

Adviescommissie Plabeka



De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst

21 april 2011

Adviescommissie Plabeka

Onder voorzitterschap Rudy Stroink

De problemen van vandaag oplossen met de instrumenten van de toekomst

De grote recessie van 2008 heeft het probleem van de Metropoolregio Amsterdam blootgelegd. Er is structureel teveel aanbod en er zijn teveel plannen voor nieuwe werklocaties, gebaseerd op overmatig optimisme over de vraag van de komende jaren. Deze ondergraven de kansen voor de regio om een aantrekkelijk en duurzaam vestigingsklimaat voor ondernemingen te bieden. Dat is een grote bedreiging voor de belangrijkste economische regio van Nederland. Er is nu geen geld voor een actieve door de overheid gestuurde aanpak om de situatie te verbeteren. Zodoende moeten er slimme keuzes gemaakt worden en moet er strategisch worden gehandeld. Regionale coördinatie is noodzakelijk en het algemene belang van een optimale regionale ruimtelijke ordening moet boven de belangen van de individuele gemeenten en marktpartijen geplaatst worden. Tegelijk bieden de dalende prijzen van gebouwen en locaties een kans voor nieuwe, groeiende ondernemingen. De regio is een stuk betaalbaarder geworden. Dit advies stelt een visie, maatregelen en gereedschappen voor die het reeds ingeslagen regionale beleid ondersteunen, maar waarin tevens nieuwe voorstellen worden voorgelegd om gebruik te maken van de kansen die de huidige situatie biedt. Tijd voor Plabeka 2.0.

Aan de heer Van Dijk

Op uw verzoek is voor de Metropoolregio Amsterdam (MRA) de adviescommissie Plabeka ingesteld. De opdracht aan de adviescommissie is het formuleren van een zwaarwegend advies aan de Metropoolbestuurders die zitting hebben in Platform Regionaal Economische Structuur (PRES) Metropoolregio Amsterdam. De adviescommissie is op 14 februari 2011 formeel aangevangen met haar advieswerkzaamheden. Bijlage 1 beschrijft de samenstelling van de adviescommissie en de opdracht aan de commissie. De adviescommissie staat onder leiding van Rudy Stroink (TCN). Het projectsecretariaat is verricht door Cees-Jan Pen namens Nicis Institute. U heeft ons gevraagd voor 1 april 2011 advies uit te brengen rond een viertal zaken:

1. de programmering van bedrijventerreinen en kantorenlocaties;
2. de transformatie van kantoren;
3. de herstructurering van bedrijventerreinen;
4. de organisatie en samenwerking met de markt.

De exacte opdrachtformulering staat in bijlage 1.

Dit advies is een advies op hoofdlijnen. Het advies integreert de vier aan ons gestelde onderzoeksthema's. Daarnaast heeft de commissie tijdens de drie vergaderingen gereageerd en uitgebreid input geleverd op de presentaties vanuit de ambtelijke werkgroepen Plabeka. Ter onderbouwing en ondersteuning van ons advies hebben we professor Erwin van der Krabben, leerstoel gebiedsontwikkeling werklocaties van de Radboud Universiteit Nijmegen gevraagd een kort advies op te stellen inzake de door ons voorgestelde '*pilots ruilverkaveling werklocaties*'. Dit advies is opgenomen als bijlage 2. De commissie wil haar waardering uitspreken over de medewerking en het zeer snel aanleveren van data vanuit de ambtelijke werkgroep Plabeka en haar adviserende bureau Buiten. Tenslotte levert de commissie graag een actieve bijdrage aan de Noordvleugelconferentie juni 2011.

In de ogen van de commissie is het tijd voor Plabeka 2.0, een verdere ontwikkeling van de regionale aanpak. Het is tijd concreet met nieuwe visies en nieuw gereedschap aan de slag te gaan, af te stappen van de veel te optimistische groeiscenario's en stevig in te grijpen om vraag en aanbod rond werklocaties kwantitatief en zeker kwalitatief in balans te brengen. Alleen zo werk je aan de gewenste duurzame economische structuurversterking van het vestigingsklimaat in de Noordvleugel.

De commissie plaatst grote vraagtekens bij de planambities in de regio. Als de MRA, om overigens legitieme redenen, vast wil blijven houden aan het aanbieden van nieuwe locaties, dient het totale aanbod in de regio in acht te worden genomen. Dit betekent dat uitbreiding op de ene locatie moet leiden tot een reductie elders in de regio.

Wij stellen voor de serieuze uitdagingen van de regio wat betreft werklocaties aan te pakken via drie hoofdlijnen.

I Versterk de regionale aanpak:

1. Stuur op vermindering van het overaanbod door een verdere inkrimping van plancapaciteit en forse beperking van de aanleg van nieuwe werklocaties.
2. Zet Plabeka in om actieve transformatie van verouderde locaties tot stand te brengen en de opbrengsten en kosten binnen de regio te verevenen.
3. Organiseer binnen Plabeka structurele kennisontwikkeling over de behoefte aan werklocaties in de toekomst en stem het aanbod daarop regionaal af.
4. Onderzoek de mogelijkheid een regionale ontwikkelingsmaatschappij op te richten ten behoeve van sturing en verevening van kosten en opbrengsten.
5. Test binnen de Metropool Regio de door ons voorgestelde gereedschapskist en sluit aan op de afspraken vanuit het Rijk in het kader van ondermeer de Kantorentop.

II Kies voor een locatie gerichte benadering

6. Ontwikkel per werklocatie een duidelijk profiel, aansluitend op de potentie van de locaties en haar gebruikers en richt publieke initiatieven in de regio op het versterken van een aantal kernclusters. Maak daarbij gebruik van de bedrijfslevenbrief van Minister Verhagen.
7. Faciliteer de toekomstige behoefte aan werklocaties in de regio zoveel mogelijk door hergebruik van bestaande locaties.
8. Stimuleer de kwaliteitsverbetering van de locaties door intensief beheer, onderhoud en handhaving, met name in het middensegment. Geef meer aandacht aan functiemenging en de verbetering van de voorzieningen per locatie.

III Bouw aan een gereedschapskist voor de aanpak van de overcapaciteit

9. Faciliteer sloop en transformatie door private partijen aan de onderkant van het aanbod ondermeer door flexibel prijsbeleid en verruiming van bestemmingen.

10. Gebruik het overaanbod als kans om jonge, startende ondernemingen te helpen aan betaalbare en flexibele ruimte.
11. Ontwikkel het instrument van stedelijke ruilverkaveling op enkele pilotlocaties om actieve transformaties aan de onderkant van de markt tot stand te brengen.

1. Wat is er aan de hand?

De afgelopen tien jaar is er geleidelijk een overaanbod van kantoren en bedrijfsmatig vastgoed ontstaan in de Noordvleugel van de Randstad, het zogenaamde MRA-gebied. Hiervoor zijn vele oorzaken aan te wijzen, waarover al veel geschreven en gedebatteerd is. De conclusie is dat er vanuit een veel te optimistisch groeiscenario gepland is en dat er onvoldoende coördinatie is geweest tussen de vele publieke en private initiatieven in de regio. Dit kon ondermeer gebeuren omdat er onvoldoende kennis is geweest over de aansluiting van het aanbod op de vraag, bij zowel markt als overheid. Publieke partijen keken niet verder dan hun gemeentegrenzen, private partijen waren volledig gericht op de individuele transacties en het ontwikkelen van nieuwe locaties. De kwaliteit van het aanbod kwam bij gebiedsontwikkeling niet of nauwelijks aan bod. Dit heeft in de ogen van de commissie tot een zeer ernstige situatie geleid. Als men alle plannen in voorbereiding en in uitvoering en het reeds bestaande aanbod in het MRA-gebied bij elkaar optelt en legt naast de huidige verwachtingen ten aanzien van de groei van de behoefte in de regio, wordt duidelijk dat de vraag veel te hoog werd en wordt ingeschat. Het is de vraag, ondanks de schrapoperatie van de afgelopen jaren, of dat besef nu wel is doorgedrongen tot de markt en de beleidsmakers. De commissie waarschuwt tegen het gebruik van nog steeds optimistische scenario's. Het excellente vestigingsmilieu van de Noordvleugel kalft door de weinig realistische en de ieder voor zich planning van werklocaties af. Er is zodoende geen sprake van de door de bestuurders zo gewenste duurzame economische ontwikkeling van de regio.

Bijlage 2 laat de veel te grote regionale opgave zien wanneer de vraag naar en het aanbod van kantoren en bedrijventerreinen met elkaar worden geconfronteerd. Als we hierbij de onzichtbare leegstand en verwaarlozing van werklocaties toevoegen, dan is er maar één conclusie mogelijk: er moet nu snel een omslag gemaakt worden van het huidige kwantitatieve over-optimisme naar een duurzaam realisme gericht op kwaliteitsverbetering. Werklocaties kunnen niet langer alleen gezien worden als een werkgelegenheids- en verdieninstrument voor de gemeenten. Met werklocaties schep je in de huidige situatie geen banen, je verplaatst ze slechts. Bedrijventerreinen en zeker kantoren zijn bovendien geen cash cows meer voor de gemeentelijke grondbedrijven.

Een deel van de verklaring is te vinden in de competitie die zich heeft ontwikkeld tussen de gemeenten in de afgelopen tien jaar. Er heeft steeds minder coördinatie van bovenaf plaatsgevonden en de gemeenten zijn steeds vaker als private ontwikkelaar gaan optreden en hebben daarbij steeds meer belang gekregen bij het genereren van inkomsten uit de ontwikkeling van werklocaties. Afwegingen gebeuren niet meer op basis van het dictaat van het publieke belang. Er is een opbrengstencompetitie ontstaan. Dit werkt afstemming niet in de hand.

Private partijen die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van nieuw vastgoed in de naoorlogse periode hebben een sterke voorkeur gehad voor relatief eenvoudig ontwikkelen, gestandaardiseerde nieuwbouw. Nieuwe locaties en nieuwe grote nieuwbouwtransacties worden als

een veel aantrekkelijker en makkelijkere optie gezien dan herontwikkeling van bestaande gebieden en gebouwen. Men was sterk gericht op individuele transacties. Van een bredere en daadwerkelijk getoetste marktvisie was en is nauwelijks sprake.

Vanuit marktpartijen is er onvoldoende aandrang om zich het lot van verouderd vastgoed aan te trekken, laat staan hierin te investeren. De verdienmodellen van de grote, institutionele partijen zijn hier ook niet op gericht. Dit heeft te maken met het versnipperd eigendom op bestaande bedrijventerreinen en kantoorlocaties en het gebrek aan bereidheid bij beleggers en financiers om vastgoed af te schrijven. De algemene opvatting is nog steeds dat vastgoed altijd maar meer waard wordt en niet, zoals ieder ander kapitaalgoed, wordt afgeschreven tot een moment dat het aantrekkelijk wordt te herinvesteren. Hierdoor blijven de prijzen van bestaand vastgoed relatief hoog en blijft herontwikkeling achter.

De scheefgroei is er niet alleen in kwantitatieve zin. Er is ook geconstateerd dat de producten en locaties in kwalitatieve zin niet aansluiten op de behoefte van gebruikers in deze tijd. Daar waar bij woningbouw en winkelontwikkeling sprake is geweest van een zekere mate van regionale coördinatie en kwaliteitstoezicht, is bedrijfsmatig vastgoed vooral in het licht van economische en werkgelegenheidsgroei beschouwd. Meer was beter, want meer bedrijfsmatig vastgoed stond voor meer banen, meer grondopbrengsten, meer economische welvaart en uiteindelijk een sterkere concurrentiepositie. Er zijn weinig kwaliteitsimpulsen geweest, ook niet van gebruikers. Veel locaties en objecten zijn voor dezelfde doelgroep gemaakt. Ogenscheinlijk zijn deze locaties marktconform ontwikkeld, maar de praktijk is dat deze locaties nauwelijks echt aan de markt zijn getoetst en niet toekomstbestendig zijn ontwikkeld. Door deze onevenwichtigheid is een extra groot kwaliteitsverschil tussen de nieuw ontwikkelde locaties en bestaande locaties. Dit leidt tot verdere kwaliteitsverschillen, verdere achterstand en er ontstaan ook problemen op bestaande, nog niet verwaarloosde locaties.

Opmerkelijk is dat de grootste leegstandsproblemen zich voordoen op locaties die in de hoogtijdagen al relatief hogere leegstandspercentages kenden. Deze problemen werden onvoldoende onderkend en men bleef voortvarend doorgaan met nieuwe locaties te ontwikkelen, zonder aandacht te besteden aan oude locaties en hieruit lessen te trekken. Dit kan met name de marktpartijen worden verweten.

De leegstand in de regio is structureel, maar niet evenredig over de regio verdeeld. Er bestaan grote verschillen tussen de locaties. Dit maakt het lastig algemene adviezen over de aanpak van het probleem te geven. Verder is het in de regio mede door het overaanbod aan locaties onvoldoende gelukt om onderscheidende en top kennislocaties of thematische locaties (onderwijs-ondernemers-overheid) zoals Sciencepark Watergraafsmeer, de Zuid-as en Schiphol Centrum, tot ontwikkeling te brengen. Deze drie locaties zijn op regionale schaal weliswaar onderscheidend, maar op internationale schaal behoren ze zeker niet tot de top. Vele locaties in de regio zijn niet toekomstbestendig gebleken en vanuit een standaard

vastgoedconcept aanbodgericht opgezet. Deze middelmaat bedient niet het totale behoefte spectrum.

De commissie wil verder niet te lang stilstaan bij de precieze oorzaken. We richten ons op de aanpak van het overaanbod van vastgoed en proberen lessen te trekken die bruikbaar zijn voor toekomstig beleid. De hoofdpoging is echter advies te geven over de aanpak van het overaanbod en richting te geven aan een betere publieke en private sturing in de regio.

2. Is het erg?

Een veel gehoorde reactie op de huidige situatie is dat het een te verwachten gevolg is van marktwerking. Deze is bewust ingezet vanaf het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw. De markt zou uiteindelijk haar werk doen. Dit geldt ook in de ruimtelijke ordening. Toekomstige veranderingen in de behoefte en groei in de vraag zullen uiteindelijk het overaanbod laten verdwijnen, zoals dat in het verleden ook gebeurd is, zeker als het overaanbod voordelig wordt aangeboden. Dit zou kunnen gebeuren, omdat gebouwen alsnog in gebruik worden genomen vanwege een opleving van de economie of omdat het disfunctioneel overaanbod uiteindelijk door sloop en transformatie zal verdwijnen, de zogenaamde *verelendung*.

Dit geldt echter alleen voor de zeer selecte groep kansrijke locaties. Kansrijke locaties kennen ook in de huidige markt nog groei en hebben potentie, deels door herontwikkeling en ook als het tijdelijk even minder gaat. Deze locaties vergen echter wel aandacht en een aanpak om meer differentiatie in kwaliteit te bewerkstelligen en tegemoet te komen aan trends zoals het nieuwe werken, de opkomst van de creatieve economie, clustering van bedrijven, de behoefte aan verbindingen (lokaal, regionaal, nationaal en internationaal), functiemenging en toenemend belang van voorzieningen. Dit hoeft niet altijd de locatie met de hoogste kwaliteit (Zuid-as, Schiphol-Centrum) te zijn. Er zijn vele werklocaties aan de onderkant van het aanbod in de regio met een uitstekende potentie. Wij raden de overheid aan een bescheiden rol op zich te nemen als het gaat om het ingrijpen in kansrijke locaties. Stevig ingrijpen is nodig op locaties waar de markt zijn werk niet doet en waar transformaties en herontwikkelingen gestimuleerd moeten worden.

De commissie waarschuwt echter dat gezien de omvang en structurele aard van het overaanbod zonder stevig ingrijpen een neerwaartse spiraal dreigt te worden ingezet op regionale schaal, zo dat niet al het geval is. De kwaliteit van het aanbod zal over een breed spectrum steeds verder afnemen en de leegstand zal verder toenemen. Dit heeft tot gevolg dat de regio als vestigingsplaats in de internationale verhoudingen niet langer als aantrekkelijk en bestendig wordt gezien. Een opleving van de vraag blijft uit en bedrijven verlaten uiteindelijk Nederland. Vraag en aanbod staan immers in een voortdurende wisselwerking met elkaar, kwalitatief hoogwaardig aanbod ontlokt vraag.

Leegstand resulteert in een waardedaling van het aanbod. Deze bedraagt op sommige plekken in de regio al meer dan 40-50%. Deze inflatie van vastgoed en van werklocaties veroorzaakt een stagnatie in onderhoud, vernieuwing en verduurzaming. Er wordt in de huidige marktsituatie weinig waardegroei verwacht van investeringen in bestaand vastgoed. Kortom, er treedt zichtbare verwaarlozing op. Dit terwijl de regio en Nederland voor het marktherstel in toenemende mate afhankelijk is van de vestiging van buitenlandse bedrijven en de appreciatie van de lokale markt door investeerders en innovatie in het

bestaand MKB. Overaanbod helpt niet de kwaliteit te verbeteren en bevordert de duurzaamheid niet. In de nieuwe wereld worden Europese metropolen vergeleken bij de keuze van de vestiging van internationaal opererende bedrijven en zijn het metropolen en niet landen die concurreren. De regio kent één van de hoogste leegstandpercentages in Europa.

De laatste tijd tekent zich ook een afnemende interesse van vastgoedinvesteerders in de regionale markt af. Was er de afgelopen jaren nog steeds sprake van interesse van met name Duitse beleggers voor de grotere transacties, de neerwaartse waardespiraal en de onzekerheid over de aanpak van de problemen leidt tot onzekerheid in de vastgoedmarkt. Dit zet een verdere verbetering van de bereidheid tot investeren in de regio onder druk.

Zal de markt de moeilijke locaties zonder de overheid aanpakken, ergo kan het bestaande marktmechanisme het tij keren? Het antwoord is nee. Gezien de aard en praktijk van bedrijfsmatige vastgoedontwikkeling in Nederland is er geen sprake van een transparante en goed functionerende markt. Projectontwikkelaars zijn vooral transactie gedreven. Als er een transactie gedaan kan worden en kan worden doorverkocht aan een investeerder, wordt vrijwel geen afweging gemaakt wat de voorraad bestaand aanbod is, laat staan wat het effect van een transactie is op het gehele aanbod. Daarnaast is de kennis en ervaring gericht op nieuwbouw en is nog weinig ervaring opgedaan met herontwikkeling van bestaande gebouwen. Ook bij de gebruikers van de gebouwen bestaat een voorkeur voor een op maat gemaakte oplossing, waarbij nieuwbouw vaak de voorkeur krijgt.

Het is voor een bedrijf moeilijk inzicht te krijgen in het bestaand aanbod en de prijsverschillen tussen herontwikkeling en nieuwbouw. Uit recente transacties in de regio blijkt ook dat andere dan huisvestingsmotieven een rol spelen bij de keuze voor nieuwe gebouwen en locaties. Zo hebben zich een aantal situaties voorgedaan waar huurders van nieuwbouwcomplexen meedeelden in de verkoopwinst van de gebouwen. Hierdoor wordt een oneigenlijke afweging gemaakt over de noodzaak tot nieuwbouw.

Vanwege het overaanbod van plannen, in het verleden gedane investeringen die terugverdiend moeten worden en omdat gebruikers van kantoren en bedrijfsgebouwen speculatieve motieven hadden, is sprake van een vicieuze neerwaartse spiraal. Dit kan met de spelregels van de huidige markt niet worden stopgezet. Er is sprake van een imperfect en instabiel marktmechanisme met een beperkt zelfcorrigerend vermogen. Indien morgen zich een gebruiker aandient, is de kans nog steeds erg groot dat partijen voor nieuwbouw of een uitbreiding van het aanbod kiezen als men het object meteen kan doorverkopen. Het is wenselijk dat er een betere en transparante afweging komt in de verhouding uitbreiding aanbod en hergebruik. Er moeten stimulansen worden ontwikkeld om bestaande locaties nadrukkelijker te betrekken in de vestigingskeuze.

De commissie wijst overigens op het feit dat een divers aanbod noodzakelijk is en dat de regio niet gebaat is met alleen locaties aan de bovenkant van de markt. Sterker, de verwachting is dat de opleving

van de economie allereerst vanuit het MKB zal plaatsvinden. Deze sector is gebaat bij aanbod van betaalbaar commercieel vastgoed, die aansluit bij de behoefte van een breed spectrum aan gebruikers. Het overaanbod biedt daarom kansen vanwege de geprivilegieerde positie die een gebruiker in deze markt heeft en omdat het ruimte kan bieden voor nieuwe economische impulsen. De regio is de laatste jaren een stuk betaalbaarder geworden en dat is van grote meerwaarde bij een opleving van de economie. Dit is terug te vinden in nieuwe broedplaatsen voor de creatieve economie en de vestiging van nieuwe bedrijven op verrassende plekken zoals Amsterdam-Noord, Schiphol-Oost, etc. De nieuwe situatie biedt zeker kansen en kan gebruikt worden om de neerwaartse spiraal te stoppen.

Wij vragen niet om grootse gebaren van de Plabeka bestuurders in de MRA. De middelen zijn immers beperkt. Het uitgangspunt moet zijn terug naar de basis, namelijk de verbetering van de kwaliteit van de regio en voorzichtig omgaan met de kostbare ruimte en het landschap. Dit zal nog steeds deels moeten gebeuren door selectieve nieuwbouw, daar waar geen alternatieven voor handen zijn. Echter, het is de taak van de MRA toe te zien op een vermindering van het incurante aanbod op regionale schaal op basis van een reële inschatting van de toekomstige behoefte van de vraag. Sturen op kwaliteit gaat beter met een strategie gericht op het creëren van schaarste.

3. Er is sturing nodig

Het is duidelijk dat het overaanbod alleen regionaal kan worden aangepakt. De huidige regionale afstemming is onvoldoende. Er wordt ondanks alle goede intenties te weinig vanuit een grootstedelijke ambitie gedacht, waarbij de toekomstige, duurzame economische structuur in samenhang wordt gezien. Bij de planning van werklocaties zou meer vanuit kennis van de bestaande gebruikers, netwerken en clusters moeten worden gedacht in plaats van de klassieke top down planning en verdeling naar zware industrie, bedrijfsmatige, gemengde en kantorenlocaties etc. Zelfs bij de zogenaamde toplocaties wordt te weinig in onderscheidende werkmilieus gedacht.

In de MRA zijn door de Plabeka bestuurders de afgelopen jaren goede nieuwe initiatieven opgezet zoals de uitbreiding van SADC. De commissie vindt dat er nu doorgepakt en verder geschrapt moet worden. De eerdere afstemmingsronden van Plabeka waren belangrijk en hebben bij bestuurders en beleidsmakers geleid tot een cultuuromslag van minder aandacht voor nieuw naar meer aandacht voor bestaande locaties en voor meer onderlinge beleidsmatige samenhang.

De boodschap van de commissie is dat ruimte in de regio weer schaars moet worden. Dit kan alleen als er een sterke regionale ruimtelijke ordening plaatsvindt, waarbij de gemeenten bereid zijn zich te onderwerpen aan een centrale regie, op basis van duidelijk en objectief beleid. Dit betekent bovenop de huidige schrapopgave een verdere inperking van de plannen, verdere inperking van de aanleg van nieuwe locaties, een betere en meer duurzame afweging van nieuwbouw. Nieuwbouw is met name gericht op het creëren van betere werkmilieus, waarbij bestaande bouw nadrukkelijker in de keuze mogelijkheden van gebruikers een plek moet krijgen. De MRA zal verdere stappen moeten nemen om die regie te nemen. Dat betekent pijnlijke keuzes maken voor overheid en markt. Er is behoefte aan één ruimtelijk-economische visie op de regio en vanuit die visie zou de ruimtelijke ordening moeten worden aangestuurd. Deze coördinatie zal geïnstitutionaliseerd moeten worden, met voldoende zeggenschap om een gemeenschappelijk beleid af te dwingen.

Ook dienen er scherpe keuzes te worden gemaakt over de onderscheidende kwaliteit van de diverse locaties in de regio en de onderlinge afstemming van doelgroepen waarop men zich richt. Men kan een gebruiker niet dwingen, maar wel verleiden met een attractieve en op maat gesneden duurzame omgeving. Bij die afweging horen afspraken over de verdeling van de kosten, het verder verkleinen van het aanbod, het verbeteren van de kwaliteit, de verdeling van de opbrengsten en een betere regie en organisatie. Dit moet de agenda zijn voor de MRA en de inhoud van toekomstige Noordvleugelconferenties.

De commissie doet een oproep op de marktpartijen zich niet te verschuilen achter verworven posities. Het publieke belang van een onderscheidend vestigingsmilieu is in het belang van alle partijen. Het is duidelijk dat lang niet alle plannen van dit moment tot uitvoer zullen komen, binnenkort niet en ook niet op de langere termijn. Op basis daarvan stelt de commissie voor dat per locatie onderzocht moet worden welke plannen nog realiteitswaarde hebben en welke definitief geschrapt worden. Het is denkbaar daarvoor, in overleg met de marktpartijen, een termijn af te spreken. Na deze periode worden partijen in staat gesteld hun ontwikkelpotentie terug te geven en te ruilen voor locaties die vanuit een evenwichtige ruimtelijke ordening strategisch beter zijn. Hierbij denken wij met name aan herontwikkeling.

De lokale overheden dragen wij op in te zetten op kwaliteitsverbetering van de bestaande werkgebieden, met alle middelen die u ter beschikking staan, en uw beleid te baseren op een veel reëlere inschatting van de behoefte in de toekomst.

4. Wat is er aan capaciteit en kwaliteit nodig de komende jaren?

De commissie constateert dat er geen bruikbare realistische informatie voorhanden is over de ontwikkelingen aan de vraagzijde. De meeste onderzoeken zijn aanbod of transactie gestuurd. Er is vreemd genoeg weinig bekend over de ontwikkeling van de vraag en de impact van de veranderende manier van werken in het licht van de maatschappelijke veranderingen van de afgelopen twintig jaar. Er is wat betreft de wijze hoe mensen werken wel degelijk veel veranderd. Waardeketens veranderen van samenstelling, bedrijven verspreiden zich over meer dan één locatie, het ruimtegebruik per werknemer neemt af en flexibiliseert, de werkende beroepsbevolking neemt af, de verhouding productie - logistiek verandert, de eisen aan de werkomgeving veranderen en duurzaamheid wordt steeds meer in de afwegingen betrokken. Er is onvoldoende bekend over de tendensen achter deze ontwikkelingen en toekomstige trends in het werken, laat staan dat bekend is hoe dit zich ruimtelijk vertaalt in een concrete behoefte aan vastgoed en locaties. Als gevolg hiervan heeft er bijvoorbeeld een daling van het kantoorgebruik per werknemer van 25 m² begin jaren negentig, naar 18 m² nu voorgedaan. In de planning wordt, zo constateren wij, nog steeds uitgegaan van de achterhaalde 25 m² per werknemer.

Er is bovendien flink gesnoeid in overhead- en advieskosten en ook de overheid heeft te kennen gegeven een beduidend lagere behoefte aan kantoorruimte te hebben (-20%). Op bedrijventerreinen intensificeert het ruimtegebruik door de verplaatsing van grote ruimtegebruikers naar gebieden buiten de regio, dan wel het buitenland. Er is sprake van meer activiteiten en meer werknemers per oppervlak vergeleken met dertig jaar geleden. De Waarderpolder in Haarlem is hier één van de meest sprekende voorbeelden van. Daarbij komt dat de vraag naar ruimte de komende jaren als gevolg van krimp in omliggende regio's, vergrijzing van het arbeidspotentieel en globalisering zal afnemen.

Voor de goede orde, hier doet zich ook een kans voor. Bij een veranderende behoefte ontstaan kansen nieuwe producten te ontwikkelen die aansluiten op de nieuwe behoefte. Belangrijk uitgangspunt is kwaliteitsverbetering. Vooral als de betaalbaarheid toeneemt zal er ruimte ontstaan om te investeren in herontwikkeling van kantoren en bedrijfsterreinen, waarbij duurzaamheid op gebouw- en locatieniveau een belangrijk thema gaat worden. Het gaat om de kwaliteit en niet meer om de kwantiteit.

De meest veilige aanname is dat het noodzakelijk is om de reserveringen voor ruimtegebruik fors naar beneden bij te stellen. Optimisme ten aanzien van de kwantitatieve ruimtebehoefte heeft weinig zin en dat leidt, in de ogen van de commissie, eerder tot een gebrek aan urgentie en het uitblijven van een gerichte aanpak. Meevallen kan het altijd nog.

Het is duidelijk dat de eisen ten aanzien van bedrijfsmatig vastgoed en werklocaties aanzienlijk zijn verhoogd. Verbindingen op alle schaalniveaus, bereikbaarheid, uitstraling en imago, veiligheid en

onderhoud spelen een steeds grotere rol. Gebruikers nemen geen genoegen meer met monofunctionele standaard omgevingen en wensen voorzieningen zoals winkels en groen. De klassieke indeling in bedrijfsruimten en kantoren werkt in de praktijk voor steeds meer sectoren niet meer. Beide vastgoedproducten groeien steeds meer naar elkaar toe. De grootgebruiker is minder relevant. Er is behoefte aan verzamelgebouwen en een daarmee samenhangende omgeving met voorzieningen gericht op interactie en leefkwaliteit.

Bedrijventerreinen en kantoorlocaties zijn niet langer de vergeten hoekjes van de stad, maar integraal deel van de stad. Het gaat steeds meer over de kwalitatieve eigenschappen van locaties en juist daar is de regio met een te optimistische bril de verkeerde aanbodgerichte eenheidsweg ingeslagen. Daarbij komt dat de MRA geen heldere brede agenda heeft zoals vergelijkbare stedelijke regio's die hebben. De regio scoort dan wel goed in de internationale ranglijsten wat betreft belastingregime, internationale verbindingen en imago, maar schiet tekort wat betreft de regionale en lokale verbindingen, kwaliteit van vestigingslocaties, denken vanuit vestigingsmilieus en internationale positionering.

De algemene verwachting is dat er, zeker in deze regio, op termijn sprake zal zijn van het aantrekken van de vastgoedmarkt als gevolg van economisch herstel. Dit komt in het bijzonder door de aantrekkingskracht van de in de regio liggende economische trekkers als Schiphol, de haven, de Zuid-as, binnenstad Amsterdam, bloemenveiling Aalsmeer, de mediaclusters, zakelijke dienstverlening, etc. De regio behoort nog wel tot de meer geprivilegieerde regio's van Europa.

Het beleid van de gemeenten in de regio kent een sterke "van boven af" redenering. Beleidsmakers hebben, zo blijkt uit onze gesprekken, een voorkeur om vanuit algemene economische wensbeelden (meer of minder economische groei) op Europees niveau, een kwantitatieve voorspelling te doen over de noodzakelijke omvang van bedrijfslocaties in de regio. Dit leidt al jarenlang tot een verkeerde schatting van de behoefte. Wij zetten grote vraagtekens bij de huidige cijfers rond de planning van werkgebieden zoals die aan ons zijn voorgelegd. De ambities zijn te groot en onvoldoende op elkaar afgestemd.

Bij deze tijd hoort een "van onderen op" benadering, waarbij we veel meer vanuit de locaties trachten te begrijpen hoe de behoefte van de gebruikers van die locaties, zich ontwikkelen. Elke locatie heeft zijn eigen bijzondere combinatie van gebruikers, zijn eigen synergie en logica. De onderlinge samenhang van locaties, de gebruikers kijken echt verder dan hun eigen directe omgeving, moet daarbij als uitgangspunt worden genomen. Waardeketens spreiden zich steeds meer over de regio uit, vaak tot ver daarbuiten. Kennis hiervan is onontbeerlijk om de ontwikkeling van de vraag in de toekomst te begrijpen. Er moet inzicht komen in de werkstijlen van (internationale) (kennis) werkers en locatieconcepten die daar op inspelen, zoals bij de woningmarkt allang het geval is. Deze kennis is de eerste stap richting verdieping van de relatie die de verhuurders en ontwikkelaars met

klanten moeten krijgen. Dit moet de basis zijn van het denken over de planning van het toekomstig ruimtegebruik.

In plaats van een uitgebreide behoefte analyse en de ontwikkeling van betere en beduidend minder optimistische behoefte-ramingen heeft de commissie gekozen voor het ontwikkelen van een sturingsmechanisme. Doel is om publieke en private partijen veel beter in staat te stellen te reageren op de veranderingen in de behoefte en om daar waar nodig belemmeringen weg te nemen om tot een meer stabiel marktmechanisme te komen.

5. Gerichte aanpak op basis van locatietekenen

Verschillende krachten zullen de behoefte aan werklocaties in de toekomst bepalen. Tegenover de huidige dalende tendens in de vraag staat dat economische veranderingen, groeiende export, hogere arbeidsparticipatie en vestiging van buitenlandse ondernemingen een verdere toename van de vraag op langere termijn kunnen veroorzaken. Echter, dit betekent niet altijd dat er meer ruimte nodig is. Bestaande locaties kunnen aanmerkelijk intensiever worden benut.

Vastgoed heeft een lange aanlooptijd nodig om gerealiseerd te worden. De korte cycli van vestigings- en investeringsbeslissingen van bedrijven botsen met de lange procedures rond nieuwbouwprocessen. Deze vergen vaak lange tijd in verband ruimtelijke ordening- en milieuprocedures. Het anders en beter inzetten van bestaand vastgoed biedt de mogelijkheid sneller te reageren op het aantrekken van de vraag. Het ruilen van oudbouw voor nieuwbouw en herontwikkeling, mits het kan worden aangepast aan de eisen van de klant, betekent meestal tijdwinst omdat de bestemming al vastligt en de infrastructuur aanwezig is. Het overaanbod kan ook in die zin kansen bieden om snel te reageren op een verbetering van de markt.

Het probleem van het overaanbod is te divers en te omvangrijk om voor alle locaties in de regio een aanpak te bepalen. Dat moeten de gemeenten doen. De commissie stelt voor een kwalificatie van werklocaties te hanteren, die de regio de mogelijkheid biedt per type locatie een aanpak uit te werken, te beproeven en met elkaar te delen. De indeling moet afstappen van de klassieke indeling naar milieucategorieën of de scheiding van functies zoals wonen, bedrijven, kantoren, voorzieningen en logistiek. De nieuwe markt vraagt om een op kwaliteitgerichte indeling. In dit overzicht wordt geen rekening gehouden met de buitencategorieën zoals de Hoogovens en andere milieubelastende categorieën. Deze blijven ondergebracht in wat wij Industriële reservaten noemen.

Als indeling stellen we voor:

- A. Locaties en gebouwen met voldoende potentie en stabiliteit, die zich kunnen aanpassen aan de nieuwe marktsituatie.*
- B. Locaties die een actieve aanpak nodig hebben om een verbetering en aanpassing van het aanbod tot stand te brengen.*
- C. Locaties die met actief beleid geherstructureerd of gedeeltelijk aan de markt onttrokken kunnen worden, door een kwaliteitsverbetering en functieverandering.*
- D. Locaties waar na verdere waardedaling de condities voor sloop en een ingrijpend transformatieproces aanwezig zijn.*

Voorbeeld classificatie locaties:

| | A | B | C | D |
|-----------------------------------|---------------------------------------|---|--|---|
| Voorbeeld | Zuid-as, Schiphol Centrum, | Sloterdijk, | Amstel III | Diemen-Oost |
| Karakteristiek van de uitdagingen | Overcapaciteit | Leegstand en ondermaatse kwaliteit omgeving | Structurele leegstand en incourant aanbod | Leegloop en sterke waarde daling |
| Grondprijs | 400 – 800 | 200 – 450 | 100 – 250 | 50 – 250 |
| Aanpak | Kwaliteitsbewaking | Opwaardering gebouwen en locatie, verbreding van bestemmingen | Functieverandering en opwaardering | Gedeeltelijke sloop en nieuwbouw, introductie van nieuwe functies |
| Gereedschap | Gemeenschappelijk beheer en marketing | Beheerplan en stimulering verbetering. Handhaving | Herverkaveling Flexibilisering van bestemming, tijdelijk gebruik | Handhaving en nieuwe bestemmingen |
| Nieuwbouw | Mogelijk | Neutraal | Na herpositivering | Na herbesteding |

Het gaat hier niet om een (de)kwalificatie van gebieden, maar om de gerichte en efficiënte inzet van kennis en instrumenten voor de stimulering van marktinitiatieven en het beter inspelen op de vraag van gebruikers. De kwalificatie moet vooral werken ter ondersteuning van de gebruikers per locatie en inspelen op hun ambities.

Voor de A categorie stellen we voor dat zoveel mogelijk aan de markt, en met name aan de eigenaren en gebruikers, wordt overgelaten om de kwaliteit van deze locaties verder te ontwikkelen. Dit vergt actief beleid wat betreft het verbeteren van de kwaliteit van de buitenruimte, de uitbreiding van voorzieningen, waarborgen en onderhouden van groen en verduurzaming en nieuwbouw. De overheid heeft als taak een locatie overleg te organiseren en dwingt actief af dat de kwaliteit op orde blijft, ondermeer door een helder handhavingsniveau middels een beheer- en onderhoudsplan. In de ogen van de commissie zijn de huidige beheer- en onderhoudsniveaus op veel locaties van een matige kwaliteit en wordt onvoldoende gebruik gemaakt van het handhavingsinstrument.

Voor de B categorie stellen wij voor dat de gebouwen en de daarin ondergebrachte functies worden aangepast aan de eisen van de tijd. Er vindt nieuwbouw op bescheiden schaal plaats. Dit geldt met name ter vervanging van uit de markt genomen vastgoed. Tevens worden alle maatregelen onder categorie A ook hier uitgevoerd. Per locatie organiseren eigenaren zich (parkmanagement) om tot een afstemming van maatregelen te komen en betrokkenheid te garanderen. De overheid zet een aantal middelen in, die zijn terug te vinden in de gereedschapskist.

Voor categorie C gaan we uit van herstructurering en gedeeltelijke herbestemming van de locatie. Een deel van de functies komen te vervallen en worden verruild voor bijvoorbeeld wonen, winkels, of anderszins. De overheid faciliteert dit proces middels flexibilisering van bestemmingen, toestemming tijdelijk gebruik, duidelijkheid te scheppen, garanties af te geven en investeringen in beheer en onderhoud van het openbaar gebied op peil te houden. Zo is het denkbaar dat voor de categorie C-locaties een actief herverkavelingsbeleid wordt gevoerd. Dit is vergelijkbaar met de herverkavelingsinitiatieven bekend uit de agrarische wereld, waarbij min of meer dwingend een herschikking van het eigendom tot stand wordt gebracht. Met die herschikking wordt een waardesprong gestimuleerd door een betere indeling van publieke ruimtes, betere inrichting van gemeenschappelijke voorzieningen zoals parkeren en groen en leegstand wordt verevend over meerdere partijen. Daar waar nodig worden eigenaren uitgekocht. Bovendien kan na de herschikking het onderhoud beter geregeld worden. Bijlage 2 onderbouwt ons voorstel om in de MRA regio enkele locaties aan te wijzen waar geëxperimenteerd wordt met dit instrument.

Voor de D categorie geldt dat de nadruk ligt op strikte handhaving en het faciliteren van herbestemming c.q. het uit de markt nemen van vastgoed. Op termijn zal middels nieuwe bestemmingsplannen het aanbod worden teruggebracht of ingrijpend gewijzigd. Voor dergelijke locaties zouden we naar een privaat regionaal of liefst nationaal saneringsfonds moeten werken. De markt zal uiteindelijk hier haar kansen pakken. Een actieve rol van de overheid in dit stadium is niet gewenst. Hier zien we vooral kansen voor nieuwe economische ontwikkeling in een menging van functies zoals wonen, groen en andere voorzieningen. Hier liggen belangrijke kansen voor een verduurzaming van het aanbod op termijn.

6. Ontwikkelen van een gereedchapskist

Er zijn vele belemmeringen als het gaat om het herontwikkelen en verbeteren van het huidige aanbod. Dit geldt zeker voor wat betreft het transformeren van overaanbod naar andere functies, zoals van kantoren naar woningen. Het beleid, de organisatie en de instrumenten van de publieke sector en de bedrijfsstrategieën van de private sector zijn nu eenmaal vooral gericht op nieuwbouw. Een lagere en realistische groeiambitie en de herontdekking van de gebruiker als belangrijkste drijfveer voor locatie- en vastgoedontwikkeling vergt een andere aanpak en andere bedrijfsmodellen die meer uitgaan van lange termijn betrokkenheid van beleggers en ontwikkelaars bij het welzijn van een locatie. Dit is vergelijkbaar met de rol van corporaties bij woningbouw. Het betreft enerzijds een verschuiving van groeiplanning naar kwalitatief voorraadbeheer en het betreft anderzijds een omslag van aanbodgedreven planning naar vraaggedreven sturing.

In de korte tijd die de commissie gegund is, was het niet mogelijk om een gereedchapskist voor deze nieuwe uitdaging te vullen. Hier is meer tijd voor nodig en hier denkt de commissie in de toekomst graag over mee. Er zijn echter ook binnen de MRA en OGA in het bijzonder voldoende rapporten voorhanden die voorstellen doen voor het nieuwe gereedschap. We verwijzen ook naar recente adviezen rond de Kantorentop vanuit het Rijk. Het uitgangspunt is het stimuleren van de verbetering van de kwaliteit per locatie en een betere afweging tussen nieuwbouw en herontwikkeling. De gereedchapskist zal, mede op initiatief van de diverse deelnemers aan de commissie, in de loop van de tijd gevuld moeten worden. Tevens zal blijken dat een aantal gereedschappen niet het gewenste effect bereiken en dus weer uit de kist gehaald moeten worden. De commissie raadt aan hierbij veel meer gebruik te maken van ervaringen elders in het land en in het buitenland.

De gereedchapskist kent de volgende indeling:

Handhaving en verbetering kwaliteit werklocaties:

- Bestemmingsruimte bieden voor ondersteunende voorzieningen
- Invoeren kwalitatief door gebruikers gedragen onderhoud- en beheerplan
- Tijdelijk gebruik toestaan
- Investeren in publieke ruimte aan de hand van landschapsplannen
- Verkorte procedures voor verbouwingen
- Flexibiliseren bouwvoorschriften bij functieverandering
- Beloning voor de intensivering van het grondgebruik
- Afdwingen onderhoud, middels erfpachtbepalingen en parkmanagement
- Actieve verbetering en onderhoud openbaar gebied
- Actieve aanpak rotte plekken

Stimuleren herontwikkeling

- Fonds voor herstructurering en verevening op regionaal niveau
- Flexibel grondprijnsbeleid (erfpacht)
- Garantstelling door overheid
- Nieuwe erfpachtmodellen die met waarde stijging meelopen
- Verruiming bestemmingen en negatief in plaats van positief bestemmen
- Aanpassing milieucategorieën
- Langer tijdelijke functies toestaan
- Actieve ondersteuning projectbureaus
- Reële verlaging WOZ-waarde
- Verlaging BTW
- Aanpassing overdrachtsbelastingregime

Vermindering aanbod

- Herverkaveling (zie bijlage)
- Balans vinden op regionale schaal tussen sloop en nieuwbouw
- Ontwikkelingsrechten behouden bij sloop
- Handhaving om verbetering of sloop af te dwingen
- Nieuwe bestemmingsplanmodellen, die meer kwaliteit en minder de bestemming vastleggen
- Fiscale stimulans bij sloop

Deze gereedschapskist kan niet alleen door de regio ingevuld worden. Er zal actief bij het Rijk en Provincie, aansluitend op andere initiatieven, gevraagd moet worden om ruimtelijke ordeningswetgeving, fiscale wetgeving en bouwverordeningregels aan te passen aan de uitdagingen van deze tijd. Dit kan alleen aan de hand van concrete voorbeelden. De regio neemt hierin, met de in de regio actieve marktpartijen, het voortouw.

Waar het nu om gaat is de gereedschapskist in de praktijk te testen en te verbeteren.

Het stimuleren van de verandering kan het beste door met een open vizier de initiatieven van anderen uit de markt, vooral vanuit de gebruikers, positief tegemoet te treden. Wij zien weinig heil in boetes voor leegstand, de pijn is al groot. Afdwingen van het inleveren van oudbouw voor nieuwbouw is een verantwoordelijkheid voor de gemeenten, die moeten in hun beleid blijven monitoren wat het effect van de maatregelen de komende jaren is. Reële doelstellingen zoals leegstand onder de 10%, verbetering van het vestigingsklimaat, verduurzaming van locaties en gebouwen, hogere waardering van gebruikers moeten bepalend zijn voor de toewijzing van bouwvergunningen. Consequente en rechtvaardige handhaving van verbeteringsmaatregelen door de gemeenten, waartoe de huidige regels voldoende mogelijkheden bieden, is cruciaal om ervoor te zorgen dat de pijn van de komende jaren evenredig verdeeld wordt over alle betrokkenen.

Bijlagen

Bijlage 1. Commissieleden en opdrachtformulering

Leden van de Adviescommissie Plabeka

| Rol | Naam | Organisatie | Functie | Type organisatie |
|-------|---------------------|-------------------------------|---|---|
| Voorz | Dhr. Rudy Stroink | TCN | C.O.A.C.H. | Beleggende ontwikkelaar |
| Secr. | Dhr. Cees- Jan Pen | Nicis Institute | Programmameider | Maatschappelijk Topinstituut voor en voor de Steden |
| Lid | Dhr. Ernest Briët | Milieufederatie Noord-Holland | Directeur | Milieufederatie |
| Lid | Dhr. Wim Hafkamp | Nicis Institute | Wetenschappelijk directeur | Maatschappelijk Topinstituut van en voor de Steden |
| Lid | Dhr. Eric Annaert | Colliers | Directeur Makelaardij | Bedrijfsmakelaardij, Beleggingen en Consultancy |
| Lid | Dhr. Cees van Boven | NEPROM | Directeur MAB Development en bestuurslid Neprom | De vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen |
| Lid | Dhr. Hans Copier | IVBN | Directeur INGReal Estate | De vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland |
| Lid | Dhr. Ruud Bergh | Amsterdam Airport Area (AAA) | Directeur | Marketing platform |
| Lid | Dhr. Jos Schut | UPC | Directeur | Eindgebruiker |

Het advies dient zich, vanuit het perspectief van de markt, te richten op de volgende onderwerpen:

- A. *Programmering bedrijventerreinen en kantoorlocaties*
Wat is uw toekomstvisie op kantoren en bedrijventerreinen? Waarin kan de Metropoolregio Amsterdam, als het gaat om de ontwikkeling van kantoren en bedrijventerreinen, onderscheidend zijn ten opzichte van andere Europese metropoolregio's? Welke kansrijke werklocaties onderscheidt u in de Metropoolregio uitgaande van de geformuleerde doelstelling en opgave van de uitvoeringsstrategie en uw toekomstvisie?

- B. *Transformatie van Kantoren*
Toetsen en beoordelen van de voorstellen van de projectgroep Plabeka op het gebied van transformatie van kantoren. Aan u wordt gevraagd om vanuit het perspectief van de markt te beoordelen welke (financiële) instrumenten een bijdrage leveren aan de transformatie van kantoren. Desgewenst kunt u ook zelf instrumenten op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau aandragen.
- C. *Herstructurering van Bedrijventerreinen*
Toetsen en beoordelen van de voorstellen van de projectgroep Plabeka op het gebied van herstructurering van bedrijventerreinen. Aan u wordt gevraagd om vanuit het perspectief van de markt te beoordelen welke (financiële) instrumenten een bijdrage leveren aan de herstructurering van bedrijventerreinen. Desgewenst kunt u ook zelf instrumenten op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau aandragen.
- D. *Organisatie en samenwerking met de markt*
De uitvoeringsstrategie gaat er vanuit dat de opgave voor werklocaties op verschillende niveaus en met verschillende partijen ter hand moet worden genomen. Wat is vanuit uw visie een werkbaar organisatiemodel om samen met markt en overheid te komen tot herstructurering van bedrijventerreinen en transformatie van kantoren? En op welke wijze kan bij de programmering van bedrijventerreinen en kantoorlocaties de expertise van de markt op een goede wijze worden ingebracht?

BIJLAGE 2: Facts and figures Plabeka

Voor kantoren:

Context

- Totale aanbod kantoren bestaand 13,6 miljoen m², waarvan 2,2 miljoen m² leegstaat. Daarbovenop is er nog 3,8 miljoen m² in ontwikkeling:
- Leegstand: 2,2 miljoen m² (17%), aaname 50% daarvan is incurant
- Vraag tot 2040: 3,8 miljoen m², hoogste scenario (GG). Het DT scenario komt uit op 3,5 miljoen m² tot 2040 (116.000 p.j.).
- Verwachte uitbreidingsvraag: 130.000 m² per jaar (GG-scenario). Het DT scenario komt uit op 117.000 m² per jaar.
- Gemiddelde uitbreidingvraag afgelopen jaren was 100.000 m² per jaar.
- Aannee vraag Almere in verband met Schaa sprong is 1,2 miljoen m² kantoren tot 2040 (o.b.v. 100.000 extra banen tot 2030, waarvan een deel is bestemd voor kantoren).
- Aanbod beschikbaar: 1,1 miljoen m² courante leegstand + 4,6 miljoen m² aan plannen = 5,7 miljoen m² tot 2040. Dit is het huidige beeld. Vorige schrapping betrof 3,5 miljoen m² schrappen/fasieren tot na 2030. De nieuwe Uitvoeringsstrategie gaat tot 2040 dus het kan zijn dat een deel van die 3,5 miljoen die is geschrapt weer in planaanbod zit.

De aannames in de behoefte raming zijn:

Huidige leegstand is 2,2 miljoen m². De helft daarvan is waarschijnlijk incurant. Het moet dus de ambitie zijn om die de komende 10 jaar van de markt te nemen (via transformatie). De leegstand is kwantitatief gedetailleerd in beeld.

Daarnaast moeten kantore nvoorraad in gebruik (het vastgoed) worden 'ververst' om weer aan toekomstige wensen van eindgebruikers te voldoen. Deels door nieuwbouw voor uitbreiding (groei werkgelegenheid) en deels door vervangingsvraag (bedrijf verlaat verouderd pand en bouwt nieuw). Van de vervangingsvraag is 20% opgeteld bij de uitbreidingsvraag (bedrijf bouwt nieuw kantoor op andere locatie dan waar hij gevestigd was). Dat vraagt dus om uitbreiding van de bestaande voorraad qua locaties. 80% van de vervangingsvraag is echter een herontwikkelingsopgave. Het bedrijf sloop t zijn oude pand en pleegt op exact dezelfde locatie nieuwbouw. Deze herontwikkelingsopgave is dus niet in de vraag meegenomen

(want geen uitbreiding), maar het is wel essentieel dat deze plaatsvindt! Anders verouderd de voorraad in rap tempo. Deze herontwikkelingsopgave ligt op 4,7 miljoen m² tot 2040 (en is dus zelfs groter dan de uitbreidingsvraag van 3,9 miljoen m²).

Overigens moet ook de 20% vervangingsvraag onttrokken worden aan de voorraad, want de bedrijven verlaten een oud pand en bouwen nieuw op een uitleg locatie. Het achtergebleven pand moet dan dus eigenlijk gesloopt of getransformeerd (= onttrokken) worden. Dat zou je nog als een extra afgeleide opgave kunnen zien bovenop de huidige opgave tot transformatie en herontwikkeling.

Transformatie en herontwikkeling vinden nu nog gering plaats (de laatste jaren gemiddeld 100.000 m² transformatie per jaar). Het herontwikkelingstempo is onbekend. Scherpe monitoring hiervan ontbreekt tot dusverre. Uit huidige manier van Plabeka-monitoring kan dit samenhangende systeem van sloop, nieuwbouw, uitbreiding, transformatie, etc. moeilijk (lees: niet) worden gereconstrueerd.

Opgave

Omvang opgave voor periode 2010-2040:

Minder nieuwbouw: 1,8 miljoen m². Dit is inmiddels geschrappt / tot na 2040 geschoven. Er is dus 3,9 miljoen m² beschikbaar aanbod tot 2040. Deze schrapactie wordt voorgesteld aan de MRA bestuurders april 2011. Het aanbod tot 2040 komt dan neer op 3,9 miljoen m². Vraag en aanbod zijn daarmee in 2040 in evenwicht. Daar bovenop komt er nog een procesvoorstel om nog een enkele honderdduizenden m² aan plannen die nu nog in periode 2010-2020 staan te faseren tot na 2020 (zodat de overprogrammering in de periode 2010-2020 lager uit valt). Daar krijgen de deelregio's waarschijnlijk nog de tijd voor.

Transformatieopgave: ambitie om komende 10 jaar 100.000 m² per jaar uit de markt te nemen. Zo haalt de regio 1,1 miljoen m² die op dit moment incurant is uit de bestaande voorraad. Dit is niet om het tempo van afgelopen jaren door te trekken (dat lijkt misschien zo), maar gebaseerd op de incurante leegstand (inschatting van marktpartijen is dat 50% van huidige leegstand niet meer voldoet aan eisen van de tijd, dat is dus 1,1 miljoen) en het feit dat er afspraken gemaakt worden voor de komende tien jaar (tot 2020). De courante leegstand (dus de andere helft = 1,1 miljoen m²) is bij aanbod opgeteld.

Herontwikkelingsopgave: 4,7 miljoen m². Dit staat hiervoor uitgelegd. Dit is de dreigende veroudering van de bestaande voorraad. Dit leidt tot extra acties en is een stevige indirecte beleidsambitie. De herontwikkelingsopgave (sloop-nieuwbouw op huidige locatie) van 4,7 miljoen staat naast de uitbreidingsopgave van 3,9 miljoen. Deze vraag kan dan deels worden opgevangen in niet efficiënt gebruikte kantoren.

Voor bedrijventerreinen:

Context

- Het totale aanbod aan nieuwe terreinen in de regio is 2.325 ha (voor schrapactie).
- De herstructureringsopgave is ruim 2.000 ha aan revitalisering en herprofilering.
- De vraag tot 2040: 1.800 ha, hoogste scenario (GG). 1.063 ha in DT.
- De verwachte uitbreidingsvraag is 60 ha per jaar (GG-scenario) en 35 ha/j in DT.
- Gemiddelde uitgifte laatste jaren was 40 ha.
- Zowel in GG als DT is er ongeveer 250 ha aan transformatie ('onttrekking van aanbod') opgeteld bij de vraag tot 2040.

Opgave

Omvang opgaven voor periode 2010-2040:

Minder plannen: 500 ha is inmiddels geschraapt / tot na 2040 geschoven. Vraag en aanbod zijn tot 2040 in evenwicht gebracht. Almere-Lelystad hebben nog 65 ha tot na 2040 geschoven. Totaal resultaat schrapactie/doorschuifactie: 522 ha geschraapt, nog 1.803 ha over tot 2040. Met een voorzichtig scenario moet er dus nog 750 ha worden geschraapt.

Herstructurering: (is nog een voorstel): De MRA streeft ernaar om in de periode 2011-2013 tenminste 15 van de meest urgente projecten voor herstructurering te starten. Het streven daarbij is om niet alleen publiek geld hiervoor in te zetten, maar ook private partijen te interesseren voor investeringen in bestaande bedrijventerreinen. De provinciale doelstelling (Noord-Holland) is om in 2011-2013 nog 235 ha in uitvoering te nemen. Naar verwachting zal (net als in het verleden) het grootste deel daarvan in de MRA plaatsvinden. Als we ervan uitgaan dat dit net als in het verleden ca 75% zal zijn, is de totale opgave voor de MRA om in de periode 2011-2013 ca 175 ha aan herstructureringsprojecten ter hand te nemen. De provinciale doelstelling is derhalve om in 2011-2013 nog 235 ha in uitvoering te nemen. Naar verwachting zal (net als in het verleden) het grootste deel daarvan in de MRA plaatsvinden. Als we ervan uitgaan dat dit net als in het verleden ca 75% zal zijn, is de totale opgave voor de MRA om in de periode 2011-2013 ca 175 ha aan herstructureringsprojecten ter hand te nemen. Voor de periode 2011-2013 is in totaal door de provincie Noord-Holland €23 miljoen ter beschikking gesteld dat als subsidie aan gemeenten kan worden uitgekeerd (€10 miljoen HIRB Light, €13 miljoen HIRB-privaat). Normaliter kost 1 ha minimaal €100.000 (light) - 500.000 (zwaar) per ha. Dit komt neer op 100 ha light en omstreeks 30 ha zwaar tegenover een opgave van meer dan

2000 ha. Een intensivering en hoger ambitieniveau lijkt gelet op de duurzaamheidsdoelstellingen in de MRA op zijn plaats.

| Plabeka deelregio | Lichte rev. | Zware | Herpro- | Totaal |
|------------------------|-------------|------------|------------|--------------|
| | | rev. | filering | |
| Amstelland-Meerlanden | 360 | 66 | 9 | 435 |
| Amsterdam | 48 | 289 | 266 | 603 |
| 't Gooi en Vechtstreek | 173 | 20 | 37 | 230 |
| IJmond-Haarlem | 179 | 262 | 68 | 509 |
| Zaanstreek-Waterland | 157 | 65 | 19 | 240 |
| Almere-Lelystad | 35 | 26 | 134 | 195 |
| Totaal MRA | 952 | 728 | 532 | 2.211 |

Er is helaas weinig bekend over het niveau beheer-, onderhoud- en handhavingacties en investeringen ter voorkoming van verloedering. De commissie vraagt extra aandacht voor de grote hoeveelheid nog niet verouderde bestaande terreinen waar de kwaliteit vaak aan de magere kant is.

Aanpak leegstand kantoren met instrument stedelijke herverkaveling

*Prof. dr. Erwin van der Krabben
Radboud Universiteit Nijmegen
Sectie Geografie, Planologie en Milieu
24 maart 2011*

In opdracht van: Adviescommissie Plabeka

1. Aanleiding en achtergrond

De partijen die deelnemen in Plabeka onderzoeken de mogelijkheden om de leegstand van kantoren in het Plabeka-gebied aan te pakken. Naast reeds eerder genomen maatregelen zoals het reduceren van de plancapaciteit worden maatregelen verkend om de leegstand op gebiedsniveau aan te pakken. Een van de mogelijke instrumenten die hierbij zijn genoemd is een strategie gebaseerd op *stedelijke herverkaveling*. De Adviescommissie Plabeka vraagt zich af of stedelijke herverkaveling een effectief instrument kan zijn voor het afdwingen van transformaties van kantoorgebieden. In dit verband heeft de Commissie Plabeka aan de Radboud Universiteit gevraagd een korte notitie op te stellen waarin de mogelijkheden van een dergelijk instrument worden verkend.

Achtereenvolgens ga ik in op de historie van het instrument stedelijke herverkaveling en de werking van het instrument en werk ik in korte business case uit hoe het instrument zou kunnen worden gebruikt voor de transformatie van een kantoreengebied.

2. Stedelijke herverkaveling: historie

Al vanaf de Tweede Wereldoorlog (wederopbouw Rotterdam) worden de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling, naar analogie van de agrarische ruilverkaveling, als instrument voor stedelijke vernieuwing in Nederland verkend. In de jaren tachtig van de vorige eeuw heeft men, met het oog op de stadsvernieuwing, opnieuw onderzocht of een wettelijke regeling stedelijke herverkaveling zou kunnen worden ingevoerd. Dit heeft zelfs geleid tot een Ontwerp wettelijke regeling, maar de wettelijke regeling werd niet ingevoerd, omdat men verwachtte dat het instrument onvoldoende effectief zou zijn.¹ Nadat in de rijksnota Grondbeleid (2001) invoering van het instrument opnieuw aan de orde werd gesteld heeft Akro Consult / OTB, in opdracht van het toenmalige Ministerie van VROM, opnieuw de mogelijkheden verkend.² Dit onderzoek heeft opnieuw niet geleid tot nieuwe wetgeving. Tenslotte heeft nog onlangs het Kadaster, in opdracht van het Atelier van de Rijksbouwmeester, onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van stedelijke herverkaveling. De vraag bij dit onderzoek was of de uitvoeringsprocessen van wettelijke herverkaveling, zoals die in de Wet Inrichting Landelijk Gebied zijn opgenomen, toepasbaar zou zijn in het stedelijk gebied (maar dan in een nieuw op te stellen 'Wet Inrichting Stedelijk Gebied').³ De conclusie van de diverse rapporten is feitelijk dat het mogelijk en zinvol is een dergelijk instrument in te voeren. Overigens zijn er wel vraagtekens bij de mate waarin het instrument ook daadwerkelijk toegepast zou worden en wordt gewezen op de aantasting van de

¹ De Haan (1985) Voorontwerp van wet tot wijziging van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing.

² Van der Putten, De Lint & De Wolff (2004) Onderzoek naar de mogelijkheden van een regeling voor stedelijke herverkaveling, in opdracht van Ministerie van VROM; Hazel, Vaessen, De Wolff (2007) Gemeenschappelijke private stedelijke vernieuwing: een regeling voor samenwerking tussen eigenaren bij vernieuwing en beheer.

³ Kadaster, Directie Rechtszekerheid (Team Projecten en Advies) (2011) Stedelijke herverkaveling met de WILG: Kansrijk (concept-rapportage), in opdracht van Atelier Rijksbouwmeester.

eigendomsrechten van eigenaren (zie verder hieronder). De aanbevelingen zijn echter tot op heden niet door enig Kabinet overgenomen.⁴

Opvallend genoeg maakt men in diverse andere landen (in Europa bijvoorbeeld in Duitsland en Frankrijk, maar ook in diverse Aziatische landen) wel gebruik van stedelijke herverkaveling (Engelstalige term: *urban land readjustment*) in stedelijke transformatieprojecten.⁵ Met name in Duitsland wordt veel gebruikgemaakt van het instrument (*Baulandumlegung*).

3. Stedelijke herverkaveling: hoe werkt het

Stedelijke herverkaveling werkt als volgt. Alle eigenaren in een bepaald gebied dragen hun eigendomsrechten over grond en vastgoed tegen de waarde in het huidige gebruik tijdelijk over aan een (op te richten) gebiedsontwikkelingsmaatschappij, met het oog op de transformatie van het gebied. Indien de gemeente eigenaar is van de openbare ruimte in het gebied, dient zij ook mee te participeren in de gebiedsontwikkelingsmaatschappij. Indien sprake is van een groot aantal eigenaren vertegenwoordigt deze ontwikkelingsmaatschappij de eigenaren; in het geval van een beperkt aantal eigenaren kunnen alle eigenaren participeren in de ontwikkelingsmaatschappij. Indien eigenaren weigeren mee te werken zou, in het geval van een wettelijke regeling, de overdracht wettelijk kunnen worden afgedwongen. De gebiedsontwikkelingsmaatschappij gaat vervolgens aan de slag met de herontwikkeling van het gebied. Na (gedeeltelijke) sloop en herverkaveling krijgen de oorspronkelijke eigenaren weer eigendomsrechten toegewezen, in omvang of waarde gelijk aan hun oorspronkelijke aandeel in het gebied, dan wel worden ze gecompenseerd voor het verlies van hun eigendomsrechten. De gemeente verwerft opnieuw het eigendom van de openbare ruimte. Alle eigenaren profiteren naar rato van de omvang van hun oorspronkelijke eigendom van de waardeverhoging in het gebied, maar dragen ook naar rato van de hun toekomstige waardeverhoging bij aan de kosten van de herontwikkeling.

Stedelijke herverkaveling kan naar mijn mening een aantrekkelijke optie zijn in een gebied waarin sprake is van een gemengde opgave (deel van de panden wordt gesloopt; deel van de panden blijft, na renovatie, gehandhaafd) en waarin het merendeel van de eigenaren in het gebied na transformatie weer terugkeren in het gebied. Belangrijk is dat er een andere financieringsgrondslag ontstaat voor de transformatie. Alle waarde die wordt gecreëerd in het gebied (inclusief de waardeverhoging van de bestaande panden) wordt benut om de kosten van de transformatie te bekostigen. Bij aanvang van het project wordt voor alle eigendommen in het gebied de waarde in het huidige gebruik – die geldt als ‘inbrengwaarde’ – vastgesteld. De waardeverhoging van de grond en het vastgoed kan dan worden gebruikt voor de kosten van de financiering van de transformatieopgave.

Ik merk hierbij op – en dat lijkt me belangrijk in relatie tot onderstaande business case – dat een vorm van stedelijke herverkaveling ook kan worden toegepast zonder dat er sprake is van een wettelijke regeling. De wettelijke regeling is met name bedoeld om stedelijke herverkaveling afdwingbaar te maken (bijvoorbeeld: indien 70% van de eigenaren in het gebied bereid is te participeren in de herverkaveling, dan zou de overige 30% met behulp van een wettelijke regeling gedwongen kunnen worden te participeren). Indien alle eigenaren in het gebied echter bereid zijn te participeren in de herverkaveling kan men de strategie zonder meer toepassen.⁶

⁴ Door de invoering van de grondexploitatiewetgeving wordt / werd de invoering van een wettelijke regeling stedelijke herverkaveling overbodig geacht. Ik merk hierbij op dat de grondexploitatiewetgeving vooral geschikt is om te worden toegepast op uitleglocaties. In het geval van binnenstedelijke herontwikkeling doen zich echter andere problemen voor, samenhangend met onder meer het versnipperd eigendom van grond en vastgoed en problemen met de betaalbaarheid van het plan.

⁵ Van der Krabben & Needham (2009) Stedelijke herverkaveling: Nut en noodzaak van een nieuw instrument voor gemeentelijk grondbeleid. Tijdschrift S&RO (februari).

⁶ In het rapport van Van der Putten e.a. (2004) stelt men dat in een dergelijke situatie overwogen zou kunnen worden om een regeling in te stellen stedelijke herverkaveling aantrekkelijker te maken (bijv. afschaffen van

4. Stedelijke herverkaveling: business case

Op basis van een kort voorgesprek met de heer Cees-Jan Pen (NICIS) heb ik de volgende business case opgesteld:

- Bestaande kantorenlocatie. Zes verschillende eigenaren in het gebied (ieder één pand in eigendom). Vier panden zijn volledig verhuurd, maar dienen op middellange termijn gerenoveerd te worden om de courantheid op langere termijn te garanderen. Twee panden staan leeg en zijn naar verwachting niet meer geschikt voor verhuur. Op termijn is sloop voor deze panden onvermijdelijk.
- Alle eigenaren hebben te kampen met waardeverlies van hun eigendom. Dat waardeverlies is deels 'pand-gebonden' en deels 'gebied-gebonden'. Om die reden zijn alle eigenaren gebaat bij transformatie. Met de transformatie zijn uiteraard sloop-, nieuwbouw- en renovatiekosten gemoeid en tevens kosten van de herinrichting van de openbare ruimte.
- Voor de eigenaren van de panden die gehandhaafd blijven geldt dat men moet investeren in de transformatie van het gebied. Daar staat tegenover dat de waarde van hun bezittingen toeneemt. Voor de eigenaren van de panden die gesloopt worden geldt dat het verlies moet worden genomen op het bestaande eigendom, maar dat er nieuwe waarde ontstaat door de nieuwbouw.
- Besloten wordt tot een transformatieproces waarbij de twee leegstaande panden worden gesloopt en de vier nog verhuurde panden worden opgeknapt. Op de plek van de gesloopte panden wordt nieuwe kantoorruimte ontwikkeld. Bij de sloop/nieuwbouw wordt de kavelindeling gewijzigd (bijvoorbeeld vier kleinere panden op de plek van de twee gesloopte panden).
- Alle eigenaren willen vertegenwoordigd blijven in het gebied en zijn bereid te participeren in een gebiedsontwikkelingsmaatschappij die de stedelijke herverkaveling ter hand neemt. Een wettelijke regeling is dus niet nodig om de herverkaveling mogelijk te maken.
- Nota bene: het punt van de dubbele overdrachtsbelasting (zie voetnoot 6) is hier van belang. Ik ben echter niet goed op de hoogte van de huidige fiscale regelgeving met betrekking tot dit onderwerp. Ik raad aan dit nog zorgvuldig uit te zoeken.

In een dergelijke business case kan stedelijke herverkaveling mogelijk een aantrekkelijk alternatief zijn om een bestaande impasse in een gewenst transformatieproces te doorbreken. Een belangrijk voordeel is dat alle eigenaren in het gebied kosten en opbrengsten van de transformatie delen op basis van een rechtvaardige verdeling. Die verdeling wordt afgeleid van het verschil tussen de nieuwe waarde van hun eigendom en de huidige waarde van hun eigendom. Hoe groter de 'waardesprong' (van 'oud' naar 'nieuw'), des te groter de bijdrage in de kosten van het transformatieproject. De kosten van het transformatieproject bestaan uit de kosten van sloop, de kosten van nieuwbouw van het vastgoed, de kosten van de renovatie van het bestaande vastgoed en de kosten van de herinrichting van de openbare ruimte. Concreet betekent dit dat de eigenaren van de te slopen panden het meeste moeten bijdragen aan de kosten van het transformatieproject. Daar staat tegenover dat zij de grootste waardesprong maken. De eigenaren van de te handhaven panden dragen veel minder bij aan de kosten van het transformatieproject. In de

plicht tot het betalen van dubbele overdrachtsbelasting als vastgoed wordt ingebracht in gebiedsontwikkelingsmaatschappij; subsidieverlening als bijdrage aan de kosten van een gebiedsontwikkelings-maatschappij).

praktijk zal hun bijdrage waarschijnlijk niet hoger liggen dan de kosten van de renovatie van hun pand én een deel van de kosten van de herinrichting van de openbare ruimte. Belangrijk voor het slagen van het project is uiteraard de verhouding tussen de totale transformatiekosten en de totale waarde van alle eigendommen na de transformatie. Stel dat het project budgetneutraal (of met een kleine winstmarge op de gehele ontwikkeling) kan worden uitgevoerd. In dat geval geldt voor de eigenaren van de bestaande panden dat de waardeverhoging van hun pand gelijk is aan de kosten die zij maken voor de renovatie van hun pand en hun aandeel in de kosten van de herinrichting van de openbare ruimte. Voor de eigenaren van de nieuwbouw geldt dat de waarde van hun nieuwe pand gelijk is aan de kosten die zij maken voor de nieuwbouw en hun aandeel in de kosten van de herinrichting van de openbare ruimte. In principe lijkt het me mogelijk dat een dergelijke transformatie, op basis van de voorwaarden van stedelijke herverkaveling, budgetneutraal zou kunnen worden uitgevoerd of wellicht met winst. Dat komt vooral doordat alle eigendommen tegen de waarde in het huidige gebruik worden ingebracht. Daarbij moet men er echter op bedacht zijn dat het verlies – met name door de eigenaren van de te slopen panden - al voorafgaand aan de stedelijke herverkaveling moet worden genomen: inbreng van een pand tegen de waarde in het huidige gebruik betekent waarschijnlijk dat er moet worden afgeboekt. Daar staat tegenover dat de eigenaren er een nieuw (of gerenoveerd), rendabel pand voor terugkrijgen en dat de mogelijke winst in het transformatieproces een (klein) deel van dat verlies compenseert.

5. Tot slot

Stedelijke herverkaveling is geen toverformule. Toepassing van het instrument leidt niet tot lagere kosten, dan wel hogere opbrengsten, in verhouding tot andere vormen van transformatieprojecten. Wél kan een impasse in het transformatieproces worden doorbroken doordat alle waardevermindering wordt 'meegerekend' (inclusief de waardeverhoging van de te handhaven panden), de kosten eerlijk gedeeld worden en de eigenaren gezamenlijk (maar opnieuw wel naar rato) de opbrengsten én het risico (dat de opbrengsten lager uitvallen dan verwacht) delen. Het risico hangt samen met de toekomstige waarde van de panden; het verhuurrisico dient naar mijn mening buiten de constructie te blijven.

Verder hangt een en ander natuurlijk sterk samen met de situatie in het transformatiegebied (die ongetwijfeld zal afwijken van de business case). Voor het welslagen van het project is het tenslotte nog van belang hoe de herverkavelingsgrenzen worden getrokken: idealiter worden alle panden 'meegenomen' die baat hebben bij de transformatie (dat voorkomt dat een deel van de waardevermindering 'weglekt' naar eigenaren buiten het gebied).