen in afweging
4. Gezamenlijk normen en visie ontwikkelen;
5. Knelpunten, oplossingen en gevolgen in kaart brengen;
6. Welke uitruil- en compensatiemogelijkheden zijn er (in geval van regionaal uitruilen);
7. Op regionaal niveau afspraken maken over randvoorwaarden;
8. Systeem ontwikkelen om gezamenlijk afspraken te monitoren.

4.4 Conclusie

Met overdraagbare ontwikkelingsrechten wordt samenwerking tussen gemeenten gestimuleerd. Hierdoor kan meer samenhang binnen de regio tot stand komen. Regionale ontwikkelingsafspraken zijn mogelijk als gemeenten ervan overtuigd zijn dat de economische groei van de gehele regio belangrijk is voor de groei van elke individuele gemeente. Door gezamenlijk te handelen is het mogelijk om meer economische groei tot stand te brengen binnen de regio dan via lokaal handelen. Door middel van coproductie bepalen lokale overheden gezamenlijk hoeveel ontwikkelingen in welke gemeente kunnen plaats vinden en op welke locatie.

Hoofdstuk 5 Gebiedsgericht

In dit hoofdstuk zal een gebiedsgerichte aanpak om kantorenleegstand tegen te gaan behandeld worden. Daarbij zal antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag: welke factoren zijn van belang voor herstructurering op gebiedsniveau? Herstructurering van verouderde kantoorgebieden vindt nog weinig plaats. Dit hoofdstuk gaat in op de barrières die er zijn om herstructurering plaats te laten vinden. Daarnaast wordt aangegeven hoe herstructurering van verouderde kantoorgebieden bevorderd kan worden. Eerst zal worden ingegaan op besluitvorming en samenwerking binnen een gebied. Vervolgens komt aan bod wat de mogelijkheden zijn om verouderde monofunctionele kantoorgebieden te herstructureren tot levendige multifunctionele gebieden. Hierbij wordt ingegaan op de mogelijke doelgroepen die zich in multifunctionele gebieden willen vestigen. Tot slot wordt er ingegaan op een alternatief om financiering van kostbare herstructurering mogelijk te maken.

5.1 Besluitvorming

Door de overproductie van kantoren zijn er kantorenlocaties ontstaan met veel leegstand. Als gevolg van de leegstand is de ruimtelijke kwaliteit van deze gebieden sterk achteruit gegaan. Gemeenten en eigenaren van kantoren doen vaak te weinig om de achteruitgang van een gebied tegen te gaan. Het beheer en onderhoud van vastgoed, wordt door gemeenten vaak gezien als een taak voor de markt. Zowel bij vastgoedeigenaren als bij gemeenten bestaat er in veel gevallen weinig aandacht voor de kwaliteit van het gebied als geheel, waardoor de kwaliteit van het gebied achteruit gaat. Gemeenten en eigenaren zouden meer gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten nemen om deze achteruitgang tegen te gaan. Hiervoor zijn samenwerkingsverbanden nodig tussen gemeenten en marktpartijen (Janssen-Jansen, 2010).

Om problemen het hoofd te bieden is gebiedsgerichte besluitvorming nodig die meer publiek-private en privaat-private verhoudingen betreft. Actoren binnen een gebied hebben namelijk ook gezamenlijke belangen. Een kwalitatief hoogwaardig gebied verhoogt de waarde van de individuele objecten binnen het gebied. Actoren hebben echter afzonderlijk te weinig macht om problemen zelfstandig op te lossen.

Het eigenbelang belemmert vaak samenwerking tussen actoren. Dit maakt het lastig om vraagstukken op te lossen. Hoewel er wel overeenstemming bestaat over het positieve belang van samenwerking, staat het eigenbelang van actoren de samenwerking vaak in de weg. Om te voorkomen dat gebieden (verder) achteruit gaan is er samenwerking nodig zowel in beleid als in de praktijk.

Om herstructurering van kantorenlocaties die met leegstand te maken hebben mogelijk te maken, zou een interactieve vorm van besluitvorming toegepast moeten worden.

Herontwikkeling is succesvoller naarmate er meerdere partijen binnen een gebied participeren. Aangezien eigendommen binnen een gebied steeds meer verdeeld zijn over verschillende partijen is het lastig om herontwikkeling binnen een gebied in gang te zetten (Buitelaar, 2008). Het heeft geen zin als één eigenaar zijn pand opknaapt terwijl de andere eigenaren in het gebied niets doen. Wanneer alle gebouwen in een gebied opgeknaapt worden, profiteert een eigenaar die niets doet wel van de waardestijging. Daarom is het belangrijk dat bij herstructurering van een gebied zoveel mogelijk eigenaren meedoen. Samenwerkingsverbanden die voort komen uit een gezamenlijk belang komen organischer

tot stand dan hiërarchische samenwerkingsverbanden. Initiatieven zullen eerder succesvol zijn wanneer actoren binnen een gebied dezelfde ambitie uitspreken (Janssen-Jansen, 2010). Een gezamenlijke ambitie binnen een gebied waar een hoge mate van kantorenleegstand heerst, zou kunnen zijn: de leegstand terug dringen en de leefbaarheid verhogen. Vanuit deze gezamenlijke norm kunnen vervolgens initiatieven plaats vinden.

Met gebiedsgerichte samenwerking kunnen strategieën ontwikkeld worden voor de lange termijn, met daarbij aandacht voor een evenwichtige verdeling van de kosten en baten. Via het principe van Smart growth (slim groeien), waarbij actoren samen een ruimtelijke afweging maken, kunnen belangen tegen elkaar afgewogen worden en kunnen gezamenlijk afspraken gemaakt worden (Janssen-Jansen, 2005).

5.2 Herstructurering

Om het probleem van waardedaling tegen te gaan en iets te doen aan de leefbaarheid in gebieden waar leegstand heerst, werd in hoofdstuk 2 gewezen op het belang van herstructurering. Onaantrekkelijke monofunctionele gebieden zouden moeten worden geherstructureerd, zodat meer functiemenging en recreatie in het gebied plaats kan vinden. Het onderzoeken van de mogelijkheden voor transformatie hoeft zich niet te beperken tot het gebouwniveau. Monofunctionele kantorenlocaties waar een hoge mate van leegstand heerst zijn hier een voorbeeld van. Transformatie van een enkel gebouw binnen deze gebieden heeft vaak geen zin, omdat bewoners niet graag op deze locaties willen wonen. Om de leegstand binnen het gebied terug te dringen en de leefbaarheid in het gebied te vergroten, is herstructurering van het gebied in zijn geheel een mogelijkheid. Vanuit de markt blijkt dat zowel woningzoekenden als werkgevers geïnteresseerd zijn om zich te vestigen in een levendige multifunctionele omgeving. De centrale ligging van veel bedrijventerreinen in stedelijke gebieden die zich verder uitbreiden, biedt perspectief voor nieuwe stedelijke woonwerkmilieus met een 16-uurs economie. Als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling kunnen een aantal van de leegstaande kantoren getransformeerd worden tot woningen (Smit, 2006). Om integrale herstructurering mogelijk te maken zal de potentie van herstructurering van het gebied in kaart gebracht moeten worden. De potentie van een gebied om een nieuw stedelijk milieu te creëren met een mix van werken, wonen en voorzieningen, hangt onder andere af van de potentie om de juiste doelgroepen naar het gebied te trekken. Van Diepen (2004) deed onderzoek naar mogelijke doelgroepen die zich zouden vestigen in multifunctionele gebieden.

Bewoners

Er moeten bewoners worden aangetrokken die voor voldoende draagvlak zorgen. Aan de hand van gegevens over dagelijkse activiteitenpatronen en vestigingsfactoren van huishoudens, komen 'nieuwe stedelingen' als doelgroep naar voren die zich bij voorkeur vestigen in stedelijke gebieden in en rond stadscentra rijk aan voorzieningen. Nieuwe stedelingen vestigen zich het liefst in de stedelijke regio vanwege nabijheid van werk, de goede bereikbaarheid en de korte afstand tot stadscentrum met culturele voorzieningen. Ook nabijheid van winkels, dienstverlening en sociale contacten zijn voor deze groep erg belangrijk (van Diepen, 2004).

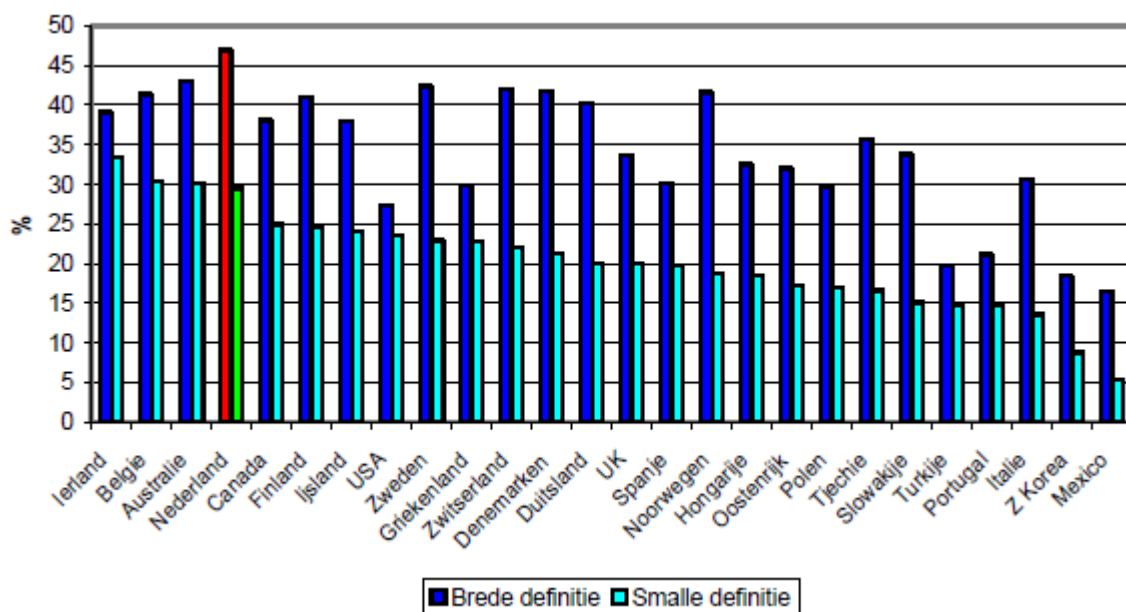
Bedrijven

Naast de zittende bedrijven moeten er eventueel nieuwe bedrijven aangetrokken worden die voor voldoende draagvlak zorgen binnen het gebied. Aan hand van gegevens over

dagelijkse activiteitenpatronen en vestigingsfactoren van bedrijven, komen creatieve bedrijven als doelgroep naar voren die zich bij voorkeur vestigen in een multifunctionele omgeving. Creatieve bedrijven zijn volgens Florida (2005) te verdelen in twee groepen waar de volgende beroepsgroepen werkzaam zijn (brede definitie²):

- De super creatieve kern: wetenschappers, technisch ontwikkelaars, onderwijzers en computer programmeurs. Ook kunstenaars, ontwerpers en mensen werkzaam in de media vormen een klein onderdeel van deze groep;
- De creatieve professionals waarvan de werkzaamheden gebaseerd zijn op kennis: medici, bankiers, juristen en onderwijzers.

De bovenstaande beroepsgroepen vormen de creatieve klasse. Deze groep is vaak zeer flexibel heeft daarom geen scheiding tussen werk- en woonomgeving nodig. Een dynamische omgeving zal volgens Florida creatief publiek aantrekken en daarmee ook business en kapitaal. Dit onderschrijft de behoefte aan multifunctionele locaties waar werken, wonen en voorzieningen samenkomen. De volgende grafiek waarin vrijwel alle Europese landen en een aantal andere leidende economieën zijn opgenomen, geeft per land het aandeel van de creatieve klasse in de beroepsbevolking weer. Nederland scoort buitengewoon hoog en is in de brede definitie zelfs koploper wanneer het gaat om mensen die werkzaam zijn in de creatieve klasse.



Figuur 5.1 Onderzoek van de creatieve klasse per land in 2005 (van Aalst et al, 2005)

Smit (2006) definieert de creatieve bedrijvigheid voorzigtiger. Volgens haar vallen creatieve zakelijke dienstverlening (bijvoorbeeld ontwerp- en reclamebureaus) media en entertainment (bijvoorbeeld uitgeverijen) kunsten en musea onder creatieve bedrijvigheid. Volgens de definitie van Smit valt ongeveer 3% van alle banen in Nederland onder de creatieve bedrijvigheid. Het is duidelijk dat er tussen definities van Smit en Florida een groot verschil bestaat. Onafhankelijk van welke definitie wordt toegepast blijkt echter dat er potentie is om multifunctionele bedrijventerreinen op te zetten. De wensen van nieuwe

² In de smalle definitie worden technisch ontwikkelaars uitgesloten van beroepen binnen de creatieve klasse

stedelingen en creatieve bedrijven overlappen elkaar en sluiten goed aan op (potentiële) kwaliteiten van bedrijventerreinen nabij de binnenstad en ringweg. In de onderstaande figuur wordt dit weergegeven.



Figuur 5.2 Wensen en eisen van nieuwe stedelingen en creatieve bedrijven (Smit, 2006)

Zowel creatieve bedrijven als nieuwe stedelingen hechten er waarde aan om wonen en werken te combineren. Ook een aantrekkelijke omgeving is voor beide groepen zeer belangrijk. Daarnaast spelen bereikbaarheid en toegang tot (culturele) voorzieningen een grote rol.

5.3 Value capturing

Niet alleen kantorenlocaties hebben te maken met achteruitgang van de leefbaarheid. Ook verouderde woonwijken, bedrijventerreinen en industriegebieden ondervinden dit probleem. Vanuit de overheid worden door middel van stedelijke vernieuwing initiatieven genomen om de leefbaarheid te verbeteren. Herstructurering van kantorenlocaties valt hier ook onder. Aan de hand van de resultaten van projecten die tot dusverre tot stand zijn gekomen kan gesteld worden dat stedelijke vernieuwing doeltreffend bijdraagt aan het verbeteren van de leefbaarheid (Holt en Janssen, 2011). Herstructurering door middel van stedelijke vernieuwing brengt echter een aantal moeilijkheden met zich mee. Ten eerste speelt de hoge mate van complexiteit bij herstructureringsprojecten een rol. Aan herstructurering van gebieden is vaak een doorlooptijd gekoppeld van minimaal 20 jaar. Dit heeft te maken met; omvang, grootte en het aantal betrokken actoren. Meestal zijn er meerdere actoren met uiteenlopende belangen betrokken bij een project. Deze facetten maken dat herstructurering vaak een ingewikkeld proces is. Een tweede moeilijkheid is dat herstructureringsprojecten vaak zeer kostbaar zijn. Vooraf dienen vaak aanzienlijke investeringen gedaan te worden waar betrokken partijen vaak de middelen niet voor hebben. Ook is het vooraf nog onduidelijk of de investeringen die gedaan worden op de lange termijn het gewenste rendement opleveren.

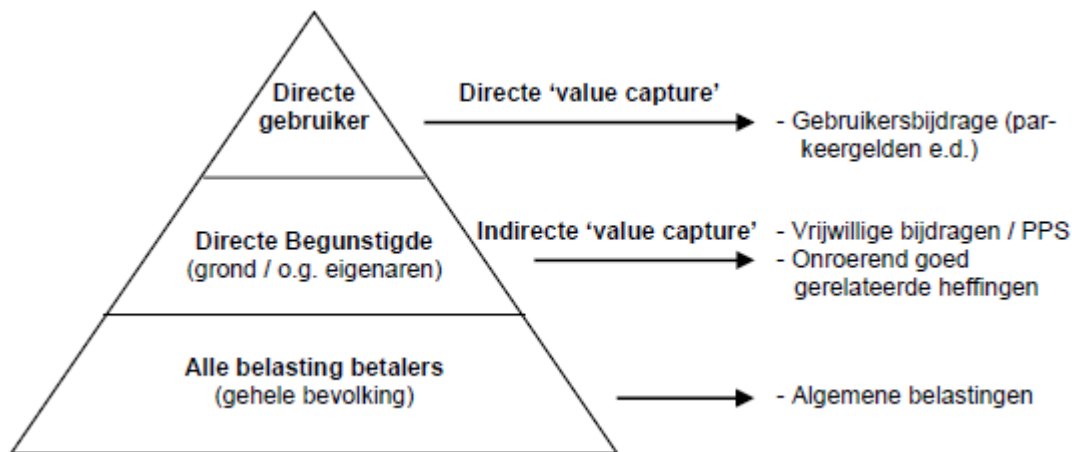
Vastgoedeigenaren en grondbezitters leggen bij herstructureringsopgaven vaak de nadruk op de korte termijn. Hoge investeringen en onzekere rendementen schrikken betrokken partijen af om in een gebied tot herstructurering over te gaan. Aan de andere kant zouden betrokken partijen zich ook af kunnen vragen welk rendement er wordt misgelopen als er

helemaal niets wordt gedaan. Op de lange termijn zullen de leefbaarheid en de waarde van het gebied verder afnemen, wanneer er niet ingegrepen wordt.

Met herstructurering van een gebied kunnen nieuwe waarden voor de lange termijn gecreëerd worden. Aangezien de kosten van herstructurering echter hoog zijn, zal er op een creatieve manier naar herstructurering gekeken moeten worden om stedelijke vernieuwing mogelijk te maken. Een toepassing die steeds meer gebruikt wordt bij herstructurering, is value capturing. Value capturing houdt in dat partijen die meeprofiteren van herstructurering ook deels meebetalen aan de kosten die gemaakt worden om herstructurering tot stand te laten komen. Bij value capturing richt men zich niet uitsluitend op de investeringen (de kosten) zoals bij traditionele herstructurering vaak het geval is, maar staat de waarde die in een gebied gecreëerd kan worden centraal (de opbrengsten). Met waardegericht plannen wordt gekeken naar de waardevermeerdering die een investering op de lange termijn oplevert. Bij traditionele herstructurering draait de overheid vaak voor hoge kosten op, terwijl private partijen in de omgeving ook de vruchten plukken van investeringen in het gebied (ook bij herstructurering van kantoorgebieden met veel leegstand). Hierdoor ligt er voor ruimtelijke opgaven een grote druk bij de overheid. Deze lasten zijn voor de overheid vaak moeilijk alleen te dragen, waardoor herstructurering in sommige gevallen niet van de grond komt. Wanneer private partijen ook meebetalen aan de investeringskosten zijn er per saldo meer middelen beschikbaar. Hiermee dragen private partijen bij aan de investeringen die op de korte termijn noodzakelijk zijn. Deze investeringen zijn mogelijk door waarde die gecreëerd wordt voor de lange termijn te benutten.

Met waardegericht plannen komt ook het duurzaamheidsaspect nadrukkelijk naar voren. Door de leefbaarheid voor de lange termijn voorop te stellen wordt bijgedragen aan een duurzame gebiedsexploitatie. Met de toepassing van value capturing wordt door betrokken partijen gezamenlijk gezocht naar een optimale toekomstwaarde. Hierbij wordt gestreefd naar een optimale situatie voor het gebied zowel op ruimtelijk, sociaal en economisch vlak. Value capturing werd voor het eerst in Nederland gebruikt als toepassing bij grootschalige infrastructuurprojecten (Offermans en van der Velde). Met de invoering van value capturing als instrument voor de bekostiging van infrastructuurprojecten worden bereikbaarheidskosten niet meer alleen gedragen door de overheid. Traditioneel worden de kosten voor infrastructuur gefinancierd uit algemene belastingen en door verkeersdeelnemers en reizigers (door middel van BPM, accijnzen, parkeergelden en opbrengsten uit kaartverkoop). Met value capturing komt daar een nieuwe financiële bron bij. Eigenaren van grond en onroerend goed betalen mee aan de aanleg van infrastructuur door middel van de waardevermeerdering die zij ondervinden als gevolg van een verbeterde verbinding. Op deze manier vindt een eerlijke verdeling van kosten en opbrengsten plaats en wordt de financiële basis voor infrastructuur investeringen vergroot.

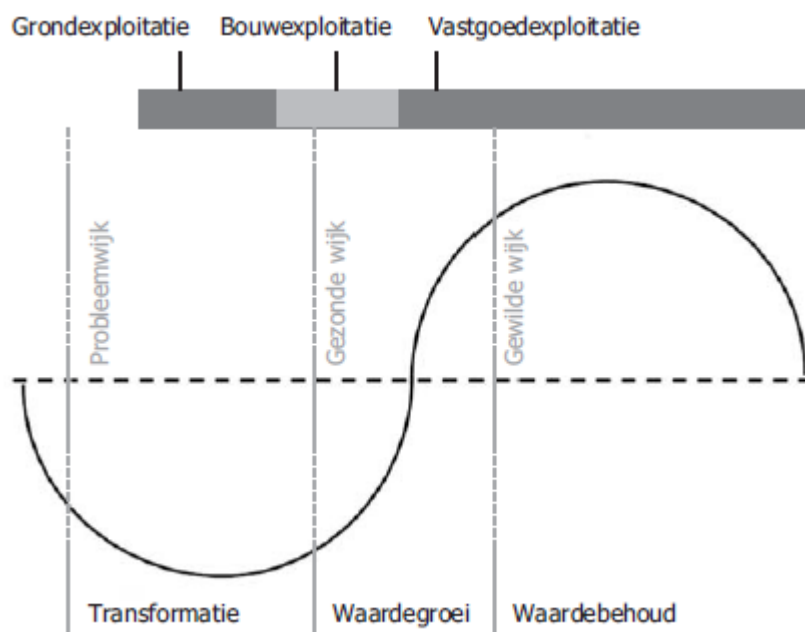
Figuur 7.1 laat zien welke partijen meebetalen bij infrastructuurinvesteringen.



Figuur 5.3 Value capturing bij infrastructuurinvesteringen (Offermans en van der Velde)

Figuur 5.4 geeft de waardeontwikkeling weer die wordt gecreëerd met herstructurering. Tussen gebiedsontwikkeling en waardeontwikkeling bestaat duidelijk een verband. De waardeontwikkeling is opgedeeld in drie perioden. Aangezien herstructurering een proces is waar een lange doorlooptijd aan gekoppeld is, liggen het moment van investering en de gerealiseerde waardeontwikkeling ver uit elkaar. De volgende drie perioden van waardeontwikkeling zijn te onderscheiden:

1. In de eerste periode vindt het grootste deel van de herstructurering plaats. Door middel van *transformatie* van het gebied worden condities gerealiseerd voor een betere toekomst. In deze periode worden grote uitgaven gedaan. Deze periode kenmerkt zich dan ook door een negatieve cash flow.
2. Tweede periode kenmerkt zich door *waardegroei*. Deze periode laat voor het eerst een stijgende trend in de waardeontwikkeling zien. Deze trend zet zich gedurende de periode verder voort.
3. In de derde periode vindt *waardebehoud* plaats. De waardeontwikkeling wordt in deze periode geëffectueerd. Actoren die betrokken zijn in het gebied streven ernaar om de waarde die gecreëerd is zo lang mogelijk vast te houden.



Figuur 5.4 Waardeontwikkelingscyclus

Om value capturing te kunnen toepassen moet er aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan. De eerste randvoorwaarde heeft betrekking op waarde die wordt toegevoegd aan de omgeving. Er moet een duidelijk verband bestaan tussen de ingrepen die gedaan worden en de waarde van objecten gelegen in de omgeving. Wanneer de ingrepen geen of weinig invloed hebben op de waarde van het vastgoed, dan hebben de ingrepen geen zin.

De tweede randvoorwaarde heeft betrekking op financiële aspecten van de gebiedsontwikkeling. De financiële risico's die genomen worden, moeten zoveel mogelijk worden beperkt. Wanneer de risico's te groot zijn zal het project geen doorgang moeten vinden. Om de risico's te bepalen zal een inschatting gemaakt moeten worden van de vraag naar het type vastgoed dat ontwikkeld wordt. Hierbij moet gekeken worden naar de huidige omgevingsvraag, maar ook naar de marktvraag voor de lange termijn. Ook mag het financiële gat in de gebiedsexploitatie niet te groot zijn. Voor publieke partijen betekent dit dat eventuele tekorten minimaal moeten zijn. Voor private partijen moet er voldoende mogelijkheid zijn om winst te maken.

De derde randvoorwaarde is toetsing. Vooraf moet duidelijk in kaart gebracht worden welke factoren van invloed kunnen zijn op de ontwikkeling. Hieronder vallen bestuurlijk draagvlak en geldende regelgeving.

De toepassing van value capturing bestaat uit twee fasen. In de eerste fase zal inzichtelijk gemaakt moeten worden welke investeringen waardevermeerdering tot gevolg hebben. Hiervoor zijn een aantal methodes beschikbaar zoals de maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De essentie van sociale kosten baten analyse is simpel. De totale kosten en totale opbrengsten moeten geëvalueerd worden. Het project mag alleen doorgang vinden als de opbrengsten gelijk of groter zijn dan de kosten. Een aantal redenen waarom het lastig is om sociale kosten baten analyse uit te voeren zijn:

- Opbrengsten en kosten kunnen afkomstig zijn van verschillende partijen. Daarom is het nodig om op een bepaalde manier te bepalen welke kosten en baten aan welke partijen dienen te worden toegeschreven;

- Kosten en baten kunnen per tijdstip verschillen. Daarom moeten de waarden van de verschillende mogelijke uitkomsten van de kosten baten analyse per tijdstip berekend worden;
- Het is moeilijk om de relatieve waarde (waarde waartoe de verschillende kosten en baten met elkaar in verhouding staan) van kosten en baten te berekenen. Bijvoorbeeld kapitaal nu in verhouding tot milieuopbrengsten later;
- Opbrengsten en kosten kunnen onzeker zijn;
- Er kan verschil van mening bestaan over de omvang en waarde van kosten en opbrengsten tussen verschillende partijen.

Het laatste punt is meestal van het grootste belang wanneer het gaat om de werkelijke uitvoering van sociale kosten baten analyse. Het meeste werk gaat dus vaak zitten in het omzetten van kosten en baten in waarden die gemakkelijk vergeleken kunnen worden (Pollock). In de tweede fase vindt de uitvoering van value capturing plaats. Er zal besloten moeten worden welke partijen betrokken worden bij de gebiedsontwikkeling en op welke manier partijen bij zullen dragen. Ook zal duidelijk gemaakt moeten worden welke instrumenten in kunnen worden gezet om value capturing toe te passen (zie bijlage 3).

Tot op heden wordt value capturing bij herstructurering van verouderde kantoorgebieden nog nauwelijks toegepast. Bij de aanleg van infrastructuur is het wel een succesvol instrument gebleken en ook bij wijkvernieuwing wordt value capturing succesvol toegepast. Om herstructurering van kantoorgebieden in de toekomst mogelijk te maken is value capturing een goed alternatief. De vraag naar multifunctionele woonwerkgebieden neemt toe, terwijl de verouderde monofunctionele kantoorgebieden afgeschreven zijn. Door middel van value capturing kan aan herstructurering van deze gebieden vorm gegeven worden. In bijlage 2 staat een overzicht van de mogelijkheden om de haalbaarheid van herstructurering te verhogen.

5.3 Conclusie

Naast samenwerking op regionaal niveau is het ook belangrijk dat er op gebiedsniveau samenwerkingsverbanden ontstaan, omdat actoren binnen een gebied gezamenlijke belangen hebben. In gebieden waar veel leegstand heerst zouden meer publiek-private en privaat-private betrekkingen kunnen leiden tot gezamenlijke oplossingen. Om de leegstand binnen een gebied terug te dringen is herstructurering op gebiedsniveau een mogelijkheid. Verouderde monofunctionele kantoorgebieden kunnen door middel van herstructurering worden getransformeerd tot multifunctionele gebieden, waar functiemenging plaatsvindt. Op dit moment staan eigenaren nog terughoudend tegenover het transformeren van kantoren naar woningen of het slopen van kantoren om woningen te bouwen. De reden hiervoor is dat aan transformatie en sloop hoge kosten verbonden zijn. Daarnaast leveren kantoren meer op dan woningen. De waarde van kantoren zal in de toekomst echter drastisch dalen wanneer de leegstand niet wordt teruggedrongen. Door binnen een gebied gezamenlijk afspraken te maken om een deel van de kantoren te vervangen door woningen en voorzieningen, wordt bijgedragen van het onttrekken van kantoren en wordt functiemenging gecreëerd. Met het nieuwe werken zal de toekomstige kantorenvraag van gebruikers bestaan uit concepten waarbij de kantooromgeving en de woonomgeving met elkaar verweven zijn. Met de herstructurering van monofunctionele kantoorgebieden naar multifunctionele gebieden, wordt op deze behoefte ingespeeld. Herstructurering gaat echter gepaard met een aantal moeilijkheden. Zo zijn herstructureringsprojecten complex en vaak

kostbaar. Hoge investeringen schrikken eigenaren vaak af om in een bepaald gebied tot herstructurering over te gaan. Zij staan vaak niet stil bij de inkomsten die misgelopen worden als gevolg van het consolideren van de huidige situatie. Om te zorgen dat het toch mogelijk is om investeringen te doen binnen een gebied, wordt value capturing toegepast. Hierbij richten actoren zich niet uitsluitend op de investeringen, maar staat de waarde die in een gebied gecreëerd kan worden centraal. Het uitgangspunt van value capturing is dat alle actoren die meeprofiteren van herstructurering binnen een gebied, ook deels meebetalen aan de kosten die gemaakt worden om herstructurering tot stand te laten komen.

Hoofdstuk 6 Gebouwniveau

Nadat leegstand op regionaal- en gebiedsniveau besproken zijn, zal in dit hoofdstuk ingaan worden op aspecten die te maken hebben met leegstand op gebouwniveau. Hierbij zal antwoord worden gegeven op de onderzoeksvraag: welke mogelijkheden zijn er voor kantoorgebouwen die structureel leeg staan? Om deze vraag te beantwoorden komen de oorzaken aan bod die ten grondslag kunnen liggen aan de leegstand van een specifiek gebouw en wordt ingegaan op alternatieven voor kantoorgebouwen die structureel leeg staat. Tot slot zal worden behandeld hoe kan worden voorkomen dat kantoorgebouwen die in de toekomst worden gebouwd, leeg komen te staan.

6.1 Beoordelen van een kantoorgebouw

Wanneer een kantoorgebouw leegstand ondervindt, kan de reden hiervoor gelegen zijn in de technische staat van het gebouw, dat wil zeggen dat het gebouw niet meer voldoet aan de eisen die de huurder aan een gebouw stelt. De leegstand kan ook voortkomen uit de locatie van het gebouw, wanneer de omgeving voor de huurder niet voldoende kwaliteit biedt. Wat de reden ook is, een eigenaar zal na verloop van tijd overwegen wat de mogelijkheden zijn van het pand. Naarmate het gebouw langer leeg staat worden meer inkomsten misgelopen. Voor een kantoorgebouw dat structureel leeg staat bestaan vier mogelijkheden:

- Consolidatie;
- Renovatie en hergebruik als kantoor;
- Sloop;
- Transformatie.

Met consolidatie wordt ervoor gekozen om het kantoorgebouw te laten voortbestaan in de huidige staat en functie. De reden dat eigenaren kiezen voor consolidatie van hun pand, ondanks dat de voorspellingen een dalende vraag naar kantoorruimte in de toekomst uitwijzen, is de vaak hoge waarde die de kantoorgebouwen in de boeken nog hebben. Met het oog op de toekomst zijn consolidatie en renovatie en hergebruik als kantoor echter geen reële optie. Zoals in hoofdstuk twee werd aangegeven zullen juist kantoren uit de markt gehaald moeten worden om de markt gezonder te maken. Sloop en transformatie van kantoren naar woningen al dan niet gecombineerd met andere functies zijn mogelijkheden die wel bijdragen aan het oplossen van het huidige leegstandsprobleem.

Om duidelijk in beeld te brengen wat de potenties zijn van een kantoorgebouw dat structureel leeg staat en om weloverwogen beslissingen te kunnen nemen dient het gebouw zelf onderwerp van onderzoek te zijn. Hierbij zal gekeken moeten worden naar de bouwtechnologische aspecten van het gebouw. De technische staat van een gebouw geeft aan in welke mate er sprake is van verval en wat voor mogelijkheden er zijn om het gebouw in de toekomst te laten voortbestaan. Bij het onderzoeken van de bouwtechnologische aspecten van een gebouw dient te worden gekeken naar drie niveaus in tijd:

- Verleden (het ontstaan)
- Heden (het bestaan)
- Toekomst (het ver(der)gaan)

Als uitgangspunt worden de belangrijkste kwaliteiten van het gebouw genomen. Deze staan centraal in de afweging om het gebouw voort te laten bestaan of niet (verdergaan of vergaan). Bij een bouwtechnologische analyse wordt daarnaast bepaald in welke mate een gebouw mogelijkheden biedt om andere functies in onder te brengen. Hierbij is het belangrijk dat de uitgangspunten van het oorspronkelijke ontwerp worden gerespecteerd, omdat deze leidend zijn voor de mogelijkheden die een gebouw bezit (Zijlstra, 2006).

6.2 Transformatie van kantoren naar woningen

Transformatie van kantoren naar woningen wordt vaak genoemd als mogelijke oplossing om de kantorenleegstand terug te dringen. Aan de ene kant worden met deze aanpak kantoren die structureel leegstaan uit de markt gehaald en aan de andere kant kunnen woningen worden gebouwd op plaatsen waar een tekort aan woningen heerst. Toch blijkt het lastig om kantoren naar woningen te transformeren en wordt het in de praktijk nog maar mondjesmaat toegepast (Van der Voordt, 2006). Per jaar worden er gemiddeld 250 woningen (25.000 m²) in verouderde kantoorpanden gerealiseerd (VROM, 2010).

Voor het transformeren van kantoren naar woningen speelt de locatie van het kantoorgebouw een belangrijke rol. Locaties die het meest geschikt zijn voor transformatie zijn in het stadscentrum of in of aan de rand van woonwijken. Het grootste deel van de kantoren die structureel leeg staan bevinden zich echter op kantoren- en bedrijventerreinen. Deze locaties zijn niet geschikt voor transformatie omdat bewoners hier niet graag willen wonen. Bij het herstructureren van deze gebieden als geheel zou transformatie van kantoren wel een mogelijkheid zijn. Het transformeren van kantoren naar woningen kent een aantal voordelen, hieronder volgt een opsomming:

- Oude panden zijn goedkoop te verwerven;
- Het casco is al aanwezig wat een besparing bouwtijd en bouwkosten oplevert;
- Draagt bij aan het behoud van bestaande gebouwen en de identiteit van de buurt;
- Geeft invulling aan duurzaam bouwen;
- Bevordert functiemenging.

Naast deze voordelen zijn er ook een aantal aspecten die het proces van transformatie van kantoren naar woningen bemoeilijken, deze staan hieronder weergegeven:

- Hoge boekwaarde kantoorgebouwen zorgt voor hoge verwervingskosten;
- Kantoren brengen meer op dan woningen;
- Specifieke kennis vereist om transformatie plaats te laten vinden (technisch complex, vele partijen die betrokken zijn en ingewikkelde wet- en regelgeving);
- Niet alle kantoren zijn geschikt om getransformeerd te worden tot woningen.

Hoewel transformatie nog weinig plaats vindt kan het wel bijdragen aan het terugdringen van de kantorenleegstand. In de toekomst wanneer kantoren in de boeken verder afgewaardeerd zijn, zal transformatie wellicht vaker als alternatief toegepast worden. Transformatie van oude gebouwen is daarnaast ook van waarde voor de ruimtelijke kwaliteit. Door transformatie toe te passen kunnen bestaande gebouwen behouden blijven. Voor bewoners is dit van groot belang. Zij zoeken identificatie met de stad, de wijk en de eigen woning waarin zij wonen. Uitbreidingswijken zijn vaak erg anoniem met weinig variatie en onderscheidende kenmerken. Dit staat haaks op de menselijke behoefte aan identificatie en binding met de eigen plek. Gebouwen met een eigen geschiedenis en identiteit dragen bij aan de binding met een plek. Daarom is het belangrijk dat er voldoende oude gebouwen

blijven bestaan, zodat bewoners binding blijven houden met hun omgeving. Wanneer mensen zich verbonden voelen met hun omgeving zal er binnen het gebied meer sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid bestaan. Deze plekken hebben een meer duurzaam karakter en kosten van onderhoud en handhaving zullen lager zijn (Colijn, 2006).

6.3 Technische eisen

Er worden drie aspecten genoemd die van belang zijn voor een succesvolle transformatie van een kantoorgebouw naar een woonfunctie. Ten eerste dient de locatie van het gebouw geschikt te zijn voor een woonfunctie. Een locatie in het stadscentrum heeft de voorkeur boven een kantorenwijk. Ten tweede zal het gestripte kantoorgebouw een goede drager moeten zijn om tot woningen te kunnen herverkavelen. De bereidheid om aanpassingen aan het gebouw te verrichten hangt daarnaast af van de locatie en het uiterlijk van het gebouw. Naarmate deze waardevoller zijn zullen investeerders eerder bereid zijn grotere aanpassingen te doen. Ten derde moet er binnen het betreffende gebied voldoende vraag naar woningen bestaan binnen de doelgroep waar de woningen voor worden gebouwd. In de meeste gevallen zijn dit tot op heden starters of studenten, maar er zijn ook voorbeelden van kantoren die omgebouwd zijn tot luxe appartementen. Voor transformatie is het van belang dat het gebouw potentieel meer opbrengt als woning dan als kantoor. De verhouding tussen kosten en verwachte opbrengsten is cruciaal. Vaak zijn een te hoge aankoop prijs of te hoge transformatiekosten de reden waarom transformatie niet van de grond komt (Remoy, 2006). In bijlage 2 staat een overzicht van de mogelijkheden om de haalbaarheid van transformatie te verhogen.

Het verschilt per kantoor of deze in aanmerking komt voor transformatie. Van de totale kantoorruimte die in Nederland structureel leeg staat is niet bekend wat precies de eigenschappen zijn. Wel is bekend dat van de kantoorruimte die leeg staat een groot deel gebouwd is tussen 1970 en 1990. Omdat er sprake is van een vervangingsmarkt zijn veel huurders vertrokken naar de nieuwere kantoorgebouwen en staan de oudere gebouwen leeg. De kantoren die tussen 1970 en 1990 gebouwd zijn hebben op een aantal uitzonderingen na dezelfde technische eigenschappen. Van de kantoren die tussen 1970 en 1990 zijn gebouwd kunnen twee hoofdtypen worden onderscheiden. Het eerste type bestaat uit hoogbouw opgebouwd uit kolommen met stabilisatie door middel van een kern met trappenhuis en liftschachten en eventueel in de gevel. Het tweede type bestaat uit lage langwerpige kantoorgebouwen, eveneens opgebouwd uit kolommen en met een kern met lichtschacht en trappenhuis meestal in het midden van het gebouw gelegen. Om een beeld te schetsen van de potentie van deze gebouwen voor transformatie zullen hieronder de hoofdkenmerken beschreven worden:

- De hoofddragconstructie is vaak een veelvoud van 1,80 meter (bijvoorbeeld 5,40 meter of 7,20 meter). Deze maten zijn zeer geschikt voor transformatie naar woningen omdat voor woningbouw de standaardmaat 5,40 meter is;
- Gebouwen uit de jaren '70 met puntvormige constructies zijn vaak opgebouwd uit een grote hoeveelheid kolommen. Hierdoor kan een indelingsprobleem ontstaan. De lijnvormige constructies uit de jaren '80 geven grotere overspanning en zijn flexibeler in te delen;
- Een belemmering voor transformatie kunnen eventuele balken onder de vloeren zijn waardoor de vrije hoogte wordt verlaagd;
- De vloeren in kantoren zijn vaak berekend op een grotere vloerbelasting dan voor woningen vereist is. Dit is bevorderend voor transformatie;

- De verdiepingshoogte van kantoren is doorgaans 2,60 meter. Deze is meestal toereikend om woningen te kunnen realiseren;
- De geluidsisolatie van vloeren uit jaren '70 en '80 is meestal niet voldoende gezien de eisen die voor geluidsisolatie voor woningen gesteld worden. Door middel van extra isolatie kan hier een oplossing voor gevonden worden;
- Een efficiënte indeling van woningen op een verdieping van een kantoorgebouw wordt soms negatief beïnvloed door de kantoorindeling. Centrale liften en trappen geven hierbij problemen voor het aansluiten van woningtoegangen. Het verplaatsen van liften en trappen is niet mogelijk in verband met de stabiliteit van het gebouw.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van eigenschappen die van invloed zijn op de transformatiekosten van een gebouw. Een gebouw kan echter eenvoudiger beïnvloed worden dan een locatie, waardoor gebouweigenschappen minder snel een vetocriterium vormen, dan wanneer het gaat om het al dan niet transformeren van een kantoor.

Hoge kosten, veel invloed	Hoge kosten, weinig invloed
Skelet	Binnenwanden
Gevels	Plafonds
Werkbouwkundige installaties	Elektrotechnische installaties
Totale opstartkosten	Vaste inrichting
Verwervingskosten	
Lage kosten, veel invloed	Lage kosten, weinig invloed
Daken	Fundering
Vloeren	Liften
Trappen, hellingen, balustrades	Terrein

Factoren met een grote invloed op transformatiekosten (De Vrij, 2004)

6.4 Solids

Het aanbod van kantoorruimte overstijgt de huidige vraag, waardoor veel kantoorgebouwen structureel leeg staan. Terwijl de kantorenleegstand blijft oplopen bestaat er in de grote steden nog steeds een grote behoefte aan woonruimte. Transformatie van kantoorgebouwen naar woningen is een mogelijkheid om kantoren uit de voorraad te onttrekken en tegelijkertijd woningen toe te voegen. Het omvormen van kantoren naar woningen is echter een kostbaar proces. De hoge kosten zorgen ervoor dat transformatie nog maar in beperkte mate wordt toegepast. Dit geldt ook voor de optie van sloop van kantoren en herbestemmen van de locatie. Om in de toekomst te zorgen dat makkelijker aan de veranderende behoeften kan worden voldaan zijn Solids een alternatief. Solids zijn gebouwen die te veranderen zijn in functie. Het ontwikkelen van gebouwen die aanpasbaar zijn van functie, beantwoordt aan de veranderende behoefte vanuit de samenleving. Mensen worden steeds onafhankelijker en niet meer in te delen in een bepaald stereotype of een bepaalde klasse. Ook ideeën en opvattingen binnen de samenleving veranderen continu, als gevolg van de technologische ontwikkelingen en de toenemende globalisering. Deze aspecten zorgen ervoor dat ook de huisvestingsbehoeften van mensen voortdurend

veranderen. De huidige gebouwen kunnen vaak niet voorzien in de veranderende vraag. De kantoren die structureel leeg staan zijn hier een voorbeeld van. Deze gebouwen staan leeg omdat ze verouderd zijn, niet meer voldoen aan de huidige vraag en lastig aanpasbaar zijn aan andere functies. Met het concept van Solids kan worden ingespeeld op de veranderende behoeften, omdat het gebouw centraal staat en niet de functie. De functie van het gebouw kan gemakkelijk aangepast worden, terwijl het uiterlijk van het gebouw hetzelfde blijft. Het idee om gebouwen voor een langere periode te ontwikkelen is niet nieuw. Een voorbeeld van gebouwen die voortdurend veranderen van functie zijn de grachtenpanden en gebouwen in het centrum van Amsterdam. Dit zijn plekken waar van oudsher een combinatie van de functies wonen en werken plaats hebben gevonden. Met de tijd is het karakter van het wonen en werken veranderd, maar het uiterlijk van de gevels en de entrees van de panden is steeds hetzelfde gebleven. Deze gebouwen hebben door de eeuwen heen voortdurend een verandering van functie ondergaan, afhankelijk van de behoefte vanuit de samenleving.

Gebouwen als de grachtenpanden in Amsterdam worden door Bijdendijk (2006) getypeerd als 'echte gebouwen'. Deze gebouwen worden oud en veranderen steeds van functie. Ze hebben een bepaalde waarde voor mensen, waardoor ze door de jaren heen bewaard blijven. 'Echte gebouwen' hebben met elkaar gemeen dat ze mooi gedetailleerd zijn en gemaakt van materialen die op een fraaie wijze slijten en ouder worden. De kantoren die nu structureel leeg staan zijn voorbeelden van gebouwen die deze eigenschappen niet bezitten. Niemand wil deze gebouwen meer gebruiken, waardoor ze nu leeg staan. De ligging van veel van deze kantoren in monofunctionele kantorengebieden maken herstructurering niet aantrekkelijk. Vanaf de jaren '60 zijn veel monofunctionele locaties ontstaan, als gevolg van het ruimtelijke orderingsbeleid dat gericht was op het scheiden van functies. Met deze modernistische vorm van planning kregen alle stedelijke functies een eigen plek, waardoor binnen steden geïsoleerde gebieden zijn ontstaan. Voorbeelden van monofunctionele locaties zijn woonwijken, bejaardentehuizen, industriegebieden, bedrijventerreinen en grootschalige winkelcentra. Vaak zijn gebouwen binnen monofunctionele gebieden enkel vanuit de functionaliteit ontworpen, waardoor ze weinig binding met hun omgeving hebben. Het ontstaan van deze gebieden heeft grote negatieve gevolgen voor de leefbaarheid van steden. De planning die in de jaren '60 en '70 werd uitgevoerd, met de nadruk op functionalisme, heeft wel kwantitatieve oplossingen gebracht, maar geen kwalitatieve (Jacobs, 1961).

Met het ontwikkelen van Solids, wordt functiemenging binnen een gebied bevorderd. Het concept kan ertoe bijdragen dat er in de toekomst geen gebouwen en locaties meer ontstaan die niemand meer wil en kan gebruiken. Solids passen goed in kantorenlocaties die niet als toplocatie beschouwd worden (op de toplocaties is het niet nodig dat gebouwen in functie aanpasbaar zijn, omdat gebouwen op deze locaties altijd dezelfde functie zullen behouden). Bij het ontwerp van Solids worden de binnenkant en de buitenkant van elkaar gescheiden. Het eigendom van de binnenkant en de buitenkant van een Solid is ook vaak gesplitst. De binnenkant kan snel en gemakkelijk aangepast worden aan een veranderend gebruik, terwijl de buitenkant vast staat en moeilijker aan te passen is. De buitenkant van Solids dient van een hoge esthetische kwaliteit te zijn omdat deze een lange levensduur voorgeschreven hebben. Zo zullen de gevels aantrekkelijk zijn vormgegeven en zorgvuldig gedetailleerd, waardoor mensen zich aan het gebouw kunnen hechten en zich ermee kunnen identificeren.

In vergelijking tot de huidige manier van ontwikkelen, worden bij Solids de kosten op een andere manier berekend. Dit is nodig omdat bij Solids wordt uitgegaan van een langere exploitatieperiode. Mede omdat de kwaliteit van het gebouw hoog is, zullen de aanvangsinvesteringen hoger zijn. De periode waarin het gebouw rendabel wordt, zal dan ook langer duren. Tijdens deze lange levensduur zal het gebouw zijn karakter moeten behouden. Bij het ontwikkelen van Solids wordt dan ook anders tegen investeringen aangekeken. Bij de huidige manier van ontwikkelen worden de eisen die aan het gebouw gesteld worden, aangepast aan de functie. Het gebouw hoeft geen kwaliteiten te bezitten die voor de geplande functie niet relevant zijn. Er hoeft dus ook niet meer geld uitgegeven te worden dan wat minimaal noodzakelijk is om de bepaalde functie te kunnen accommoderen. Bij deze manier van ontwikkelen staat doematigheid voorop en zijn de mogelijke functies van het gebouw beperkt. Bij Solids staan niet de behoeften vanuit de markt maar de kwaliteit van het gebouw centraal, aangezien de behoeften vanuit de markt continu veranderen.

In de huidige praktijk wordt er op de woningmarkt veel gebouwd vanuit het indelen van mensen in bepaalde leefstijlen. Mensen zijn echter steeds minder in te delen zijn in een bepaald stereotype of een bepaalde klasse, waardoor woningen die zijn gebouwd voor een bepaalde groep sneller niet meer zullen voldoen aan de eisen van bewoners. Met het concept van Solids wordt gekeken naar de langere termijn en gaat het niet om de markt vraag van nu, maar om de waarde van het gebouw voor over 200 jaar. Het Solids concept lijkt dan ook een duurzamere oplossing om aan de bouwvraag van de toekomst te voldoen.

Voorbeeld

In de wijk IJburg in het westelijke deel van de Amsterdamse havens zijn een aantal Solids in aanbouw. In totaal zullen 11 Solids worden gebouwd binnen dit gebied met een gezamenlijk oppervlak van 40.000 m². De eerste twee Solids zijn al opgeleverd. Elke Solid heeft zijn eigen identiteit, maar gezamenlijk zullen ze met hun individuele karakteristieken bijdragen aan de uitstraling van de locatie als geheel. In totaal worden 11 Solids gerealiseerd met een totaal oppervlakte van 40.000 m². Het eigendom van de binnenkant en de buitenkant van de Solids is gesplitst. Bij Blok 1 in IJburg is de corporatie bijvoorbeeld eigenaar van de buitenkant en de gebruiker/huurder is eigenaar van de binnenkant.



IJburg blok 1, Amsterdam (Akkerman, M., A. Moufadal en L. Wijlick van, 2006)

6.5 Conclusie

Op gebouwniveau zijn er vier mogelijkheden die toegepast kunnen worden wanneer een gebouw leeg staat: consolidatie, renovatie en hergebruik als kantoor, sloop en transformatie. De mogelijkheden van sloop en transformatie zijn oplossingen die daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van het huidige leegstandsprobleem. Dit is nodig omdat een deel van de kantoren uit de markt gehaald zullen moeten worden om de markt gezonder te maken. Een groot deel van de kantoren die al meer dan 3 jaar leeg staan komen in aanmerking voor sloop of transformatie. In de praktijk blijkt het echter lastig om kantoren naar woningen te transformeren. Voor transformatie is het van belang dat het gebouw potentieel meer opbrengt als woning dan als kantoor. De verhouding tussen kosten en verwachte opbrengsten is daarbij erg belangrijk. Vaak zijn een te hoge aankoopprijs of te hoge transformatiekosten de reden waarom transformatie niet van de grond komt. Het is de verwachting dat in de toekomst de mogelijkheden voor transformatie zullen toenemen, omdat de waarden van de leegstaande kantoren af zal nemen. Hierdoor zullen ook de aankooprijzen dalen. Om in de toekomst kantorenleegstand te voorkomen zijn Solids een alternatief. De kantoorgebouwen die op dit moment leeg staan voldoen vaak niet meer aan de eisen van gebruikers. Om de gebouwen te kunnen blijven gebruiken kan transformatie toegepast worden. Hier zijn echter vaak vrij hoge kosten verbonden. Met het concept van Solids kan worden ingespeeld op de veranderende behoeften, omdat deze gebouwen gemakkelijk aanpasbaar zijn in functie. Hierdoor zal leegstand makkelijker kunnen worden voorkomen.

Cases

In hoofdstuk 7 en 8 worden twee cases besproken aan de hand van de theoretische inzichten die besproken zijn in de vorige hoofdstukken. Hiermee wordt geprobeerd antwoord te geven op de centrale vraagstelling die luidt:

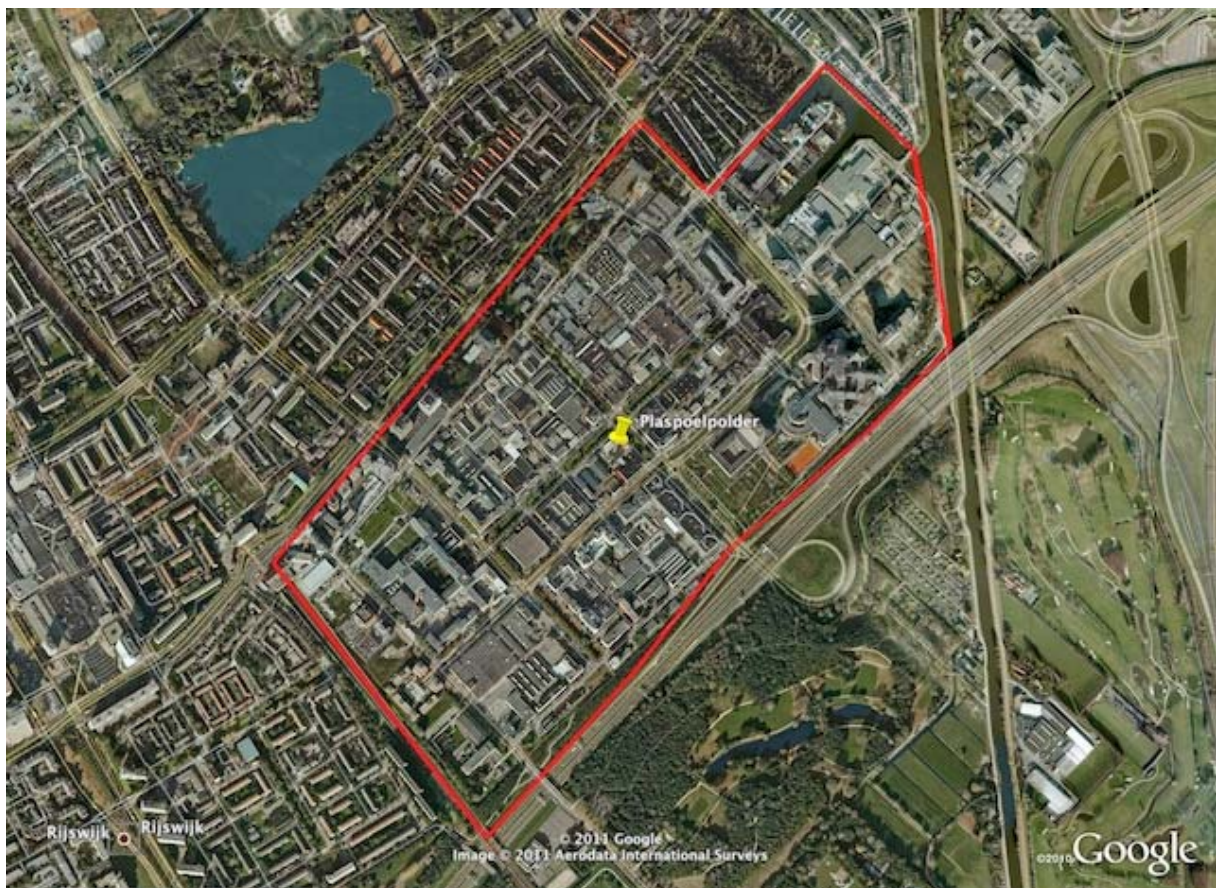
Op welke wijze kan herstructurering van monofunctionele kantoorgebieden vorm krijgen?

In de theorie is achtereenvolgens leegstand op regionaal-, gebieds- en gebouwniveau besproken. In hoofdstuk 4 is regionale samenwerking om leegstand op te lossen aan bod gekomen. Daarna werden in hoofdstuk 5 aspecten benoemd die op gebiedsniveau van belang zijn om herstructurering toe te kunnen passen. Tot slot is in hoofdstuk 6 ingegaan op de mogelijkheden voor kantoorgebouwen die structureel leeg staan. Beide cases worden onderzocht vanuit deze drie niveaus.

De cases die worden besproken zijn de Plaspoelpolder in Rijswijk en Amstel III in Amsterdam. Beide gebieden zijn verouderde monofunctionele gebieden die te maken hebben met een hoge leegstand. De aanpak van de leegstand in beide gebieden onderscheidt zich, omdat er door middel van bottom-up initiatieven geprobeerd wordt herontwikkeling tot stand te brengen. Voor het verkrijgen van informatie is gebruikt gemaakt van de beschikbare plannen en visies en zijn een aantal interviews met betrokken actoren binnen het gebied afgenomen (zie bijlage 1).

Hoofdstuk 7 Case de Plaspoelpolder

Aan de rand van de gemeente Rijswijk is in 1953 het werkgebied de Plaspoelpolder ontstaan. Daarmee was het één van de eerste moderne bedrijventerreinen van Nederland. Met een oppervlak van ongeveer 100 hectare en 15.000 personen die werkzaam zijn binnen het gebied, is de Plaspoelpolder één van de grootste werkgebieden binnen de regio Haaglanden. Binnen het gebied zijn in totaal 361 verschillende bedrijven gevestigd, bestaande uit een mix van grote internationale organisaties en kleine MKB bedrijven. Grote internationale organisaties in het gebied zijn het European Patent Office (Europees Octrooi Bureau), Shell Exploration en het ANP. Als positief kenmerk van het gebied komt voornamelijk de bereikbaarheid naar voren. Het gebied is goed ontsloten, zowel met de auto als met het openbaar vervoer. Met de auto heeft het gebied aansluiting op de A4, A12 en A13 en met het openbaar vervoer zorgen een tramverbinding die door het gebied loopt en de aanwezigheid van een NS station voor een goede verbinding met de stad en de regio. Ook lopen er verschillende fietsroutes door het gebied. Opvallend zijn verder de grote verschillen in bouwhoogte. In het middengebied is de bebouwing relatief laag, tot maximaal drie bouwlagen. Aan de randen van het gebied is hogere bebouwing aanwezig van 6 tot 13 bouwlagen met uitschieters tot 25 bouwlagen.



Kaart 7.1 Afbakening gebied de Plaspoelpolder

7.1 Problematiek

Ondanks een aantal positieve kenmerken heeft het gebied te maken met een hoge kantorenleegstand, ongeveer 23 % van de kantoorruimte staat leeg. Voor een deel is de hoge leegstand te verklaren uit de leegstand binnen de regio. Daarnaast zijn er op gebiedsniveau ook een aantal zaken die van invloed zijn op de leegstand binnen het gebied. Zoals bij veel kantorenlocaties waar leegstand heerst, is veroudering daarbij één van de hoofdoorzaken. Het gebied heeft zich voornamelijk ontwikkeld in de jaren '60 en '70. Hierdoor komt de uitstraling van het gebied op verschillende plaatsen gedateerd over. De uitleg van het stedelijk gebied van Rijswijk is gebaseerd op de modernistische planningsgedachte, wat tot uitdrukking komt in de scheiding van functies. Het gebied de Plaspoelpolder fungeert hoofdzakelijk als monofunctioneel werkgebied. Ook in het raamwerk van de openbare ruimte in het gebied komt de modernistische planningsvorm naar voren. Zo heeft het grid van de wegen en straten een open en geordend karakter, wat de bereikbaarheid van het gebied ten goede komt. Een nadeel van deze structuur is echter dat er een rommelig straatbeeld door is ontstaan. Een ander probleem binnen het gebied zijn de parkeervoorzieningen. In het oorspronkelijke ontwerp van de Plaspoelpolder is geen rekening gehouden met de enorme groei van het autoverkeer. Op sommige plaatsen in de Plaspoelpolder is de parkeerdruk in het openbaar gebied daardoor hoog. De grotere bedrijven beschikken vaak over parkeergelegenheid op het eigen terrein, maar de overige bedrijven zijn voor parkeren aangewezen op de openbare ruimte. Ook de presentatie van het gebied is verouderd. Zowel de entree van het gebied aan de zijde van de A4, als de massiviteit van de betonbouw uit de jaren '60 en '70 zorgen voor een verouderde uitstraling. De nieuwbouw van bedrijventerreinen in de directe omgeving versterkt dit beeld nog verder. Daar komt bij dat het gebied een duidelijke identiteit mist. Het gebied bezit geen onderscheidend vermogen waarmee het een duidelijke concurrerende positie in de stad en de regio inneemt. Wat opvalt in het gebied is verder het gebrek aan levendigheid. Er zijn nauwelijks voorzieningen en de openbare ruimte nodigt niet uit. Omdat het gebied monofunctioneel is ingericht met bijna uitsluitend werkfuncties, is het gebied 's avonds ook verder uitgestorven. Door alle problemen heeft het gebied een negatief imago gekregen. Dit schrikt huurders en investeerders af om zich in het gebied te vestigen of in het gebied te investeren.



Figuur 7.1 Hoogbouw en ruim opgezette wegenstructuur

Opsomming van de oorzaken van leegstand in het gebied:

- Concurrerende kantorenlocaties in de omgeving;
- Verouderde kantoorgebouwen in het gebied;
- Monofunctionaliteit van het gebied;
- Slecht imago;
- Geen duidelijke positionering gebied;
- Gevestigd aan de rand van de gemeente;
- Gebrek aan ondersteunende faciliteiten zoals kinderopvang en ontmoetingsplekken;
- Gebrek aan levendigheid in het gebied, vooral 's avonds;
- Gebrek aan parkeervoorzieningen;
- Rommeligheid van het gebied.

7.2 Regionaal

De huidige leegstand in de regio Haaglanden bedraagt 15 %. Ook binnen de regio is leegstand dus een groot probleem. De reden voor de hoge leegstand in de regio Haaglanden is dat er de afgelopen jaren teveel kantoren zijn gebouwd en te weinig kantoren uit de markt zijn onttrokken. Daar komt bij dat de vraag niet toeneemt. Het aantal kantoren in gebruik is de laatste jaren steeds rond 6 miljoen m² gebleven. In 2010 was zelfs een daling in de vraag te zien. Zoals ook in de rest van Nederland zijn er, met het oog op aanhoudende groei, de afgelopen jaren in een hoog tempo nieuwe locaties ontwikkeld in de regio Haaglanden. In 2010 was het totale aantal vierkante meters kantoorruimte in de regio 6.859.200 m². Betrokken actoren hebben zich vergist in de extra behoefte aan kantoorruimte, want deze bleef achter bij het stijgende aanbod. De cijfers van de kantorenmarkt laten zien dat het aanbod in 2010 ten opzichte van 2009 is gestegen van 686.000 m² naar 825.000 m². De verwachting is dat het aanbod de komende jaren nog verder zal stijgen. Veel kantoorgebouwen van de Rijksoverheid, die zijn gevestigd in de binnenstad van Den Haag, zullen door de bezuinigingen bij de Rijksoverheid leeg komen te staan. Dit zijn grote gebouwen waar op dit moment weinig vraag naar is.

	Per 1-1-2009		Per 1-1-2010		Bvo in % van de voorraad	
	aantal panden	bvo in m ²	aantal panden	bvo in m ²	2008	2009
Delft	40	24.300	60	47.000	7,0	13,6
Den Haag	424	284.500	403	348.550	6,6	8,1
Leidschendam-Voorburg	65	72.100	59	69.900	17,3	16,8
Midden-Delfland	8	1.600	9	1.700	6,7	7,1
Pijnacker-Nootdorp	11	4.700	29	5.500	15,5	18,2
Rijswijk	135	145.400	145	214.100	17,1	24,4
Wassenaar	11	4.500	16	7.300	5,3	8,6
Westland	37	10.600	69	20.900	7,6	14,7
Zoetermeer	184	138.200	79	110.050	21,6	17,1
Totaal Haaglanden	915	685.900	869	825.000	10,0	12,0

Tabel 7.1 Kantorenaanbod in Haaglanden per gemeente

Ondanks een stijging van het aanbod van kantoren, valt een daling van de opname waar te nemen. Ten opzichte van 2009 is de opname van kantoren in 2010 gedaald van 287.410 m² naar 198.800 m², wat neer komt op een afname van 88.600 m². Dit geeft aan dat de regionale kantorenmarkt in Haaglanden net als in de rest van Nederland onder druk staat.

	2008		2009		Toe/afname opname	
	aantal panden	bvo In m ²	aantal panden	bvo In m ²	aantal panden	bvo In m ²
0 - 200 m ²	394	36.210	392	35.020	-2	-1.190
200-500 m ²	183	52.800	107	33.510	-76	-19.290
500 - 1000 m ²	45	38.900	54	35.470	9	-3.430
1000 - 5000 m ²	27	91.000	41	89.450	13	-1.550
> 5000 m ²	10	68.500	1	5.350	-8	-63.150
Totaal Haaglanden	659	287.410	595	198.800	-64	-88.610

Tabel 7.2 Opname van kantoren in Haaglanden naar grootteklasse

Wat opvalt, is dat er ook veel gebouwen met een oppervlak van boven de 5.000 m² leeg staan. Voor deze gebouwen zijn heel moeilijk nieuwe huurders te vinden. Vaak gaat het hierbij om gebouwen die nog vrij nieuw zijn. Een aantal van deze gebouwen zijn zelfs nog nooit verhuurd geweest, ondanks goede locaties nabij ov-knooppunten. Kleinere kantoren worden wel redelijk goed verhuurd. In 2005 bestond 76% van alle transacties in de kantorensector uit panden in de grootteklasse tot 500 m². In 2009 was dit percentage opgelopen tot ruim 88%. Het lijkt erop dat de kenmerken van het nieuwe werken, waarbij bestaande kantoren steeds meer hun functie verliezen en de vraag naar kleinere kantoren en flexibele kantoorconcepten toeneemt, in de regio Haaglanden al steeds meer zichtbaar worden. De regio Haaglanden onderkent deze trend en stelt dat door de toenemende automatisering, het nieuwe werken een belangrijker plek in zal nemen. Hierop zal in de toekomst dan ook meer moeten worden geanticipeerd. Toch voorspelt de regio Haaglanden dat voor het grootste deel het kantoorwerk de komende tien jaar in de regio niet veel zal veranderen.

Hoewel de leegstand hoog is en er minder kantoren door de markt worden opgenomen, wordt er binnen de regio nog steeds kantoorroimte ontwikkeld. Voor een deel gaat het om projecten die al in aanbouw waren. Deze projecten zijn volgens het stadsgewest Haaglanden moeilijk stop te zetten, omdat er al forse investeringen zijn gedaan. Op het moment zijn er acht projecten in aanbouw met een gezamenlijk oppervlak van 210.000 m². Daarnaast zijn er plannen om tot 2015 een totaal van 1 miljoen m² nieuwe kantoorroimte te realiseren. Hiermee komt de vastgestelde nieuwbouwproductie tot 2015 op 1.2 miljoen m² te liggen. Gezien de huidige markt en de huidige leegstand is dit een zorgwekkende ontwikkeling. Het stadsgewest Haaglanden ziet dit ook in en probeert betrokken partijen zover te krijgen om plannen stop te zetten. Samen met gemeenten wordt er kritisch naar de nieuwbouwplannen gekeken en geprobeerd afspraken te maken om plannen uit te stellen. Bewust schrappen van plannen is echter nog niet aan de orde. Schrappen van plannen kan grote schadeclaims opleveren omdat grondaankopen en toezeggingen vanuit de overheid al zijn gedaan. Ook het bewust afkopen van projecten is geen optie, omdat hier vaak hoge kosten aan verbonden zijn. Om de productie van nieuwe kantoren terug te dringen trekt de overheid, daar waar dat mogelijk is, zich steeds meer terug uit projecten. Hiermee geeft de overheid een signaal af geen kantoren meer te willen ontwikkelen. Maar het is lastig om ontwikkelingen volledig te stoppen. Wanneer marktpartijen besluiten door te willen gaan met ontwikkelen kan hier weinig tegen gedaan worden. Met de houding die de overheid nu inneemt vallen wel veel projecten stil, omdat marktpartijen vaak alleen het risico niet durven te nemen.

Om leegstand de komende jaren tegen te gaan, zet de regio in op transformatie van kantoren naar andere functies, met name wonen. Er wordt op dit moment door de regio Haaglanden een onderzoek gedaan naar de geschiktheid van leegstaande kantoorgebouwen binnen de regio voor transformatie. Daarbij wordt gekeken naar de locatie en de eigenschappen van het gebouw. De indeling van het gebouw en de gevel zijn de belangrijkste eigenschappen waar op wordt gelet (zie 6.3). In theorie is volgens het stadsdeel Haaglanden de helft van de leegstaande kantoren geschikt voor transformatie. De resultaten van het onderzoek worden besproken met de gemeenten, zodat gezamenlijk afspraken gemaakt kunnen worden over transformatie. Het grootste obstakel om transformatie toe te passen is tot dusverre de financiële haalbaarheid. Op dit moment willen partijen vaak nog niet hun verlies nemen. Het zal daarom ook nog wel even duren voordat een groter deel van de eigenaren over zal gaan tot transformatie-initiatieven. Hierbij speelt een rol dat de winstmarges op woningen een stuk lager zijn dan op kantoren, zelfs wanneer een deel van het kantoor leeg staat.

Volgens de regio Haaglanden zal er meer afstemming binnen de regio plaats moeten vinden om in de toekomst kantorenleegstand te voorkomen. Daarbij zullen tussen gemeenten afspraken gemaakt moeten worden over welke gebieden aangepakt worden en welke niet. Onderling zouden gemeenten elkaar kunnen compenseren door gemeenten die afzien van ontwikkelingen in de toekomst rechten te geven, waardoor ontwikkelingen meer gespreid plaats vinden. In hoofdstuk vier werd door Janssen-Jansen benoemd dat regionale (ontwikkelings)afspraken mogelijk zijn als gemeenten ervan overtuigd zijn dat de economische groei van de hele regio belangrijk is voor de groei van elke individuele gemeente. Op dit moment zijn zulke afspraken binnen de regio Haaglanden nog niet aan de orde. Dit komt mede doordat er een hele tijd sprake is geweest van groei van de kantorenmarkt. Afstemmen van ontwikkelingen was makkelijker, omdat er voortdurend sprake was van een groeisituatie. Er zal nu een omslag in denkwijze plaats moeten vinden, waarbij gekeken wordt naar de negatieve gevolgen van leegstand. De regio Haaglanden begint dus langzaam in te zien dat huidige kantoorontwikkelingen binnen de regio nadelig zijn voor de regionale kantorenmarkt. Opvallend is dat de regio wijst op het belang van de bouw van nieuwe kwalitatief hoogwaardige kantoren, terwijl binnen de regio een aantal van dit soort kantoren op dit moment leeg staan zonder dat ze ooit verhuurd zijn. De leegstand van dit soort kantoren lijkt een teken dat de kantorenmarkt in de regio niet zit te wachten op de bouw van nieuwe kantoren. Maar zoals eerder benoemd is het lastig om ontwikkelingen stop te zetten. Partijen die verdienen aan de ontwikkeling van nieuwe kantoren hebben daarbij veel invloed. Hiermee wordt binnen de regio Haaglanden het prisoners dilemma, waarbij rationele individuele acties leiden tot een irrationele collectieve uitkomst, nog steeds in stand gehouden. Voor de Plaspoelpolder wordt het met de aanhoudende productie van nieuwe kantoren erg lastig om nieuwe huurders naar het gebied te trekken. Het maken van afspraken op regionaal niveau zou een stap in de goede richting zijn om de kantorenleegstand in de regio Haaglanden terug te dringen. Gebieden als de Plaspoelpolder ondervinden grote concurrentie van nieuwbouwlocaties in de regio. Wanneer binnen de regio doorgedaan wordt met het bouwen van nieuwe kantoren, zal het voor de Plaspoelpolder nog moeilijker worden om de bestaande huurders te behouden of nieuwe huurders aan te trekken om de leegstand in het gebied terug te dringen.

7.3 Planvorming gemeente

Om te zorgen dat de leegstand in de Plaspoelpolder niet verder oploopt, zijn er een aantal plannen opgesteld om de leegstand in het gebied terug te dringen. In 2006 is een stedenbouwkundige structuurvisie opgesteld, waarin als doel gesteld wordt om de kwaliteit en het imago van het gebied te versterken. Vervolgens is in 2011 een bestemmingsplan voor het gebied vastgesteld, waarin staat dat de Plaspoelpolder zich door middel van herstructurering de komende jaren dient te ontwikkelen tot een vernieuwd, aantrekkelijk en duurzaam bedrijventerrein.

Binnen de Paspolder worden 10 verschillende projectgebieden onderscheiden, deze zullen hieronder kort worden beschreven. Wat opvalt, is dat de plannen maar weinig ruimte bieden voor het ontwikkelen van woningen binnen het gebied. In verband met functiemenging en de levendigheid van het gebied is aan te bevelen dat er meer mogelijkheden komen om woningen bij te bouwen.

- | | |
|--|---|
| 1. Sir Winston Churchilllaan – Treubstraat | Ruimte voor woningen |
| 2. Kantoren aan het spoor | Geen ruimte voor woningen |
| 3. Locatie Shell | Ruimte voor woningen |
| 4. Plaspoel Garage | Geen ruimte voor woningen |
| 5. Middenzone | Incidenteel Ruimte voor woningen |
| 6. Haven en Vliet | Ruimte voor woningen |
| 7. Volmerblok | Geen ruimte voor woningen |
| 8. Gebiedsentree | Geen ruimte voor woningen |
| 9. Polakweg | Geen ruimte voor woningen |
| 10. Hoogbouw-zone | Geen ruimte voor woningen |



Kaart 7.2 Plankaart gebied

1 Sir Winston Churchillaan – Treubstraat

Dit is één van de ontwikkelingsassen van Rijswijk. Binnen deze zone zijn diverse functies aanwezig (bedrijven, woningen, politiebureau, school) en worden plannen ontwikkeld voor de toevoeging van meer woonfuncties.

2, 3 Kantoren aan het spoor en locatie Shell

De moderne gebouwen van de bedrijven langs het spoor en nabij het station drukken een positief stempel op de beeldkwaliteit in dit gedeelte van de Plaspoelpolder. Ook in dit gedeelte zijn diverse functies aanwezig (wonen, hotel, kantoren, instellingen, school). Dit gebied geldt verder als een regionale knoop in het mobiliteitsbeleid.

4, 5 Plaspoelgarage en middenzone

Het centrale deel van de Plaspoelpolder bestaat vooral uit MKB bedrijven. De singels die gekruist door het gebied lopen zorgen voor een aantrekkelijk beeld. Het plan is om hier een aantrekkelijk groen verblijfsgebied van te maken. De beeldkwaliteit van de gebouwen in dit gebied is niet goed. Deze zouden gemoderniseerd moeten worden.

6 Haven en Vliet

In dit gebied bevinden zich vele verschillende bedrijfstypen. Op grond van het provinciaal en rijksbeleid wordt in dit gebiedsdeel gestreefd naar intensivering en toename van meervoudig grondgebruik.

7, 8, 9 en 10 A4-zone / gebiedsentree

Dit gedeelte van de Plaspoelpolder vormt de presentatie van het gebied aan de regio. Dit is ook het gebied waar de hoogste bebouwing en grotere bedrijven gevestigd zijn. Enkele gebouwen zijn gedateerd en vragen om een kwaliteitsimpuls.

In de plannen worden een aantal punten genoemd die de kern vormen van de plannen die de gemeente met het gebied voor ogen heeft:

1. Een belangrijke kwaliteit van het gebied is de **diversiteit aan werkfuncties**. Voor de toekomst moet deze diversiteit worden behouden of worden vergroot.
2. De **intensiteit** van het gebied moet worden vergroot. Dit draagt bij aan de levendigheid en de veiligheid van het gebied. Er zouden meer werknemers en meer bezoekers naar het gebied getrokken moeten worden.
3. De **levendigheid** van het gebied is een punt dat in de toekomst de aandacht verdient. Meer activiteiten, voorzieningen en een mooiere inrichting van het openbaar gebied kunnen ervoor zorgen dat meer bezoekers naar het gebied komen.
4. De meeste gebouwen in het gebied zijn moeilijk aan te passen in functie en van een doorsnee kwaliteit. Om de aantrekkelijkheid en de flexibiliteit van het gebied te vergroten zou ingezet moeten worden op **flexibele gebouwen** met een duurzame kwaliteit. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het concept van Solids. Dit concept komt overeen met het idee dat de gemeente Rijswijk in de structuurvisie naar voren brengt. In de structuurvisie wordt uitgebreid ingegaan op gebouwen met een duurzaam karakter en casco eigenschappen. Tot op heden zijn zulke projecten in het gebied echter nog niet gerealiseerd. Dit soort gebouwen zou de kwaliteit en flexibiliteit van de Plaspoelpolder ten goede komen, maar op dit moment is de financiering van zulke gebouwen nog het grootste obstakel.
5. De **bereikbaarheid** van de Plaspoelpolder is een sterk punt. In de toekomst zou meer van deze goede bereikbaarheid gebruik gemaakt moeten worden door te zorgen dat krachten in de gemeente Rijswijk en de regio Haaglanden meer gebruik maken van het gebied.

6. Een **krachtig opdrachtgeverschap** moet ervoor zorgen dat er financiële mogelijkheden ontstaan om ontwikkelingen binnen het gebied in gang te zetten. Traditionele financieringsmethoden zullen niet toereikend zijn om de door de gemeente gewenste upgrading te bereiken. Een ondernemend gezelschap zou moeten zorgen voor een realistische balans van actieve en autonome veranderingen.

Het gebied moet volgens de structuurvisie in de toekomst een flexibele werkstad worden, met een levendige openbare ruimte, voorzichtige aanvulling met woningbouw en voorzieningen om werknemers en bezoekers binnen het gebied samen te brengen. Interviews met betrokken partijen leren echter dat de gemeente nog weinig medewerking verleent wanneer het gaat om het toelaten van woonfuncties in het gebied.

7.4 Het Industrieschap

Als onderdeel van de gemeente Rijswijk en de gemeente Den Haag is het Industrieschap de Plaspoelpolder betrokken bij het gebied. Al vanaf de oprichting speelt het Industrieschap een belangrijke rol, onder andere doordat zij zelf grond bezit in het Noordoosten van het gebied. Van oorsprong was de taak van het industrieschap om het bedrijventerrein de Plaspoelpolder te ontwikkelen. Tegenwoordig houdt het industrieschap zich ook bezig met het creëren van draagvlak en het stimuleren van eigen investeringen van eigenaren. Daarnaast probeert het industrieschap door middel van eigen ontwikkelingen, als katalysatorfunctie te werken voor andere ontwikkelingen in het gebied. Met de rol die het Industrieschap inneemt, proberen zij een schakel te zijn tussen de overheid en marktpartijen. De eigenaren in het gebied zijn volgens het Industrieschap echter moeilijk te bereiken. Om meer samenwerking binnen het gebied tot stand te brengen wordt op dit moment een poging ondernomen om een eigenarenvereniging van kantoorbezitters op te richten, met als doel om met gezamenlijk de problemen binnen het gebied te bespreken en te bestrijden. Door de beperkte middelen die het industrieschap heeft, is het afhankelijk van betrokken actoren in het gebied om herstructurering in gang te zetten. Hieruit blijkt de noodzaak van interactieve sturing.

De huidige leegstand binnen het gebied heeft volgens het Industrieschap te maken met de kwaliteit van gebouwen. Door het gebrek aan financiële middelen wordt leegstand in de Plaspoelpolder nog maar weinig aangepakt. Om succesvolle herstructurering binnen het gebied in gang te zetten is volgens het industrieschap meer besef van urgentie bij de lokale overheid nodig. De gemeente zou meer ruimte moeten bieden voor ruimtelijke ontwikkelingen. Ondanks de hoge leegstand in het gebied ziet het industrieschap wel mogelijkheden voor de toekomst. Het grootste deel van de bedrijven die al in het gebied gevestigd zijn is namelijk wel tevreden over het gebied. Dit komt door de goede bereikbaarheid en betaalbaarheid. Door deze sterke punten te benutten en door ingrepen in het gebied toe te passen kan het gebied er weer bovenop komen. Er bestaat nu voornamelijk van buitenaf een negatief beeld over het gebied.

Met de eigen grond die het Industrieschap in het gebied bezit, kunnen zij bijdragen aan herstructurering van het gebied. Dit wordt gedaan door grond uit te geven en zelf grond te ontwikkelen. Op deze manier wordt geprobeerd ontwikkelingen in het gebied op gang te brengen.

7.5 Interactieve sturing

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op complexiteit binnen planning (Roo en Zuidema). De besluitvorming die van toepassing is op een bepaald vraagstuk is afhankelijk van de mate van complexiteit van het betreffende vraagstuk. Een vraagstuk dat complex is, vraagt om meer interactieve besluitvorming. De veelheid aan actoren en de grote invloed die actoren hebben op de kans van slagen van herstructurering, maken herstructurering van de Plaspoelpolder een complex vraagstuk. Dit blijkt ook uit het feit dat top-down beslissingen van de gemeente niet van de grond komen. Binnen een gebied hebben actoren in principe gezamenlijke belangen. Een kwalitatief hoogwaardig gebied verhoogt de waarde van de individuele objecten binnen het gebied. Actoren hebben echter afzonderlijk te weinig macht om problemen zelfstandig op te lossen wanneer ze dit willen. Aangezien eigendommen binnen een gebied steeds meer verdeeld zijn over verschillende partijen, is het lastig om herontwikkeling binnen een gebied in gang te zetten. Door middel van een interactieve aanpak wordt geprobeerd om de belangen van partijen te verenigen om gezamenlijk tot een aanpak te komen.

Bij de herstructurering van de Plaspoelpolder is ervoor gekozen om interactieve sturing toe te passen, waarbij eigenaren binnen in het gebied het initiatief hebben, in plaats van de overheid. Het mislukken van de herstructurering van de nabijgelegen kantorenlocatie de Binkhorst in Den Haag, heeft hierin onder andere een rol gespeeld. De Binkhorst is een locatie die net als de Plaspoelpolder te maken heeft met een verouderde kantoorvoorraad en veel leegstand. Bij de herstructurering van dit project werd gekozen voor een traditionele top-down aanpak. De plannen van de gemeente bleken na een tijd echter onhaalbaar, waardoor de gemeente en de ontwikkelaars uiteindelijk de plannen hebben moeten stopzetten. Dit gebeurde nadat al grote investeringen in het gebied waren gedaan. Herstructurering op deze manier bleek te kostbaar en niet haalbaar. Dit voorbeeld heeft ertoe bijgedragen dat er voor de herstructurering van de Plaspoelpolder is gekozen voor een andere aanpak.

In 2011 is het initiatief gestart om door middel van interactieve besluitvorming, ontwikkelingen in het gebied in gang te zetten. Kenmerk van deze besluitvorming is dat bottom-up initiatieven plaatsvinden, waarbij oplossingen vanuit het gebied zelf komen en niet vanuit de overheid. Het concept dat binnen de Plaspoelpolder vorm geeft aan de interactieve besluitvorming heet de Urbanisator. De Urbanisator werkt door middel van een gebiedsfonds waaraan eigenaren een bijdrage leveren. Met de middelen uit het fonds worden initiatieven genomen. Dit begint met het organiseren van bijeenkomsten met eigenaren in het gebied, om zoveel mogelijk eigenaren te betrekken. De Urbanisator treedt daarbij op als gebiedsmanager. Zo wordt geprobeerd om betrokken actoren binnen het gebied samen te brengen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen voor de problemen binnen het gebied. De opzet van de interactieve sturing binnen de Plaspoelpolder verloopt niet volgens een van tevoren vastgesteld model. Op welk moment een concrete herontwikkeling van de grond komt is niet duidelijk. De Urbanisator gaat uit van organische gebiedsontwikkeling. Het is duidelijk dat het initiatief uiteindelijk moet komen van de eigenaren binnen het gebied. De gemeente heeft hierbij een faciliterende rol. Zij probeert zoveel mogelijk mee te werken maar neemt geen initiatieven, aangezien zij geen eigenaar is binnen het gebied. Een punt dat zowel in de verschillende visies, als in de interviews met verschillende betrokken actoren binnen het gebied naar voren kwam, was dat het gebied een duidelijke identiteit mist. Vanuit de Urbanisator wordt ernaar gestreefd om het gebied

helder te profileren en ontwikkelingen in gang te zetten die de ruimtelijke kwaliteit van het gebied verbeteren.

Wat de Urbanisator probeert te bewerkstelligen:

- Door middel van marketing het imago van het gebied verbeteren;
- Proberen voorzieningen toe te voegen om meer levendigheid in het gebied te krijgen;
- Tijdelijke oplossingen zoeken voor leegstaande gebouwen om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen;
- Herontwikkelen van deelgebieden, door eigenaren in een deelgebied bij elkaar te brengen, de gezamenlijke urgentie te bespreken en te proberen gezamenlijk tot een plan te komen.

Uiteindelijk is de bereidheid van eigenaren om mee te doen van essentieel belang om verbeteringen in het gebied aan te kunnen brengen. Wanneer marktpartijen geen problemen zien in hun huidige situatie, of niet willen of kunnen participeren, is het moeilijk om ontwikkelingen van de grond te krijgen. Volgens de Urbanisator ziet de overheid dit aspect vaak over het hoofd. De overheid is teveel met ruimtelijke ingrepen bezig en heeft te weinig oog voor actoren binnen het gebied. De Urbanisator onderkent wel dat er actoren zijn die niet mee willen doen. Daarom worden er initiatieven genomen om de bereidheid bij eigenaren in het gehele gebied te vergroten en concreet werk te maken van eigenaren die wel bereid zijn iets binnen het gebied te doen. Met de eigenaren die wel initiatieven willen nemen wordt geprobeerd concreet ontwikkelingen in gang te zetten. Dit kan zijn op het niveau van het gebouw of van een deelgebied.

Vanuit kleine initiatieven moet zo uiteindelijk langzaam iets gaan groeien. Naarmate meer eigenaren bereid zijn mee te doen en er meer initiatieven plaatsvinden, kan de herstructurering van de Plaspoelpolder langzaam vorm krijgen. Hoewel herstructurering geen doel op zich is. Het belangrijkste is dat het gebied weer een functioneel gebied wordt. Uiteindelijk zouden initiatieven kunnen leiden tot een gezamenlijke aanpak van het (deel)gebied. Wanneer alle eigenaren mee doen kan de opgave collectief gemaakt worden, zodat het versnipperd grondeigendom geen probleem meer is. Hiermee wordt het kaldor-Hicks principe toegepast (zie hoofdstuk 3). Zo zou een gezamenlijke grondbank kunnen worden opgericht, zodat kansloze panden gesloopt kunnen worden en groenvoorzieningen en horecagelegenheden aan het gebied kunnen worden toegevoegd. Een aantal eigenaren binnen het gebied zien deze plannen wel zitten. Het is nu zaak om zoveel mogelijk eigenaren te enthousiasmeren voor de plannen. Bij het oprichten van een gezamenlijke grondbank kan voor de financiering van het project interne value capturing (zie bijlage 3) worden toegepast. Hierbij treedt de grondbank op als totaalontwikkelaar, waarbij de grondbank alle investeringen doet. Zo kan gebruik gemaakt worden van de verwachte waardeinstijging van het gehele project.

Herstructurering gebeurt nu al wel op gebouwniveau, maar het doel is om het ook naar deelgebieden door te trekken. Omdat de eigendommen in het gebied versnipperd zijn is het op dit moment nog lastig om grootschalige ontwikkelingen in gang te zetten. Wanneer op een groter schaalniveau ontwikkelingen zouden kunnen plaatsvinden is het mogelijk om bijvoorbeeld een grootschalige trekpleister in het gebied te realiseren. De Urbanisator verwacht dat de markt voor zulke nieuwe concepten de komende tijd zal aantrekken. Te denken valt bijvoorbeeld aan een grote leisurevoorziening. Bij het samenbrengen van de eigenaren op deelgebiedniveau of perceelniveau treedt de Urbanisator op als gezamenlijke

gebiedsmakelaar die tussen partijen coördineert en leiding geeft. Dit is te vergelijken met een externe toezichthouder die zorgt dat de voortgang in de gaten wordt gehouden en gemaakte afspraken worden nageleefd, zoals in hoofdstuk 4 beschreven wordt (Janssen-Jansen).

Op dit moment zit het programma van de Urbanisator nog in de beginfase en richt het zich vooral op zaken om het gebied in beweging te krijgen, zoals het verbeteren van het imago, het realiseren van tijdelijke functies om de uistraling van het gebied te verbeteren en benaderen en samenbrengen van eigenaren. Wanneer voldoende eigenaren bereid zijn om mee te doen, kunnen er gezamenlijk acties ondernomen worden. Door de opgave collectief te maken zal het versnipperd grondeigendom geen probleem meer zijn en kan er gezamenlijk een visie voor het gebied opgesteld worden. Het uiteindelijke doel van interactieve sturing binnen het gebied, is om herstructurering van het gehele gebied van de grond te krijgen. Omdat de middelen schaars zijn en de bereidheid van eigenaren om mee te werken moet groeien, gebeurt dit geleidelijk.

Als barrière wordt door de Urbanisator tot nu toe de rol van de gemeente gezien. De Overheid zou beter moeten faciliteren en meer medewerking moeten verlenen nu het initiatief aan de markt overgelaten wordt. Het structuurplan en het bestemmingsplan werken als leidraad, maar de Urbanisator probeert om eigenaren ruimte te geven om van deze plannen af te wijken. Dit vergt medewerking van de gemeente. Er zou geprobeerd moeten worden om de uitgangspunten uit het bestemmingsplan iets te verruimen. Ontwikkelingen die niet passen binnen het bestemmingsplan, maar wel in de richting gaan van de ambities die het bestemmingsplan voor ogen heeft, zouden eerder doorgang moeten kunnen vinden. Zodoende zou het makkelijker worden om gezamenlijk met eigenaren initiatieven te nemen.

7.6 Gebouwniveau/eigenaren

De eigenaren binnen het gebied zien interactieve sturing als een waardevol instrument om ontwikkelingen in het gebied op gang te brengen. De Urbanisator wordt dan ook gezien als een positief initiatief, dat echter nog wel moet groeien. Eigenaren vinden het belangrijk dat er een gecoördineerde visie voor het gebied ontwikkeld wordt waar zij als eigenaren achter staan.

Eigenaren geven aan dat de plannen die de gemeente heeft ontwikkeld in de structuurvisie niet voldoen aan de marktvaart. Daarom komen ontwikkelingen die in de visie worden genoemd niet van de grond. Door de huidige kantorenleegstand zullen kantoren uit het gebied onttrokken moeten worden en zal er ingezet moeten worden op andere functies in het gebied. Eigenaren hebben hierover zelf de nodige ideeën. Daarnaast beschikken veel eigenaren over de nodige expertise en kennis om mee te kunnen denken aan plannen om de kwaliteit van het gebied te verbeteren. Door middel van interactieve sturing kunnen eigenaren zelf het initiatief nemen.

De Urbanisator kan als gebiedsmanager met eigenaren onderhandelen over eventuele sloop om andere functies mogelijk te maken. Eigenaren staan steeds meer open voor zulke initiatieven, omdat op de meeste kantoren binnen het gebied een groot verlies wordt geleden. De mogelijkheid tot functieverandering zal in de toekomst verder toenemen wanneer meer huurders binnen het gebied vertrekken. Gezien de kantoortontwikkelingen in de regio en de verwachte afnemende vraag naar kantoren is dit een waarschijnlijk scenario. Om de kwaliteit van het gebied te verhogen wordt als idee genoemd om oude kantoren te transformeren naar een cluster van bedrijfsverzamelgebouwen, met als doelgroep creatieve

bedrijven. In hoofdstuk vijf wordt gesteld dat dit soort bedrijven goed passen in een gemengd gebied (Smit). Een geslaagd voorbeeld van een concept als deze, is de Caballero Fabriek op bedrijventerrein de Binckhorst in Den Haag. Dit project heeft een zeer positieve invloed gehad op de uitstraling van het gebied.



Figuur 7.2 Caballerofabriek Den Haag

Ook in de Plaspoelpolder zijn op gebouwniveau al ontwikkelingen geweest. Het project 'Color Offices' is een voorbeeld van een project dat vanuit het initiatief van de eigenaar tot stand is gekomen. Met het project werd door de eigenaar beoogd om de gebouwen die sterk verouderd waren, nieuw leven in te blazen. Op deze manier wordt de kwaliteit van het gebouw verbeterd en wordt er bijgedragen aan het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Initiatieven als deze zullen andere eigenaren binnen het gebied moeten overtuigen ook actie te ondernemen, zodat gezamenlijk aan de kwaliteit van het gebied gewerkt kan worden.

De eigenaar zelf is echter sceptisch over het project omdat de opbrengsten tegenvallen. Dit heeft volgens de eigenaar te maken met de uitstraling van het gehele gebied. De gebouwen zelf zijn mooi opgeknapt, maar de buurt is nog steeds van een matige kwaliteit. Daarnaast is de kantorenmarkt zo slecht dat renoveren van kantoren geen oplossing is. De eigenaar is van mening dat een duidelijke visie voor het gebied ontbreekt. Een duidelijke visie zou ervoor zorgen dat initiatieven van de grond komen, omdat een visie uitgedragen kan worden met als doel: anderen enthousiast te maken. Vanuit de bestaande situatie bestaan er teveel obstakels om de problemen tegen te gaan. Dat is jammer omdat het gebied met zijn ligging en goede bereikbaarheid wel potentie heeft. Hier zou veel meer mee gedaan kunnen worden. Een initiatief als de Cabalero fabriek zou volgens de eigenaar het gebied een positieve impuls kunnen geven. Initiatieven als deze zouden het gebied er weer bovenop kunnen helpen. De barrière om ontwikkelingen in het gebied op gang te brengen, wordt door de eigenaar de opstelling van de gemeente genoemd. De gemeente speelt niet

adequaat in op de kansen die er liggen, stelt zich te afwachtend op zodat huurders niet voor het gebied behouden blijven en houdt ontwikkelingen tegen.



Figuur 7.3 Color Offices voor transformatie



Figuur 7.4 Color Offices na transformatie

Een ander voorbeeld van herontwikkeling op gebouwniveau is de transformatie van de Churchilltorens in het gebied aan de rand van de Plaspolder. Deze twee kantorentorens uit 1970 zijn in 1998 omgevormd tot appartementen. De verkoop van de appartementen is goed verlopen. De herontwikkeling van de Churchilltorens geldt als één van de eerste transformatieprojecten van kantoren naar woningen in Nederland. De ontwikkelaar van het gebouw was in de periode dat het gebouw werd aangekocht één van de eersten op het gebied van transformatie. Hierdoor had hij nog weinig last van concurrentie en prijsopdrijving, zodat het gebouw relatief goedkoop kon worden aangekocht. Hoewel de transformatie van het project al weer een tijd geleden plaatsgevonden heeft, laat het wel duidelijk zien dat transformatie een positieve invloed heeft op de ruimtelijke kwaliteit van een gebied.



Figuur 7.5 Churchilltorens voor- en na transformatie

7.7 Conclusie

De belangrijkste problemen waar de Plaspoelpolder op dit moment tegenaan loopt zijn het ontbreken van een duidelijke positionering, de concurrentie vanuit de regio en de verouderde kwaliteit van het gebied. Het gebied vraagt om projecten die het gebied nieuw leven in kunnen blazen. Vanuit bottom-up initiatieven wordt geprobeerd zulke initiatieven van de grond te krijgen. Door het gebrek aan middelen bij de gemeente, zijn initiatieven vanuit de eigenaren de enige mogelijkheid om herstructurering van het gebied op gang te brengen. Daarom moet gezorgd worden dat ontwikkelingen goed gefaciliteerd worden. Zowel de Urbanisator, het Industrieschap, als de eigenaren noemen de rol die de gemeente vooralsnog inneemt, belemmerend. De gemeente zal zich in de toekomst flexibeler moeten opstellen om ontwikkelingen in het gebied mogelijk te maken.

Voor de gemeente zal dit betekenen dat er een verandering in denkwijze moet plaatsvinden, omdat zij gewend is het initiatief te nemen. Het zal de gemeente tijd kosten om zich aan te passen aan deze andere manier van sturing. Interactieve sturing binnen het gebied bevindt zich nu nog in de beginfase. De tijd zal moeten uitwijzen of deze manier van sturing bijdraagt aan een succesvolle herstructurering van het gebied. Op dit moment zijn eigenaren vaak nog afwachtend. In de toekomst wanneer de boekwaarden van de kantoren zijn gedaald en de leegstand allicht verder is opgelopen, zal de urgentie bij eigenaren ook toenemen. Door nu met initiatieven te proberen eigenaren op één lijn te krijgen, wordt hier vroegtijdig op ingespeeld, zodat in de toekomst herstructurering plaats kan vinden.

Hoofdstuk 8 Case Amstel III

Amstel III is gevestigd in het stadsdeel Zuidoost van de gemeente Amsterdam. Het stadsdeel grenst niet direct aan de gemeente Amsterdam en maakte hier oorspronkelijk ook geen deel van uit. Pas in 1966 werd het stadsdeel officieel aan de gemeente Amsterdam toegevoegd. In de stedenbouwkundige opzet van Zuidoost is een strikte scheiding aangebracht tussen wonen en werken. De fysieke scheiding tussen het woongebied en het werkgebied wordt gevormd door een spoorlijn die door het gebied loopt. De oostkant van het gebied werd bestemd voor wonen en de westkant kreeg een werkbestemming. Door de scheiding van functies fungeert Amstel III uitsluitend als monofunctioneel werkgebied.

Toen in de jaren '80 als gevolg van de office boom de vraag naar kantoorruimte enorm steeg, is de kantorenvorraad in het gebied sterk uitgebreid. De meeste kantoren in het gebied stammen dan ook uit deze periode. Met een oppervlak van 250 hectare en 22.000 personen die werkzaam zijn in het gebied, geldt Amstel III als een belangrijke economische locatie binnen de Metropoolregio Amsterdam. Binnen het gebied is een mix bedrijven en kantoren te vinden, waarbij 60 procent bestaat uit kantoorruimten en 40 procent uit bedrijfsruimten. In de kantoren zijn voornamelijk bedrijven uit de zakelijke- en financiële dienstverlening en de automatisering gevestigd.

Als positief kenmerk komt de bereikbaarheid van het gebied naar voren. De ligging van het gebied ten opzichte van het openbaar vervoer en de snelweg is goed. Het gebied is gelegen aan de A2 en de A9 en is hierdoor met de auto zeer goed bereikbaar. Met het openbaar vervoer is het gebied goed bereikbaar door de aanwezigheid van drie stations die gelegen zijn langs het spoor. In het Noorden bevindt zich station Bijlmer/Arena. Dit station is aangesloten op verschillende treinen, metro's en bussen. Halverwege het gebied ligt station Bullewijk, waar de metro stopt en zich een busstation bevindt. In het Zuiden van het gebied ligt station Holendrecht, waar zowel treinen, metro's en bussen stoppen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat door de grootte van het gebied, de loopafstand tot de stations alsnog aanzienlijk kan zijn.

Verder wordt de aanwezigheid van twee centra met aantrekkingskracht binnen de gehele regio, als een positief kenmerk gezien. In het Noorden is het centrumgebied rond de Amsterdam arena volop in ontwikkeling. Dit uitgaans- en winkelgebied is bezig uit te groeien tot het tweede centrumgebied van Amsterdam. Aan de Zuidkant van Amstel III bevindt zich het Amsterdams Medisch Centrum (AMC). De aanwezigheid deze centra biedt mogelijkheden voor verdere ontwikkelingen in het Amstel III gebied. Het Amstel III gebied wordt door de snelweg A2 gescheiden van het cultuurhistorische recreatielandschap Amstelland. De nabijheid van het recreatielandschap wordt ook als een positief kenmerk van het gebied gezien.



Kaart 8.1 Afbakening gebied Amstel III

8.1 Problematiek

Hoewel de bedrijvenzone in het gebied economisch een sterke positie inneemt, heeft het kantorengedeelte te maken met een hoge mate van leegstand (Dit geldt overigens niet voor het centrumgebied dat na de Zuidas als één van de meest succesvolle kantorenlocaties van Amsterdam wordt gezien). De problematiek richt zich dan ook met name op het Midden en het Zuiden van Amstel III.

De kantorenleegstand in Amstel III ligt rond de 26 %. In totaal gaat het om ongeveer 200.000 m² bvo leegstand, verdeeld over 120 panden. Bijzonder aan de leegstand is dat er maar een aantal gebouwen geheel leeg staan. Van de 120 gebouwen staan er 7 gebouwen volledig leeg. Daardoor is voor veel partijen de urgentie nog niet zo hoog om actie te ondernemen. De leegstand binnen het gebied heeft een aantal oorzaken. Zo kent het gebied geen

duidelijke positionering. Het economisch profiel is onduidelijk en de positie in de metropoolregio Amsterdam is onvoldoende scherp. Daarnaast bestaat er binnen de regio een enorme overcapaciteit van dit soort type kantorenlocaties. Een andere oorzaak voor de leegstand in Amstel III is het negatieve imago dat het gebied heeft. Voor een deel komt dit voort uit de hoge structurele leegstand die een negatieve invloed heeft op de ruimtelijke kwaliteit van het gebied. Een andere factor die een rol speelt bij het imago van Amstel III is de nabijheid van woonwijk de Bijlmer. Deze wijk heeft sinds de jaren '80 te kampen met een hoge mate van criminaliteit. Dit brengt een gevoel van onveiligheid met zich mee dat op Amstel III overslaat.

Ook qua ruimtelijke inrichting voldoet het gebied niet. De openbare ruimte spreekt weinig tot de verbeelding en bestaat voornamelijk uit brede wegen met naastgelegen bermen die door het gebied lopen. De ruimte rond de kantoren en bedrijven bestaat voornamelijk uit parkeerplaatsen en biedt geen verblijfskwaliteit. Er lijkt geen verbinding te bestaan tussen de openbare ruimte en de gebouwen. Ook ontbreken verschillende fiets- en wandelroutes in het gebied. Hoewel de bereikbaarheid van het gebied goed is, heeft de ontsluitingsstructuur van de deelgebieden een rommelig karakter, met doodlopende straten en vaak slechts een eenzijdige ontsluiting. Omdat Amstel III een monofunctioneel werkgebied is, heerst er in het gebied een bepaalde saaiheid. De matige uitstraling van het bedrijvengebied versterkt dit nog verder. Ook ontbreekt het aan voorzieningen in het gebied. Door de toevoeging van woningen en andere functies kan een meer stedelijk milieu ontstaan. Buiten werktijden wordt het gebied nu vaak als leeg en onveilig ervaren.



Figuur 8.1 Brede wegen en een saaie openbare ruimte

Opsomming van de oorzaken van leegstand in het gebied:

- Concurrerende kantorenlocaties in de omgeving;
- Het gebied heeft een slechte ontsluitingsstructuur;
- Gebrek aan functiemenging in het gebied;
- Slecht imago;
- Geen duidelijke positionering;
- Gebrek aan levendigheid in het gebied, vooral 's avonds;
- Matige kwaliteit van de openbare ruimte;
- Gebrek aan voorzieningen in het gebied;

8.2 Regionaal

De Metropoolregio Amsterdam is een informeel samenwerkingsverband van lokale en provinciale overheden in het Noordelijk deel van de Randstad. Hierbinnen maken 36 gemeenten gezamenlijk afspraken op het gebied van verschillende thema's. In de Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040 zijn gemeenten binnen de Metropoolregio afspraken overeengekomen met betrekking tot regionale samenwerking en afstemming van bedrijventerreinen- en kantorenbeleid, met als doel de kantorenleegstand binnen de regio terug te dringen. Metropoolregio Amsterdam heeft een totale voorraad van 13,5 miljoen m² aan kantoren. Hiervan staat maar liefst 17% leeg, wat neerkomt op 2,2 miljoen m². Door middel van de Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040 zijn binnen de regio afspraken gemaakt over het schrappen van nieuwbouwplannen.

De oorzaak voor de leegstand in de Metropoolregio is te verklaren uit het feit dat er de afgelopen jaren binnen de regio veel kantoorontwikkelingen hebben plaatsgevonden, zonder dat gekeken werd naar de vraag. Deze ontwikkelingen vonden voornamelijk plaats omdat ze geld opleverden voor zowel ontwikkelaars als overheden. Kantoorontwikkelingen werden binnen de regio ook vaak gebruikt als middel om gebiedsontwikkeling mogelijk te maken (door hoge opbrengsten kantoren). Binnen de regio zijn veel huurders doorgeschoven van oude naar nieuwe kantoren, waardoor veel oudere kantoren leeg zijn komen te staan. Hoewel de economie in de regio nog groeit, neemt de vraag naar kantoorruimte af. De werkgelegenheidsgroei voor de periode 2010 – 2040, valt lager uit dan voorspeld in eerdere onderzoeken. Onder andere door het nieuwe werken hebben bedrijven minder ruimte nodig.

Met het opstellen van de Plabeka Uitvoeringsstrategie in 2007 werden de eerste stappen gezet om de kantorenleegstand binnen de regio terug te dringen. De plannen opgesteld in deze uitvoeringsstrategie leidden tot het schrappen van 3,5 miljoen m² aan nieuwbouwplannen (planreductie van 40 %). Voor de komende periode zijn er nieuwe afspraken gemaakt om plannen te schrappen, omdat de leegstand ondanks het schrappen van eerdere plannen verder blijft stijgen. Voor de periode 2010-2040 worden nog eens 1,8 miljoen m² aan nieuwbouwplannen geschrapt, wat overeen komt met een planreductie van 40 %. In onderstaande tabel staat de planreductie van de grootste kantorengemeenten in de regio weergegeven.

	Aanbod Uitgangssituatie	Aanbod na reductie	Reductie
Almere-Lelystad	1.162	1.162	0
Amstelland-Meerlanden	1.395	614*	780
Amsterdam	2.580	1.617	962
Gooi en Vechtstreek	217	217	0
Haarlem-IJmond	261	131	130
Zaanstreek Waterland	105	93	12
Totaal	5.720	3.835	1.884

Tabel 8.1 Reductie van het planaanbod 2010-2040 (x1.000 m² bvo)

Verder wordt ingezet op transformatie van nog eens 1,5 miljoen m² kantoorruimte tot 2020 en herontwikkeling van 1,5 miljoen m² kantoren op bestaande locaties door middel van sloop/nieuwbouw of hoogwaardige renovatie. De transformatiecijfers lijken erg ruim genomen, aangezien over de laatste 10 jaar gemiddeld 250 woningen (25.000 m²) per jaar

voort kwamen uit transformatie. In de Uitvoeringsstrategie wordt ook genoemd dat transformatie, sloop of herontwikkeling nog te weinig plaats vinden. Als grootste belemmeringen worden de hoge boekwaarden en de procedures en regelgeving genoemd. De aanpak van kantorenleegstand binnen de Metropoolregio vindt plaats door middel van samenwerking tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en marktpartijen. Gemeenten zien in, dat het planaanbod terug gebracht moet worden omdat de vraag en het aanbod te ver uit elkaar liggen en omdat de plannen voor de toekomst niet overeen komen met de verwachtingen. Het is zaak marktpartijen hiervan ook te overtuigen. In de voorbereiding op het schrappen van planaanbod vindt een grondige analyse van de cijfers plaats. Zowel het bestaande aanbod als de nieuwbouwplannen worden daarbij zorgvuldig in beeld gebracht.

Bij het schrappen van het planaanbod wordt in het begin geprobeerd de plannen te schrappen die het minste pijn doen. Dit zijn vaak de plannen die het meest ver in de toekomst liggen en waar nog geen concrete afspraken over zijn gemaakt. Daarna wordt ook overgegaan tot het schrappen van plannen die meer pijn doen. Dit proces is moeizaam omdat het schrappen van deze plannen niet altijd zonder consequenties is. Als plannen zijn vastgelegd in een bestemmingsplan en er zijn afspraken gemaakt met marktpartijen, dan kan het schrappen van deze plannen financiële dan wel juridische consequenties hebben. Daarnaast komen de inkomsten van gemeenten onder druk te staan als de geplande verkoop van grond voor werklocaties niet plaatsvindt. Dit maakt dat het schrappen van deze plannen de nodige problemen oplevert. Om de leegstand in de regio niet verder op te laten lopen en de kantorenmarkt niet verder onder druk te zetten, zal er toch op grote schaal in de nieuwbouwplannen gesneden moeten worden. In de Uitvoeringsstrategie wordt gewezen op het effect van the Tragedy of the commons (zie hoofdstuk 3), waarbij partijen individuele belangen hebben bij het bouwen van nieuwe kantoren. Dit staat in de weg dat er niet eenvoudiger geschrapt kan worden in de plannen. Hoewel het schrappen van planaanbod niet gemakkelijk gaat, is het de vraag of de huidige ingrepen van Plabeka voldoende zullen zijn om bij te dragen aan een gezondere kantorenmarkt in de Metropoolregio Amsterdam. De totale ruimtevrage voor kantoren voor de Metropoolregio, bovenop de huidige voorraad in gebruik, wordt voor de periode van 2010 tot 2040 geschat op 3,9 miljoen m², ofwel gemiddeld 130.000 m² per jaar. Uit de monitorgegevens van de afgelopen jaren blijkt dat de gemiddelde uitbreidingsvraag over de periode 2005 tot en met 2009 100.000 m² per jaar bedroeg. Voor de komende jaren wordt echter verwacht dat door de voortdurende onzekerheid over de mate van economisch herstel na de grote recessie van 2008/2009 en het de effecten van het nieuwe werken, de behoefte aan kantoorruimte wel eens lager uit zou kunnen vallen. De deelnemers aan de uitvoeringsstrategie zijn het er daarom over eens dat de verhouding tussen vraag en aanbod tot 2020 eigenlijk een nog te ruim beeld laat zien. De reductie van het planaanbod in verhouding tot de verwachte vraag tot 2040, wordt in de onderstaande tabel weergegeven. Hier valt op dat er tot 2020 in ieder geval nog een groot overaanbod blijft bestaan.

	Aanbod na reductie	Vraag	Match
2010-2020 (incl. courante leegstand)	2.791	1.704	1.087
2020-2030	1.014	1.221	-207
2030-2040	30	989	-959
Totaal	3.835	3.914	-79

Tabel 8.2 Reductie planaanbod in termijnen

Met het opstellen van de uitvoeringsstrategie doet de Metropoolregio Amsterdam wel duidelijk een poging om de leegstand in de regio tegen te gaan. Door ontwikkelingen tussen gemeenten regionaal af te stemmen, wordt langzamerhand geprobeerd de leegstand binnen de regio terug te dringen. Dit gebeurt door plannen in de uitvoeringsstrategie door gemeenten, vast te leggen in de structuurvisies. Nieuwe plannen binnen de regio zullen daardoor op een afgestemde manier vorm krijgen. De provincie heeft hierin een toezichhoudende rol. Actoren binnen de regio raken er steeds meer van doordrongen dat er op dit moment geen inkomsten meer uit kantoorontwikkelingen te halen zijn. Veel gemeenten zijn hier in het verleden al tegenaan gelopen door uitgaven af te stemmen op inkomsten van kantoren die uiteindelijk niet behaald werden. Gemeenten hebben hiervan geleerd. Het ziet er naar uit dat er binnen de Metropoolregio een omslagpunt bereikt is, in denken van groeidenken naar transformatiedenken. Het is echter de vraag of er voldoende plannen geschrappt worden om de leegstand in de komende periode tegen te gaan, omdat de voorspellingen van de toekomstige vraag te ruim lijken. Om het mogelijk te maken dat nog meer plannen geschrappt kunnen worden, probeert de Metropoolregio de relatie met marktpartijen te versterken, om gezamenlijk het leegstandsprobleem aan te pakken.

8.3 Planvorming gemeente

Projectbureau Zuidoostlob, dat onderdeel is van de gemeente Amsterdam, heeft in 2009 de concept-Visie Amstel III 2040 opgesteld. Met deze visie wordt de gemeentelijke visie voor het gebied weergegeven. De visie voor Amstel III heeft een tijdshorizon van 30 jaar, waarmee de doorontwikkeling van het gebied niet wordt gezien als een project, maar als een proces waarbij de exact te nemen stappen niet van tevoren vast staan. De marktomstandigheden en de middelen die de gemeente op dit moment heeft, maken grootschalige gebiedsgerichte ingrepen niet mogelijk. Daarom zijn de plannen globaal opgesteld, zonder concreet op de invulling van het gebied in te gaan. De visie is ook geen vastgesteld document, maar geldt als leidraad. De visie is opgesteld om adequaat in te kunnen spelen op ontwikkelingen die zich voordoen, waarbij de gemeente een faciliterende rol inneemt.

In de probleemanalyse van Amstel III kwam naar voren dat het gebied een duidelijke positionering mist. In de visie komt naar voren dat Amstel III zich in de toekomst wil positioneren als een metropolitaan, experimenteel en hoogdynamisch stedelijk gebied. Hiermee probeert Amstel III een duidelijke eigen identiteit te ontwikkelen naast de andere grootschalige werkgebieden in de regio. De ontwikkeling van Amstel III sluit aan bij de transformatie naar grootschalige gemengd stedelijke gebieden zoals de Noordelijke IJ-oeveren en de Zuidas. Woningbouw speelt hierin een belangrijke rol, als gevolg van een toenemende verstedelijkingsdruk en de nog steeds groeiende vraag naar woningen in de regio

Amsterdam. Als ambitie worden in de visie vier kernkwaliteiten genoemd waar het gebied in 2040 aan moet voldoen om als woonwerkgebied te kunnen fungeren:

- uitstekende bereikbaarheid van en binnen het gebied;
- duurzame en kwalitatief goede inrichting van de openbare ruimte;
- levendigheid binnen het gebied;
- flexibiliteit in het gebruik.

In de visie wordt ingezet op duurzaamheid, door middel van het benutten van bestaande gebouwen en flexibele oplossingen op gebouwniveau. Transformatie van kantoorgebouwen en het toepassen van Solid-achtige concepten (zie hoofdstuk 6) worden door de gemeente gezien als oplossingen om leegstand tegen te gaan en in de toekomst te voorkomen. Het Projectbureau Zuidoostlob geeft aan dat de regelgeving betreffende functiewijzigingen van kantoren, transformatie nog wel eens in de weg staat. Het transformeren naar een andere functie levert vaak discussie op met andere delen van de gemeente. Om meer transformatieprojecten van de grond te krijgen zou er vanuit de gemeente flexibeler omgegaan zou kunnen worden met beleidsplannen.

Met de doelstelling om Amstel III te ontwikkelen tot gemengd stedelijk gebied, wordt in de visie een beeld geschetst hoe andere functies in het gebied kunnen worden geïntroduceerd; zoals horeca, leisure, onderwijs en maatschappelijke voorzieningen en wonen. De woonfunctie wordt in eerste instantie geleidelijk ingepast en zal zich in het begin vooral op nichemarkten met een kleinschalig karakter richten. Later zullen ook woningen voor de grootschalige, meer traditionele woonmilieus ontwikkeld worden.

In de periode tot 2020-2025 ligt de nadruk op het experimentele karakter van het gebied. In deze periode wordt er geprobeerd initiatieven van de grond te krijgen om functiemenging in het gebied te introduceren. In de periode na 2020-2025 moet de transformatie naar een gemengd stedelijk woonwerkgebied concreet vorm krijgen. De doelstelling om van Amstel III een gemengd woonwerkgebied te maken wordt kracht bij gezet met de ambitie om tenminste 5.000 woningen in het gebied te ontwikkelen. Wanneer dreigt dat de doelstelling van tenminste 5.000 woningen in 2040 niet gehaald wordt, kan na 2020 een gemeentelijke aankoopstrategie tot de mogelijkheden behoren.

Op dit moment wordt de doelstelling van 5.000 woningen in het gebied door de gemeente echter wat meer losgelaten. De toevoeging van woningen is nog steeds een ambitie voor het gebied, maar sinds het uitbreken van economische recessie in 2008/2009 wordt minder sterk aan de visie vastgehouden, omdat de middelen beperkt zijn.



Figuur 8.2 Luchtfoto vanuit het Zuiden

Met de doelstelling om het gebied te ontwikkelen tot een gemengd stedelijk gebied probeert de gemeente ook voorwaarden te creëren voor bedrijven in de creatieve sector om zich te vestigen in het gebied. Deze bedrijven vestigen zich namelijk bij voorkeur in gemengde gebieden met aantrekkelijke ruimtelijke kwaliteiten met een goede bereikbaarheid en goede voorzieningen (zie hoofdstuk 5).

Hoewel de visie geen concrete invulling aan de plannen geeft, is in de visie wel opgenomen dat het monofunctionele bedrijventerrein in het Westelijke deel van het gebied zijn functie blijft behouden, omdat dit gebied binnen de regio een sterke economische positie inneemt.

In dit gedeelte van het gebied worden dus geen woningen toegevoegd. Wel is het de bedoeling om het gebied verder te intensiveren met ruimte voor PDV en voorzieningen. Voor het kantoreengebied in het Oostelijke deel van Amstel III is wel grootschalige functieverandering als doel gesteld. Het is de bedoeling dat dit gebied transformeert tot een zeer intensief woon-werkgebied met ruimte voor werken, wonen, horeca (hotels, restaurants en cafés) en voorzieningen (onderwijs, leisure/uitgaan, health/sport, religie en maatschappelijk). Of deze veranderingen ook gerealiseerd gaan worden is de vraag. Door het uitbreken van economische recessie is het vooralsnog lastig de plannen te realiseren. Op dit moment ziet de gemeente in ieder geval af van de plannen om hoge dichtheden in het gebied te realiseren. Voor de lange termijn is het nog steeds de ambitie om meer functiemenging in het gebied te creëren.

De visie wordt gebruikt als leidraad, maar op dit moment wordt niet concreet naar doelstellingen in de visie toegewerkt. De ambities zijn meer voor de verre toekomst. Er wordt op dit moment gewerkt aan een strategiebepaling, gebaseerd op aspecten uit de visie, die specifiek gericht is op de komende 10 jaar. Voor deze periode wordt de woonfunctie naar de achtergrond verdreven. Er wordt hooguit gedacht aan studentenhuisvesting in de buurt van het AMC. Er wordt wel geprobeerd een vestigingsklimaat te creëren om in de toekomst wonen mogelijk te maken. Dit gebeurt door initiatieven in gang te zetten om het voorzieningenaanbod in het gebied te verhogen.

Het Projectbureau Zuidoostlob geeft aan dat de urgentie om actie te ondernemen voor eigenaren binnen het gebied nog niet zo hoog is, omdat de leegstand binnen het gebied erg is verspreid. Voor beleggers die objecten door heel Nederland en Europa in de portefeuille hebben, is de leegstand geen groot probleem. Dit heeft er wel toe geleid dat de leegstand langzamerhand steeds verder is opgelopen. Als andere oorzaak voor de leegstand noemt het Projectbureau de functiescheiding binnen het gebied. Bedrijven en werknemers willen anno 2011 een prettige werkomgeving waar ze werk, privé en voorzieningen kunnen combineren. Op dit moment is dit in Amstel III nog niet mogelijk. Amsterdam is als stad wel populair voor mensen en bedrijven om zich te vestigen. Volgens het projectbureau raakt de rand van de stad steeds meer in trek, naarmate deze meer op de stad zelf gaat lijken. Door functiemenging, ontmoetingsplekken en meer levendigheid in het gebied (ook buiten werktijden) toe te voegen, zal dit langzamerhand vorm kunnen krijgen.

8.4 Interactieve sturing

Om initiatieven op gang te brengen past de gemeente interactieve sturing toe. Sinds 2011 werken de gemeente en de eigenaren samen in de vorm van een platform Amstel III. Hiermee probeert de gemeente eigenaren met elkaar in contact brengen en discussies op gang te brengen. Zodat er door middel van bottom-up initiatieven, ontwikkelingen van de grond komen. De gemeente probeert wel de regie te houden met het stellen van een duidelijk einddoel. Daarbij vindt voortdurend afstemming plaats tussen de ambitie voor de lange termijn en de directe actie.

Om interactieve sturing te faciliteren wordt verder geprobeerd externe partijen met creatieve ideeën in het gebied te introduceren, zoals Glamourmanifest en de Urbanisator. Tot nu toe keek iedere eigenaar vooral vanuit een individueel oogpunt naar het gebied. Eigenaren verdedigen allereerst hun eigen belang, namelijk om hun pand goed te verhuren en daarmee hun rendement op peil te houden. Met het platform Amstel III en initiatieven zoals de Urbanisator en Glamourmanifest wordt geprobeerd eigenaren meer te betrekken bij initiatieven om gebiedsgerichte ingrepen tot stand te brengen. Glamourmanifest en de Urbanisator zijn in opdracht van Projectbureau Zuidoostlob aan de slag gegaan om eigenaren te betrekken en te enthousiasmeren om initiatieven in het gebied op gang te brengen. Omdat de werkwijze van de Urbanisator in de Case de Plaspoelpolder is besproken, zal in deze case in worden gegaan op het initiatief Glamourmanifest.

Glamourmanifest is een team van creatieve professionals die gezamenlijk proberen op een luchtige manier van onderaf kleine ingrepen van de grond te krijgen. Deze initiatieven kunnen zowel maatschappelijk als architectonisch van aard zijn. Daarbij kan gedacht worden aan bijeenkomsten, feestjes en evenementen evenals kunstwerken en (tijdelijke) paviljoens of ingrepen in de bestaande panden en openbare ruimte. Hiermee wordt geprobeerd om vanuit impulsen binnen het gebied, transformatieprocessen op gang te brengen. De strategie die Glamourmanifest voor ogen heeft, is om door middel van kleine initiatieven uiteindelijk meer structurele ingrepen van de grond te krijgen. Daarbij is het belangrijk om eerst het vertrouwen van de eigenaren te winnen. De fasering van de ingrepen staat niet van tevoren vast. Er wordt geprobeerd om door middel van een flexibele planning en strategie in te spelen op economische en technologische verschuivingen.



Figuur 8.3 Ideeën voor architectonische ingrepen

De oorzaak voor de leegstand binnen het Amstel III gebied ligt volgens Glamourmanifest, afgezien van de situatie op de huidige kantorenmarkt, vooral aan het gebrek aan aandacht voor kwaliteit van de panden en de omgeving. De focus heeft primair op geld verdienen gelegen, waarbij de kwaliteit uit het ogen verloren werd. Daardoor voldoet het gebied niet aan de huidige eisen. Met de huidige leegstand komen dit soort gebieden als eerste in de problemen.

De opkomst van het nieuwe werken en het toenemende aantal mensen dat zelfstandig werkt, zorgen ervoor dat werken en het sociale leven luchtiger met elkaar verweven worden. Flexibele werktijden, het bepalen van de eigen agenda en netwerken worden belangrijker. Dit gebeurt in gemengde informele setting. Een gebied moet dat kunnen faciliteren, terwijl Amstel III monofunctioneel en star is. Daardoor is het gebied voor huurders onaantrekkelijk. Door de toevoeging van woningen en andere functies kan een meer stedelijk milieu ontstaan. Volgens Glamourmanifest ligt het probleem dan ook meer op gebiedsniveau dan op individueel gebouwniveau.

Op dit moment bestaat er geen basis voor functiemenging in Amstel III. Nu willen zelfs studenten niet wonen in het gebied. Om functiemenging mogelijk te maken zullen eerst een aantal basisvoorzieningen zoals horeca of kleinschalige winkelvoorzieningen en dienstverlening waar kantoren van profiteren, in het gebied gevestigd moeten worden.

Hiermee wordt het mogelijk om andere functies naar het gebied te trekken.

Dit moet volgens Glamourmanifest tot stand gebracht worden door middel van kleine initiatieven, die ertoe bijdragen dat het gebied langzamerhand weer een vitaal gebied wordt. Vanuit initiatieven van eigenaren zorgen geleidelijke veranderingen voor een organische transformatie van het gebied. Hiermee wordt de betrokkenheid van de eigenaren binnen het gebied ook groter, waardoor het gebied uit kan groeien tot een zelfredzaam gebied.

Organische groei is voor de binding die eigenaren met een gebied hebben beter dan grootschalige herstructurering waarbij in één keer een grote investering gedaan wordt. Om in de toekomst leegstand te voorkomen moeten initiatiefnemers binnen het gebied gekoesterd worden. Zij zorgen ervoor dat het gebied zich ontwikkelt.

Als zwakte van Amstel III wordt de ligging nabij woonwijk de Bijlmer genoemd. De problemen in de Bijlmer worden op dit moment echter hard aangepakt, wat een positief effect heeft op de uitstraling van de wijk. Binnen de wijk wordt sterk ingezet op cultuur. Dit moet meer kunstenaars, studenten en starters naar de wijk trekken. Dit zijn ontwikkelingen waar Amstel III in de toekomst van zou kunnen profiteren, door meer creatieve bedrijvigheid naar het gebied te trekken (zie hoofdstuk 5).

Voor het succesvol herontwikkelen van Amstel III zijn geduld en vertrouwen erg belangrijk. Met de gekozen aanpak zullen ontwikkelingen geleidelijk op gang komen. Daarbij moeten eigenaren buiten het gebied van hun eigen kavel kijken en gezamenlijk investeren in het gebied. Om dit te bereiken zullen Free Riders uit de tent gelokt moeten worden. Sommige eigenaren die wel bereid zijn initiatieven te nemen, zijn terughoudend omdat andere eigenaren niet bereid zijn mee te doen. Samen met eigenaren brainstormen en de dialoog aangaan is volgens Glamourmanifest dan ook belangrijk, om ontwikkelingen in gang te kunnen zetten.

8.5 Gebouwniveau/eigenaren

Bij de aanpak van interactieve sturing is de rol van eigenaren van groot belang. Eigenaren moeten bereid zijn mee te denken en initiatieven te nemen. In Amstel III is dit lastig omdat veel kantoren in het gebied in het bezit zijn van grote beleggers. Deze organisaties houden zich primair bezig met het rendement dat zij kunnen behalen voor hun aandeelhouders en zijn in mindere mate betrokken bij het gebied. Het beheer van kantoren wordt door deze eigenaren meestal uit besteed aan makelaars, die alleen worden beloond als er nieuwe huurders worden aangetrokken. Dit houdt in dat de strategieën voor deze gebouwen vaak voornamelijk op de korte termijn gericht zijn en het beheer vaak beperkt blijft tot kleinschalige ingrepen. Herstructurering van het gebied is voor deze eigenaren van ondergeschikt belang, waardoor het moeilijk is deze partijen te betrekken in gebiedsgerichte ontwikkelingen. Desondanks zijn er ook een aantal eigenaren in Amstel III die wel bereid zijn mee te werken met gebiedsgerichte ontwikkelingen. Met een olopende leegstand voor de komende jaren in de Metropoolregio in het vooruitzicht, zullen wellicht meerdere eigenaren het belang van gebiedsgerichte ingrepen inzien.

De meeste eigenaren binnen het gebied staan positief tegenover de initiatieven van de Urbanisator en Glamourmanifest. Zij waarderen de initiatieven die genomen worden om een positief beeld van het gebied uit te dragen. Dit heeft een positief effect op de binding van de eigenaren en de huurders met het gebied. Daarnaast worden de evenementen die georganiseerd worden als positief ervaren omdat dit huurders aanspreekt, waardoor zij het gebied meer gaan waarderen.

Om de leegstand in het gebied terug te dringen zou er volgens de eigenaren meer levendigheid in het gebied moeten komen en zouden er meer activiteiten plaats moeten vinden. Zo bestaat er behoefte aan kwalitatieve horecavoorzieningen. Op dit moment is er wel een fastfoodstrip (die door de gemeente gefinancierd is) aanwezig, maar deze voldoet te weinig aan de wensen van de huurders in het gebied. Daarnaast wordt de ontsluiting van het gebied als een groot probleem ervaren door de eigenaren. De rol van de gemeente wordt door eigenaren als te afwachtend beschouwd. De gemeente zou meer moeten coördineren en leiding geven bij het toepassen van interactieve sturing.



Figuur 8.4 Atlas Arena complex

Atlas Arena is een voorbeeld van een kantorencomplex in Amstel III, dat door middel van gerichte ingrepen van de eigenaar weer aantrekkelijk is geworden voor huurders. In 2007 stond er nog 50.000 m² van de 70.000 m² leeg. De eigenaar van het complex heeft toen een aantal specifieke kavelgerichte investeringen gedaan. Zo is er een kinderopvang en een horecapaviljoen toegevoegd en zijn er plannen voor sportfaciliteiten en een hotelfunctie. De hotelfunctie is interessant om huurders te trekken met internationale medewerkers. Deze gerichte ingrepen van de eigenaar hebben ervoor gezorgd dat er weer huurders aangetrokken werden en de leegstand is teruggedrongen naar 10.000 m².

8.6 Conclusie

De problematiek binnen Amstel III speelt zich voornamelijk af in het Midden en het Zuiden van het gebied. Deze delen van Amstel III hebben te maken met een gebrekkige ontsluiting, matige kwaliteit van de openbare ruimte en een gebrek aan voorzieningen. Daar komt bij dat er binnen de regio een overaanbod bestaat van het type kantoren dat veel in Amstel III te vinden is. De gemeente heeft een uitgebreide visie opgesteld waarin staat beschreven hoe Amstel III tot 2040 moet uitgroeien tot een intensief woonwerkgebied. Door toedoen van de economische crisis is deze visie voor de korte termijn op grote delen komen te vervallen. De gemeente heeft geen middelen om zich actief op te stellen bij herstructurering van het gebied. Om initiatieven in het gebied op gang te brengen past de gemeente interactieve sturing toe. Dit doen zij door externe partijen in het gebied te introduceren om zodoende ontwikkelingen binnen het gebied te faciliteren. Glamourmanifest is een initiatief dat door middel van maatschappelijke en architectonische ingrepen de betrokkenheid bij eigenaren probeert te vergroten, met als doel om via organische groei herstructurering tot stand te brengen. Geleidelijke groei en betrokkenheid van de eigenaren ziet Glamourmanifest als belangrijke voorwaarden om het gebied in de toekomst zelfredzaam te laten zijn. Een barrière voor het tot stand komen van ontwikkelingen is dat veel kantoren eigendom zijn van grote beleggers. Deze richten zich primair op het behalen van rendement en kijken voornamelijk naar de korte termijn. Om herstructurering van Amstel III mogelijk te

maken zullen deze beleggers bereid moeten zijn te overleggen en gezamenlijk initiatieven te nemen.

Hoofdstuk 9 Conclusie

In dit hoofdstuk worden conclusies getrokken op basis van de theorie uit de hoofdstukken 2 tot en met 6 en de cases die behandeld zijn in de hoofdstukken 7 en 8. De centrale vraagstelling die beantwoord zal worden luidt:

Op welke wijze kan herstructurering van verouderde monofunctionele kantoorgebieden vorm krijgen?

Conclusies theorie

Om een antwoord op deze vraag te verkrijgen is allereerst gekeken naar de oorzaak van de huidige leegstand. De oorzaak van de huidige leegstand is te verklaren vanuit het prisoners dilemma. Dit houdt in dat rationele individuele acties, leiden tot een irrationele collectieve uitkomst. Gemeenten en marktpartijen hebben de afgelopen jaren veel geld verdiend met het bouwen van nieuwe kantoren. Dit heeft geleid tot het overschot aan kantoren waar we op dit moment mee te maken hebben. Om de kantorenleegstand tegen te gaan is het belangrijk dat de betrokken actoren inzien dat leegstand een gezamenlijk probleem is. Op dit moment handelen actoren nog te veel vanuit het eigen belang. Leegstand is een probleem dat doorwerkt op verschillende niveaus. Vanuit de literatuur is leegstand op regionaal-, gebieds- en gebouwniveau benaderd.

Regionaal

Een belangrijke verantwoordelijkheid om kantorenleegstand tegen te gaan ligt bij de regio's. Het maken van ontwikkelingsafspraken en het schrappen van nieuwbouwplannen zijn ingrepen die op regionaal niveau de huidige leegstand kunnen beïnvloeden. Het maken van ontwikkelingsafspraken binnen een regio, is een manier om leegstand op regionaal niveau tegen te gaan. Zonder afspraken tussen gemeenten binnen een regio, ontstaat er concurrentie tussen gemeenten. Dit heeft geleid tot een overaanbod van kantoren. Wanneer binnen een regio afspraken worden gemaakt, waarbij het aanbod aan de vraag wordt gekoppeld, zal leegstand in de toekomst voorkomen kunnen worden. Op dit moment bestaan er nog steeds plannen om nieuwe kantoren te bouwen. Deze plannen liggen vaak al vast en zijn niet eenvoudig stop te zetten. Op regionaal niveau probeert men afspraken te maken met gemeenten en marktpartijen om plannen te schrappen. Zulke afspraken zijn nodig, omdat nieuwbouw de druk op de kantorenmarkt nog verder zal verhogen.

Gebiedsgericht

De huidige leegstand is het sterkst merkbaar in de verouderde monofunctionele kantoorgebieden. Door het overaanbod aan kantoren, kiezen huurders ervoor om te verhuizen naar nieuwe gebouwen, waardoor de oudere kantoren leeg achterblijven. Om leegstand op gebiedsniveau tegen te gaan is herstructurering nodig. Zo kunnen ingrepen gedaan worden om verouderde monofunctionele kantoorgebieden te herstructureren tot multifunctionele gebieden. Door het nieuwe werken zal de vraag naar gebieden toenemen waar wonen, werken en voorzieningen gecombineerd worden. De groep bewoners die zich bij voorkeur vestigen in deze gebieden zijn nieuwe stedelingen.

Creatieve bedrijven behoren tot de groep bedrijven die zich graag in een multifunctioneel gebied vestigen. Voor beide doelgroepen is een aantrekkelijke omgeving, bereikbaarheid en

toegang tot (culturele) voorzieningen belangrijk. Hier kan met herstructurering van verouderde monofunctionele kantoorgebieden op ingespeeld worden. Herstructurering gaat echter gepaard met een aantal moeilijkheden. Zo zijn herstructureringsprojecten complex en vaak kostbaar. De cases Amstel III en de Plaspoelpolder lieten zien, dat de opgestelde visies van de gemeente nauwelijks van de grond kwamen. Dit komt onder andere omdat de middelen van gemeenten beperkt zijn. Oplossingen voor leegstand op gebiedsniveau komen daarnaast moeilijk tot stand, omdat er veel actoren betrokken zijn bij het probleem en betrokken actoren een grote invloed hebben op de kans van slagen van het project. Dit maakt het oplossen van de kantorenleegstand binnen de gebieden complex. Daarom is een manier van sturing nodig waarbij verantwoordelijkheden meer worden gedeeld tussen partijen. Zowel Amstel III als de Plaspoelpolder hebben gekozen voor interactieve sturing als besluitvormingsinstrument bij het toepassen van herstructurering. Hierbij ligt het initiatief voor ingrepen binnen het gebied bij de eigenaren. Om dit te faciliteren worden door de gemeente externe partijen in het gebied geïntroduceerd. Deze hebben als taak: eigenaren met elkaar in contact te brengen en gezamenlijke initiatieven te stimuleren. Door middel van geleidelijke groei en betrokkenheid van de eigenaren, kan herstructurering langzaam vorm krijgen.

Hoge investeringen schrikken eigenaren vaak af om in een bepaald gebied tot herstructurering over te gaan. Om te zorgen dat het toch mogelijk is om investeringen te doen binnen een gebied, kan in de toekomst value capturing worden toegepast. Hierbij wordt gekeken naar de waardevermeerdering die een investering op de lange termijn oplevert. Partijen die meeprofiteren van herstructurering, betalen ook deels mee aan de kosten die gemaakt worden om herstructurering tot stand te laten komen.

Gebouwniveau

Door het overaanbod aan kantoren schuiven huurders door naar een nieuwer gebouw, waardoor de oudere minder aantrekkelijke kantoren leeg achter blijven. De mogelijkheden van sloop en transformatie zijn acties die daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van het huidige leegstandsprobleem. Een deel van de kantoren zal uit de markt gehaald moeten worden om de markt gezonder te maken. Een groot deel van de kantoren die al meer dan 3 jaar leeg staan, zullen nooit meer verhuurd worden. Een groot deel van deze gebouwen zijn geschikt voor transformatie. In de praktijk blijkt het lastig om kantoren naar woningen te transformeren, omdat de aankoopprijs of de transformatiekosten vaak nog te hoog zijn. Transformatie wordt wel toegepast, maar nog te weinig om significant bij te dragen aan het oplossen van de huidige leegstand. Het is de verwachting dat in de toekomst de mogelijkheden voor transformatie zullen toenemen, wanneer de leegstaande kantoren verder afgewaardeerd zijn. Om in de toekomst kantorenleegstand te voorkomen zijn Solids een alternatief. Solids zijn gebouwen die te veranderen zijn in functie. In de gemeentelijke visies voor Amstel III en de Plaspoelpolder worden Solids genoemd als mogelijke invulling. Door het gebrek aan middelen worden ze echter nog niet gerealiseerd.

Conclusies Cases

Problematiek

De gebieden Amstel III en de Plaspoelpolder hebben beide te maken met een hoge kantorenleegstand, respectievelijk 26 % en 23 % van de kantooruimte is onverhuurd. Beide gebieden zijn voorbeelden van verouderde monofunctionele locaties, die op dit moment de

grootste gevolgen ondervinden van de landelijke leegstandsproblematiek. Door het grote aanbod van kantoren, verlaten veel huurders deze gebieden voor nieuwere locaties. De problemen waar beide gebieden mee te maken hebben komen sterk overeen. Door de monofunctionele inrichting heerst er een gebrek aan levendigheid, vooral 's avonds. Ook is er een gebrek aan voorzieningen en is de openbare ruimte rommelig, waardoor de verblijfswaarde in beide gebieden laag is. Daarnaast missen beide gebieden een duidelijke positionering om zich te onderscheiden ten opzichte van andere gebieden in de regio. Dit zijn redenen voor huurders om het gebied te verlaten.

Regionaal

De leegstand in beide gebieden wordt bevorderd door de concurrentie vanuit de regio. Zowel in de Metropoolregio als in de regio Haaglanden, worden nog steeds veel nieuwe kantoren bijgebouwd. Met de bouw van nieuwe kantoren zal de leegstand in de verouderde monofunctionele gebieden als Amstel III en de Plaspoelpolder in de toekomst nog verder oplopen. Om kantorenleegstand tegen te gaan, zijn de regio's gestart met het schrappen in de nieuwbouwplannen. De regio Haaglanden heeft hiervoor nog geen duidelijk gecoördineerd plan ontwikkeld. In de metropoolregio worden wel afspraken gemaakt tussen gemeenten om plannen te schrappen, maar het is de vraag of dit genoeg is.

Gemeente

Om de leegstand in Amstel III en de Plaspoelpolder aan te pakken, hebben zowel de gemeente Amsterdam als de gemeente Rijswijk een visie ontworpen. Beide gemeenten zetten in op herstructurering naar een multifunctioneel gebied (in Amstel III in meerdere mate dan in De Plaspoelpolder). De opgestelde visies zijn ambitieus, maar komen nauwelijks van de grond omdat de middelen van gemeenten beperkt zijn. Daarnaast maakt de veelheid van actoren met verschillende belangen, herstructurering complex. Dit blijkt ook uit het feit dat top-down beslissingen van de gemeente niet van de grond komen.

Aanpak

Door middel van interactieve sturing wordt geprobeerd verschillende partijen in een gebied samen te binden. Kenmerk van deze besluitvorming is dat bottom-up initiatieven plaatsvinden, waarbij oplossingen vanuit het gebied zelf komen en niet vanuit de overheid. Zowel in Amstel III als in de Plaspoelpolder treedt De Urbanisator op als gebiedsmanager om betrokken actoren binnen het gebied samen te brengen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen voor de problemen binnen het gebied.

In Amstel III is naast De Urbanisator ook Glamourmanifest actief. Door middel van maatschappelijke en architectonische ingrepen, proberen zij de betrokkenheid bij verschillende eigenaren te vergroten.

Eigenaren

Uiteindelijk is de bereidheid van eigenaren om mee te doen van essentieel belang om verbeteringen in het gebied aan te kunnen brengen. Een aantal eigenaren beschikt over de nodige ideeën, expertise en kennis om bij te kunnen dragen aan herstructurering. Door de huidige kantorenleegstand zal het nodig zijn, dat kantoren uit het gebied onttrokken worden. Tevens zal er ingezet moeten worden op andere functies in het gebied. Steeds meer eigenaren staan open voor deze initiatieven, omdat op de meeste kantoren binnen het gebied een groot verlies wordt geleden. Zowel binnen Amstel III als de Plaspoelpolder vinden

een aantal initiatieven van eigenaren plaats. Initiatieven als deze zouden andere eigenaren uit de tent moeten lokken, om gezamenlijk mee te werken aan herstructurering van het gebied.

Kansen

De verouderde kantoren bieden kansen voor nieuwe ontwikkelingen. Als voorbeeld wordt de komst van een bedrijfsverzamelgebouw voor creatieve bedrijvigheid genoemd. Zulke initiatieven zullen zowel Amstel III als de Plaspoelpolder een sterke positieve impuls geven. Ook de bereikbaarheid van met name de Plaspoelpolder is een eigenschap waar het gebied van kan profiteren. Voor Amstel III geldt de ligging in Amsterdam als een grote kans. Het gebied zal steeds meer in trek raken, naarmate het meer overeenkomsten met de stad Amsterdam gaat vertonen.

Barrières

Er zijn twee barrières die genoemd worden bij het tot stand laten komen van herstructurering:

1. De rol die de gemeente vooralsnog inneemt wordt vaak als belemmerend beschouwd. De gemeente zal zich in de toekomst flexibeler op moeten stellen, om ontwikkelingen in het gebied mogelijk te maken.
2. Grote beleggers zijn vaak primair gericht zijn op het rendement op korte termijn voor de aandeelhouders en zijn in mindere mate betrokken bij de ontwikkeling van het gebied. Hierdoor is het lastig om beleggers mee te krijgen in gezamenlijke initiatieven.

Met interactieve sturing is een proces in werking gezet, wat door middel van initiatieven van eigenaren, herstructurering mogelijk maakt. Dit is een tijdrovend proces, zeker gezien de huidige financiële situatie. Er worden stappen gezet om eigenaren in een gebied op één lijn te krijgen en initiatieven worden ondersteund. Op deze manier wordt langzamerhand vorm gegeven aan herstructurering.

Literatuurlijst

Hoofdstuk 2

- Bak, R.L. (2010), *"Kantoren in cijfers 2010 Statistiek van de Nederlandse kantorenmarkt"*, NVM
- Bosma, K. (2010), *"Nationaal Kantorenmarkt Onderzoek 2010, de economische crisis voorbij?"*, Twynstra Gudde
- DTZ zadelhof (2011), *"Van veel te veel, de markt voor Nederlands commercieel onroerend goed"*, Utrecht
- Janssen-Jansen, L.B. (2010), *"Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen"*, Amsterdam
- Raad voor de financiële verhoudingen (2008), *"De gemeente en haar financiën, introductie in de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten"*, Rijswijk
- Remøy, et al, (2009), *"De Amsterdamse transformatiemarkt, Structurele leegstand 4% lager"*, Real Estate Research Quarterly
- Troostwijk (2010) *"Gouden Kompas 2010 Aanbod kantoren: van meer naar minder"*, Amsterdam
- Voordt, G. van der, et al (2007), *"Transformatie van kantoorgebouwen. Thema's, actoren, instrumenten en projecten"*, Uitgeverij 010, Rotterdam
- Zuidema, M. (2010), *"Kantorenleegstand, analyse van de marktwerking"*, EIB
- Zuidema, M. (2010), *"Kantorenleegstand, probleemanalyse en oplossingsrichtingen"*, EIB

Hoofdstuk 3

- Coase, H.R (1960), *"The problem of social costs"*, Journal of Law and Economics
- Greenwald, B. en J.E. Stiglitz (1986), *"Externalities in economies with imperfect information and incomplete markets"*, Quarterly journal of economics
- Hardin, G. (1968), *"The tragedy of the commons"*, Science
- Janssen-Jansen, L.B. (2009), *"Creativiteit overheid gevraagd"*, Real Estate Research Quarterly
- Janssen-Jansen, L.B. (2010), *"Ruimte ruilen, regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren"*, NICIS Institute, Amsterdam
- Knaap, G.J. (2001), *Land Market Monitoring for Smart Urban Growth*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Pigou, A. (1920), *"The Economics of Welfare"*, London
- Roo, G. de, Zuidema, C. en J. Visser (2005), *"Complexiteit en planologische besluitvorming. Over de betekenis van complexiteit in planologische vraagstukken"*
- Scharpf, F. W. (1997), *"Games Real Actors Play: Actor-Centered institutionalism in Policy Research"*, Boulder Co Westview Press.
- Stingham, E. (2001), *"Kaldor-Hicks efficiency and the problem of central planning"*, The quarterly journal of Austrian economics
- Webster, C.J. (1998), *"Public Choice, Pigovian and Coasian Planning Theory"*, Urban Studies

Hoofdstuk 4

Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *“Stedelijke transformatie en grondeigendom”*, NAI Uitgevers, Rotterdam

Janssen-Jansen, L.B. (2005), *“Beyond sprawl: Principles for achieving more qualitative spatial Developments”*, DISP

Janssen-Jansen, L.B. (2008), *“Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape”*, Landscape and Urban Planning,

Janssen-Jansen, L. (2009), *“De Amsterdamse kantorentragedie: uitruilen als oplossing, Synergie in stedelijke netwerken: tussen competitie en complementariteit”*, SDU Uitgevers, Den Haag

Janssen-Jansen, L.B. (2010), *“Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen”*, Amsterdam

Janssen-Jansen, L.B. (2010), *“Ruimte ruilen, regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren”*, NICIS Institute, Amsterdam

Janssen-Jansen, L.B en M. Georges (2007), *“Regionale Uitruil voorkomt Dode Kantoren”*, City Journal

Ostrom, E. (1990), *Governing the commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge

Zuidema, M. en M. van Elp (2010), *“Eindrapport Kantorenleegstand, analyse van de marktwerking”*, Economisch instituut voor de bouw

Hoofdstuk 5

Diepen, A. van (2004), *“Stedelijke huishoudens in Amsterdam”*, Roolijn

Florida, R. (2002), *“The rise of the creative class”*, New York

Holt, D. en J. Janssen (2008) *“Value Capturing. Roze bril of slimme waardecreatie bij stedelijke herstructurering?”*, Property Research Quarterly

Huisman, J.J.(2006), *“Value capturing. Toepassingen bij gebiedsontwikkeling in Nederland”* Nivo, delft

Leent, M. van, (2008), *“De wijk als business case. Essay over de zoektocht naar duurzame gebiedsexploitatie”*, Aedes, Hilversum

Lepak, D.P. (2007), *“Value creation and value capture: a multilevel perspective”*, Academy of management review

Offermans, R.N. en D.M. van de Velde (2004), *“Value Capturing: Potentieel financieringsinstrument voor Nederland”*, erasmus Universiteit, Rotterdam

Pollock, R, Pollock, *“(Social) cost-benefit analysis in a nutshell”*, Emmanuel college, University of Cambridge

Vat, G. (2010) *“Rol van het Rijk bij regionale verstedelijking”*, Roolijn

Voordt, G. van der, et al (2007), *“Transformatie van kantoorgebouwen. Thema’s, actoren, instrumenten en projecten”*, Uitgeverij 010, Rotterdam

Hoofdstuk 6

Akkerman, M., A. Moufadal en L. Wijlick van (2006) *“Solid World”*, Onderzoeksrapport TU Delft

Bijdendijk, F. (2006) *“Met andere ogen, Over de verbinding tussen mensen van vlees en bloed en een duurzame kwaliteit van gebouwen en gebieden”*, Drukkerij Mart Spruijt, Amsterdam

Florida, R. (2002), *“The rise of the creative class”*, New York

Jacobs, J. (1961), *“The death and life of great American Cities”*, New York

Voordt, G. van der, et al (2007), *“Transformatie van kantoorgebouwen. Thema’s, actoren, instrumenten en projecten”*, Uitgeverij 010, Rotterdam

Hoofdstuk 7

Gemeente Rijswijk (2006), *“Stedenbouwkundige structuurvisie Plaspoelpolder, Rijswijk”*, Rijswijk

Gemeente Rijswijk (2011), *“Ontwerp bestemmingsplan Plaspoelpolder”*, Rijswijk

Stadsgewest Haaglanden (2010), *“Monitor kantorenmarkt Haaglanden, De cijfers per 1 januari 2010”*, Nivo, Delfgauw

Hoofdstuk 8

Metropoolregio Amsterdam (2011), *“Snoeien om te kunnen bloeien, Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040”*, Metropoolregio Amsterdam

Gemeente Amsterdam Projectbureau Zuidoostlob (2009), *“Visie Amstel III (concept)”*, Amsterdam

Geïnterviewde personen:

Case de Plaspoelpolder

Jan Brugman

Directeur Industrieschap de Plaspoelpolder

Lucas Kremer

Beleidsmedewerker Regio Haaglanden

Micheal Smit

Directeur Innovast

Hilco van der Wal

Procesmanager APPM, Initiatiefnemer de Urbanisator

Case Amstel III

Suzanne de Wit

Assistent projectleider Projectbureau Zuidoostlob Amsterdam

Saskia Beer

Eigenaar Voile architecten, initiatiefneemster Glamourmanifest

Martin dekker

Beleidsmedewerker Stadsregio Amsterdam en Metropoolregio

Gijs Albada Jelgersma

Asset manager AVG

Bijlage 1 Basis interviewvragen

Interviewvragen herstructurering kantoorgebieden

Algemene informatie

1. Wat zijn uw werkzaamheden binnen uw organisatie?
2. Wat is uw rol bij de herontwikkeling van het gebied de Plaspoelpolder/Amstel III?

Vragen met betrekking tot het gebied de Plaspoelpolder/Amstel III

1. Wat is volgens u de oorzaak van de leegstand binnen het gebied?
2. Welke barrières bestaan er om herstructureringen binnen de Plaspoelpolder/Amstel III te kunnen toepassen en op welke wijze kunnen deze opgeheven worden?
3. Hoe onderscheid de aanpak van leegstand in de Plaspoelpolder/Amstel III zich tot andere aanpakken?
4. Hoe ziet de fasering van het project eruit? Welke initiatieven zijn er op dit moment? Hoe verlopen deze initiatieven?
5. Op welke manier worden eigenaren gestimuleerd/geprikkeld om bij te dragen aan herstructurering van het gebied?
6. In hoeverre dragen partijen die profiteren van de herstructurering van het gebied (bijvoorbeeld door waardeinstijging van het gebouw) bij aan de kosten van herstructurering?
7. In de stedenbouwkundige structuurvisie worden projectgebieden en mogelijke projectaanpakken gedefinieerd. In hoeverre lukt het om de structuurvisie uit te voeren?
8. Bestaan er mogelijkheden/plannen om binnen het gebied leegstaande kantoren te transformeren naar woningen?
9. Op welke manier kan in de toekomst leegstand voorkomen worden?

Vragen met betrekking tot herstructurering van verouderde monofunctionele kantorenlocaties

1. Welke randvoorwaarden zijn noodzakelijk voor het succesvol herstructureren van een kantorenlocatie?
2. Welke belanghebbende partij heeft volgens u de meeste invloed in het proces van herstructurering van kantorenlocaties?
3. Wat is volgens u het meest geslaagde voorbeeld van herstructurering en waarom?

Stellingen

1. Het mengen van verschillende functies (wonen, werken en recreatie) is essentieel om gebieden voor huurders aantrekkelijk te maken/houden?
2. Er is meer afstemming nodig tussen gemeenten binnen regio's om kantorenleegstand in de toekomst te voorkomen
3. De overheid heeft onvoldoende invloed in kantoorgebieden om een goede ruimtelijke kwaliteit te waarborgen

Afsluiting

1. Zijn er nog opmerkingen en of aandachtspunten die u mij wilt meegeven voor mijn onderzoek?

Bijlage 2 Haalbaarheid verhogen

	Projectniveau	Gebiedsgerichte aanpak
Opbrengsten vergroten	A. Optoppen Kantoren kunnen meestal zonder problemen een of twee extra verdiepingen dragen. Naast extra opbrengsten leidt dit tot lagere grondkosten per wooneenheid	J. Package deal Als optoppen op het pand niet kan, zijn extra ontwikkelopbrengsten in de omgeving soms mogelijk
	B. Upgraden I Een uniek concept kan een nieuwe doelgroep in gebouw en locatie interesseren en het startpunt zijn van de revitalisering of upgrading van het gebied	K. Upgraden II Aanpak van enkele gedeeltelijk leegstaande panden kan een manier zijn om één pand leeg te krijgen voor een functieverandering. Het vergt gezamenlijke actie van meerdere eigenaren in het gebied
Kosten besparen	C. Fair price Beleggers hebben soms meer banden met een locatie dan alleen financieel, denk aan een pensioenfonds van een lokaal gevestigd bedrijf	L. Financial engineering Inzetten van kapitaal van beleggers en/of gemeentelijke garantie om kapitaalslast te beperken. Cruciale factor bij langdurige ontwikkelingen
	D. Handhaven bestaande elementen Zoals de gevel en trappenhuis; kan belangrijke financiële beperkingen opleveren	M. Accounted cash flowmodel Boekwaardes verlagen op basis van kasstromen uit tijdelijke exploitatie
Afspraken belegger, ontwikkelaar en gemeente	E. Bouwbesluit Er is veel ruimte om samen met de gemeente op zoek te gaan naar creatieve oplossingen en ontheffingen	N. Fiscaal verhangen Waardeverlies van één pand kan worden verrekend met winst elders. Vennootschapsbelasting kan soms worden vermeden
	F. Casco levering In verschillende projecten is het mogelijk gebleken om met zelfwerkzaamheid tijdelijke transformatie voor drie jaar mogelijk te maken	
	G. Afspraken over risico's Afspraken met belegger over verkooprisico of tegenvallers tijdens de verbouw vertalen zich in lagere kosten én ruimte om een hogere verkoopprijs te betalen	O. Value-capturing Denkbaar is om het recht om nieuwe kantoren te bouwen te koppelen aan een afdracht ten behoeve van een leegstandsfonds
	H. Fiscaal vriendelijke levering	
Subsidies	I. Aankoop- en exploitatiesubsidies Voor de nieuwe bestemming, vaak woningen, zijn subsidies mogelijk. De gemeente kan zich ook inzetten voor subsidiemogelijkheden elders	P. Locatieontwikkelingsubsidies

Mogelijkheden om financiële haalbaarheid van transformatieprojecten te vergroten (Van der Voordt, 2008)

Bijlage 3 Instrumenten value capturing

Er bestaan verschillende instrumenten om value capturing bij gebiedsontwikkeling toe te passen. Bij value capturing kan er een onderscheid gemaakt worden tussen directe value capturing en indirecte value capturing (zie 5.3). Deze paragraaf richt zich uitsluitend op de toepassing van indirecte value capturinginstrumenten. Er zijn diverse instrumenten die ingezet kunnen worden bij indirecte value capturing in de samenwerking tussen publieke partijen en private partijen. Er zijn instrumenten gericht op ontwikkelaars en instrumenten gericht op grond –en vastgoedeigenaren. Een aantal instrumenten worden op vrijwillige basis toegepast en een aantal instrumenten hebben meer een dwingend karakter. Vrijwillige afspraken hebben over het algemeen de voorkeur, omdat hier meer win-win situaties uit naar voren komen.

Value capturing

Vrijwillige afspraken

1. Winstdeling of benefit sharing
2. Ontwikkelaarbijdragen (concession leases)
3. Verbindingsheffing
4. Ontwikkelaarbijdragen (developer contributions)

Overheidsingrijpen

5. Ontwikkelrechten
6. Kostentoedeling
7. Ontwikkelingsheffingen (development charges)

Onderhandelinstrumenten overheid

8. Ontwikkelrechten/exploitatievergunning
9. Actief grondbeleid

Optionele instrumenten voor grond –en vastgoedeigenaren

10. Heffingsdistricten/baatbelasting
11. Ontwikkelingsheffingen (in-pact fees)
12. Tax Increment Financing

Interne value capturing

13. Totaal ontwikkelaar

De toepassing van value capturinginstrumenten kent in sommige gevallen moeilijkheden. Per instrument zullen de barrières en effectieve toepassingsmogelijkheden aangegeven worden. De mogelijke barrières bij de toepassing van value capturinginstrumenten zijn in te delen in de volgende vier categorieën:

- *Financiële barrières*: in hoeverre biedt het instrument mogelijkheden om middelen te genereren
- *Juridische barrières*: in hoeverre zijn er aanpassingen van wetten en regels vereist en biedt het instrument voor zowel publieke partijen als private partijen voldoende rechtszekerheid
- *Sociaal-politieke barrières*: In hoeverre bestaat er vanuit de maatschappij weerstand tegen toepassing van een instrument
- *Organisatorische barrières*: Is het instrument gemakkelijk te implementeren?

Vrijwillige afspraken

Deze vormen van value capturing zijn vrijwillig, dat wil zeggen dat vastgoedontwikkelaars op vrijwillige basis afspraken maken met publieke partijen om gezamenlijk ontwikkelingen te creëren die bijdragen aan een positieve waardecreatie.

1. *Winstdeling (benefit sharing)*

Een deel van de winst voortkomend uit commerciële activiteiten van private partijen (ontwikkelaar?) komt ten goede aan de publieke financiering van het project. Om te zorgen dat de private partij wel de mogelijkheid heeft om winst te maken wordt een drempelwaarde ingevoerd. Dit houdt in dat winsten ten goede komen aan de publieke financiering wanneer zij boven een bepaald, van tevoren vastgesteld rendementsniveau, uitkomen.

Er kan ook voor worden gekozen om alle winsten tot een bepaalde drempelwaarde ten goede te laten komen aan de publieke financiering, waarna vervolgens alle behaalde winsten voor de private partij zijn. Door een marktconform winstniveau toe te passen wordt het voor private partijen aantrekkelijker gemaakt om te participeren in de gebiedsontwikkeling.

Barrière Dit instrument is zeer goed toepasbaar bij projecten op gemeentelijk niveau. De voornaamste Barrière is vooralsnog organisatorisch. Dit heeft te maken met de relatieve onbekendheid met het instrument. Naarmate er meer ervaring met het instrument opgedaan zal, zal deze Barrière naar verwachting overwonnen worden. (hoe wordt deze winst gemeten?)

2. *Ontwikkelaarbijdragen (concession leases)*

Heeft betrekking op de marktprijzen van de grond. Als gevolg van de waarde die door middel van publieke investeringen wordt toegevoegd, stijgt de waarde van de grond. Deze waardestijging komt ten goede aan de publieke investeringen in het project. Omdat ontwikkelaars baat hebben bij de publieke investering zullen ze in veel gevallen bereid zijn mee te betalen.

Barrière In de Nederlandse planning vindt een sterke regulering van de ruimtelijke inrichting plaats vanuit de overheid. Daarmee hangt samen dat de overheid ook traditioneel verantwoordelijk wordt geacht voor investeringen in de publieke ruimte. In landen waar het initiatief veel meer bij private partijen ligt, is het minder vanzelfsprekend dat de overheid investeert in lokale voorzieningen.

Er is in Nederland wel een omlag te zien naar private partijen die mee investeren in de openbare ruimte. PPS constructies zijn hier een goed voorbeeld van. Het instrument van ontwikkelaarbijdragen kent voornamelijk organisatorische barrières omdat er vrees bestaat voor de risico's die partijen lopen bij samenwerking binnen een gebied.

3. *Verbindingsheffing*

Een heffing die eigenaren betalen wanneer er door middel van nieuwe infrastructuur een betere bereikbaarheid gerealiseerd wordt. Dit instrument kan van toepassing zijn bij de bouw van een brug, een tunnel, een nieuwe weg die gerealiseerd wordt, of een nieuw trein- of metrostation. De bijdrage die betaald wordt kan eenmalig zijn of in de vorm van een jaarlijkse heffing.

Barrière Dit instrument wordt in Nederland nauwelijks toegepast. De voornaamste barrière ligt op het financiële vlak. Alleen wanneer private partijen relatief veel voordeel verwachten van de verbinding zal er ruimte zijn voor een bijdrage.

4. *Ontwikkelaarbijdragen (developer contributions)*

De ontwikkelaar levert een directe bijdrage aan een publieke partij voor een project waar beide partijen van profiteren, bijvoorbeeld openbare voorzieningen of infrastructuur.

Barrière Dit instrument is beperkte toepasbaar. De eisen met betrekking tot toerekenbaarheid maken dat dit instrument in de praktijk onbruikbaar is. De voornaamste barrière is de juridische toepasbaarheid. Aanpassing van de juridische eisen zijn nodig om dit instrument in te kunnen voeren.

Overheidsingrijpen

De volgende instrumenten worden door de overheid ingezet. Het gaat om dwingende wettelijke bevoegdheden die de overheid heeft om bijdragen te genereren voor gebiedsontwikkeling. Op deze manier kan de overheid ontwikkelaars gebiedsgericht belasten. Het toepassen van deze instrumenten gebeurt niet op vrijwillige basis.

5. *Ontwikkelrechten*

Private grond in het gebied die nog niet is ontwikkeld, wordt verhuurd (erfpacht) of verkocht. De opbrengsten die hiermee gegenereerd worden komen ten goede aan de ontwikkeling van het gehele gebied. In het geval van verkoop wordt een eenmalig bedrag ontvangen, terwijl in geval van erfpacht een cashflow voor de lange termijn gegenereerd wordt.

Barrière Dit is een vorm van actief grondbeleid. Omdat private partijen steeds vaker grondposities hebben, worden ontwikkelrechten steeds minder toegepast. De voornaamste barrière is financiële draagkracht van de overheid

6. *Kostentoedeling*

Een gedeelte van de kosten voor nieuwe infrastructuur wordt gedragen door de partijen die profiteren van de ontwikkeling. Dit instrument wordt in Japan veelvuldig toegepast.

Barrière Om dit instrument te kunnen toepassen zijn dwingende juridische voorwaarden nodig die in Nederland niet gelden. In Japan wordt dit instrument wel toegepast.

7. *Ontwikkelingsheffingen (development charges)*

Wanneer ten behoeve van een ontwikkeling noodzakelijk in openbare voorzieningen moet worden geïnvesteerd, dient de ontwikkelaar een bijdrage te leveren om de voorziening te bekostigen.

Barrière Deze vorm van belasting zorgt voor extra inkomsten voor openbare voorzieningen. Ontwikkelingsheffingen worden al veel toegepast bij gebiedsontwikkeling. Hiervoor bestaan geen barrières.

Onderhandelinstrumenten overheid

De overheid beschikt naast deze dwingende instrumenten ook over instrumenten die onderhandeling met private partijen kunnen bevorderen. Deze instrumenten zijn vrijwillig en worden vanuit de overheid ingezet.

8. *Ontwikkelrechten/exploatievergunning*

Dit is een instrument dat steeds meer toegepast wordt in Nederland. Gemeenten gebruiken hierbij hun positie om door middel van bestemmingsplannen en af te geven exploitatie –en

bouwvergunningen, te onderhandelen met ontwikkelaars. Uitgangspunt van de gemeente is om bijdragen te genereren voor verbetering van de openbare voorzieningen in een gebied. *Barrière* In Nederland is het niet toegestaan om een recht op gebiedsontwikkeling te koppelen aan verplichte betaling voor een bouwvergunning. Wanneer geplande ontwikkelingen voldoen aan het bestemmingsplan heeft de overheid niet het recht de ontwikkeling te verbieden. Private partijen schikken echter toch vaak, door bij te dragen aan kosten voor voorzieningen om kostbare vertraging van het project te minimaliseren. Om dit instrument echter consequent toe te kunnen passen bestaat er dus een juridische barrière.

9. Actief grondbeleid

De grond die gemeenten zelf bezitten in het gebied waar herstructurering plaats zal vinden, wordt voor een hogere prijs verkocht aan ontwikkelaars om de kosten voor publieke investeringen (voor een deel) te dekken. Publieke investeringen die in het gebied gedaan zullen worden zijn onderdeel van de onderhandelingen met private partijen over de verhoogde grondprijs.

Barrière Gemeenten voeren steeds meer een facilitair grondbeleid waardoor zij steeds grotere moeite hebben gemaakte kosten te verhalen. De volgende kosten zijn te verhalen uit de grondexploitatie:

- kosten voor grondwerken en riolering;
- kosten voor de aanleg of herinrichting van straten, wegen, pleinen en dergelijke;
- kosten voor de aanleg of herinrichting van openbaar groen, speelvoorzieningen en openbare verlichting;
- de met de voorziening verbandhoudende kosten van voorbereiding, toezicht en rentekosten.

Juridische barrières houden vooralsnog tegen, dat met actief grondbeleid meer kosten verhaald kunnen worden.

Optionele instrumenten voor grond –en vastgoedeigenaren

Om grond –en vastgoedeigenaren te kunnen belasten, beschikt de overheid over instrumenten die optioneel kunnen worden ingezet. Deze instrumenten dienen om waarde te kunnen terughalen die door publieke partijen is gecreëerd. Het gaat om belastingen en heffingen die wettelijk kunnen worden afgedwongen.

10. Heffingsdistricten/baatbelasting

Een eenmalige of reguliere heffing vanuit de overheid waarmee vastgoedeigenaren die het meest profiteren van publieke investeringen in een gebied, kunnen worden belast. Het doel van deze heffing is om verbeteringen in een gebied te kunnen financieren. Heffingsdistricten bestaan naast de traditionele belastingen.

11. Ontwikkelingsheffingen (inpact fees)

Zoals er ontwikkelingsheffingen geheven kunnen worden om ontwikkelaars te belasten, bestaat er ook een ontwikkelingsheffing voor bestaande bouw. Wanneer het ten behoeve van een uitbreiding noodzakelijk is om te investeren in openbare voorzieningen kunnen vastgoedeigenaren belast worden. De uitvoering gebeurt aan de hand van het bestemmingsplan. Hiermee worden de verwachte ontbrekende inkomsten voor de komende 20 tot 30 jaar berekend. Het tekort wordt over de gehele periode geheven.

Barrière heffingsdistricten/baatbelasting en Ontwikkelingsheffingen (inpart fees)

Deze instrumenten worden in Nederland niet toegepast. De wijze van financiering wijkt sterk af van de Nederlandse sterk gecentraliseerde financiering van overheidsactiviteiten, omdat in Nederland specifieke doelgroepen niet kunnen worden belast.

12. Tax Increment Financing

Dit is een manier om bestaande belastingen te benutten wanneer de invoering van nieuwe belastingen op lokaal niveau niet mogelijk is. Wanneer door middel van publieke investeringen de waarde van vastgoed stijgt, zal daarmee ook de Onroerende Zaak Belasting (OZB) stijgen. De lokale overheid kan de inkomsten die samenhangen met de gestegen wet waardering onroerende zaken (WOZ) waarde in het gebied inzetten om publieke investeringen in het gebied te financieren. Vooral in de Verenigde Staten is deze vorm van financieren populair.

Barrière Om dit instrument effectief toe te passen zouden inkomsten uit de OZB direct toegeschreven moeten worden aan het gebied waar de belasting op van toepassing is. In het huidige systeem gaan de inkomsten uit de OZB naar het nationaal gemeentefonds. De inkomsten worden hierbij verevend over de gemeenten in Nederland. De vereveningssysteem tussen de verschillende Nederlandse gemeenten zou moet worden aangepast zodat waardeverhoging van een gebied, direct aan het gebied ten goede komt. Daarnaast zal het tarief van de OZB omhoog moeten om bij te kunnen dragen aan value capturing in het gebied. Dit zou kunnen worden toegepast, wanneer er tevens een combinatie plaatsvindt van lastenverlichting op andere gebieden. Het invoeren van een lokale OZB zou vanuit het oogpunt van lokale autonomie goed te verdedigen zijn. Echter vanuit sociaal politieke hoek is invoering op korte termijn niet te verwachten.

Interne value capturing

Hierbij komen de positieve invloeden van investeringen niet terecht bij externe partijen maar direct bij diegene die de investeringen gepleegd heeft.

13. Totaal ontwikkelaar

Verschillende projecten worden aan elkaar gekoppeld. Daarbij is één partij verantwoordelijk voor de gehele ontwikkeling. Deze partij doet alle investeringen. Door interne verrekening komen ook alle waardeverhogingen aan deze partij toe.

Barrière In Nederland is de NS een voorbeeld van een totaalontwikkelaar. De NS heeft buiten haar stations ook sterke grondposities in handen. Zowel reizigersvervoer als vastgoed maken onderdeel uit van één organisatie, waardoor value capturing intern uitgevoerd kan worden. Een voorbeeld hiervan is dat NS al jaren verlies leidt op de exploitatie van het spoorvervoer, maar dit compenseert met de winsten uit vastgoedgerelateerde activiteiten.

	Potentieel in Nederland	Voornaamste barrière				
		Financieel	Juridisch	Sociaal-politiek	Organisatorisch	Geen
Vrijwillige afspraken						
Winstdeling of benefit sharing	++				X	
Ontwikkelaarbijdragen (concession leases)	++				X	
Verbindingsheffing	+	X				
Ontwikkelaarbijdragen (developer contributions)	o/+					
Overheidsingrijpen						
Ontwikkelenrechten	o/+	X				
Kostentoedeling	o		X			
Ontwikkelingsheffingen (development charges)	++					X
Onderhandelinstrumenten overheid						
Ontwikkelenrechten/exploitatievergunning	?/++		X			
Actief grondbeleid	+		X			
Optionele instrumenten voor grond –en vastgoedeigenaren						
Heffingsdistricten/baatbelasting	o	X	X	X	X	X
Ontwikkelingsheffingen (in-pact fees)	o	X	X	X	X	X
Tax Increment Financing	++			X		
Interne value capturing						
Totaal ontwikkelaar	++					X
++ = grote potentie o = geen potentie + = redelijke potentie ? = onbekend						

Overzichtstabel van de verschillende value capture instrumenten, hun potentie in Nederland en de belangrijkste barrières (Offermans en van der Velde 2004).

Een aantal instrumenten worden op vrijwillige basis toegepast en een aantal instrumenten hebben meer een dwingend karakter. Vrijwillige afspraken hebben over het algemeen de voorkeur. De value capturing instrumenten die de beste potentie hebben om te worden toegepast zijn dan ook op vrijwillige basis. Hierbij maken vastgoedontwikkelaars op vrijwillige basis afspraken maken met publieke partijen om gezamenlijk ontwikkelingen te creëren die bijdragen aan een positieve waardecreatie. Winstdeling en ontwikkelaarbijdragen zijn instrumenten die voor herstructurering van gebieden zeer goed toepasbaar zijn. Bij winstdeling komt een deel van de winst, voortkomend uit commerciële activiteiten van private partijen, ten goede aan de publieke financiering van het project. Ontwikkelaarbijdragen hebben betrekking op de waardestijging van grond. De waarde die door middel van publieke investeringen wordt toegevoegd, komt ten goede aan de publieke investeringen. Daarnaast is overheidsingrijpen door middel van ontwikkelingsheffingen goed

toe te passen. Hierbij wordt met ontwikkelaars onderhandeld om bijdragen te genereren voor verbetering van de openbare voorzieningen in het gebied
Wanneer één partij verantwoordelijk is voor de gehele ontwikkeling is interne value capturing toe te passen. Hierbij komen alle waarde­stijgingen toe aan één partij.