

Leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed

Een onderzoek naar leegstand van commercieel en (gemeentelijk)
maatschappelijk vastgoed en oplossingsrichtingen voor de aanpak van
leegstand vanuit de gemeente



Mariëlle Peters

Masterthesis van de opleiding Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Februari, 2014

Masterthesis

Een onderzoek naar leegstand van commercieel en
(gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed en
oplossingsrichtingen voor de aanpak van leegstand
vanuit de gemeente

Mariëlle Peters
S0813435

Masterthesis van de opleiding Planologie
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Dr. T. Stav

Februari 2014

Samenvatting

Leegstand is een veel voorkomend probleem in Nederland. Niet alleen binnen het commercieel vastgoed maar ook binnen het maatschappelijk vastgoed is het een serieus probleem al is het besef hier nog wel minder dan in het commercieel vastgoed.

Dit onderzoek richt zich op leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. De centrale vraag van het onderzoek bedraagt: *Hoe pakken gemeenten de leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed aan en in hoeverre is er een koppeling mogelijk tussen het commerciële en maatschappelijke domein?*

Er is onderzoek gedaan in vijf relatief grote gemeenten in Nederland die allen bezig zijn met de aanpak van leegstand. De gemeenten die zijn onderzocht zijn de gemeente Arnhem, gemeente Hilversum, gemeente Utrecht, gemeente Rotterdam en gemeente Amsterdam.

Als eerst is er onderzoek gedaan naar de grootte van het leegstandsprobleem. Hieruit blijkt dat de leegstand op de kantorenmarkt het grootst is maar ook binnen de winkelruimtemarkt en het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed worden de leegstandsproblemen steeds groter en ontstaat er ook meer besef dat leegstand hier een probleem is. Daarnaast zijn de oorzaken van leegstand aangegeven en deze oorzaken/ontwikkelingen spelen ook een rol bij de koppeling van het commerciële en maatschappelijke domein.

De gemeenten hebben ook een rol (gehad) in het ontstaan van leegstand door onder andere gronduitgifte en daarnaast zijn ze ook een belangrijke actor bij de aanpak van leegstand. Hierbij kan de gemeente verschillende rollen aannemen. Hier past de ontwikkeling van 'government naar governance' goed bij. De gemeente kan kiezen voor een actieve, stimulerende en/of faciliterende rol. De instrumenten die de gemeente kan inzetten bij de aanpak van leegstand kunnen ook verdeeld worden over deze rollen. Per casus is er gekeken welke aanpak de gemeente hanteert, welke instrumenten zij inzet en in welke mate zij deze instrumenten inzet. Hieruit blijkt dat er verschillen zijn in de aanpak die gemeenten hanteren bij het tegengaan van leegstand. Het verschil zit niet zozeer in welke instrumenten er in gezet worden, want vrijwel elk instrument binnen dit onderzoek wordt binnen de casussen ingezet (de leegstandverordening is hierop een uitzondering). Maar het gaat met name om de mate waarin de gemeenten de instrumenten inzetten.

Een gemeente die een hoge mate van inzet heeft ten aanzien van de instrumenten is de gemeente Amsterdam. Zij zetten vrijwel elk instrument in dat voorhanden is, de inzet is hierbij ook te classificeren als in hoge mate. Hier tegenover staat de gemeente Arnhem. Zij zetten ook net als de overige gemeenten een groot scala van instrumenten in alleen is de mate van inzet hierbij nog laag tot gemiddeld te noemen. De aanpak van de gemeente om leegstand aan te pakken is afhankelijk van de situatie en welke rol de gemeente op wil pakken. De verschuiving van 'government naar governance' is zeker zichtbaar alleen is een sterke actieve rol van de gemeente (government) op bepaalde vlakken nog steeds nodig.

Tot slot is er gekeken of er een koppeling mogelijk is tussen het commerciële en maatschappelijke domein. Hieruit blijkt dat er verschillen tussen het commercieel en maatschappelijk vastgoed zijn te onderscheiden maar er ook overeenkomsten zijn tussen deze markten. Er is gekeken welke oorzaken van leegstand invloed hebben op deze koppeling en mengvormen tussen deze domeinen. Hieruit blijkt dat er inderdaad een koppeling mogelijk is tussen deze twee domeinen. Zo is zichtbaar uit de ontwikkelingen dat er steeds meer mengvormen tussen deze twee domeinen voordoen en de verwachting is dat dit ook verder zal toenemen.

Inhoudsopgave

<i>Samenvatting</i>	4
1. Inleiding	8
1.1 Afbakening en doelstelling.....	9
1.2 Vraagstelling en begripsbepaling	9
1.4 Maatschappelijke relevantie	10
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.6 Opbouw van het onderzoek.....	10
2. Het probleem: Leegstand van commercieel en maatschappelijk vastgoed	11
2.1 Leegstand van commercieel vastgoed	11
2.1.1 Kantoorruimte	15
2.1.2 Bedrijfsruimte	18
2.1.3 Winkelruimte	20
2.2 Leegstand van (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed	23
3. Beleidsvorming aanpak leegstand	29
4. Oplossingsrichtingen leegstand	36
4.1 Oplossingsrichtingen commercieel vastgoed	37
4.1.1 Kantoren	43
4.1.2 Bedrijfsruimte	44
4.1.3 Winkels	45
4.1.4 Conclusie.....	47
4.2 Oplossingsrichtingen maatschappelijk vastgoed	47
5. Conceptueel model, operationalisatie en methodologie	53
5.1 Conceptueel model	53
5.2 Operationalisatie.....	55
5.3 Methodologie.....	56
5.3.1 Onderzoeksaanpak	56
5.3.2 Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek	58
6. Casus 1: Gemeente Arnhem	59
6.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed	59
6.2 Oplossingsrichtingen	62
6.3 Conclusie gemeente Arnhem	66

7. Casus 2: Gemeente Hilversum	68
7.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed	68
7.2 Oplossingsrichtingen	72
7.3 Conclusie gemeente Hilversum	77
8. Casus 3: Gemeente Utrecht.....	79
8.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed	79
8.2 Oplossingsrichtingen	82
8.3 Conclusie gemeente Utrecht	87
9. Casus 4: Gemeente Rotterdam.....	89
9.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed	89
9.2 Oplossingsrichtingen	93
9.3 Conclusie gemeente Rotterdam	97
10. Casus 5: Gemeente Amsterdam.....	99
10.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed	99
10.2 Oplossingsrichtingen	102
10.3 Conclusie gemeente Amsterdam	110
11. Koppeling commerciële en maatschappelijke domein	112
12. Conclusie.....	120
Referentielijst	125
Geïnterviewde personen	130

Lijst met figuren

Figuur 1: De ruimtemarkt en de beleggingsmarkt	12
Figuur 2: Veranderingen in het model bij stijging van de vraag	13
Figuur 3: Nieuwbouw, onttrekkingen en leegstand van kantoorruimte	17
Figuur 4: Verdeling kansrijk, kanshebbend en kansarm aanbod	17
Figuur 5: Leegstand in topsegment, middensegment en onderkant	18
Figuur 6: Model leegstand commercieel vastgoed	22
Figuur 7: Definitie maatschappelijk vastgoed	23
Figuur 8: Maatschappelijk vastgoed naar grootte gemeente	24
Figuur 9: Model leegstand maatschappelijk vastgoed	28
Figuur 10: Fasen in het beleidsproces	33
Figuur 11: Ladder voor duurzame verstedelijking	38
Figuur 12: De aanpak van leegstand aan de hand van drie factoren	41
Figuur 13: Window dressing in Lelystad	46
Figuur 14: Oplossingsrichtingen commercieel vastgoed.....	47
Figuur 15: Strategieën voor vastgoedposities	50
Figuur 16: Oplossingsrichtingen (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed	52
Figuur 17: Koppeling leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed	54
Figuur 18: Conceptueel model oplossingsrichtingen	55
Figuur 19: Tabel conclusie casussen.....	56
Figuur 20: Leegstand in de gemeente Arnhem	59
Figuur 21: Onderzoeksgebied Retailscan Arnhem	60
Figuur 22: Leegstand winkelruimte Arnhem in m ²	61
Figuur 23: De mate waarin de gemeente Arnhem zich inzet t.o.v. instrumenten	67
Figuur 24: Leegstand in Hilversum	68
Figuur 25: leegstand/plancapaciteit-index Stec Groep	73
Figuur 26: De mate waarin de gemeente Hilversum zich inzet t.o.v. instrumenten.....	78
Figuur 27: Leegstand Utrecht per kantoorlocatie	79
Figuur 28: Verdeling Vastgoedportefeuille gemeente Utrecht	81
Figuur 29: Verdeling beleidsmatig vastgoed	81
Figuur 30 Ontwikkelingen in Utrechtse kantorenvorraad, m ² verhuurbaar vloeroppervlak	83
Figuur 31: Transformatiekaart Utrecht	84
Figuur 32: De mate waarin de gemeente Utrecht zich inzet t.o.v. instrumenten	88
Figuur 33: Ontwikkelingen onder-/overaanbod	89
Figuur 34: Aanbodkwadrant kantoorruimte	91
Figuur 35: De mate waarin de gemeente Rotterdam zich inzet t.o.v. instrumenten	98
Figuur 36: Winkelleegstand stadsdelen 2011-2013	100
Figuur 37: Kansrijke vs. kansarme transformatieprojecten	104
Figuur 38: De mate waarin de gemeente Amsterdam zich inzet t.o.v. instrumenten	110

1. Inleiding

Nederland bevindt zich een economische crisis. Dit is op veel terreinen merkbaar en zichtbaar. Ook is duidelijk zichtbaar dat het effect heeft op de leegstand van panden. In 2012 stond 15,4% van de kantoren in Nederland leeg (NOS, 2012). Maar de leegstand doet zich niet alleen voor op de kantorenmarkt maar op vrijwel iedere vastgoedmarkt.

Leegstand is een verschijnsel dat steeds vaker voorkomt. Voor de toenemende leegstand zijn verschillende oorzaken aan te dragen waaronder de economische crisis die dit verschijnsel heeft versterkt. Leegstand kan op verschillende gebieden afspelen. Het kan onder andere gaan om winkels, kantoren, bedrijfspanden, woningen en maatschappelijk vastgoed. Een zekere frictieleegstand is normaal en ook nodig voor de doorstroming op de markt. Het probleem is dat in veel gevallen er geen sprake meer is van frictieleegstand maar heeft de leegstand een structureel karakter gekregen. Het 'gezonde' percentage van frictieleegstand kan afwijken op de verschillende (deel)markten. Zo ligt het 'gezonde' percentage voor winkelgebieden op een A-locatie lager dan voor overige winkellocaties.

Ook onder gemeenten bestaat steeds meer de 'sense of urgency' dat er sprake is van structurele leegstand en dat dit aangepakt dient te worden. Zij zijn dan wel niet geheel verantwoordelijk voor de leegstandsproblematiek maar hebben wel de mogelijkheid om leegstand aan te pakken. Structurele leegstand is ongewenst en heeft diverse nadelige effecten voor de leefbaarheid en veiligheid. Zo kan er onder andere verloedering optreden wat als een negatieve spiraal werkt. Daarnaast heeft het ook nadelige financiële gevolgen voor zowel de eigenaren als de gemeente. Eigenaren missen hierdoor huurinkomsten terwijl zij wel kosten hebben aan het pand. Gemeenten lopen door de leegstand WOZ-opbrengsten mis en hebben geen huurinkomsten als zij zelf eigenaar zijn van leegstaande panden.

Om leegstand aan te kunnen pakken is het van belang dat er eerst in kaart gebracht wordt wanneer er sprake is van structurele leegstand en wanneer leegstand problemen oplevert.

De leegstandsproblemen die zich afspelen in het commercieel vastgoed doen zich ook steeds vaker voor in het maatschappelijk vastgoed. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011) geeft in het rapport 'Leegstand te lijf' aan dat de gemeente in veel gevallen de grootste individuele eigenaar van gebouwen is, mede vanwege de maatschappelijke functies die de gemeente vertegenwoordigt. Het is dus van belang dat er een goede gemeentelijke vastgoedstrategie ontwikkeld en gevolgd wordt voor de exploitatie en het beheer van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Verder geven zij aan dat een 'professionele' strategie en management van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed door gemeenten veelal nog niet gehanteerd wordt. Terwijl VNG (2011, p. 27) juist benadrukt dat *"deze strategie ook als leidraad dient voor het voeren van gesprekken met derden over de aanpak van leegstand"*.

Dit onderzoek richt zich op leegstand van commercieel vastgoed en maatschappelijk vastgoed. Onder commercieel vastgoed wordt verstaan kantoren, bedrijfspanden en winkels (niet-woningen). Onder maatschappelijk vastgoed wordt verstaan; gebouwen en/of terreinen met een publieke functie die betrekking hebben op het gebied van sport, welzijn, onderwijs, cultuur, (medische) zorg en maatschappelijke opvang (Bouwstenen, 2013). Bbn Adviseurs heeft in opdracht van Bouwstenen een onderzoek uitgevoerd naar de omvang van maatschappelijk vastgoed. Uit deze verkenning bleek dat het totale oppervlakte van het maatschappelijk vastgoed groter is dan het totale oppervlakte van winkels en kantoren in Nederland. De omvang van het maatschappelijk vastgoed besloeg in 2011 circa 83,5 miljoen m² (Bouwstenen, 2011). Volgens het Kadaster is ongeveer 1/3 van het maatschappelijk vastgoed in handen van de publieke sector waaronder dus gemeenten (Jager & Naus, 2012).

Het onderwerp van deze scriptie is voortgekomen uit een van mijn stage-opdrachten bij de gemeente Zevenaar. Volgens onderzoek van Dtnp (2012) is er in deze gemeente sprake van leegstand, met name op de bedrijventerreinen Tatelaar en Hengelder. Daarnaast staat er redelijk veel maatschappelijk vastgoed leeg of komt leeg te staan in de gemeente. In dit kader heb ik in mijn stageperiode onderzoek gedaan naar leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed in de gemeente Zevenaar.

1.1 Afbakening en doelstelling

Het onderzoek richt zich op de aanpak van leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed door gemeenten. Leegstand kan op verschillende terreinen voorkomen. Om het onderzoek af te bakenen is er voor gekozen te richten op commercieel en maatschappelijk vastgoed. Vanwege de beperkte kennis en inzicht in de leegstand van het maatschappelijk vastgoed is er voor gekozen om dit onderwerp af te bakenen tot het maatschappelijk vastgoed in eigendom van de gemeente. De gemeente is ook een van de grootste eigenaren van maatschappelijk vastgoed.

Wetenschappelijk doel:

Het doel van het onderzoek is inzicht geven in de aanpak van leegstand (van commercieel en gemeentelijk maatschappelijk vastgoed) door de gemeente en het vinden van een koppeling tussen het commerciële en maatschappelijk domein door inzicht te krijgen in de leegstand binnen deze markten en de diverse oplossingsrichtingen (voor de aanpak van leegstand).

1.2 Vraagstelling en begripsbepaling

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe pakken gemeenten de leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed aan en in hoeverre is er een koppeling mogelijk tussen het commerciële en maatschappelijke domein?

Daarnaast zijn er ook deelvragen opgesteld die leiden tot beantwoording van de centrale vraag en het behalen van de doelstellingen. De deelvragen zijn:

- Hoe groot is het leegstandsprobleem en wat zijn de oorzaken van leegstand in het commercieel en maatschappelijk vastgoed?
- Wat is de rol van de gemeente bij de aanpak van leegstand?
- Welke oplossingsrichtingen kunnen er door de gemeente ingezet worden voor de aanpak van leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed?
- Is er een koppeling mogelijk tussen het commerciële en maatschappelijke domein?

Begripsbepaling

Leegstand: "Aangeboden ruimte in opgeleverde gebouwen die op het moment van inventarisatie niet (meer) in gebruik is" (DTZ Zadelhoff, 2012, p. 18).

Frictieleegstand: Leegstand als gevolg van doorstroming op de markt.

Structurele leegstand: "Bestaand aanbod, langer dan drie jaar niet in gebruik bij huurders" (DTZ Zadelhoff, 2012, p. 18).

Commercieel vastgoed: Onder commercieel vastgoed wordt verstaan kantoren, winkels en bedrijfspanden. Met commercieel wordt aangeduid dat het een zakelijke functie betreft (Van Gool, Weisz, & Van Wetten, 1993).

Maatschappelijk vastgoed: Onder maatschappelijk vastgoed wordt verstaan gebouwen en/of terreinen met een publieke functie die betrekking hebben op het gebied van: sport, welzijn, onderwijs, cultuur, (medische) zorg en maatschappelijke opvang (Bouwstenen, 2013).

1.4 Maatschappelijke relevantie

Tegenwoordig is leegstand een veelvoorkomend verschijnsel. Leegstand is in eerste instantie een probleem van de eigenaar maar wanneer dit overgaat op structurele leegstand en nadelige effecten meebrengt voor de maatschappij wordt leegstand ook een maatschappelijk probleem. Gemeenten voelen ook steeds meer de 'sense of urgency' om leegstand aan te pakken.

Ook in de media is er veel aandacht voor leegstand. Zo kopte de NRC Next op 28 februari 2013 '900 voetbalvelden aan lege kantoren' (NRC Next, 2013). Met betrekking tot maatschappelijk vastgoed schrijft het blad Vastgoedmarkt dat de problemen in het publiek vastgoed nu pas naar voren komen (Vastgoedmarkt, 2013). Ook leegstand van het maatschappelijk vastgoed komt steeds meer aan het licht en wordt opgepikt door de media. Echter is hier nog lang niet zoveel aandacht voor als voor het commercieel vastgoed.

Er is in de maatschappij, zowel in de media als in de politiek, veel aandacht voor leegstand. Dit onderzoek richt zich onder andere op de rollen die de gemeente inneemt bij de aanpak van deze leegstandsproblematiek.

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Naast de maatschappelijke relevantie is het onderzoek ook voor de wetenschap relevant. Dit onderzoek richt zich op het commercieel vastgoed en het (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. De literatuur richt zich vaak op of kantoren of bedrijventerreinen of winkels. In dit onderzoek worden deze drie deelmarkten onderzocht onder de verzamelnaam commercieel vastgoed. Mede doordat er meestal niet maar één vorm van leegstand zich voor doet in een gemeente. Daarnaast is er nog relatief weinig onderzoek gedaan naar leegstand van maatschappelijk vastgoed. Uit de grote omvang van maatschappelijk vastgoed, de totale oppervlakte aan maatschappelijk vastgoed is groter dan die van kantoren en winkels bij elkaar in Nederland, blijkt ook dat er veel geld in maatschappelijk vastgoed omgaat (Bouwstenen, 2012). Waardoor het ook vanuit economisch oogpunt van belang is inzicht te krijgen in de problemen en issues die er spelen. Bovendien zoekt dit onderzoek naar een koppeling tussen het commerciële en maatschappelijke domein.

Het doel van het onderzoek is om de kennis te vergroten van hoe gemeenten leegstand van commercieel en gemeentelijk maatschappelijk vastgoed aanpakken en in hoeverre er een koppeling mogelijk is tussen het commerciële en maatschappelijke domein.

1.6 Opbouw van het onderzoek

De eerste hoofdstukken van dit onderzoek omvatten het theoretisch kader. In hoofdstuk 2 wordt als eerst het leegstandsprobleem beschreven en worden de oorzaken van de leegstand toegelicht. Hoofdstuk 2 is opgedeeld in twee paragrafen: leegstand van commercieel vastgoed en leegstand van maatschappelijk vastgoed. Daarna wordt in hoofdstuk 3 de rol van de gemeente bij de aanpak van het leegstandsprobleem besproken. In hoofdstuk 4 worden er oplossingsrichtingen aangedragen en besproken die de gemeente kan aandragen voor de aanpak van leegstand. In hoofdstuk 5 wordt het conceptueel model, de operationalisatie en de methodologie toegelicht. Hierna volgt het empirische gedeelte waarin er in verschillende hoofdstukken wordt ingegaan op de vijf casussen: gemeente Arnhem, gemeente Hilversum, gemeente Utrecht, gemeente Rotterdam en gemeente Amsterdam. In hoofdstuk 11 wordt er ingegaan in hoeverre er een koppeling mogelijk is tussen het commerciële en maatschappelijke domein. Tot slot volgt de conclusie in hoofdstuk 12, waarin er antwoord wordt gegeven op de centrale vraag van het onderzoek.

2. Het probleem: Leegstand van commercieel en maatschappelijk vastgoed

De leegstandsproblematiek kan aangemerkt worden als een ‘wicked problem’ (Bressers & Klok, 2008). Hiermee wordt bedoeld dat het een weerbarstig probleem is waar geen eenduidige oplossing voor is. Het leegstandsprobleem is eigenlijk een symptoom van de problematiek binnen de vastgoedmarkt en heeft veel verschillende vertakkingen.

In dit hoofdstuk wordt er dieper ingegaan op het verschijnsel leegstand. Als eerst zal in paragraaf 2.1 de werking van de vastgoedmarkt toegelicht worden aan de hand van het model van DiPasquale en Wheaton en de vastgoedcyclus. Daarna zal deze paragraaf onderverdeeld worden in subparagrafen waarin de leegstand van kantoren, bedrijfsruimten en winkelruimten worden uitgediept. In paragraaf 2.2 zal er dieper ingegaan worden op leegstand van (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed.

Zoals in de inleiding al is aangegeven is een zekere vorm van leegstand acceptabel en zelfs nodig voor de doorstroming op de markt. Hier spreken we van frictieleegstand. Leegstand wordt pas problematisch wanneer er sprake is van structurele leegstand. De leegstand is dan niet meer alleen een probleem van de eigenaren maar wordt dan ook een maatschappelijk probleem. Zo heeft leegstand onder andere een negatief effect op de leefomgeving en veiligheid en is het een verspilling van schaarse grond en zorgt het voor een structurele financiële schadepost voor eigenaren. Daarnaast heeft leegstand ook een nadelig effect op de concurrentiepositie, het vestigings- en het investeringsklimaat van een gemeente.

2.1 Leegstand van commercieel vastgoed

In deze paragraaf wordt er dieper ingegaan op leegstand van commercieel vastgoed. Onder commercieel vastgoed wordt in dit onderzoek verstaan niet-woningen en niet-maatschappelijk. Commercieel vastgoed houdt in *“dat het vastgoed voor de vrije markt wordt ontwikkeld en verhuurd, in tegenstelling tot vastgoed dat voor eigen gebruik wordt gerealiseerd”* (Maas & Pleunis, 2006, p. 93). Daarnaast wordt er aangegeven dat met commercieel veelal ook de activiteiten die plaatsvinden in het gebouw worden bedoeld. Ook Van Gool, Weisz en Van Wetten (1993) geven aan dat met commercieel wordt aangeduid dat het een zakelijke functie betreft. Het gaat dan niet meer over woningen, maar over kantoren, bedrijfspanden en winkels. Dit is ook de definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt.

Model DiPasquale en Wheaton en de vastgoedcyclus

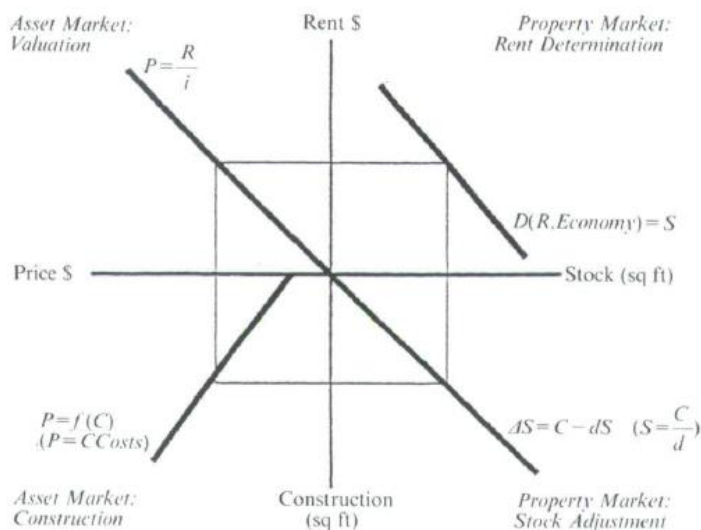
Als eerst is het van belang dat men weet hoe de markt van commercieel vastgoed werkt. Dit zal uitgelegd worden aan de hand van het analytisch model van DiPasquale en Wheaton en de vastgoedcyclus.

DiPasquale en Wheaton (1992) hebben onderzoek gedaan naar de vastgoedmarkt. Zij hebben een analytisch kader ontwikkeld dat onderscheid maakt tussen de beleggingsmarkt (asset market) en de ruimtemarkt (property market). Verder hebben zij gekeken hoe vastgoed wordt beïnvloed door de (macro)economie, financiële markten, effecten van de huurprijzen, prijzen van vermogen en de bouw en voorraad van vastgoed. Het model laat zien hoe deelmarkten met elkaar verbonden zijn en is toepasbaar op al het commerciële vastgoed. Er wordt dus onderscheid gemaakt tussen de markt voor de ruimte van vastgoed (de ruimtemarkt) en de markt voor vastgoed bezit (de beleggingsmarkt). Deze verdeling wordt het meest duidelijk als de eigenaren van het vastgoed en de gebruikers verschillend zijn. In het geval dat de eigenaar tevens de gebruiker is dan is het model nog steeds

bruikbaar al zal er dan geen sprake zijn van een scheiding tussen een ruimte- en een beleggingsmarkt.

De markt werkt in principe zoals elke (kapitaal)markt. Bij het toenemen van de vraag stijgen de prijzen en bij het toenemen van het aanbod dalen de prijzen. Bij het toenemen van de vraag zal het nieuwe aanbod toenemen waarna de vraag en dus de prijzen weer dalen. Bij vastgoed hangt de vraag af van de vraag van de gebruikers. De huurprijzen worden bepaald in de ruimtemarkt en niet in de beleggingsmarkt. Het aanbod van ruimte wordt wel weer bepaald door de beleggingsmarkt. Terwijl de vraag naar ruimte onder andere afhangt van de huurprijzen en economische omstandigheden. Het is de taak van de markt om een huurprijs vast te stellen waarin de vraag gelijk is aan het aanbod (DiPasquale & Wheaton, 1992). Het verband tussen de ruimtemarkt en de beleggingsmarkt kan uitgelegd worden aan de hand van de huurprijzen en de bouwsector. Ten eerste worden de huurprijzen bepaald in de ruimtemarkt. Deze staan weer centraal in het bepalen van de vraag naar vastgoed. Ten tweede is er een verband tussen de ruimtemarkt en de beleggingsmarkt door de bouwsector. Wanneer de bouw toeneemt en dus het aanbod van vastgoed toeneemt dan dalen de prijzen op de beleggingsmarkt en de huurprijzen in de ruimtemarkt.

In Figuur 1 is het analytisch kader van DiPasquale en Wheaton (1992) weergegeven die het verband aangeeft tussen de ruimtemarkt (property market) en de beleggingsmarkt (asset market).



Figuur 1: De ruimtemarkt en de beleggingsmarkt (Bron: DiPasquale & Wheaton, 1992, p. 188)

Als eerst wordt in het eerste kwadrant de huurprijsbepaling in de ruimtemarkt behandeld. D staat voor de vraag naar ruimte (demand), S staat voor het aanbod (supply), R staat voor de huurprijzen (rents) en $Economy$ voor de economische omstandigheden. Als er sprake is van een evenwicht is de vraag naar ruimte (D) gelijk aan het aanbod van ruimte (S).

De taxatie van de prijzen van vastgoed (P) op de beleggingsmarkt hangen mede af van de kapitalisatiefactor (i). De kapitalisatiefactor van vastgoedbeleggingen staat voor het rendement dat beleggers eisen. Om te komen tot de kapitalisatiefactor wordt er gekeken naar het rentetarief op de lange termijn, de verwachte groei van de huurprijzen, de risico's die verbonden zijn met de inkomsten van huren en de belastingen op vastgoed. De prijs van vastgoed (P) komt tot stand door de huurprijzen (R) te gebruiken die tot stand kwam in het vorige kwadrant en deze te delen door de kapitalisatiefactor (i).

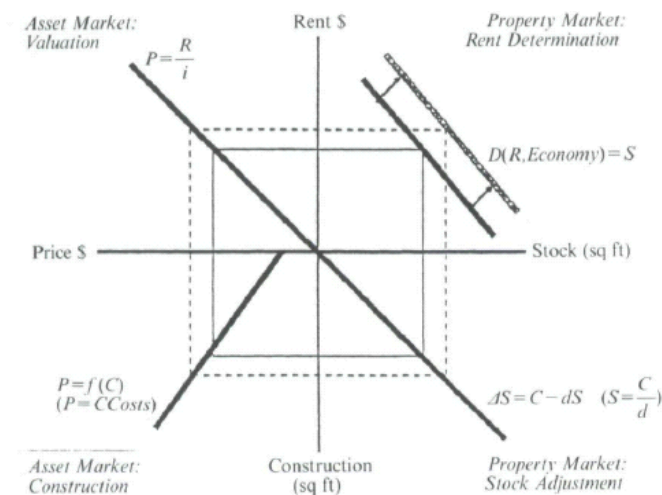
In het volgende kwadrant van de beleggingsmarkt wordt de nieuwbouw van vastgoed bepaald. Dit hangt weer af van de prijs (P) die bepaald is in het tweede kwadrant. $f(C)$ staat hiervoor de vervangingskosten en C Cost voor de ontwikkelkosten. Wanneer de kosten voor

het vervangen van bestaand vastgoed lager ligt dan de kosten voor nieuwbouw dan zal er voor vervanging van het bestaande vastgoed gekozen worden. Er wordt in het model aangenomen dat hoe groter het gebouw is hoe hoger de kosten zullen zijn.

Tot slot wordt in het vierde kwadrant de aanpassingen aan de voorraad weergegeven. De verandering in de voorraad (ΔS) is gelijk aan het nieuw gebouwde vastgoed (C) min de onttrekkingen van de voorraad (dS). In een situatie waarbij de vraag niet verandert zal ΔS gelijk zijn aan nul. En zal dus het aantal nieuwbouw en het aantal onttrekkingen van vastgoed gelijk zijn aan elkaar.

Wanneer het aanbod in het eerste en vierde kwadrant gelijk is dan wordt er gesproken van een evenwicht tussen de ruimtemarkt en de beleggingsmarkt. Mocht er geen sprake zijn van een evenwicht dan zullen de huurprijzen, prijzen en bouwontwikkeling zich moeten aanpassen om weer tot een evenwicht te komen.

Veranderingen in de (macro)economie of financiële veranderingen hebben invloed op de vastgoedmarkt. Om veranderingen in het model te illustreren wordt als voorbeeld genomen wat de invloed is van het toenemen van de vraag door veranderingen in de (macro)economie op het model. Deze verandering heeft invloed op het gehele model. Bij een toenemende vraag stijgen de huurprijzen, wat weer de prijzen beïnvloedt in het tweede kwadrant. Dit zorgt weer voor een groter aandeel nieuwbouw wat tot slot het aanbod van de ruimte vergroot. In Figuur 2 is deze verandering weergegeven en is te zien dat er weer een nieuw evenwicht ontstaat.



Figuur 2: Veranderingen in het model bij stijging van de vraag (Bron: DiPasquale & Wheaton, 1992, p. 191)

Zuidema en van Elp (2010b) geven aan dat in dit model nog geen leegstand is opgenomen. Colwell (2002) heeft dit model aangepast en onder andere verwachtingen en leegstand als variabele ingevoegd. Hij onderscheidt twee componenten binnen de vraag naar leegstand. Er is een transactiecomponent waarbij het gaat om natuurlijke leegstand en er is sprake van het speculatieve component. Dit component zorgt voor leegstandfluctuaties naast natuurlijke leegstand. De speculatieve vraag hangt positief samen met de huurprijs. Dit houdt in dat hoe hoger de huurprijs is hoe aantrekkelijker het voor de belegger is te speculeren met lege panden (Colwell, 2002; Zuidema & Van Elp, 2010b). Het is lastig om leegstand toe te passen in het tweede kwadrant binnen de huurprijs (R) en prijs (P). Als mogelijkheid om leegstand toe te passen in het model noemt Colwell het vinden van effectieve huurprijzen.

“Effective rent will be the rent that would produce the same revenue if the rent on occupied units were to be spread across all units, occupied and vacant. Effective rent is not used here to account for back-end loaded leases, it is only used to deal with vacancies” (Colwell, 2002, p. 34).

Colwell geeft zelf al aan dat het meenemen van verwachtingen en leegstand in het model interessant is voor het model van DiPasquale en Wheaton maar dat het waarschijnlijk weinig effect heeft op het aanpassingsproces.

Fluctuaties in de vastgoedmarkt zijn geen raar verschijnsel. In de vastgoedmarkt doen zich golfbewegingen voor, de zogeheten vastgoedcyclus. Van Gool, Weisz en Van Wetten (1993) noemen verschillende oorzaken voor deze cyclus. Als eerste geldt dat de voorbereidingsprocedure en bouwtijd van gebouwen veelal lang duurt. Hierdoor komt het dat de aanbodkant zeer inelastisch is en het aanbod zich niet snel kan aanpassen aan veranderingen in de vraag.

Als tweede wordt genoemd dat er onvoldoende marktinformatie beschikbaar is over de toekomstige vraag en aanbod. Hierdoor houdt men rekening met de huidige situatie en wordt er te lang door gegaan met het ontwikkelen van vastgoed. Ook kan er sprake zijn van een mismatch van het type vastgoed dat ontwikkeld wordt. Bijvoorbeeld kantoren met een traditionele indeling die ingehaald worden door de vraag naar kantoren geschikt voor 'het nieuwe werken'.

Ten derde hebben economische schommelingen en vertragingen invloed op de vastgoedmarkt. Veranderingen in de economische situatie hebben invloed op de werkgelegenheid wat weer invloed heeft op de vraag naar vastgoed. Nieuwbouw neemt vooral toe wanneer de economische conjunctuur aantrekt en de werkgelegenheid toeneemt. Daarnaast kan een lage rente zorgen voor speculatieve bouw. Van speculatieve bouw wordt gesproken wanneer er nieuwbouwprojecten ontwikkeld worden terwijl er geen- of beperkt huurders bekend zijn (ook wel op risico bouwen genoemd). Tegen de tijd dat deze bouw voltooid is kan de vraag naar kantoren alweer zijn gedaald waardoor er aanbod op de markt komt waar helemaal geen vraag naar is.

Als vierde oorzaak worden marktimperfecties genoemd. Marktimperfecties komen vaak voor bij vastgoed aangezien vastgoed een heterogeen goed is, waarbij vaak sprake is van een markt met onvolledige informatie en hoge transactiekosten. Door marktimperfecties kan het voorkomen dat de prijzen nog stijgen terwijl er sprake is van overschot. De prijzen komen dan niet tot stand tussen de verhouding tussen vraag en aanbod. Want in dit geval stijgen de prijzen terwijl er geen tekort aan aanbod is.

Deze cyclus geldt voor de gehele vastgoedmarkt. Maar in de kantorenmarkt is deze cyclus het meest zichtbaar. Dat er zich golfbewegingen voordoen in de vastgoedmarkt wil niet zeggen dat het probleem van leegstand zichzelf altijd oplost.

Economische crisis

De economische crisis wordt veelal aangedragen als de veroorzaker van de problemen in de vastgoedmarkt. Zoals net is toegelicht hebben economische schommelingen inderdaad invloed op de vraag en het aanbod van vastgoed. Maar dit wil niet zeggen dat de leegstandsproblematiek helemaal toegeschoven kan worden op de economische crisis. Janssen-Jansen (2013), universitair hoofddocent Planologie aan de UvA, geeft in een artikel in de NRC aan dat de crisis veel al wordt gezien als de veroorzaker van leegstand. Terwijl al voor de crisis er signalen waren dat de vastgoedmarkten helemaal niet zo gezond waren. Maar dit werd toentertijd vrijwel door iedereen genegeerd.

De gevolgen van de economische crisis kan wel als een van de oorzaken aangemerkt worden maar het is niet de enige oorzaak. De economische crisis heeft de problematiek op de vastgoedmarkten wel (eerder) aan het licht gebracht.

De verwachting is echter dat het einde van de economische crisis niet het einde van de leegstandsproblematiek betekent. Er spelen nog veel meer oorzaken die voor veranderingen hebben gezorgd op de vastgoedmarkten.

Bevolkingsdaling

De prognose is dat in 2025 60% van de gemeenten minder inwoners heeft dan nu het geval is (Rijksoverheid, 2013). Een aantal regio's in Nederland heeft nu al sterk met bevolkingsdaling te maken, de zogeheten krimpgebieden zoals Zuid-Limburg en Zeeland. Maar ook veel andere regio's en gemeenten zullen te maken krijgen met bevolkingsdaling. Simpel gezegd ontstaat bevolkingsdaling doordat er sprake is van ontgroening en vergrijzing (Hospers, 2010). Krimp doet zich (nog) met name voor in perifere gebieden doordat hier ook veel jongeren vertrekken naar de stad. Niet alleen krimpen deze gebieden, de samenstelling van de bevolking verandert hierdoor ook. Bevolkingsdaling is een verschijnsel dat invloed heeft op vrijwel alle vastgoedmarkten waardoor weer leegstand kan ontstaan. Zowel de afzetmarkt van producten en diensten is hierdoor lager maar ook het aantal potentiële werknemers en gebruikers. Hierdoor zal de vraag naar vastgoed (verder) dalen waardoor leegstand kan optreden.

2.1.1 Kantoorruimte

Op de kantorenmarkt is de leegstandproblematiek het grootst. DTZ Zadelhoff (2011) constateert dat er een mismatch is tussen de vraag naar kantoren en het aanbod van kantoren. Zo bestond de voorraad kantoorruimte in 2011 uit 47 miljoen m² en stond daarvan 13,9% leeg, wat neer komt op ruim 6,5 miljoen m². Daarnaast bestaat er nog 'verborgen leegstand'. Het gaat hier om leegstaande ruimten die wel verhuurd worden en dus niet worden aangeboden op de markt. In het daaropvolgend rapport uit 2012 meldde DTZ Zadelhoff dat het aanbod van kantoorruimte was opgelopen naar ruim 48 miljoen m² waarvan 7,6 miljoen m² (15,8 %) leeg stond (DTZ Zadelhoff, 2012). Medio 2013 kent Nederland een leegstandspercentage van 14,7 % (DTZ Zadelhoff, 2013). Bij een 'gezonde markt' wordt er uitgegaan van een leegstand van 4 à 5 % en plaatselijk kan dit percentage oplopen tot 8 % (Zuidema & Van Elp, 2010a). Het gaat hier dan om frictieleegstand. Het leegstandspercentage op de kantorenmarkt ligt dus veel hoger dan het frictiepercentage dat gezond geacht wordt.

De Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland heeft verschillende knelpunten gesignaleerd op de kantorenmarkt. Als eerste noemen zij de hoge structurele leegstand die de markt kent. Verder noemen zij dat er te veel vierkante meters kantoorruimte zijn op te veel plekken en er onvoldoende beleid en afstemming is. Daarnaast is er sprake van een dalende vraag op de lange termijn. Tot slot geven zij aan dat er te veel plannen zijn op 'slechte' locaties (IVBAN, 2010).

Varkenscyclus

In paragraaf 2.1 werd al gesproken van de vastgoedcyclus. Verschillende bronnen waaronder het CPB (2012) spreken in de kantorenmarkt van een varkenscyclus waarin perioden van overaanbod en schaarste elkaar afwisselen. De krant Trouw kopte in 2001 al "Varkenscyclus op markt van kantoren: na euforie dreigt leegstand". De Vereniging voor Projectontwikkelaars, NVB, zag toen al problemen in de ontwikkelingen van de kantorenmarkt (Trouw, 2001). Dit komt mede doordat de werkgelegenheid invloed heeft op de vraag naar kantoorruimte. Deze ontwikkelingen in de werkgelegenheid hangen weer af van demografische en economische ontwikkelingen (Zuidema & Van Elp, 2010a). Wanneer er veel vraag is naar kantoorruimte dan stijgen de huurprijzen en wordt er nieuwe kantoorruimte ontwikkeld. Doordat de vraag naar kantoren veelal pas reageert bij economisch hoogtij en het enige tijd kost voor er concrete plannen zijn om te verhuizen, duurt het een tijdje voordat de projectontwikkelaars hier op inspelen. In veel gevallen is de economische conjunctuur al weer veranderd als de kantoorruimte daadwerkelijk is ontwikkeld en ontstaat er overaanbod. Ook wordt er door ontwikkelaars deels speculatief

gebouwd. Wat betekent dat er gebouwd wordt naar een verwachte vraag zonder dat er op dat moment al een huurder voor het pand is.

Vraag en aanbod

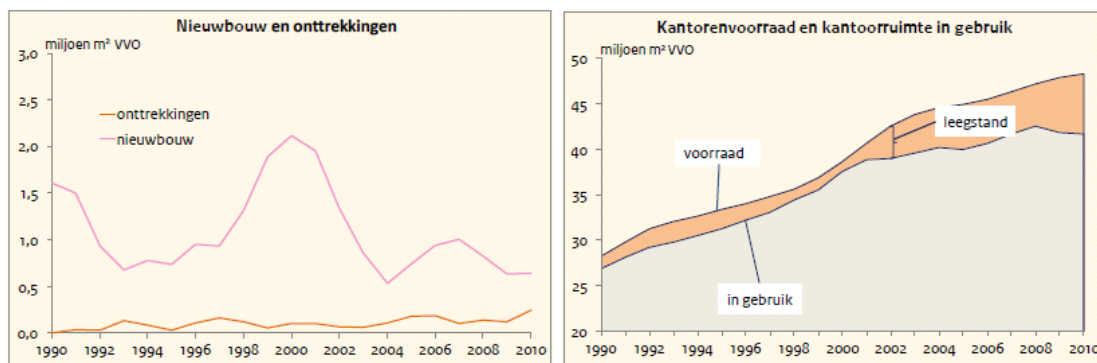
Bij de uitleg van de varkenscyclus in de kantorenmarkt zijn vraag en aanbod kort besproken. Nu zal er dieper worden ingegaan op de vraag en aanbod van en naar kantoren en waardoor overaanbod en dus de leegstand ontstaat.

Volgens Van Gool, Weisz en Van Wetten (1993) hangt de vraag naar te huren kantoorruimte af van verschillende factoren. Deze factoren gelden niet alleen voor te huren kantoorruimte maar zullen ook grotendeels gelijk zijn voor vraag naar kantoren in de koopsector. De belangrijkste factoren die zij noemen zijn: *“De (lokale) economische ontwikkeling (werkgelegenheid), de aard van de lokale bedrijvigheid, sociale en technische ontwikkelingen, de huur- en prijsniveaus en huursystemen en de aantrekkelijkheid van het marktgebied waarin de vraag wordt uitgeoefend”* (Van Gool, Weisz, & Van Wetten, 1993, p. 30).

Zoals eerder is aangegeven kent de kantorenmarkt veel leegstand. Jarenlang zat er een groei in de vraag naar kantoren. Rond 2001 is de vraag naar kantoren gaan stabiliseren. Daarnaast treden er enkele trends op die de vraag naar kantoren verminderen (CPB, 2012). De eerste trend die speelt is de verwachte daling van de werkgelegenheid. Doordat er is uitgegaan van bovengemiddelde groei voor de economie en werkgelegenheid heeft het aanbod hier niet op in gespeeld en nam het aanbod verder toe met leegstand tot gevolg. De tweede trend die speelt is de verwachte daling van het kantoorgebruik per werkende. Door trends als ‘het nieuwe werken’ zal het gebruikersoppervlakte per werknemer dalen. Steeds meer bedrijven zijn niet meer gebonden aan plaats en tijd en kiezen voor flexibele werkplekken. Hierbij worden werkplekken door meerdere werknemers gedeeld. Dit is mogelijk doordat men bijvoorbeeld enkele dagen thuis werkt. Het is nog niet bekend in wel mate deze trends doorzetten, aangezien ‘het nieuwe werken’ (nog) niet voor iedere sector haalbaar is. Het betreft volgens het CPB aannames en vooruitzichten. De vraag naar kantoren hangt ook af van het type gebruiker, die elk zijn eigen eisen en wensen heeft. DTZ Zadelhoff (2013) onderscheidt zes typen gebruikers: De Zakelijken, de Creatieven, de 9 tot 5-ers, de Netwerkers, de Bestuurders en de Verkopers.

Het aanbod van te huren kantoorruimte wordt onder andere bepaald door de economische en financiële situatie, de beschikbaarheid van bouwlocaties en politieke en juridische factoren (Van Gool, Weisz, & Van Wetten, 1993). Zo zullen projectontwikkelaars en beleggers instappen als ze denken dat het voor hun rendabel genoeg is. Daarnaast moet het ook mogelijk zijn de projectontwikkeling te financieren. Ten gevolge van de crisis is het erg moeilijk om een financiering te krijgen bij een bank. Het geografische aspect speelt ook een rol. Voor de (nieuw)bouw van kantoren is het wel noodzakelijk dat er bouwlocaties beschikbaar zijn. Hier speelt het ruimtelijke ordeningsbeleid van achtereenvolgens rijksoverheid, provincie en gemeente een rol. Ook politieke/juridische factoren beïnvloeden de aanbodkant. Hierbij kan gedacht worden aan het toekennen van bouwvergunningen en het aanwijzen van kantorenlocaties bij stations of snelwegen.

Maar er is bij de aanbodzijde niet alleen sprake van toevoeging ook kan er onttrekking van kantoren plaatsvinden. In Figuur 3 is te zien dat dit (helaas) nog weinig gebeurt. Het aantal onttrekkingen van kantoorruimte is laag vergeleken met de nieuwbouw aan kantoren. In combinatie met een afnemende vraag zorgt dit voor oplopende leegstand. In Figuur 3 is te zien dat de leegstand vanaf 2002 sterk is toegenomen.



Figuur 3: Nieuwbouw, onttrekkingen en leegstand van kantoorruimte (Bron: CPB, 2012, p.16)

Overaanbod ontstaat ook doordat er concurrentie tussen gemeenten plaats vindt op de gronduitgifte voor kantoorlocaties. Vestiging van kantoren betekent grondverkoop en werkgelegenheid voor de gemeente, wat zorgt als een stimulans voor de lokale economie (Zuidema & Van Elp, 2010a). Gemeenten zullen geneigd zijn meer grond uit te geven voor kantoorlocaties aangezien dit hoge grondopbrengsten oplevert voor de gemeente. Hierdoor ontstaat concurrentie tussen gemeenten en ontstaat overaanbod van kantoren. Om dit te voorkomen is beleid op (boven)regionaal niveau noodzakelijk. Dit is nodig vanwege het 'prisoners dilemma' dat anders ontstaat. Wanneer een gemeente besluit geen/weinig grond meer uit te geven voor kantoorlocaties dan zal een andere nabijgelegen gemeente hierop inspelen en daar juist wel grond voor kantoorlocaties aanbieden.

Een andere oorzaak is dat de kantorenmarkt een beleggingsmarkt is (Van Gool, Weisz, & Van Wetten, 1993). Bij verwachte huur- /waardestijgingen zullen meer beleggers geïnteresseerd zijn te investeren in vastgoed waardoor overaanbod van kantoren kan ontstaan.

DTZ Zadelhoff (2012) maakt onderscheid tussen drie soorten bestaand aanbod van kantoren: kansrijk, kanshebbend en kansarm vastgoed. Bij deze driedeling is er gekeken naar de aantrekkelijkheid van de locatie en het gebouw. Hiernaast wordt er ook gekeken naar de duur dat een kantoor wordt aangeboden op de markt. In Figuur 4 is te zien wanneer een kantoor onder de noemer kansrijk, kanshebbend of kansarm valt, hiervoor zijn er enkele kenmerken opgesteld.

Kansrijk aanbod	Kanshebbend aanbod	Kansarm aanbod
nabij grote stations gelegen	goede locatie	structureel aanbod (drie jaar of langer)
voorzieningen aanwezig	zichtbaarheid/status minder belangrijk	geen/minimaal onderscheidend vermogen
het concurrerend aanbod is beperkt	wel concurrerend aanbod	standaardontwerp kantoren
huurprijzen niet (structureel) onder druk	huurprijzen onder druk	huurprijzen onder druk
aantrekkelijke architectuur	mogelijkheid alternatieve aanwendbaarheid	locatie kent eenzijdige aanwendbaarheid
functie complementair aan omgeving	upgrade gebouw/goede verhouding prijs en kwaliteit	grote oppervlaktes
passende parkeernorm		voornamelijk bouwperiode 1980-2000

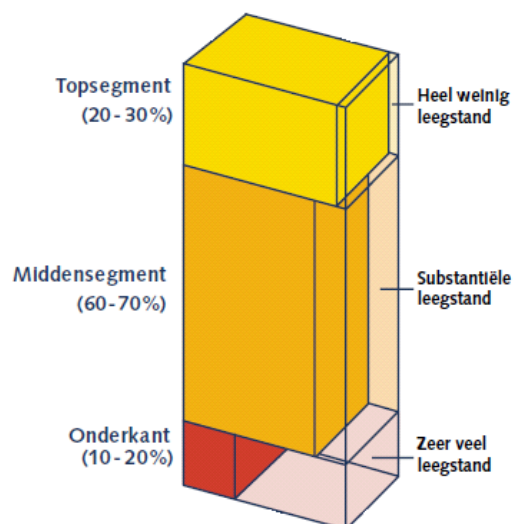
Figuur 4: Verdeling kansrijk, kanshebbend en kansarm aanbod (Bron: DTZ Zadelhoff 2012, p. 5)

De oorzaken die leegstand veroorzaken spelen zich niet op een kant van de markt af. Het betreft zowel oorzaken van de vraagzijde als van de aanbodzijde. Trends en ontwikkelingen

die zich voordoen hebben invloed op de leegstand in de kantorenmarkt. Er wordt getracht steeds efficiënter gebruik te maken van de ruimte door onder andere 'het nieuwe werken'. Hierdoor is de vraag naar kantoren afgenomen, terwijl de nieuwbouwproductie op hetzelfde (hoge) niveau is gebleven. Voorheen was er ook sprake van leegstand maar deze loste zich vaak vanzelf op wanneer de werkgelegenheid weer toenam. Aangezien de kantoorbehoefte veranderd is en de verwachting is dat vanwege demografische factoren de werkgelegenheid weinig tot geen groei meer zal doormaken zal de leegstand niet vanuit de vraagkant opgelost worden (Zuidema & van Elp, 2010b). Daarnaast zijn er ook nog te weinig onttrekkingen in de kantorenvorraad om de leegstand vanuit de aanbodkant op te lossen.

Er is sprake van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. De wensen en eisen van gebruikers zijn veranderd waardoor de vraag niet meer aansluit op het huidige aanbod. Hier gaat het met name om het kansarme aanbod dat niet meer aansluit op de huidige wensen en eisen, waardoor deze panden incurant worden. Dit betekent dat deze panden niet gewild en onverkoopbaar zijn en er dus structurele leegstand ontstaat.

In Figuur 5 is duidelijk te zien dat er niet in de gehele kantorenmarkt sprake is van problematische leegstand. Het percentage leegstand hangt af van het segment waarin de kantoren zich bevinden. Zo is te zien dat het topsegment heel weinig leegstand kent, terwijl er in de onderkant van de markt juist erg veel leegstand is. Dit betreffen vaak de incurante panden waar structurele leegstand optreedt.



Figuur 5: Leegstand in topsegment, middensegment en onderkant (Bron: IVBAN, 2010, p. 6).

Naast de waarneembare leegstand is er ook sprake van verborgen leegstand. Zo kan het voorkomen dat bedrijven in een kantoorlocatie zitten waarbij zij niet meer de gehele ruimte benutten maar doordat de huurcontracten nog wel doorlopen, deze ruimte nog wel wordt aangemerkt als in 'gebruik'. Hier is er dan sprake van verborgen leegstand.

2.1.2 Bedrijfsruimte

Op bedrijventerreinen is de situatie minder problematisch dan op de kantorenmarkt. Op bedrijventerreinen speelt de problematiek van leegstand niet bij iedere regio of gemeente. Er zijn regio's waar de vraag het aanbod overstijgt, er is hier sprake van een tekort aan ruimten voor bedrijven. Maar er zijn ook regio's die wel te maken hebben met een overschot wat leidt tot leegstand en verval (Rijksoverheid, 2013). Voor bedrijfsruimten wordt meestal 4 à 6 procent als een 'gezond' leegstandspercentage gehanteerd (Gemeente Hilversum & STEC Groep, 2011).

De Kruif (2010) geeft aan dat leegstand veel voorkomt in oude industriesteden. Hier zijn de bedrijventerreinen veelal verouderd en voldoen ze niet meer aan de eisen die gebruikers tegenwoordig stellen, er is sprake van een mismatch. Ook is er in veel jonge steden te veel uitgifte van grond geweest met betrekking tot bedrijventerreinen, waardoor er een groter aanbod van bedrijventerreinen is ontstaan dan vraag naar bedrijventerreinen. Daarnaast noemt De Kruif (2010) onder andere als oorzaken van leegstand: de verhouding tussen kantoor- en bedrijfsruimte, overaanbod van oudere bouw, verpaupering en te grote terreinen. De economische crisis versterkt verder de leegstand op bedrijventerreinen.

Vraag en aanbod

Bedrijven hebben in principe twee keuzes als ze een terrein zoeken. Of ze kiezen voor een bestaand terrein die aan hun eisen voldoet of ze kiezen voor een bouwrijpe kavel waar ze zelf naar hun wensen kunnen bouwen. In een rapport van het Ruimtelijke Planbureau wordt aangegeven dat het voor bestaande bedrijven die willen uitbreiden makkelijker is om naar een nieuwe kavel op een (nieuw) bedrijventerrein te trekken in plaats van te zoeken tussen de bestaande panden. Voor starters zijn juist deze bestaande (verouderde) bedrijventerreinen aantrekkelijk aangezien de prijzen hier vaak lager liggen (Gordijn, Renes, & Traa, 2007).

Het overaanbod van grond voor bedrijventerreinen komt onder meer doordat gemeenten veel grond aanbieden aangezien zij de werkgelegenheid in de gemeenten willen behouden. Dit bevordert de concurrentie tussen gemeenten op grond waardoor de prijs van de terreinen omlaag gaat. Door de concurrentie is er ook onvoldoende afstemming tussen gemeenten binnen een regio (NVM, 2009). Dit is vergelijkbaar met de concurrentie op de kantorenmarkt.

Veroudering

Als men het heeft over een toenemende mate van leegstand op bedrijventerreinen komt dit vaak voor in combinatie met veroudering van bedrijventerreinen. Volgens de Algemene Rekenkamer is een derde van de bedrijventerreinen verouderd (NVM, 2009). De veroudering van een terrein hoeft niet samen te vallen met de leeftijd van een bedrijventerrein (CPB, 2001). Zo kan een oud bedrijventerrein nog in prima staat zijn en een belangrijke functie vervullen. Volgens Pen & Hiethaar (1998 in CPB, 2001) is er sprake van een verouderd terrein wanneer er *“op infrastructuur, ruimtelijk, representatief, milieukundig, economisch en organisatorisch gebied elkaar versterkende problemen voordoen, die voortkomen uit de huidige eisen die aan moderne bedrijfsterreinen en de ruimtelijke omgeving worden gesteld”*.

Het CPB (2001) maakt onderscheid tussen verschillende vormen van veroudering van bedrijventerreinen. Zij noemen technische veroudering, economische veroudering, maatschappelijke veroudering en ruimtelijke veroudering. Bij technische veroudering is er sprake van achterstallig onderhoud. Dit kan betrekking hebben op de particuliere kavels maar ook op de openbare ruimte. In het geval van economische veroudering voldoen de bedrijventerreinen niet meer aan de eisen van de gebruikers. Van maatschappelijke veroudering wordt gesproken wanneer de huidige bedrijvigheid niet meer aansluit bij het ruimtelijke ordeningsbeleid of milieubeleid. Tot slot is er sprake van ruimtelijke veroudering wanneer de functie van het bedrijventerrein nadelen ondervindt door de veranderde omgeving. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om woonwijken die dichtbij een bedrijventerrein zijn komen te liggen.

Er zijn verschillende symptomen van veroudering te onderscheiden. Zo kunnen er symptomen zijn die betrekking hebben op ruimtegebruik, aanzicht, ontsluiting en milieuhygiëne (CPB, 2001). Symptomen die met betrekking tot ruimtegebruik aan het licht

kunnen komen zijn dat de ruimte inefficiënt gebruikt wordt. Het kan hierbij gaan om zowel de openbare als de publieke ruimte. Ook het aanzicht van een bedrijventerrein kan een teken zijn dat er sprake is van veroudering op een terrein. Verrommeling en verpaupering zullen een negatieve invloed hebben op de uitstraling van een terrein. Daarnaast kunnen er qua ontsluiting veranderingen optreden waardoor de vervoerswijzen niet meer passen bij het huidige bedrijf. Dit kan betrekking hebben op de ontsluiting binnen het terrein maar ook ontsluiting van het terrein naar de 'buitenwereld'. Voorbeelden van symptomen met betrekking tot ontsluiting zijn dat het terrein niet geschikt is voor vrachtwagens of dat de parkeervoorzieningen te wensen overlaat. Tot slot wordt de milieuhygiëne als symptoom genoemd. Er is dan sprake van milieu-hygiënische eisen die niet meer passen in de huidige situatie. Bedrijven kunnen onderling last hebben van elkaar door stof, stank- en geluidsoverlast maar daarnaast heeft het ook effect op de leefomgeving van mensen (CPB, 2001).

Veroudering speelt dus een grote rol in de leegstand op bedrijventerreinen. In dit verband wordt er veelal gesproken van herstructurering van bedrijventerreinen. Dit zal in hoofdstuk 4 verder worden besproken.

De Vereniging Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Economische Zaken hebben op 27 november 2009 het Convenant Bedrijventerreinen ondertekend. Het doel van dit convenant is *"om gezamenlijk een succesvol, duurzaam en ecologisch verantwoord bedrijventerreinenbeleid af te spreken dat bijdraagt aan de economische en ruimtelijke kwaliteit van Nederland"* (Ministerie van VROM, 2009, p. 3).

2.1.3 Winkelruimte

De leegstand in winkelgebieden is de laatste jaren toegenomen. In 2010 stond 5,4 % van de winkelpanden in Nederland leeg. Eind 2012 was het leegstandspercentage al toegenomen tot 6,4% (Locatus, 2013). Er zijn grote verschillen tussen gebieden in de leegstandscijfers te ontdekken. In Noord-Holland was de leegstand het laagst met 3,9 %. Terwijl het leegstandspercentage in Limburg het grootst was met gemiddeld 9,8 %.

Ook in de winkelruimtemarkt geldt dat een zekere vorm van frictieleegstand normaal is. Dit is tevens nodig voor een goede doorstroming op de markt. Er is een verschil in A-locaties en overige locaties wat betreft het percentage (frictie)leegstand dat gezond geacht wordt. Voor A-locaties geldt een percentage van circa 2% frictieleegstand en in overige winkellocaties geldt een percentage van rond de 4% (Nicis Institute, 2012). Mocht de leegstand langdurig boven dit percentage liggen dan wordt er gesproken van structurele leegstand. Er zijn grote verschillen in leegstand tussen de locaties. Zo komt (structurele) leegstand op A1-locaties veel minder voor dan op B- en C-locaties.

Vraag en aanbod

Ook zijn er factoren opgesteld die invloed hebben op de vraag naar (te huren) winkelruimte. Het gaat hier met name om factoren die invloed hebben op de afzet- en winstmogelijkheden voor winkeliers. Belangrijke factoren die hierbij een rol spelen zijn: *"De ligging en grootte van het verzorgingsgebied, de bevolkingsontwikkeling in dit gebied, de (lokale) economische ontwikkeling, het consumentengedrag, de concurrentie binnen het verzorgingsgebied en van andere winkelgebieden en de aantrekkelijkheid van het winkelgebied"* (Van Gool, Weisz, & Van Wetten, 1993, p. 35).

In de winkelmarkt vinden grote veranderingen plaats. Dit komt mede door de maatschappelijke trends en ontwikkelingen die plaats vinden die invloed hebben op de

leegstand. Hierbij kan gedacht worden aan schaalvergroting, de groei van perifere detailhandel, de opkomst van webwinkels en de economische crisis die zorgt voor stagnerende bestedingen. Door deze trends en ontwikkelingen heeft er zich een verandering voor gedaan op de winkelruimtemarkt van een groeiemarkt naar een verdringingsmarkt (Dtnp, 2012).

De economische crisis is van grote invloed op de bestedingen van potentiële kopers. Het consumentenvertrouwen van burgers is door de crisis laag geworden waardoor mensen aankopen uitstellen en minder besteden. Een andere oorzaak van het dalen van de bestedingen is dat er sprake is van vergrijzing en ontgroening. Ouderen besteden immers minder dan werkende mensen, door de toename van het aantal ouderen dalen dus de bestedingen. Onder winkeliers is er ook sprake van vergrijzing en het komt steeds vaker voor dat de zelfstandige winkelier geen opvolger voor zijn/haar zaak kan vinden en dus moet sluiten (Kamer van Koophandel en Seinpost Adviesbureau, 2012). In krimpgebieden zal het aantal bezoekers en de bestedingen nog verder dalen. Daarnaast zorgt de opkomst van het internetwinkelen dat bestedingen in de fysieke winkels dalen. Volgens onderzoek van ABN Amro bedroeg de totale online retailomzet in 2005 2,8 miljard euro. In 2012 was de online retailomzet al gestegen tot 9,8 miljard euro (Steinmaier, e.a., 2013). Vooral op het gebied van reizen, boeken, elektronica, audio en video hebben internetwinkels een groot marktaandeel veroverd.

Het aanbod van winkelruimte is voor een aanzienlijk deel in handen van (institutionele) beleggers en projectontwikkelaars. Wanneer zij het rendabel achten zullen zij nieuwe winkelruimtes ontwikkelen. Ook hier zijn factoren opgesteld die invloed hebben op het aanbod van winkelruimte. Zo moet er als eerste vraag zijn naar winkelruimte. Daarnaast wordt er ook rekening gehouden met de verwachte huurmogelijkheden en de verwachte huur- en waardeontwikkeling van de winkelruimte. Verder spelen de grond-, bouw- en rentekosten, de financiële mogelijkheden en het ruimtelijk beleid van de gemeente een rol (Van Gool, Weisz, & Van Wetten, 1993).

Zoals is aangegeven dalen de bestedingen door de trends en ontwikkelingen die zich voordoen in de winkelmarkt. Maar het areaal winkelvloeroppervlak beweegt niet mee met het afnemen van de bestedingen en stijgt zelfs. Hierdoor ontstaat er een mismatch tussen vraag en aanbod en ontstaat er leegstand. Opmerkelijk is dat wel het winkelvloeroppervlakte toeneemt maar het aantal winkels redelijk gelijk blijft (Evers, 2011).

Winkelgebieden en branches

Er zijn verschillende soorten winkelgebieden te onderscheiden. Centrale winkelgebieden zijn gelegen in binnensteden of hoofdwinkelgebieden (Steinmaier, e.a., 2013). Deze winkelgebieden dienen minimaal 100 winkels te hebben. Onder ondersteunende winkelgebieden worden wijk- en buurtwinkelcentra, stadsdeelcentra en binnenstedelijke winkelstraten bedoeld. Van perifere winkelgebieden is er sprake wanneer er enkele solitaire winkels gevestigd zijn of winkelcentra aan stadsranden. Meubelboulevards zijn hier een goed voorbeeld van. De locatie binnen een winkelgebied is ook van invloed op het leegstandsrisico. Binnen A1- en A2-winkelstraten valt het leegstandsrisico nog mee, maar in B- en C-winkelstraten is het leegstandsrisico hoog te noemen (Steinmaier, e.a., 2013).

Daarnaast zijn er branches die zwaarder worden getroffen dan andere door het afnemen van de bestedingen van de consumenten. Zo is de impact op de foodbranche minder groot doordat deze branche minder conjunctuurgevoelig is. Non-foodbranches en branches in het luxe-segment zien wel de bestedingen afnemen. Een branche die het zwaar heeft is de woonbranche, de bestedingen van consumenten zijn in deze branche erg gedaald. Indirect kan dit ook weer gelinkt worden aan de daling van de woningtransacties.

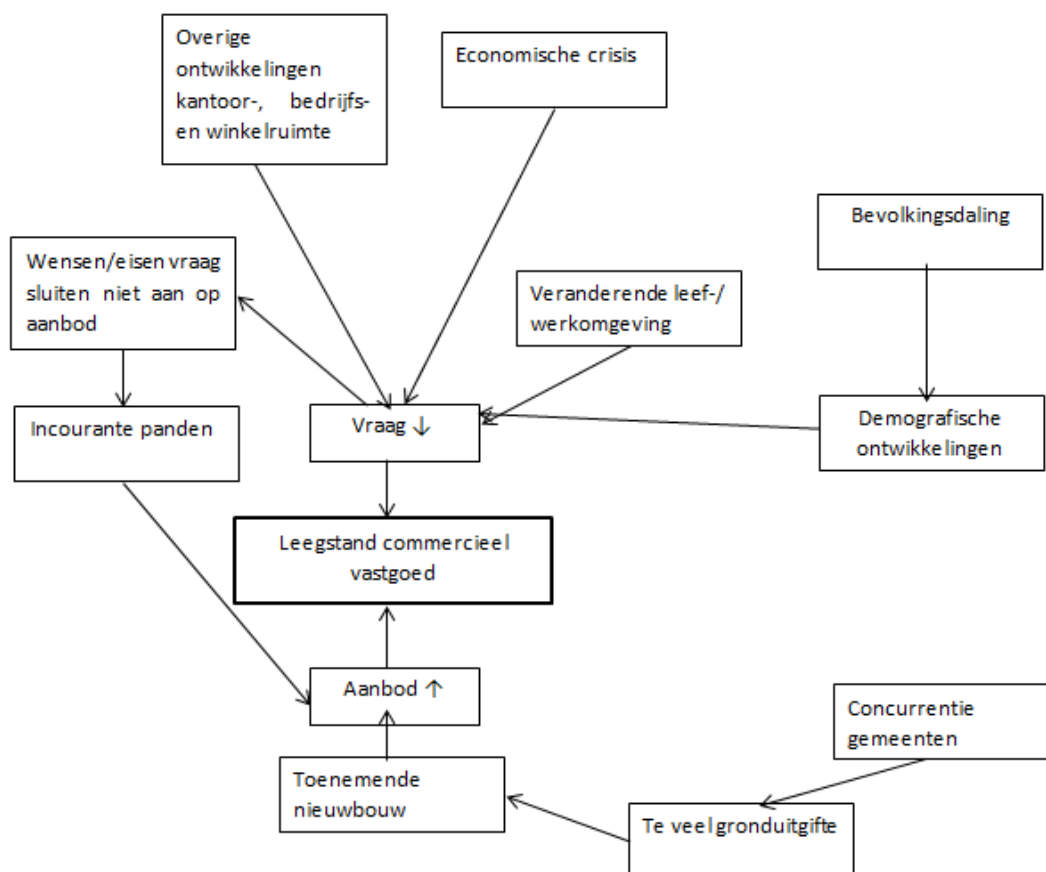
Voor de winkelruimtemarkt heeft DTZ Zadelhoff (2012) enkele succesfactoren opgesteld. Zo zijn in grote steden de A1 straten meestal succesvol. Het is ook van belang dat er een goede verhouding is tussen de loopstroom en de huur van het pand. De oppervlakte van een pand speelt ook een rol. DTZ Zadelhoff hanteert als succesfactor een oppervlakte groter dan 150 m². Verder heeft het verzorgingsgebied invloed op het succes van een pand. Zo geldt vaak hoe omvangrijker het verzorgingsgebied hoe succesvoller het is. Tot slot wordt de aantrekkelijkheid van de binnenstad genoemd. Beleving is steeds vaker een belangrijk aspect. Door het onderscheidend vermogen zijn historische binnensteden vaker in trek. En treedt leegstand vaker en sneller op in centra van kleine kernen en middelgrote gemeenten (Kamer van Koophandel en Seinpost Adviesbureau, 2012).

Model leegstand commercieel vastgoed

In Figuur 6 wordt er een model weergegeven die globaal laat zien wat de oorzaken zijn voor de leegstand in het commercieel vastgoed. Het model is opgesteld naar aanleiding van deze paragraaf over leegstand van commercieel vastgoed waarin oorzaken en ontwikkelingen zijn uiteengezet.

De theorie van DiPasquale en Wheaton (1992) en de vastgoedcyclus zullen verder in dit onderzoek niet gebruikt worden. Deze theorieën zullen verder niet helpen om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Toch is er voor gekozen om deze theorieën wel weer te geven aangezien deze theorieën wel goed laten zien hoe de vastgoedmarkten werken.

Onderstaand model zal in hoofdstuk 5 worden gekoppeld aan het model van leegstand van het maatschappelijk vastgoed (zie volgende paragraaf) en zullen samen het conceptueel model vormen.



Figuur 6: Model leegstand commercieel vastgoed

2.2 Leegstand van (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed

Er bestaan verschillende definities van maatschappelijk vastgoed. Van Leent, De Moel en Van der Wal (2009) geven aan dat maatschappelijk vastgoed gedefinieerd kan worden op basis van gebruik, gebruiker of type gebouw. Bij de definitie op basis van gebruik wordt er gekeken naar ruimte voor activiteiten die maatschappelijk gezien als nuttig aangemerkt kunnen worden. Zij kiezen zelf niet voor deze definitie op basis van gebruik omdat ook commerciële functies als maatschappelijk nuttig gezien kunnen worden. Ook kiezen zij niet voor de definitie op basis van gebruiker. Deze definitie laat wel duidelijk zien dat het om niet-winstbeogende instellingen gaat maar kan lastig te bepalen zijn vanuit het perspectief van de burger. Van Leent, De Moel en Van der Wal (2009) geven de voorkeur aan de definitie op basis van gebouw. Maatschappelijk vastgoed is immers bedrijfsmatig onroerend goed met zowel een verblijfs- als een publieksfunctie. Ander (commercieel) vastgoed als kantoren en winkels vallen enkel onder één van deze functies. Zij stellen daarnaast dat maatschappelijk vastgoed in feite gezien kan worden als een kruising tussen bedrijfsonroerend goed en de openbare ruimte.



Figuur 7: Definitie maatschappelijk vastgoed (Bron: Van Leent, De Moel, & Van der Wal, 2009, p.12)

Zoals in de begripsbepaling werd aangegeven wordt er in dit onderzoek onder maatschappelijk vastgoed verstaan: gebouwen en/of terreinen met een publieke functie die betrekking hebben op het gebied van: sport, welzijn, onderwijs, cultuur, (medische) zorg en maatschappelijke opvang (Bouwstenen, 2013). Het gaat hier bijvoorbeeld om scholen, sporthallen, buurthuizen et cetera. Maatschappelijk vastgoed is voornamelijk eigendom van gemeenten, woningcorporaties of de maatschappelijk instellingen zelf. De gemeente heeft hiervan het meeste maatschappelijk vastgoed in eigendom en treedt tevens op als verhuurder aan maatschappelijke instellingen en organisaties (Sprenger & Heesbeen, 2011). Het vastgoed wordt door gemeenten gezien als beleidsinstrument om de maatschappelijke beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Deze maatschappelijke organisaties, veelal gesubsidieerd, organiseren daar activiteiten met een maatschappelijke doelstelling. Het beheer van het vastgoed is veelal in handen van de gemeente zelf maar kan ook zijn uitbesteed.

In dit onderzoek ligt de focus op het maatschappelijk vastgoed dat in eigendom is van gemeenten. Maatschappelijk vastgoed in eigendom van woningcorporaties en dergelijke wordt niet meegenomen in dit onderzoek.

Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar leegstand van maatschappelijk vastgoed. Terwijl diverse bronnen, zoals Bouwstenen voor sociaal, aangeven dat er zich wel leegstand en andere problemen voordoen in het maatschappelijk vastgoed. Wel komt er steeds meer onderzoek naar maatschappelijk vastgoed sinds de Kopgroep Maatschappelijk Vastgoed in 2003 geïntroduceerd is. In januari 2011 heeft de Kopgroep zich aangesloten bij het platform Bouwstenen voor sociaal. Bouwstenen is een onafhankelijk sectorverbindend platform voor maatschappelijk vastgoed. Onder andere VNG, Aedes, PO-Raad en de MOgroep steunen het platform en het heeft een groot aantal partners (Bouwstenen, 2013). Bouwstenen (2012) geeft aan dat onder andere de leegstand, de verslechterde kwaliteit en de lage bezetting

maatschappelijke schade veroorzaakt. Over de omvang van deze ‘schade’ en de problematiek die speelt bij maatschappelijk vastgoed is nog weinig bekend. Maar aangezien er veel geld omgaat in het maatschappelijk vastgoed is het noodzakelijk dat er maatregelen komen om de problemen aan te pakken. Zoals al is aangekaart in de inleiding van dit onderzoek is het totale oppervlakte van maatschappelijk vastgoed, 83,5 miljoen m², groter dan het totale oppervlakte aan winkels en kantoren in Nederland dat een omvang heeft van 81,4 miljoen m² (Bouwstenen, 2011). Volgens onderzoek van het Kadaster is circa 30,8 miljoen m² van het maatschappelijk vastgoed eigendom van publieke partijen (Jager & Naus, 2012). Dit komt neer op ongeveer een derde van het totale maatschappelijk vastgoed.

Gemeentelijk maatschappelijk vastgoed

Veel gemeenten hebben geen goed zicht in hun vastgoedportefeuille. Hierdoor weten veel gemeenten niet hoeveel (maatschappelijk) vastgoed zij daadwerkelijk bezitten. Vaak blijkt na inventarisatie binnen een gemeente dat de vastgoedportefeuille veel groter is dan in eerste instantie werd gedacht.

Uit het rapport ‘Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2011-2015’ blijkt dat in de Nederlandse gemeenten de grootste groep van maatschappelijk vastgoed bestaat uit onderwijsgebouwen (Tjeerdsma & Veuger, 2011; Teuben, 2008). Dit komt mede doordat het Rijk heeft bepaald dat de gemeente een zorgplicht heeft ten aanzien van onderwijshuisvesting. De gemeente heeft de plicht te zorgen voor goede en voldoende onderwijshuisvesting. Een schoolgebouw wordt dan ook met overheidsmiddelen gefinancierd. Na de realisatie van het gebouw komt het gebouw in handen van het schoolbestuur. Er wordt onderscheid gemaakt tussen juridisch eigendom en economisch eigendom. Wanneer de onderwijsfunctie uit een schoolgebouw verdwijnt dan komt het gebouw weer in handen van de gemeente. Op basis van het economische claimrecht krijgt de gemeente het volledige eigendom van het pand. Voor de overdracht van het schoolgebouw bij het einde van het onderwijsgebruik kan er een gezamenlijke overeenkomst tussen de gemeente en het schoolbestuur ondertekend worden. Een overdracht via een notariële akte zoals bij de overdracht van de bouw van een schoolgebouw is niet noodzakelijk (VNG, 2013).

Wanneer het onderwijsgebruik beëindigd wordt dan wordt er een staat van onderhoud opgesteld. Hierdoor wordt er zichtbaar welke onderhoudsactiviteiten nodig zijn en wie deze dient uit te voeren. De verantwoordelijkheid ligt in de meeste gevallen bij het schoolbestuur maar er kan overeengekomen worden dat de gemeente dit doet en het schoolbestuur hiervoor een vergoeding betaalt.

Uit onderstaande tabel blijkt dat er verschillen zitten in het oppervlak aan maatschappelijk vastgoed met betrekking tot de grootte van gemeenten. Een grote gemeente heeft meer oppervlak aan maatschappelijk vastgoed dan een kleine gemeente. En een grote gemeente heeft gemiddeld ook een groter aandeel maatschappelijk vastgoed in het bezit dan een kleine gemeente.

Grootte gemeente	Aantal m² aan maatschappelijk vastgoed per inwoner	Aandeel maatschappelijk vastgoed in publiek eigendom
Groot (50.000 inwoners of meer)	6,4	42 %
Middelgroot (20.000 tot 50.000 inwoners)	4,9	32 %
Klein (tot 20.000 inwoners)	3,7	31 %
Gemiddeld Nederland	5,1	36 %

Figuur 8: Maatschappelijk vastgoed naar grootte gemeente (Bron: Jager & Naus, 2012, p. 25)

Er zijn verschillende redenen te noemen waarom de gemeenten zo veel vastgoed in hun bezit hebben. Zo is bijvoorbeeld bepaald door het Rijk dat gemeenten moeten zorgen voor onderwijshuisvesting. In andere gevallen was er vaak geen andere mogelijkheid in bestaande panden om maatschappelijke activiteiten onderdak te bieden, dus zorgden de gemeenten voor huisvesting waardoor de vastgoedportefeuille van gemeenten groeiden (Van Leent, 2008).

In de 'Barometer Maatschappelijk Vastgoed 2011-2015' is er ook onderzoek gedaan naar welke taken, met betrekking tot maatschappelijk vastgoed, de gemeenten beschouwen als kerntaken. Deze taken zijn: financiering, locatie toewijzen, kwaliteitsmeting en handhaving, eigendom, project-procesmanagement, planontwikkeling, initiëren van projecten, beheer en exploitatie (Tjeerdsma & Veuger, 2011). Hierbij zijn er verschillen te onderscheiden tussen de grootte van de gemeenten en de taken die als kerntaak gezien worden. Van de grote gemeenten gaf 55 % aan de taken als kerntaak te zien. Bij de middelgrote gemeenten was dit maar 27% en bij de kleine gemeenten slechts 18%. In veel gemeenten is het vastgoedbeheer slechts bijzaak, het gaat in die gemeenten dan bijvoorbeeld vaak om slechts het onderhoud van gebouwen. Er speelt dus ook mee dat veel gemeenten het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed als bijzaak zien. Veel vastgoedbedrijven of de vastgoedafdelingen van de gemeenten hebben de registratie van hun vastgoed niet op orde of ze hebben de formele registratie op orde maar verder geen inzicht in feitelijk gebruik et cetera (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013).

Problematiek

Op het gebied van maatschappelijk vastgoed spelen er dus een aantal problemen. Zo is er te veel maatschappelijk vastgoed, waarvan de kwaliteit in veel gevallen matig is. Gebouwen zijn vaak verouderd en hebben te maken met achterstallig onderhoud. Dit kost de samenleving, direct en indirect, veel geld (Bouwstenen, 2012). Bouwstenen heeft daarom een agenda opgesteld die als doel heeft om de verhouding te verbeteren tussen prijs en prestaties. Het gaat hier zowel om het maatschappelijk belang als het economisch belang. In veel gemeente staat er namelijk formeel ook geen maatschappelijk vastgoed leeg, maar de bezetting van het vastgoed is in veel gevallen slecht.

Leegstand is op de delen in drie type leegstand (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013):

- Geregistreerde leegstand: waarbij een formeel contract beëindigd is.
- Informele leegstand: formeel loopt het contract nog door, maar de ruimte wordt niet gebruikt.
- Lage bezetting: er wordt beperkt gebruik gemaakt van de ruimte of het gebouw.

Zuidema geeft aan dat zij, EIB, onderzoek hebben gedaan naar de grootte van scholen in vergelijking met het aantal leerlingen. Hieruit blijkt dat er met name buiten de Randstad scholen zijn die relatief groot zijn in vergelijking met het leerlingenaantal, waarschijnlijk is er hier dan sprake van verborgen leegstand (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013).

Naast kosten van een leegstaand pand kent leegstand ook nog andere nadelen. Deze zijn ongeveer gelijk aan de nadelen van leegstand in commercieel vastgoed, zoals verloedering. Verder is bij het maatschappelijk vastgoed van belang dat bij het leegkomen van een pand ook de ontmoetingsfunctie verdwijnt.

Er zijn verschillende trends en ontwikkelingen aan te dragen die invloed hebben op leegstand van het maatschappelijk vastgoed. In de vorige paragraaf is bevolkingsdaling al genoemd als een van de oorzaken waardoor de vraag naar vastgoed vermindert. Bevolkingsdaling speelt ook een grote invloed op de vraag naar maatschappelijk vastgoed. Als voorbeeld kan bevolkingsdaling en ontgroening effect hebben op de onderwijsvoorzieningen. Wanneer er veel minder kinderen zijn in een gebied zullen er scholen moeten fuseren of sluiten. Verder zal de bevolkingsdaling en verandering van de bevolkingsamenstelling invloed hebben op de vraag naar sport-, cultuur en welzijnsvoorzieningen. Wanneer er immers minder gebruikers zijn dan zullen de partijen minder ruimte nodig hebben en ook minder kunnen betalen, wat kan leiden tot leegstand.

Er hebben daarnaast nog een aantal ontwikkelingen plaats gevonden die invloed hebben op het maatschappelijk vastgoed dat eigendom is van gemeenten (Van Leent, 2008). Bezuinigingen hebben er voor gezorgd dat veel maatschappelijke instellingen te maken hebben gekregen met lagere subsidies. De huisvesting wordt in veel gevallen niet meer apart gefinancierd maar wordt in de reguliere financiering meegenomen (Van Leent, 2007). Hierdoor gaan instellingen zelf ook kritischer kijken naar hun huisvesting. Waardoor zij ervoor kunnen gaan kiezen om goedkopere huisvesting elders te huren of een ruimte te delen met een andere partij. Daarnaast hebben ook veel gemeenten besloten hun huurprijsberekening aan te passen naar bijvoorbeeld marktconforme huurtarieven. In veel gemeente is/was er sprake van verkapte huursubsidies door de huisvesting gratis of goedkoop te verhuren. Nu wordt er vaker een marktconforme of kostprijsdekkende huur gevraagd en dienen zij de subsidie via een ander loket te regelen.

Daarnaast hoeven gemeenten niet alles meer zelf te faciliteren doordat corporaties en marktpartijen optreden als vastgoedpartners. Hierdoor kan er ook 'concurrentie' optreden tussen het commercieel en maatschappelijk vastgoed. Een andere ontwikkeling die heeft plaatsgevonden is de toegenomen beleidskracht van de gemeenten, waardoor er niet meer per se gestuurd hoeft te worden via vastgoed.

Ook de gemeenten zelf moeten bezuinigen. Mede door de economische crisis zijn de inkomsten gedaald en de uitgaven gestegen. Veel gemeenten hebben minder inkomsten uit grondexploitaties en daarnaast zijn de sociaal-maatschappelijke en economische kosten gestegen (Tazelaar, Schönau, & de Vos, 2010). Door de bezuinigingen wordt er ook gekeken naar de eigen vastgoedportefeuille. Tjeerdsma en Veuger (2011) geven ook aan dat kostenreductie hoog op de agenda's staan van de Nederlandse gemeenten. Geen van de respondenten uit het onderzoek van Tjeerdsma en Veuger gaf aan dat het onderwerp niet actueel was. Daarnaast scoorde opbrengstverhoging ook redelijk hoog op de agenda's van de gemeenten. Veuger (2012) onderscheidt verschillende stappen om geld te besparen op gemeentelijk vastgoed. De stappen zijn achtereenvolgend: focus, inventariseer, centraliseer de organisatie, behoud regie, manage professioneler, beperk de uitgaven en manage de contracten. In hoofdstuk 4 zal er verder worden ingegaan op professioneel vastgoedmanagement van de gemeentelijke vastgoedportefeuille.

De leegstand van maatschappelijk vastgoed heeft grote financiële gevolgen voor de gemeente. Maar bezuinigingen kunnen ook gevolgen hebben voor leegstand. Wanneer er bijvoorbeeld gekort wordt op subsidie van een welzijnsorganisatie dan zal deze het aantal vestigingen in de gemeente kunnen verminderen en de huur bij de gemeente opzeggen. Hierdoor kunnen bezuinigingen ook verdere leegstand veroorzaken.

Daarnaast gaat er vanaf 2015 een hoop veranderen voor de gemeenten op het gebied van jeugdzorg, werk & inkomen en zorg aan langdurig zieken. De gemeenten nemen deze taken over van de Rijksoverheid en worden hiervoor verantwoordelijk. Dit proces wordt ook wel decentralisatie genoemd. Een van de redenen hierachter is dat volgens de Rijksoverheid de gemeenten het dichtst bij de inwoners staat en dus beter kan inspelen op de behoefte en

hierdoor dus effectiever, met minder bureaucratie en goedkoper, de taken kunnen uitvoeren. Deze decentralisatie van taken heeft ook invloed op het (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. De decentralisatie zal in de praktijk betekenen dat er meer gedaan moet worden met minder geld. Veel gemeenten zullen hierdoor gaan samenwerken, waardoor dit effect kan hebben op de vraag naar vastgoed. Verder zal er ook op het vastgoed bezuinigd kunnen gaan worden doordat partijen bijvoorbeeld ruimtes gaan delen.

Naast dat er ontwikkelingen plaatsvinden bij de gemeente, vinden er ook trends en ontwikkelingen plaats in het maatschappelijke domein. In een interview met Van Leent (expert op het gebied van maatschappelijk vastgoed) noemt hij dat er véél minder nodig is aan maatschappelijk vastgoed dan er op dit moment is en er dus een overschot ontstaat (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). Het aanbod overstijgt dus ook hier de vraag. Hij noemt verder de term extramuralisering. Deze term komt uit de zorg maar volgens Van Leent is de term toepasbaar op het gehele maatschappelijke domein. Onder de term wordt verstaan dat de activiteiten verdwijnen uit de instituten en verplaatsen naar de directe woning en woonomgeving. De ontwikkeling die plaatsvindt is dat als men ergens naar toe gaat dan moet er ook iets te beleven zijn, ontmoeten staat hier centraal. Dit doet zich niet alleen voor in het maatschappelijk vastgoed maar ook in het commerciële vastgoed, zie 'het nieuwe werken' en 'het nieuwe winkelen'. Een andere ontwikkeling die zich voordoet is de (verdere) opkomst van de 'civil society'. Met betrekking tot deze ontwikkeling kan er ook gesproken worden van een vorm van zelforganisatie of de-institutionalisering. Soms ontstaat dit uit ideologie maar dit kan ook ontstaan uit bezuinigingen. Er kunnen hierdoor allerlei nieuwe initiatieven vanuit een bottom-up benadering ontstaan.

Muskee (2013) geeft in een artikel in VNG Magazine aan dat er structurele leegstand, net als in het commercieel vastgoed, gaat voordoen in het maatschappelijk vastgoed. De crisis is ook hier een van de oorzaken van. Door bezuinigingen op subsidies kan het zijn dat instellingen en verenigingen de huur van het gebouw en de activiteiten niet meer kunnen bekostigen en het gebouw moeten verlaten. Ook door clustering in multifunctionele gebouwen zoals een Kulturhus kunnen er gebouwen leeg komen te staan op andere plekken. Daarnaast neemt ook de vraag naar maatschappelijk vastgoed af. De eerder genoemde veranderde leef- en werkomstandigheden spelen hier in mee. De verandering in de vraag komt door demografische ontwikkelingen maar ook door het gedrag van mensen dat verandert (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). De behoefte aan contact en beleving is bepalend bij de vraag naar maatschappelijk vastgoed. De wensen en eisen van gebruikers veranderen in het maatschappelijk vastgoed ook net zoals in het commercieel vastgoed. Zo was er voorheen veel vraag naar specifieke gebouwen terwijl men nu juist ook een toename in de vraag naar Multifunctionele Accommodaties ziet die breed en flexibel inzetbaar zijn. Een ander voorbeeld zijn de veranderingen in wensen en eisen aan schoolgebouwen. Hier gaat het niet alleen om de kwaliteit van de gebouwen, zoals de energetische kwaliteit, maar ook om de functionele kwaliteit (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013).

Daarnaast is er ook sprake van een vervagende grens tussen maatschappelijk vastgoed en commercieel vastgoed (Bouwstenen, 2012). Zo zijn er steeds meer dienstverleningen die niet zuiver vallen onder maatschappelijk vastgoed maar ook niet onder commercieel vastgoed. Een voorbeeld hiervan is de kinderopvang.

De toenemende concurrentie tussen maatschappelijk en privaat vastgoed zorgt voor (verkapte) leegstand. Steeds meer bedrijven en andere commerciële partijen spelen in op de maatschappelijke vraag en/of stellen (delen van) hun panden beschikbaar voor maatschappelijk activiteiten.

3. Beleidsvorming aanpak leegstand

De verantwoordelijkheid voor een goed bestuur van Nederland ligt bij het Rijk, provincies, gemeenten en de waterschappen. Hiervoor is een goed samenspel tussen deze partijen noodzakelijk. Begin 2013 is de Code voor Interbestuurlijke Verhoudingen geactualiseerd en herbevestigd door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen (Ministerie van BZK, 2013). In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn afspraken vastgelegd die voor een goed samenspel dienen te zorgen.

In Nederland wordt er uitgegaan van het sturingsprincipe 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. De taak van de rijksoverheid is het scheppen van deze voorwaarden. Zo is het rijk verantwoordelijk 'voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur, voor projecten van nationaal belang, en de 'spelregels' om te zorgen voor een generieke basiskwaliteit in heel Nederland (Ministerie van VROM, 2006, p. 27).

Beleed speelt in zowel het commercieel als het maatschappelijk vastgoed een grote rol. In het commercieel vastgoed is dit meer op ruimte gestuurd en in het maatschappelijk vastgoed is dit daarnaast ook sterk op de gebruikers gestuurd (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013). Zoals in het vorige hoofdstuk al is genoemd zal er vanaf 2015 verdere decentralisatie plaatsvinden van een aantal rijksoverheidstaken naar de gemeente. Gemeenten krijgen er hierdoor taken bij op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Deze decentralisatie heeft invloed op de rol van de gemeente ten aanzien van deze taken en zal waarschijnlijk ook gevolgen hebben voor het maatschappelijke vastgoed.

Actoren

Bij het thema leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed zijn veel verschillende actoren betrokken. De belangrijkste partijen worden hieronder kort toegelicht:

Het Rijk

De ministeries die verantwoordelijkheden hebben met betrekking tot de vastgoedmarkt zijn: het Ministerie van Binnenlandse Zaken & Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu. Het Ministerie van BZK, waar de minister voor Wonen en Rijksdienst onder valt, is verantwoordelijk voor het rijksvastgoed. Daarnaast zijn ze betrokken bij de transformatie van leegstaande kantoren naar wonen. Het Ministerie van Financiën heeft een algemene verantwoordelijkheid voor de financiële markten waardoor er een relatie is met de vastgoedmarkten. Verder coördineert het Ministerie van Infrastructuur & Milieu de aanpak van de kantorenleegstand. De minister heeft het Actieprogramma Aanpak Leegstaande Kantoren opgesteld en in het kader hiervan hebben zij o.a. een convenant opgesteld en getekend die ingaat op de aanpak van leegstaande kantoren. (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013). Op 27 juni 2012 hebben het Rijk, de Koepelorganisaties en de Brancheorganisaties dit convenant 'Aanpak leegstand kantoren' ondertekend¹. Het gaat hier om een vrijblijvende basis waarin de partijen afspraken hebben gemaakt om de kantorenmarkt weer goed te laten functioneren. De partijen geven aan dat zij onder een goed functionerende kantorenmarkt verstaan: "een kantorenvoorraad die

¹ Het gaat hier om de minister van Infrastructuur en Milieu, de vereniging van Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland, de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen, de kennis- en netwerkorganisatie CoreNet Global Benelux, Facility Management Nederland en de Nederlandse Vereniging van Banken.

beter toegesneden is op de diverse gebruikersvragen qua kwaliteit, locaties, gebouwfunctionaliteit en omvang” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a, p. 3). Verder stimuleert het Rijk transformatie door advies te geven aan gemeenten, zo heeft het Rijk onder andere een Expertteam Kantoortransformaties opgesteld.

Door de wet- en regelgeving wordt de leegstand ook bestreden door het Rijk. In 2010 is de Wet Kraken en Leegstand in werking getreden. Het doel van deze wet is kraken en leegstand bestrijden. Deze wet maakt het onder andere mogelijk voor gemeenten om een leegstandverordening in te stellen (dit instrument zal in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht). Verder is de Crisis- en herstelwet ingevoerd in 2010 waarin onder andere is bepaald dat men tijdelijk kan afwijken van het bestemmingsplan en zorgt het Bouwbesluit 2012 onder andere voor versnelling van procedures.

Het Rijk heeft dus een faciliterende rol en probeert onder andere belemmeringen weg te nemen door middel van het aanpassen van de wet- en regelgeving. Provincies en gemeenten hebben een meer sturende rol in de aanpak van leegstand.

Provincie

De rol van de provincies bij de aanpak van leegstand ligt met name in het afstemmen op bovenlokaal/regionaal niveau. Coördinatie vanuit de provincie op het gebied van nieuwbouw is gewenst aangezien gemeenten met elkaar concurreren. Dit kan door middel van (regionale) afstemming maar ook door middel van ingrijpen via een verordening in de ruimtelijke plannen van de gemeente.

Ook in het convenant, dat ook IPO heeft ondertekend, wordt genoemd dat provincies dienen te zorgen voor regionale afstemming van vraag en aanbod van nieuwe kantoorlocaties. In het convenant wordt dan ook aangegeven dat: *“het succes van een gebiedsgerichte aanpak van de leegstand de verantwoordelijkheid is van marktpartijen en overheden op regionaal en lokaal niveau en dat de regie over de aanpak een verantwoordelijkheid is van de provincies”* (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012a, p. 1).

De provincie heeft dus meer een regierol bij het afstemmen van vraag en aanbod bij nieuwbouwplannen op regionaal niveau.

Gemeente

De gemeente heeft verschillende posities bij het leegstandsprobleem. Zo heeft zij een publieke rol maar ook een private rol.

De gemeente heeft de leegstand deels zelf gecreëerd door gronduitgifte en het bouwen van kantoorlocaties et cetera toe te staan. Dit komt mede doordat gemeenten concurreren met elkaar met betrekking tot uitgifte van grond. Niet alleen ontvangen zij inkomsten uit de gronduitgifte ook proberen ze hiermee bedrijven te trekken naar hun gemeenten wat gunstig is voor de concurrentiepositie en de werkgelegenheid van de gemeente (Zuidema & van Elp, 2010b). Het ruimtelijk beleid van de gemeente is dus ook een van de oorzaken voor het ontstaan van het leegstandsprobleem aan de aanbodzijde en de concurrentie tussen de gemeenten kan dan ook gezien worden als een marktimperfectie.

De gemeente is een belangrijke actor in de aanpak van leegstand. Leegstand is in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de eigenaar. Maar wanneer er sprake is van een maatschappelijk probleem wordt leegstand vrijwel automatisch ook een probleem van de gemeente. Zo brengt leegstand allerlei negatieve gevolgen met zich mee die nadelig zijn voor de maatschappij (verloedering, verspilling schaarse grond, nadelige effecten voor de concurrentiepositie etc.).

De verwachting voor de toekomst is ook dat de leegstand niet vanuit de vraagkant opgelost gaat worden. Zo zijn er allerlei ontwikkelingen die spelen zoals ‘het nieuwe werken’, ‘het

nieuwe winkelen' en demografische ontwikkelingen waardoor de vraag en het aanbod niet meer goed op elkaar aansluiten. Een voorbeeld die Zuidema en Van Elp (2010b) noemen is het feit dat de kantoorbehoefte is veranderd en demografische factoren er voor zorgen dat de werkgelegenheid weinig tot geen groei zal doormaken. Hierdoor verwacht men niet dat de vraag in zulke mate zal toenemen dat het leegstandsprobleem opgelost gaat worden. Zij stellen dan ook dat het evenwicht vanuit aanpassingen in het aanbod zal moeten komen. Het is geschikt om leegstand op gemeentelijk niveau aan te pakken aangezien gemeenten het meeste inzicht hebben in de lokale markt zoals de vraag en het aanbod van vastgoed.

Daarnaast kan de gemeente ook een dubbelrol hebben. Zo kan zij tevens ontwikkelaar, eigenaar en/of gebruiker zijn. Wanneer een gemeente ook zelf vastgoed in eigendom heeft, geeft dit haar naast de publieke rol ook een private rol als eigenaar. De gemeente heeft dus in feite verschillende petten. Dit is dus bij het gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed het geval. Het is van belang dat zij het goede voorbeeld geven bij de aanpak van leegstand door de leegstand in hun eigen vastgoed ook aan te pakken.

Vastgoedeigenaren

Het primaire probleem van leegstand ligt bij de vastgoedeigenaren. Zij zijn verantwoordelijk voor de leegstand in hun eigen pand. Zij zullen het leegstandsprobleem dan ook als eerste ervaren. Een eigenaar kan een pand in het bezit hebben en ook gebruiken of verhuren.

Verder kan een eigenaar ook een belegger zijn. Beleggers zijn zich de laatste decennia sterk gaan begeven op de commerciële vastgoedmarkt. Zij hebben geïnvesteerd in vastgoed met als doel om hier rendement uit te halen. In veel markten is er jarenlang juist gefocust op aanbod in plaats van op de vraag waardoor leegstand is ontstaan. Ook ervaren (internationale) beleggers vaak één leegstaand pand van hun vele panden nog niet als probleem (Gelinck & Benraad, 2011). Hierdoor kunnen mogelijkheden zoals transformatie minder snel van de grond komen omdat zij het probleem financieel (nog) niet echt ervaren. Ook kunnen belemmeringen opspelen doordat bijvoorbeeld statutair is bepaald dat zij zich niet op een andere markt mogen begeven of hebben zij weinig tot geen ervaring en kennis met transformatie.

Projectontwikkelaars

Het doel van projectontwikkelaars is vastgoed ontwikkelen en hiermee winst te behalen door verkoop aan bijvoorbeeld beleggers. Zij hebben hierbij te maken met verschillende risico's. Zo zijn er onder andere risico's wat betreft de begroting van de kosten of de verlening van vergunningen. Maar ook hier is leegstand een van de risico's waar projectontwikkelaars mee te maken kunnen krijgen.

Deze groep actoren heeft ook veel kennis over de vastgoedmarkten. De Nederlandse Vereniging Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM) verricht bijvoorbeeld onderzoeken naar de ontwikkeling van de kantoren- en winkelmarkt en ook leegstand (Harmsen & Van der Waal, 2008). Projectontwikkelaars spelen ook een grote rol bij transformatie en herbestemming. Dit vanwege het feit dat zij veel kennis hebben en transformatie en herbestemming zeer complex kan zijn. Er zijn ook verschillende projectontwikkelaars die zich specifiek hebben toegelegd op transformatie en herbestemming. BOEi is hier een goed voorbeeld van, zij richten zich op industrieel erfgoed.

Gebruikers

Een andere belangrijke speler bij het ontstaan van leegstand is de gebruiker. Zoals eerder besproken zijn door allerlei trends en ontwikkelingen, zoals 'het nieuwe werken', de wensen en eisen van gebruikers veranderd. Zo voldoen verouderde bedrijventerreinen veelal niet meer aan de hedendaagse eisen waardoor men vertrekt naar een nieuw pand en leegstand

ontstaat (De Kruif, 2010). Maar de mismatch tussen vraag en aanbod doet zich niet alleen in het commercieel vastgoed voor maar ook in het maatschappelijk vastgoed (Bouwstenen, 2012). Door deze (kwalitatieve) mismatch zijn er nog steeds nieuwe panden nodig en is volledig stoppen met nieuwbouw ook geen optie.

Voor gebruikers zijn er ook voordelen te noemen aan leegstand. Door de leegstand kunnen de huren gaan dalen wat voordelig is voor potentiële huurders.

Veranderende rol van de overheid

Tot begin jaren '70 werd Nederland gekenmerkt door de opbouw van de verzorgingsstaat. De overheid had een actieve rol als regelgever en het oplossen van problemen (Ministerie van BZK, 2010). Maar de rol van de overheid is veranderd. Door bezuinigingen en het non-sebeleid is er steeds meer sprake van een terugtrekkende overheid en meer burgerparticipatie. Deze ontwikkeling wordt ook wel 'van government naar governance' genoemd. Bij het 'government-perspectief' bepaalt de centrale overheid in feite alles. Zij bepalen wat er moet gebeuren en op welke manier. Terwijl bij het 'governance-perspectief' juist publieke en private actoren samen tot de doelen komen en op welke manier dit gehaald kan worden (Vreke et al., 2009). Stoker (1998, p. 17) geeft aan dat in de literatuur de term governance op verschillende manieren gebruikt en gedefinieerd wordt maar volgens hem is iedereen het er in het algemeen over eens dat er met governance wordt verwezen naar ontwikkelingen in regeringsstijlen waarin de grenzen zijn vervaagd tussen en binnen de publieke en private sector.

Door deze ontwikkeling worden er veel meer partijen betrokken en is samenwerking tussen deze partijen van groot belang. Bij de verschuiving naar governance hebben andere actoren ook meer kans om te participeren in een beleidsproces (Vreke et al., 2009). Ook Stoker (1998) geeft aan dat er een verschuiving plaatsvindt. Naast dat verantwoordelijkheden bij de overheid liggen, liggen deze nu ook bij de markt en de samenleving. In dit verband wordt er ook vaak gesproken van een terugtrekkende overheid.

Maar ook binnen de overheid zijn er veranderingen opgetreden. De Rijksoverheid heeft veel taken en verantwoordelijkheden gegeven aan de provincies en gemeenten in het kader van decentralisatie. Het sturingsprincipe 'decentraal wat kan, centraal wat moet' is hier een goed voorbeeld van. Maar nog steeds is er sprake van een onderlinge afhankelijkheid tussen deze lagen.

De kritiek op dit perspectief kan zijn dat het niet bijdraagt aan de theorie op het vlak van causale analyse of dat het geen nieuwe normatieve theorie is (Stoker, 1998). Maar dit perspectief heeft volgens Stoker (1998) wel degelijk een toegevoegde waarde voor de theorie. Dit perspectief versimpelt in feite de complexe realiteit. De waarde van het governance-perspectief zit dan ook in georganiseerde kader dat dit perspectief laat zien. *"The value of the governance perspective rests in its capacity to provide a framework for understanding changing processes of governing"* (Stoker, 1998, p. 18). Het perspectief is dus geschikt om de werkelijkheid beter te begrijpen, het laat zien welke ontwikkelingen er plaatsvinden, maar ook hoe complex de systemen zijn.

Gemeenten zijn een belangrijke actor bij de aanpak van leegstand (Zeelenberg & Wilkens, 2012). Hierbij kan de gemeente verschillende rollen innemen. Zij kan kiezen voor een actieve, stimulerende of faciliterende rol. Een combinatie hiertussen is ook mogelijk.

Wanneer de gemeente een actieve rol aanneemt gaat het bijvoorbeeld over het maken van afspraken over herprogrammeren en het afwaarderen van locaties van anderen en van zichzelf (Zeelenberg & Wilkens, 2012). Wanneer de overheid optreedt als private partij dan neemt de gemeente ook een actieve rol op zich. Een voorbeeld hiervan is wanneer de gemeente een leegstaand pand koopt en deze zelf transformeert.

Bij de stimulerende rol zal de gemeente proberen andere partijen enthousiast te maken om mee te denken en samen te werken bij de aanpak van leegstand en het bedenken van oplossingsrichtingen. Een voorbeeld hiervan is het samenbrengen van partijen zodat deze in contact komen met elkaar.

De gemeente kan ook een faciliterende rol aannemen. Hierbij probeert de gemeente maatregelen en processen te vergemakkelijken en te versnellen. Hierbij gaat het om het toetsen van plannen die partijen aandragen bijvoorbeeld in het kader van transformatie, maar ook het wegnemen van belemmeringen en het opstellen van flexibele bestemmingsplannen. Bij deze rol staan initiatieven vanuit de samenleving centraal.

Een actieve rol van de overheid past meer bij het government-perspectief. Terwijl de stimulerende en faciliterende rol weer meer passen richting het governance-perspectief.

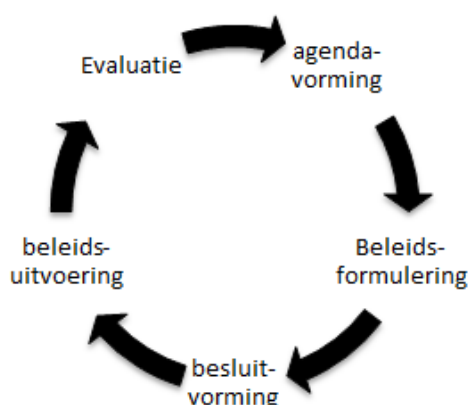
Ontstaan van beleid

Hoogerwerf beschrijft beleid als *“het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes”* (Hoogerwerf, 2008, p. 19). Beleid heeft als doel een maatschappelijk probleem op te lossen, verminderen of te voorkomen. Van een probleem spreken we wanneer er een discrepantie is tussen een maatstaf of norm en de bestaande (of verwachte) situatie. Akkerman & De Vries (2010, p. 63) drukken dit uit in een simpele formule:

$$\text{Probleem (Ps)} = \text{Norm (Ns)} - \text{Waarneming (Ws)}$$

Bij leegstand kan de frictieleegstand, het percentage dat gezond geacht wordt, aangemerkt worden als de maatstaf. Aangezien in de huidige situatie dit percentage veel hoger ligt is er simpel gezegd sprake van een probleem. Zoals al eerder werd genoemd kan de leegstandsproblematiek aangemerkt worden als een ‘wicked problem’.

Het beleidsproces wordt vaak opgedeeld in verschillende fasen, als een soort van cyclus. Hupe (2007) gebruikt onder andere de theorie over beleidsprocessen van Howlett en Ramesh (2003 in Hupe, 2007). Dit model biedt echter geen precieze weergave van de werkelijkheid. In de werkelijkheid lopen de processen iteratief en zijn ze niet lineair of systematisch. Maar de beleidscyclus kan wel als hulpmiddel dienen om zo de werkelijkheid beter te begrijpen in een model.



Figuur 10: Fasen in het beleidsproces (naar Hupe, 2007)

Maar wanneer er een (maatschappelijk) probleem is hoeft dit niet gelijk te betekenen dat hier ook een beleid voor gevormd wordt door de overheid. Het probleem dient dan eerst nog op de politieke agenda te komen en dit heeft te maken met het agendavormingsproces. Een theorie die ingaat op de agendavorming is de theorie van Kingdon ook wel het

stromenmodel genoemd. Het stromenmodel van Kingdon (1995) gaat uit van drie stromen: problemen, beleidsalternatieven en politieke ontwikkelingen. Deze stromen komen samen op bepaalde cruciale momenten. Verder spreekt Kingdon van 'policy windows' waardoor het mogelijk wordt het beleid op de agenda te krijgen als deze open staan. De koppeling van deze drie stromen is het meest waarschijnlijk als het 'policy window' open staat. Een 'policy window' komt open te staan door gebeurtenissen in de politieke stroom, zoals verkiezingen, of een probleem dat veel aandacht krijgt door een gebeurtenis zoals een ramp. Het is van belang dat er dan snel gereageerd wordt op dit moment aangezien het 'policy window' ook weer snel kan sluiten. Dit kan om verschillende redenen zijn zoals dat men faalt om tot actie over te gaan of de gebeurtenissen die het raam openen verdwijnen uit het beeld. Omdat men niet weet hoelang het 'policy window' openblijft is het van belang dat er al oplossingsrichtingen en voorstellen zijn ontworpen om het onderwerp op de besluitvormingsagenda te krijgen. Kingdon geeft dit ook weer met het gezegde "*Strike while the iron is hot*" (Kingdon, 1995, p. 170). De ontwikkeling van deze beleidsalternatieven vindt dus onafhankelijk plaats van de ontwikkeling van het maatschappelijk probleem, zodat wanneer een onderwerp meer aandacht krijgt er al plannen et cetera zijn die gekoppeld kunnen worden aan het maatschappelijke probleem. Wanneer er geen verwachting is dat het 'policy window' opent zullen de deelnemers ook afnemen. Zij zullen dan niet meer bereid zijn om hun tijd, energie et cetera te steken in dit probleem.

Als er gekeken wordt naar de agendavorming van het leegstandsprobleem dan wordt zichtbaar dat door de economische crisis het leegstandsprobleem meer aandacht heeft gekregen. Het probleem was er in feite al, maar werd door de economische crisis versterkt en duidelijk aan het licht gebracht. In de politieke stroom is zichtbaar dat er in de politiek ook veel aandacht voor leegstand is en men er steeds meer van bewust is dat er actie ondernomen moet worden.

Beleidsinstrumenten worden ingezet om een bepaald doel te bereiken. Het doel van het leegstandsbeleid zal zijn het terugdringen van leegstand naar een gezond percentage. Doordat de gemeente een beperkte rol heeft bij de aanpak van leegstand dienen zij zich ook te richten op instrumenten die het gedrag van de actoren beïnvloedt. Fenger & Klok (2008) verdelen deze instrumenten in juridische, economische, communicatieve en fysieke beleidsinstrumenten. Daarnaast kan de gemeente ook nog besluiten om geen actie te ondernemen en dit over te laten aan de markt, particulier initiatief en burgers. Bij juridische instrumenten wordt er getracht het gedrag te beïnvloeden door concrete normen te formuleren die aangeven wat gewenst is en wat ongewenst. Het gaat hier om bijvoorbeeld verordeningen, voorschriften en vergunningen die aangevraagd dienen te worden. Bij economische instrumenten wordt er gebruik gemaakt van financiële prikkels of consequenties. Dit kunnen zowel positieve als negatieve consequenties zijn. Communicatieve instrumenten proberen, zoals de naam het al zegt, door middel van communicatie het gedrag te veranderen. Dit kan zijn door het delen van kennis maar ook door het samenbrengen van partijen. Het laatste instrument dat zij aankaarten is het fysieke instrument die het gedrag probeert te beïnvloeden door het fysiek bijvoorbeeld onmogelijk te maken. Deze laatste zal bij de aanpak van leegstand niet voorkomen.

Er zijn ook verschillen in de type sturing die men ziet. Vreke et al., (2009, p. 14) hebben de vier mogelijkheden van sturing, die de Vromraad (1998) heeft opgesteld, gerangschikt van een government-perspectief naar een meer governance-perspectief:

- Reguleren en verbieden
- Beïnvloeden via financiële sancties
- Overreden op basis van vrijwilligheid
- Scheppen van voorwaarden en/of het bieden van faciliteiten

Conclusie

In dit hoofdstuk is er veel aandacht geweest voor de rol van de gemeenten in de leegstandsproblematiek en de veranderende rol van de overheid. Deze ontwikkeling wordt ook wel 'van government naar governance' genoemd. Er is voor deze theorie gekozen omdat de rol van de overheid veranderd is. De gemeente kan leegstand niet alleen oplossen en heeft hiervoor ook andere partijen nodig. Volgens het governance-perspectief is er altijd sprake van een interactief proces tussen verschillende actoren aangezien zij afzonderlijk niet genoeg kennis en/of middelen heeft om het probleem alleen op te lossen (Stoker, 1998). Dit geldt ook voor de leegstandsproblematiek. De VNG (2011) geeft aan dat de gemeente niet alleen de leegstand op kan lossen maar dat hiervoor samenwerking nodig is met eigenaren van leegstaande panden en andere betrokken partijen.

Er is verder aangegeven hoe beleid ontstaat en hoe leegstand op de agenda is gekomen bij de gemeenten naar aanleiding van het model van Hupe (2007) en Kingdon (1995). Hier zal bij het empirisch onderzoek van de casussen niet nader op ingegaan worden aangezien het onderzoek zich niet richt op het beleidsvormingsproces ten aanzien van leegstand. Wel verduidelijken deze modellen hoe het leegstandsprobleem op de agenda is gekomen en hoe beleid ten aanzien van leegstand gevormd wordt.

In dit onderzoek wordt er met name gericht op oplossingsrichtingen die de gemeenten toepassen voor het aanpakken van leegstand, aangezien de gemeente een belangrijke rol heeft bij de aanpak van leegstand. Doordat zij onder andere veel inzicht en kennis van de lokale (vastgoed)markten heeft. Maar er wordt al snel duidelijk dat de gemeente hierbij ook andere partijen nodig heeft en de leegstandsproblematiek niet alleen kan oplossen. De gemeente kan hierbij verschillende rollen aannemen: een actieve, een stimulerende en/of een faciliterende rol. Bij de aanpak van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed zal de gemeente vrijwel altijd een actieve rol innemen aangezien zij hiervoor verantwoordelijk is doordat zij tevens eigenaar is. Iedere gemeenten kiest de aanpak met bijbehorende instrumenten die voor hun situatie het meest geschikt is. De instrumenten kunnen weer onderverdeeld worden in verschillende typen instrumenten. Zo gaan sommige typen meer richting het 'government'-perspectief en andere weer meer richting het 'governance'-perspectief. Dit sluit ook aan op de rollen die de gemeente kan innemen.

4. Oplossingsrichtingen leegstand

In dit hoofdstuk worden verschillende oplossingsrichtingen aangedragen voor de aanpak van leegstand van commercieel en maatschappelijk vastgoed. Het gaat hierbij om oplossingsrichtingen waarbij de gemeente een rol speelt. De oplossingsrichtingen variëren van tijdelijke tot lange termijn oplossingen.

Om te komen tot oplossingsrichtingen voor de aanpak van leegstand is het als eerste van belang dat de gemeente de noodzaak ervaart om leegstand aan te pakken en dat leegstand op de politieke agenda komt. Verder is het van belang dat de gemeente weet welke strategie ze wil hanteren en welk perspectief ze voor ogen heeft. Het Nationaal Programma Herbestemming heeft een rapport geschreven dat ingaat op de strategiebepaling voor de aanpak van leegstand bij gemeenten (Land-id, 2011). Zij hebben enkele vragen opgesteld die helpen de strategie en het perspectief dat gewenst is te bepalen. Als eerst is het van belang met welk doel men de leegstand in kaart wil brengen. Is dat in eerste instantie om gegevens te verzamelen en ontwikkelingen te volgen (monitoren) of heeft dit tot doel om de leegstand direct aan te pakken en dus in te grijpen. Ten tweede is het van belang dat de gemeente weet welke rol zij wil vervullen. Wil de gemeente zelf actief sturen en zelf de regie in handen hebben of wil zij dit in samenwerking doen met andere partijen en meer op de achtergrond een rol vervullen. De hoeveelheid middelen die de gemeente tot haar beschikking heeft is ook van belang bij de keuze voor de strategie. Het gaat hierbij niet alleen om financiële middelen maar ook om instrumenten, draagvlak, beschikbare uren et cetera. De gemeente dient voor ogen te hebben op welke termijn zij de aanpak wil vaststellen. Is dit voor de lange termijn en wordt er bijvoorbeeld een beleid ontwikkeld of wordt er meer op de korte termijn gericht en zijn quick-wins van belang? Tot slot is het van belang waar de focus gelegd wordt en op welke schaal er gericht wordt. Wordt de focus gelegd op een specifiek type leegstand zoals kantoren of gaat het om al het leegstaande vastgoed? Gaat het hierbij om de gehele gemeente of worden er specifieke gebieden aangewezen waar op gericht wordt?

Van groot belang is dat gemeenten waar de leegstandsproblematiek speelt erkennen dat leegstand een probleem is in de gemeente. Een manier waarop dit kan gebeuren is door middel van leegstand betrekken in de structuurvisie. Het is van belang bij leegstand dat er een beleid en/of aanpak geformuleerd wordt ten opzichte van leegstand. Aangezien in een structuurvisie de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid vastliggen wordt leegstand in dat geval meegenomen in beleidskeuzes (VNG, 2011).

Informatie over leegstand

Voor de aanpak van leegstand is het van belang dat men weet wat er leegstaat. Informatie is een belangrijke stap om tot een aanpak te komen. Als het duidelijk is of de leegstand van problematische aard is kan besloten worden hoe de aanpak er uit moet komen te zien. Mocht de leegstand niet al te grote vormen aannemen en geen problemen opleveren dan kan er gekozen worden voor maatregelen die enkel verdere leegstand voorkomen. Daarnaast is het van belang dat de gemeente en de eigenaren van de leegstaande panden met elkaar in contact komen.

Om te komen tot inzicht in leegstand is een goed registratiesysteem een belangrijk middel. De informatievoorziening van leegstaande panden kan op verschillende manieren tot stand komen. Zo kan de leegstand in kaart gebracht worden door middel van gebruik te maken van een website of programma. Door het koppelen van een geografische kaart aan een databank met extra informatie over de panden kan dan de leegstand geïnventariseerd en gevisualiseerd worden (Land-id, 2011). Deze kaart kan intern gebruikt worden maar ook openbaar gemaakt worden zodat mensen zelf hun input kunnen aanleveren.

VNG (2011) geeft daarnaast aan dat een loket nodig is bij actief leegstandsbeleid. Zij geven aan dat het instellen van een front- en backoffice bij gemeenten van belang is voor zowel het commercieel als het maatschappelijk vastgoed. Tevens wordt het aanstellen van een coördinator als aanspreekpunt genoemd. In dit loket wordt (de vraag en) het aanbod van leegstaand vastgoed gemeld, geregistreerd en gevolgd. De gemeente kan hierdoor contact met eigenaren, makelaars etc. beter coördineren. De 'front-office' zou zich dan kunnen richten op het beantwoorden van vragen en de inventarisatie, registratie en het volgen van leegstand. Taken die behoren tot de 'back-office' zijn bijvoorbeeld het voeren van gesprekken met de eigenaren en het voeren van (intern) overleg met verwante beleidsvelden. Het te openen loket kan ook in kaart brengen wat de wensen van de potentiële gebruikers zijn.

Volgens Land-id (2011) zijn er grofweg 6 benaderingswijzen te onderscheiden die gemeenten hanteren bij het in beeld brengen van de leegstand. Hieronder wordt de insteek van de benaderingswijzen weergegeven:

- Registratie afdwingen door middel van de leegstandverordening
- Vraag en aanbod samenbrengen via het 'makelaarsconcept'
- Gegevens verzamelen: door leegstand te inventariseren en visualiseren
- Publieke opinie: door leegstand neer te zetten als gezamenlijke opgave
- Expert judgement: leegstand in kaart brengen door middel van opgestelde criteria door 'experts'

Dit zijn eigenlijk de beginstappen om leegstand aan te (kunnen) pakken voor zowel het commercieel als (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. In paragraaf 4.1 worden de oplossingsrichtingen voor leegstand van het commercieel vastgoed aangedragen. Als eerst zullen er 'algemene' oplossingen aangedragen worden die ingezet kunnen worden in alle drie de deelmarkten. Daarna zullen er in de subparagrafen nog specifiekere oplossingsrichtingen aangedragen worden voor de deelmarkten kantoren, bedrijfsruimten en winkelruimten. In paragraaf 4.2 zal er ingegaan worden op oplossingsrichtingen voor de aanpak van leegstand van het maatschappelijk vastgoed.

4.1 Oplossingsrichtingen commercieel vastgoed

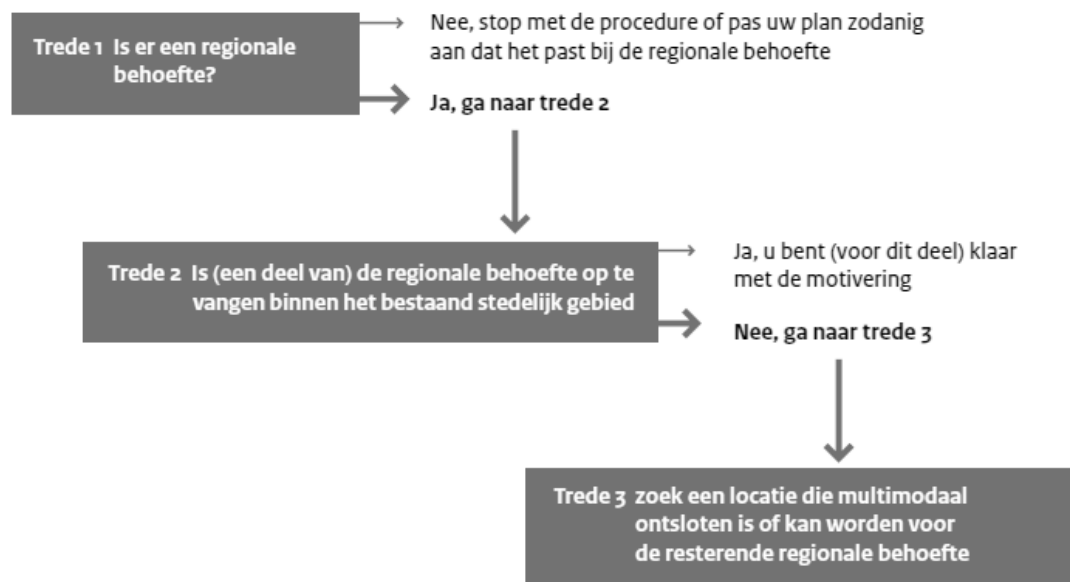
Zoals aangegeven is het van belang dat men weet wat er daadwerkelijk leegstaat en hoe problematisch de leegstand is binnen de gemeente. Hierna kan er gekozen worden voor een aanpak van de leegstand. Niet alleen is de aanpak van bestaande leegstand van belang. Ook dient er gezorgd te worden dat nieuwbouw niet verdere leegstand veroorzaakt.

Selectief toevoegen nieuwbouw

Ondanks dat het huidige aanbod voldoende is om te voorzien in de vraag is er nog steeds behoefte naar nieuwe kantoor- en bedrijfsruimte. Dit komt doordat het aanbod niet meer aansluit op de vraag doordat de wensen en eisen van gebruikers zijn veranderd. Nieuwe bouwlocaties hoeven dus niet per se in strijd te zijn met de aanpak van leegstand. Mits het nieuwe aanbod (wel) aansluit bij de vraag en er geen sprake is van een mismatch. Er zal gekeken moeten worden of er toch geen bestaande locatie beter benut kan worden, bijvoorbeeld door transformatie, om aan de vraag te voldoen. Er zal niet alleen op gemeentelijk niveau gekeken moeten worden maar ook op regionaal niveau, om zo concurrentie tussen gemeenten te voorkomen. Regionale afstemming is daarom een pré.

De term SER-ladder wordt in de praktijk nog steeds vaak gebruikt maar in feite heeft de SER-ladder plaatsgemaakt voor 'de ladder van duurzame verstedelijking'. Sinds 1 oktober 2012 is

‘de ladder van duurzame verstedelijking’ als motiveringseis opgenomen in de Bro. De ladder vervangt de SER-ladder. De SER-ladder was gericht op bedrijventerreinen terwijl ‘de ladder van duurzame verstedelijking’ verplicht is als motiveringseis bij alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen (en dus niet alleen bij bedrijventerreinen). Het doel van de ladder is “een goede ruimtelijke ordening in de vorm van een optimale benutting van de ruimte in stedelijke gebieden” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b, p. 4). In Figuur 11 worden de treden van de ladder schematisch weergegeven.



Figuur 11: Ladder voor duurzame verstedelijking (Bron: Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012, p. 4)

Bij trede 1 dient er gekeken te worden naar de (regionale) behoefte. “De vraag is gelijk aan de behoefte minus het aanbod (in plannen én in de bestaande voorraad met eenzelfde kwaliteit als de gevraagde kwaliteit)” (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2012b, p. 11). Daarbij dient leegstand in de bestaande voorraad ook meegenomen te worden. De leegstand kan namelijk benut worden om de vraag op te vangen. In het geval dat er niet de voorkeur wordt gegeven voor gebruik, herstructurering of transformatie van leegstaande panden dient er aangegeven te worden waarom de ruimtelijke ontwikkeling toch nodig is. Bij trede 2 dient er gekeken te worden of de regionale behoefte opgevangen kan worden in het bestaande stedelijke gebied. Hierbij dient er ook gekeken te worden naar mogelijkheden van herstructurering, herbesteding en transformatie. Wanneer er niet voldaan kan worden aan de behoefte binnen het bestaand stedelijk gebied dan wordt er verwezen naar trede 3 en dient er gezocht te worden naar een locatie voor de resterende regionale behoefte.

Leegstandverordening

Er zijn enkele juridische instrumenten te onderscheiden die ingezet kunnen worden bij de aanpak van leegstand. De Wet Kraken en Leegstand is op 1 oktober 2010 in werking getreden. Deze wet heeft een aantal wijzigingen aangebracht in de Leegstandwet die oorspronkelijk dateert uit mei 1981. Voor de invoering van de Wet Kraken en Leegstand waren er al verschillende instrumenten om leegstand aan te pakken, maar deze instrumenten waren voornamelijk gericht op woningen. Met de invoering van de wet is er een instrument bijgekomen voor de aanpak van leegstand van niet-woningen: de leegstandverordening. Het instrument betreft een aanpak voor de lange termijn. Het doel van het instrument is “zowel gemeenten als eigenaren te ondersteunen met meer mogelijkheden om leegstand te voorkomen of zo snel mogelijk te beëindigen en de integrale samenwerking te intensiveren” (Hoopen, Slob, & Burg, 2008, p. 30). De gemeenteraad kan

deze verordening vaststellen. In de leegstandverordening kan de gemeente bepalen dat leegstaand van aangewezen categorieën gebouwen of gedeeltes hiervan door de eigenaren gemeld moeten worden (artikel 3, lid 1 van de Leegstandwet). Het gaat hier niet over woonruimte maar over andere categorieën gebouwen zoals kantoren, bedrijfsruimten en winkelruimten. De leegstandverordening kan betrekking hebben op de gehele gemeente maar ook op bepaalde gebieden. De leegstand moet gemeld worden aan burgemeester en wethouders zodra de leegstand langer aanhoudt dan de termijn die is aangegeven in de leegstandverordening (ten minste zes maanden). In de verordening kan bepaald worden dat er een bestuurlijke boete opgelegd kan worden door burgemeester en wethouders van maximaal 7.500 euro. De gemeente houdt een lijst bij van de gemelde leegstaande gebouwen, ook gebouwen die leegstaan en gemeld hadden moeten worden door de eigenaar komen op deze lijst te staan. Binnen drie maanden na de ontvangst van de melding dienen burgemeester en wethouders overleg te voeren met de eigenaar over het gebruik (artikel 4, lid 1 van de Leegstandwet). Na het overleg kunnen burgemeester en wethouders een leegstandsbeschikking vaststellen of het pand geschikt is voor gebruik. Indien het pand geschikt is voor gebruik kunnen burgemeester en wethouders een gebruiker voordragen wanneer de leegstand langer aanhoudt dan de termijn die is aangegeven in de leegstandverordening. Deze termijn is ten minste 12 maanden. De eigenaar is volgens artikel 7, lid 1 van de Leegstandwet verplicht de voorgedragen gebruiker binnen drie maanden een overeenkomst aan te bieden. Dit geldt niet wanneer de eigenaar binnen de termijn zelf een overeenkomst heeft gesloten met een andere gebruiker.

Het instrument de leegstandverordening geeft een signaal af dat de gemeente actief leegstand wil aanpakken en helpt dit op systematische en gestructureerde wijze te doen. Het instrument dient samen met een leegstandsbeleid en andere instrumenten ingezet te worden. Een strategie is dus noodzakelijk naast het gebruik van de leegstandverordening (VNG, 2011). De verordening kent naast de mogelijkheden en voordelen ook een aantal verplichtingen voor de gemeente. Bij het opstellen van de verordening kunnen gemeenten wel een eigen invulling geven binnen het wettelijke kader. Zoals is aangegeven geldt de leegstandverordening niet voor woningen maar zou het voor kantoren, bedrijfspanden en/of winkels ingesteld kunnen worden. Ook hoeft de leegstandverordening niet voor de gehele gemeente te gelden maar zou het alleen opgesteld kunnen worden in gebieden waar de leegstand problematisch is.

Dit instrument kan toegepast worden in gemeenten die actief leegstand willen aanpakken. Er zitten immers voordelen aan het instrument maar het vraagt ook een zekere mate van inspanning van de gemeente. Er zal immers beleid ontwikkeld moeten worden en er zullen financiële middelen en capaciteit beschikbaar moeten zijn voor het opzetten en handhaven van dit instrument (Land-id, 2011). Een ander punt is dat het een instrument betreft die het probleem probeert aan te pakken via negatieve prikkels. Er wordt immers een boete opgelegd wanneer de eigenaar het leegstaande pand niet binnen een bepaalde tijd meldt.

In enkele gemeenten is er al een leegstandverordening ingevoerd waaronder Amsterdam, Tilburg, Brunssum en Wormerland. Dit instrument is maar in een paar gemeenten ingevoerd. Mogelijke redenen waarom dit instrument niet in meer gemeenten is toegepast zijn de kosten van de uitvoering en de bestuurlijke sancties die opgelegd kunnen worden. Doordat het niet altijd haalbaar of wenselijk is om een verordening voor een gehele gemeente in te stellen kan het ook alleen worden ingesteld in gebieden waar de urgentie hoog is. Uit onderzoek van Zeelenberg & Wilkens (2012) blijkt dat de meeste gemeenten die het instrument al wel hebben ingevoerd dit ook alleen gebiedsgericht hebben gedaan. Wanneer leegstandverordening ingezet wordt bij gemeenten dienen er ook andere instrumenten ingezet te worden bij de bestrijding van leegstand. Het instrument moet echt gezien worden

als aanvulling. Naast dat er politiek draagvlak moet zijn om een leegstandverordening in te voeren helpt het ook wanneer er draagvlak is onder de ondernemingsverenigingen en eigenaren. Dit kan bereikt worden wanneer er getracht wordt de eigenaren te laten inzien welke voordelen het instrument biedt bij de aanpak van leegstand. Een voorbeeld is dat door het instrument alle eigenaren bereikt worden en niet alleen de eigenaren die zelf ook leegstand willen aanpakken.

Database voor matchen vraag en aanbod

Vaak blijkt dat naast dat er leegstand voordoet er nog steeds vraag is naar ruimte. Het probleem ligt dan dat de vraag en het aanbod elkaar niet vinden of dat er sprake is van een mismatch. Wanneer aan de vraag voldaan kan worden door het bestaande aanbod zal er niet iets nieuws gebouwd hoeven te worden wat betekent dat er beter gebruik gemaakt wordt van het bestaande aanbod wat weer zorgt voor minder leegstand. Door een database op te zetten wordt er geprobeerd vraag en aanbod samen te brengen (Land-id, 2011; VNG, 2011). Dit zou in het verlengde kunnen liggen van het loket dat eerder genoemd is. Dit kan door middel van het opzetten van een website waarop aanbieders en vragers kunnen reageren. Dit is de meest simpele variant. Dit instrument kan op verschillende manieren ingezet worden naar aanleiding van de strategie. Zo kan het ook dat er een koppeling gezocht wordt door de gemeente, waarbij de website een ondersteunende rol heeft. De gemeente kan dit instrument zelf faciliteren maar ook door een onafhankelijke partij laten doen. De gemeente heeft een rol als tussenpersoon maar de intensiteit is afhankelijk van hoe het instrument gebruikt wordt. Doordat er een database opgesteld wordt krijgt men ook meer inzicht in waar er vraag naar is. Zo wordt het duidelijk wat de behoeften en eisen zijn van de vragers en wordt de omvang van de vragers zichtbaar. De gemeente kan ervoor kiezen zich te richten op een specifieke markt zoals kantoren maar kan zich ook richten op het totale aanbod aan vastgoed dat leeg staat. Om het instrument in te zetten is het van belang dat de gemeente beschikt over de benodigde financiële middelen, draagvlak en capaciteit voor het opzetten en in gebruik nemen van een database. Ook dit instrument richt zich op de lange termijn. Ten eerste zal het instrument opgezet moeten worden en zal het even duren voordat het instrument echt draait. De markt en de maatschappij zullen het instrument moeten erkennen en gebruiken voordat het echt effect heeft op de leegstand.

In veel gemeenten wordt er al met een soortgelijke database gewerkt. Het BedrijvenLoket West-Friesland is hier een voorbeeld van. Dit loket helpt bij het zoeken naar een locatie voor (toekomstige) ondernemers in West-Friesland (BedrijvenLoket West-Friesland, 2013). De 7 gemeenten in West-Friesland werken samen op het gebied van bedrijventerreinen en in 2011 is hierdoor ook het Regionaal Programma Bedrijventerreinen West-Friesland tot stand gekomen. Verder is uit de samenwerking het bedrijvenloket ontstaan die het totale aanbod van de bedrijventerreinen in deze regio in beeld brengt en moet helpen bij het matchen van vraag en aanbod. Naast dat het helpt bij het matchen van vraag en aanbod, ondersteunt het loket ook bij aanvragen van vergunningen, het regelen van de financiering en het inwinnen van juridisch advies.

Herbestemming en transformatie

In een interview in het blad 'Bedrijventerreinen' noemt Schippers dat *"de tijd van het schoonvegen en herontwikkelen van leegstaande panden definitief voorbij is"* (Meier-Boschaart, 2013, p. 30). Dit aangezien de beperkte financiële middelen van de overheid, het bedrijfsleven en ontwikkelaars in de huidige situatie. Herbestemming en transformatie zijn veel genoemde oplossingsrichtingen bij de aanpak van leegstand. Wanneer er sprake is van incurante panden dan is het waarschijnlijk dat deze panden nauwelijks of moeilijk zullen

worden verkocht of verhuurd. Voor dit soort gevallen kan herbestemming of transformatie een reële oplossing zijn. Het gebouw krijgt dan een nieuwe functie.

Het precieze verschil tussen herbestemming en transformatie is moeilijk aan te duiden. Een eenduidige definitie bestaat er in feite (nog) niet aangezien veel bedrijven, organisaties en personen de termen door elkaar heen gebruiken en er net weer iets anders onder verstaan. Van herbestemming wordt echter vaak gesproken wanneer de functie van een gebouw verandert. Fysiek hoeft er dan in feite niets tot weinig aangepast te worden. Bij transformatie wordt niet alleen de functie verandert maar vinden er ook veranderingen plaats aan het pand.

In het artikel van Meier-Boschaart (2013) geeft Schippers diverse redenen voor transformatie. De eerste reden die wordt aangedragen is dat het economisch noodzakelijk is om te transformeren, dit om verouderde terreinen tegen te gaan en te streven naar economische ontwikkeling. De tweede reden die wordt genoemd is dat burgers transformatie in veel gevallen ook steunen. Zij komen veelal zelf met initiatieven wat het draagvlak voor transformatie bevordert. Hierdoor kunnen er publiek-privaat-particuliere samenwerkingsverbanden ontstaan. De derde reden die wordt aangedragen is dat het procesmatig mogelijk is om transformatie te laten werken en tot slot wordt er genoemd dat het aansluit bij creatieve werkmilieus. Schippers geeft ook aan dat een transformatiegebied zeer geschikt is voor midden- en kleine bedrijven. Mede vanwege de lage huren van het bestaande vastgoed en een omgeving die in ontwikkeling is.

Wanneer er sprake is van maatschappelijke problemen als gevolg van leegstand in een specifiek gebied kan herbestemming/transformatie een oplossing zijn. Dit kan toegepast worden op een gebied maar ook op slechts één of enkele gebouwen.

Daarbij is ook niet elk gebouw geschikt voor herbestemming of transformatie. Per gebouw zal er gekeken moeten worden of dit tot de mogelijkheden behoort. Volgens Royal Haskoning DHV (2013) zijn er drie factoren die bepalend zijn: locatie, omgeving en het pand. Op een monofunctioneel bedrijventerrein of kantorenpark zal er naar alle waarschijnlijkheid weinig animo zijn voor transformatie naar wonen. In Figuur 12 wordt weergegeven welke mogelijkheden er zijn in verschillende situaties.

Verder is het van groot belang dat er sprake is van ruimtebehoefte in een andere sector (bijvoorbeeld wonen) om herbestemming of transformatie mogelijk te maken. In sommige gebieden, zoals krimpgebieden, kan het voorkomen dat er geen markt is waar wel vraag naar is. In dit geval is transformatie kansloos aangezien de leegstand niet afneemt en dan is in feite alleen sloop nog een oplossing.

Locatie	Omgeving	Pand	Ingrep
✓	✓	✓	1. Bijzonder kwalitatief maken, verhuren als kantoor
✓	✓	✗	2. Pand verduurzamen, renoveren, slopen/nieuwbouwen
✓	✗	✗	3. Slopen, herverkavelen
✓	✗	✓	4. Omgeving revitaliseren, ontsluiten, voorzieningen inbrengen
✗	✓	✗	5. Transformatie & renovatie naar bij locatie passende functie
✗	✗	✓	6. Transformatie naar bijzondere functie, bv verticale landbouw
✗	✓	✓	7. Transformatie bij locatie passende functie
✗	✗	✗	8. Slopen

Figuur 12: De aanpak van leegstand aan de hand van drie factoren (Bron: Royal Haskoning DHV, 2013)

Om herbestemming of transformatie mogelijk te maken is in veel gevallen een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk. Daarnaast dient het gebouw na de herbestemming of transformatie te voldoen aan het Bouwbesluit 2012. Er gelden namelijk andere regels voor kantoren dan voor bijvoorbeeld wonen. Verder zijn er nog diverse wetten en regels waaraan voldaan dient te worden zoals de Wet Geluidshinder, het Besluit brandveilig gebruik bouwwerken et cetera. Door de complexiteit is herbestemming en transformatie een lastigere opgave dan nieuwbouw. De gemeente kan een zogenaamd transformatiebeleid opstellen. Hierdoor kan de gemeente een duidelijker beeld schetsen door middel van voorwaarden wanneer transformatie tot de mogelijkheden behoort. Hierdoor hebben eigenaren/initiatiefnemers ook iets meer zekerheid.

Het initiatief voor herbestemming of transformatie moet komen van de eigenaren van de (leegstaande) gebouwen. Hier ligt vaak een drempel voor de eigenaren, want herbestemming/transformatie kost geld. Niet alleen zijn er investeringen nodig ook levert de alternatieve functie die gecreëerd wordt vaak minder op dan bijvoorbeeld de kantoorfunctie. Nieuwbouw in uitleglocaties is verder veel interessanter dan herbestemming/transformatie. Dit komt doordat de financiële marges kleiner zijn en de risico's voor ontwikkeling hoger zijn bij transformatie (Gelinck & Benraad, 2011). De risico's bij nieuwbouw zijn beter in te schatten doordat men onder andere weet met welke regelgeving men te maken heeft. Bij transformatie kan men nog voor verrassingen komen te staan met wat men tegenkomt in het gebouw.

Daarnaast is afwaarderen van een gebouw een belangrijke factor bij het in beeld komen van herbestemming en transformatie. Doordat (commercieel) vastgoed veelal een hoge boekwaarde heeft is het vaak niet rendabel om de gebouwen te gebruiken voor herbestemming of transformatie (Zuidema & van Elp, 2010b). Afwaarderen komt in feite neer op kapitaalvernietiging en dat probeert een eigenaar te voorkomen. Dit is ook de reden waardoor vastgoedeigenaren gebruik maken van incentives (bijvoorbeeld eerste paar maanden geen huur) in plaats van de huur te verlagen. Want wanneer ze de huur zullen verlagen zal er een lagere waarde in de boeken komen te staan. Daarnaast is het tweede probleem bij afwaarderen dat de gemeenten vaak een te hoge WOZ-waarde toekennen aan leegstaande gebouwen. De WOZ-waarde komt dan niet overeen met de reële waarde van het gebouw. Voor beleggers geldt dat zij niet mogen afwaarderen onder de door de gemeente vastgestelde WOZ-waarde. Maar pas wanneer er voldoende afgewaardeerd is op een gebouw kan het rendabel en een reële optie zijn om een gebouw te gebruiken voor herbestemming of transformatie.

Fikse, Van der Voordt en Bijleveld (2008) noemen verschillende argumenten voor transformatie. Zo is transformatie zinvol wanneer het structurele leegstand betreft waarbij het pand in feite kansloos is om hergebruikt te worden. Ook speelt het mee dat een pand enige vorm van cultureel-historische waarde heeft of een identiteit aan het gebied geeft waardoor gehele sloop geen optie is. Daarnaast past het goed in het rijtje van duurzaam bouwen dat tegenwoordig steeds belangrijker geacht wordt. Er is minder materiaal nodig dan bij nieuwbouw en zorgt ook voor minder afval dan sloop. Tevens heeft het een kortere ontwikkeltijd en dit zorgt voor lagere kosten. Tevens is er een tekort aan goede bouwlocaties, door transformatie wordt er weer een locatie goed gebruikt.

Verder noemen zij ook tegenwerpingen op de argumenten voor transformatie. Enkele van deze tegenwerpingen zijn dat er een kans is op hergebruik bij het aantrekken van de vraag en betreft transformatie een complex bouwproces waardoor de kans op onvoorziene factoren, en dus risico's, groter is. De kans is aanwezig dat de kosten van transformatie hoger zijn dan van sloop/nieuwbouw.

Er zijn verschillende instrumenten te noemen die transformatie kunnen aanjagen: waaronder BIZ, PPS, erfpacht (Engel, 2013). Het instrument Bedrijven Investeringszone (BIZ) zal kort toegelicht worden aangezien dit een vrij nieuw instrument is. Binnen een BIZ investeren ondernemers gezamenlijk in de openbare ruimte. De ondernemers zijn georganiseerd in een vereniging of stichting. De ondernemers maken samen met de gemeente afspraken over de BIZ. Wanneer er genoeg draagvlak is voor de opstelling van de BIZ gaat deze door. Doordat iedere ondernemer een bijdrage levert via een heffing zijn er geen free-riders. De gemeente draagt de opbrengsten voor de heffing over aan de vereniging of stichting van de BIZ en die zorgt voor de uitvoering van het plan. De BIZ betrof een experiment waaraan een tijdelijke wet gekoppeld was. Tot eind 2011 was het mogelijk een BIZ op te richten, nu geldt de wet alleen nog voor een BIZ die voor eind 2011 is opgericht. Vanwege het succes van de BIZ is het voornemen om vanaf 1 januari 2015 het weer mogelijk te maken een BIZ op te richten (Rijksoverheid, 2013). Een BIZ kan niet alleen transformatie stimuleren maar kan ook zowel direct als indirect invloed hebben op (de effecten van) leegstand.

Tijdelijk gebruik

Ook kan er naar oplossingen voor leegstand worden gekeken voor de korte termijn. Het gaat dan om bijvoorbeeld leegstandsbeheer of tijdelijke concepten. Tijdelijk gebruik van leegstaande panden zal de uitstraling en leefbaarheid van een gebied bevorderen. Ook kan vanuit tijdelijk gebruik langdurig gebruik ontstaan. Met betrekking tot tijdelijk gebruik zijn er veel verschillende (creatieve) mogelijkheden op te noemen. Enkele hiervan worden nog besproken in de komende sub-paragrafen.

4.1.1 Kantoren

In de kantorenmarkt is de leegstandsproblematiek het grootst. Zoals in paragraaf 2.1.1 is aangegeven is in juni 2012 het convenant 'Aanpak leegstand kantoren' ondertekend, waarin afspraken zijn opgenomen om de kantorenmarkt weer goed te laten functioneren. Verder zijn er in het Actieprogramma Leegstand Kantoren afspraken gemaakt met betrekking tot het bestrijden van de bestaande leegstand, het gezond maken van de kantorenmarkt en het beter afstemmen van vraag en aanbod (Rijksoverheid, 2013).

Voor de aanpak van leegstand is het van belang om vraag en aanbod weer in evenwicht te brengen. Feitelijk gezien kan dit door middel van twee manieren. Of door aanpassingen van de vraagkant of aanpassingen in de aanbodkant. Maar onder andere Zuidema en Van Elp (2010a) geven al aan dat er niet gerekend hoeft te worden op herstel vanuit de vraagkant door bijvoorbeeld werkgelegenheidsgroei. Hierdoor zal het evenwicht vanuit de aanbodkant moeten komen. Verder geven zij aan dat op de korte termijn het overaanbod in het teken zal staan van een neerwaartse starheid in volume en prijs, maar op de lange termijn mag er van de markt enig 'zelfreinigend vermogen' verwacht worden. Dit houdt in dat door afwaarderingen herbestemming en transformatie van kantoren een reële optie is waardoor het aanbod aan kantoorruimte en de totale voorraad afneemt. Ook zal er sprake zijn van een lichte stijging van de vraag door de prijsdaling die optreedt.

Herbestemmen en transformatie

De eerdergenoemde oplossingsrichtingen herbestemming en transformatie zullen hier nog even kort genoemd worden omdat dit veelgenoemde oplossingsrichtingen zijn in de kantorenmarkt. In het convenant 'Aanpak leegstand kantoren' wordt transformatie ook genoemd als oplossingsrichting.

Volgens Zuidema en Van Elp (2010a) is het van belang dat er een ruimtelijk kwaliteitsbeleid gevoerd wordt. Wanneer transformatie en/of herstructurering zorgt voor belangrijke en grote positieve ruimtelijke effecten zou dit een optie kunnen zijn. Maar zij stellen dat wanneer dit geen belangrijke positieve ruimtelijke effecten oplevert dit aan de markt overgelaten moet worden, zelfs wanneer dit langdurige leegstand tot gevolg heeft. In het kader van herbestemming en transformatie wordt er veel gesproken van transformatie naar woonruimte voor studenten en jongeren. Er zijn al verschillende casussen waar kantoren zijn getransformeerd naar woonruimte.

Aangezien het initiatief moet komen van de eigenaren kan de gemeente herbestemming/transformatie dus niet opleggen maar hooguit stimuleren, bijvoorbeeld door bestemmingen te verruimen. De Rijksoverheid probeert de gemeente te ondersteunen door middel van het Expertteam Kantoortransformaties. Er zijn echter geen speciale subsidies voor herbestemming en transformatie. De landelijke wet- en regelgeving wordt vaak aangedragen als factor waardoor initiatieven voor transformatie niet tot stand komen (Gelinck & Benraad, 2011). Maar er zijn ook genoeg initiatieven te noemen waarbij dit niet tot problemen of knelpunten heeft geleid.

Gelinck en Benraad (2011) hebben onderzoek gedaan naar tien cases in 8 gemeenten waar leegstaande kantoorgebouwen zijn getransformeerd. Ook al is dit onderzoek gedaan naar transformatie van kantoorgebouwen de uitkomsten kunnen ook nuttig zijn voor transformatie van ander vastgoed zoals bedrijfspanden en winkels. In het onderzoek is er ook gekeken naar de rol van de gemeente. Gesprekken met eigenaren en andere marktpartijen worden door gemeenten veelal ingezet als instrument, maar alleen overleg zal niet voldoende zijn om een transformatie van een gebouw op gang te brengen. Gemeenten zien vaak het coördineren en faciliteren als taak maar zien zichzelf niet als probleemeigenaar. Om het transformatieproces op gang te brengen is het voor de marktpartijen belangrijk dat zij enige vorm van zekerheid hebben. De gemeente heeft invloed op de besluitvorming en kan duidelijkheid bieden dus hier kan zij een slag slaan om zo het proces op gang te brengen. Proactief handelen van de gemeente kan transformatie een impuls geven. Het gaat hierbij om de partijen (gemeente, eigenaar en afnemer of ontwikkelaar) bij elkaar te brengen, het uitvoeren van een haalbaarheidsstudie en duidelijkheid te scheppen over de randvoorwaarden (Gelinck & Benraad, 2011).

4.1.2 Bedrijfsruimte

Zoals in hoofdstuk 2.1.2 is aangegeven komt leegstand van bedrijfsruimte op bedrijventerreinen veelal voor in combinatie met veroudering. Een veelgenoemde aanpak hiervoor is herstructurering.

Herstructurering wordt ingezet om veroudering te bestrijden. Er zijn verschillende type herstructurering te onderscheiden (NVM, 2009):

- Facelift
- Revitalisering,
- Herprofilering
- Transformatie

Bij het herstructureringstype 'facelift' wordt het bedrijventerrein aan een 'grote opknappbeurt' onderworpen om de fysieke veroudering tegen te gaan. Bij revitalisering wordt de kwaliteit van de locatie verbeterd door middel van het aanpakken van de infrastructuur, de openbare ruimte en de private ruimte. Revitalisering wordt veelal toegepast bij (dreigende) leegstand en/of achteruitgang van het terrein. Daarnaast gaat zware revitalisering nog een stapje verder. Hierbij worden enkele delen van het terrein

verworven waarna ze (weer) bouwrijp gemaakt worden door bijvoorbeeld sloop, bodemsanering en aanleg/herinrichting van de infrastructuur (NVM, 2009). Bij herprofilering is er sprake van zware revitalisering waarbij het terrein een functiewijziging doormaakt. De werkfunctie blijft hierbij wel behouden. Tot slot wordt transformatie genoemd. Hierbij wordt het terrein opnieuw ingericht, waarbij de functie van het terrein verandert naar niet-economische functies. Het type herstructurering dat een verouderd terrein nodig heeft is afhankelijk van het gebied en de marktsituatie.

Voor het herstructureren van bedrijventerreinen heeft het NVM (2009) een aantal aanbevelingen opgesteld. Als eerste dient er een integrale ontwikkeling opgesteld te worden. Daarbij dient de ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen centraal te staan. Ten tweede bevelen zij aan om verevening (ook bij bedrijventerreinen) toe te passen. Zo kunnen de opbrengsten van nieuwe bedrijventerreinen (deels) gebruikt worden voor investeringen in verouderde terreinen. Dit geldt ook voor de opbrengsten van getransformeerde terreinen naar een andere functie, deze zouden ook ingezet moeten worden bij andere bedrijventerreinen. Verder geven zij aan dat deze verevening op regionale schaal plaats zou moeten vinden. Regionale samenwerking is sowieso een punt dat zij erg belangrijk achten. Op het gebied van samenwerking dient dit niet alleen te gebeuren met andere gemeenten in de regio maar is ook het betrekken van de markt en private vastgoedpartijen van belang. Verder dienen de gemeenten rekening te houden met de diversiteit van de vraag, is segmentering van bedrijventerreinen van belang en kunnen fiscale maatregelen herstructurering stimuleren.

4.1.3 Winkels

Hieronder worden enkele specifieke oplossingsrichtingen aangedragen voor de aanpak van winkelleegstand. Vooral bij de aanpak van winkelleegstand zijn er veel creatieve oplossingen die aangedragen kunnen worden. Enkele hiervan worden hieronder kort besproken.

Om (structurele) leegstand daadwerkelijk aan te pakken geldt ook hier dat informatievoorziening en het in kaart brengen van de leegstand van groot belang is. Het opzetten van een database zoals onder paragraaf 4.1 is besproken kan bijvoorbeeld ook alleen voor het winkelgebied opgesteld worden.

Voor de aanpak van winkelleegstand is het van belang dat de winkeliers en ondernemers zijn georganiseerd in een winkeliers- of ondernemersvereniging zodat zo maatregelen en gesprekken beter tot stand kunnen komen. Ook zorgt dit voor betrokkenheid en draagvlak bij de aanpak van leegstand.

De Kamer van Koophandel en Seinpost Adviesbureau (2012) hebben enkele instrumenten en oplossingsrichtingen aangedragen voor de aanpak van leegstand. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen het voorkomen van leegstand, tijdelijke oplossingen en het aangaan van de confrontatie met leegstand.

- Een Ondernemersfonds of centrummanagement kan helpen leegstand te voorkomen. Samenwerking met marktpartijen is van belang om winkelgebieden aantrekkelijk te houden en te versterken. Door de lusten en de lasten eerlijk te verdelen zullen ondernemers bereid zijn om mee te werken, want ook voor hen is een sterk winkelgebied van groot belang. Uit de samenwerking tussen de gemeente en het bedrijfsleven ontstaat een onafhankelijke organisatie die de winkelgebieden beheert, promoot en verder ontwikkelt (KvK & HBD, 2010). De financiering kan plaatsvinden op verschillende manieren waaronder ook de eerdergenoemde BIZ, Reclameheffing en OZB. KvK en HBD (2010) hebben 7 kenmerken opgesteld waaraan professioneel centrummanagement moet voldoen. De 7 kenmerken zijn: gelijkwaardige samenwerking, onafhankelijkheid, structurele aanpak, structurele middelen, integraal werken, beleid en uitvoering en economisch functioneren en leefbaarheid.

- Een voorbeeld van een innovatieve aanpak die zij noemen om leegstand te voorkomen is 'het nieuwe winkelen' van Hoofdbedrijfschap Detailhandel. In het theoretisch kader is al genoemd dat de opkomst van webwinkels een van de ontwikkelingen is die plaatsvindt in de winkelruimtemarkt. Op deze ontwikkeling kan ook ingespeeld worden, dit doen ze bijvoorbeeld in Veenendaal. Hierbij maken ze gebruik van nieuwe technologieën waardoor er een combinatie tot stand komt tussen (mobiel) internet en de fysieke winkel (HBD, 2013).
- Mede aangezien op B- en C-locaties de grootste leegstand bevindt, is het van belang dat zij zich kunnen onderscheiden en/of iets toevoegen. Dit kan onder andere door activiteiten en evenementen. Zeker op B- en C-locaties (maar natuurlijk ook voor A-locaties) geldt dat er in het winkelgebied sprake moet zijn van courante panden. Zodat het gebied er aantrekkelijk uit ziet en er geen sprake is van achterstallig onderhoud.

Tijdelijk gebruik

Leegstaande panden hebben een negatief effect op de uitstraling van het gebied. Ook voor omliggende panden zorgt leegstand voor een negatief effect op de uitstraling. Om dit aan te pakken zijn er verschillende vormen van tijdelijke oplossingen mogelijk (Kamer van Koophandel en Seinpost Adviesbureau, 2012). Tijdelijk gebruik wordt veel ingezet in de winkelruimtemarkt aangezien deze vorm van vastgoed daar ook heel geschikt voor is. Bij kantoor- en bedrijfsruimte ligt dit vaak complexer.

- Bij tijdelijk gebruik kan er bijvoorbeeld gedacht worden aan pop-upstores. Pop-upstores zijn winkels die tijdelijk op een plaats gevestigd zijn. Tegenwoordig zijn er ook bedrijven die winkelruimtes verhuren vanaf bijvoorbeeld een week. Dit kunnen outlet-stores zijn maar ook startende en/of lokale ondernemers of zelfs pop-up horeca.

- Leegstaande ruimte kan ook gebruikt worden als tijdelijke invulling van bijvoorbeeld horeca of tijdelijk (creatief) ondernemerschap. Deze manieren van tijdelijke invulling komen al voor in bijvoorbeeld Hilversum, Nijmegen en Rotterdam. Door bijvoorbeeld jonge ondernemers tijdelijk te huisvesten kunnen zij hun bedrijf opstarten en kan het ook resulteren in verhuur op de lange termijn.

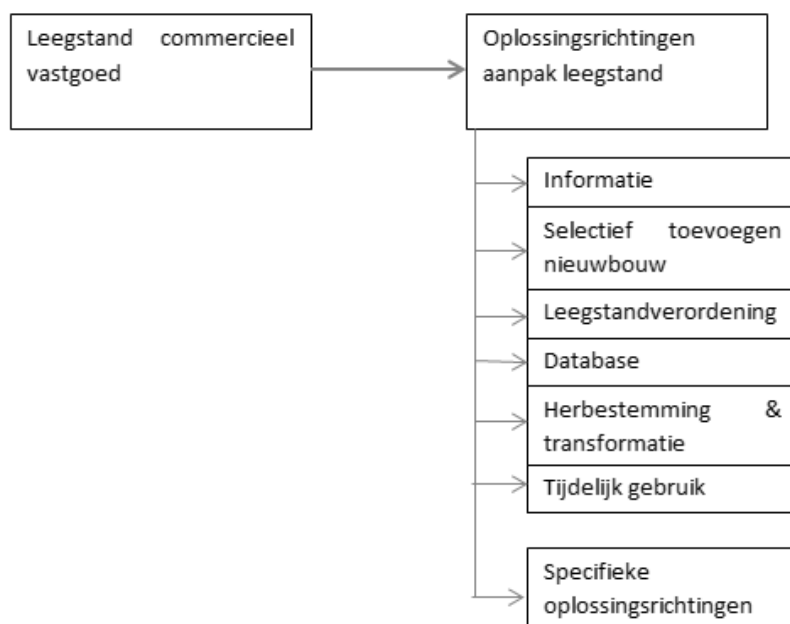
- Verder kan er ook gedacht worden aan het in feite camoufleren van leegstand. Dit kan bijvoorbeeld door van een etalage een soort expositieruimte te maken voor (beginnende) kunstenaars. Verder is window dressing een betrekkelijk nieuw fenomeen. Bij window dressing worden de ramen van een leegstand pand beplakt met een 3D-poster van een winkel. Hierdoor ziet het gebouw er een stuk aantrekkelijker uit, wat ook een positief effect heeft op de omgeving. Maar hierdoor kan ook een potentiële koper/huurder de mogelijkheden zien van het pand.



Figuur 13: Window dressing in Lelystad (Bron: Window Dressing, 2013)

4.1.4 Conclusie

Er kunnen verschillende oplossingsrichtingen aangedragen worden voor de aanpak van leegstand van het commercieel vastgoed. In Figuur 14 worden globaal de oplossingsrichtingen weergegeven die gemeenten kunnen toepassen.



Figuur 14: Oplossingsrichtingen commercieel vastgoed

4.2 *Oplossingsrichtingen maatschappelijk vastgoed*

In hoofdstuk 2.2 zijn leegstand en andere problemen die spelen bij (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed besproken. Ook volgens Nieuwsuur (2013) wordt er veel geld verspild door inefficiënte en niet-professionele omgang met gemeentelijk vastgoed. Het zou jaarlijks gaan op 300 tot 400 miljoen euro die nu verspild wordt. Het gaat hier om de exploitatie die efficiënter kan en het bezit maar ook de leegstand. Veel gemeenten hebben geen duidelijk beeld wat zij aan vastgoed bezitten. Verder wordt er voor commercieel verhuur vaak niet een marktconforme prijs gehanteerd.

De oplossing lijkt in eerste instantie simpel: gemeenten zouden het (leegstaand) maatschappelijk vastgoed kunnen verkopen. Maar dit blijkt niet altijd een reële optie. De crisis is (weer) een van de oorzaken waarom verkopen op dit moment soms geen geschikte keuze is (te lage prijs of helemaal geen vraag). Daarnaast noemt Van Leent twee criteria wanneer er niet over gegaan moet worden tot verkoop. Dit is wanneer het een incurant gebouw betreft en wanneer het gaat om een gebruiker die sterk afhankelijk is van de subsidie die zij ontvangt van de gemeente (Muskee, 2013). Hij noemt als voorbeeld een gemeentelijk museum dat de gemeente wil verkopen. Wanneer dit gebeurt zal de gemeente het pand terug moeten huren en deze huur kan hoger liggen dan ze zelf kwijt zouden zijn. Courante panden zijn in veel gevallen wel geschikt voor de verkoop. Deze gebouwen kunnen gebruikt worden voor andere commerciële en maatschappelijke functies.

Om de problemen in het maatschappelijk vastgoed, waaronder de leegstand, aan te pakken wordt er in verschillende bronnen het (re)organiseren en professionaliseren van het maatschappelijk vastgoed genoemd (Bouwstenen, 2013; Smits, 2011). Deze mogelijkheid tot het professionaliseren van het vastgoedmanagement wordt hieronder behandeld. Daarna worden er nog verschillende andere maatregelen en instrumenten besproken die de gemeente kan inzetten bij de aanpak van leegstand.

Vastgoedmanagement

Om leegstand in het maatschappelijk vastgoed aan te kunnen pakken is het noodzakelijk om eerst goed inzicht te krijgen in het maatschappelijk vastgoed. Dit kan door professioneel vastgoedmanagement. Door vastgoedmanagement in te zetten wordt niet alleen het maatschappelijk vastgoed dat de gemeente in bezit heeft 'aangepakt' maar al het vastgoed van de gemeente. Het is geen middel om direct leegstand op te lossen maar vastgoedmanagement maakt het mogelijk inzicht te krijgen in de leegstand en een uniforme aanpak te hanteren waardoor leegstand beter aangepakt kan worden. In efficiënt en effectief vastgoedmanagement staan de wensen van (potentiële) huurders en gebruikers centraal.

Professionalisering van het vastgoedmanagement heeft zich al voorgedaan in het commercieel vastgoed. In steeds meer gemeenten zijn ze nu ook bezig met het professionaliseren van het gemeentelijk vastgoed mede aangezien zij, net als het commerciële vastgoed, met risico's te maken hebben. Gemeenten hebben al vastgoed in hun beheer sinds het ontstaan van gemeenten, maar van een strategisch beleid was vrijwel nergens sprake. De laatste jaren is de exploitatie en het beheer van gemeentelijk vastgoed steeds meer onder de aandacht gekomen. In veel grotere gemeenten is het vastgoed ondergebracht in een vastgoedafdeling wat heeft geleid tot een verdere professionalisering (Teuben, 2008).

In de inleiding is al aangegeven dat de VNG (2011) ook het belang van een goede gemeentelijke vastgoedstrategie benadrukt. Mede omdat deze gemeentelijke vastgoedstrategie ook nuttig is bij de aanpak van leegstand. Gemeentelijk vastgoed heeft geen leidende maar een ondersteunende rol. Het doel van vastgoedmanagement is om de maatschappelijke (huisvestings)doelstelling doelmatig en efficiënt uit te voeren. Door het toepassen van professioneel vastgoedmanagement *"kunnen gemeenten kansen in het realiseren van vastgoed voor maatschappelijke doeleinden benutten en tegelijkertijd risico's afdekken"* (Smits, 2011, p. 13).

Teuben (2010) geeft aan dat er verschillende ontwikkelingen plaatsvinden op het gebied van gemeentelijk vastgoedmanagement. Zo stelt hij dat er een ontwikkeling plaatsvindt op het gebied van vastgoedbeheer. Gemeenten willen steeds vaker inzicht in het vastgoedbezit en daarmee de kosten en opbrengsten. Daarnaast zullen gemeenten in de toekomst vaker gaan samenwerken op het gebied van vastgoedbeheer. Dit kan samenwerking zijn met andere gemeenten maar ook marktpartijen of zelfs uitbesteding van het vastgoedbeheer. Een andere ontwikkeling is dat transparantie en verantwoording steeds vaker belangrijker wordt bij gemeenten. Waardoor doeltreffendheid en doelmatigheid beter in beeld gebracht kunnen worden.

De gemeenten hebben te maken met bezuinigen maar ook met taakuitbreidingen door decentralisatie vanuit het Rijk (Meijer, 2011). Dit zal ook impact hebben op het maatschappelijk vastgoed waardoor er duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Hiervoor is een visie nodig voor het maatschappelijk vastgoed. De organisatie van maatschappelijk vastgoed is in veel gemeenten verschillend. Dit komt ook doordat er veel differentiatie in het vastgoed zit. Zo zijn er gemeenten waar één afdeling alles uitvoert, maar kunnen de taken ook verdeeld zijn over meerdere afdelingen en diensten. Dit maakt het lastiger om te komen tot een integrale vastgoedvisie. Een voorbeeld hiervan is dat de wijze van vaststelling van huurprijzen voor maatschappelijk vastgoed kunnen verschillen binnen een gemeente doordat het vastgoed over verschillende afdelingen verspreid is.

De huur van maatschappelijk vastgoed kan op verschillende manieren tot stand komen. Dit kan onder andere gebeuren door middel van het hanteren van marktconforme huurprijzen of kostendekkende huur. Daarnaast kiezen gemeenten ook vaak voor 'doelgroepenhuur'. De

huurprijs wordt hier bepaald aan de hand van de doelgroep en is lager dan marktconforme of kostendekkende huur. Hierbij wordt er veel gewerkt met subsidies (Smits, 2011). Bij het verstrekken van subsidies is het van belang dat dit gebeurt op de desbetreffende afdelingen zoals Onderwijs, Cultuur, Sport et cetera en niet op de afdeling Vastgoed. Er moet een scheiding zijn tussen de huurstromen en de subsidies om de daadwerkelijke kosten en stromen transparant te maken.

Smits (2011) omschrijft vier fases en stappen om een 'gezonde' vastgoedportefeuille te krijgen en te houden. De fases om de vastgoedportefeuille te ordenen zijn:

- Een inventarisatiefase
- Een reparatiefase
- Een optimalisatiefase
- Een implementatiefase

1. Als eerste stap in het ordenen van de vastgoedportefeuille zal al het maatschappelijk vastgoed in de gemeente geïnventariseerd moeten worden. Om de maximale efficiëntie te behalen is samenwerking vanuit één afdeling noodzakelijk. Deze inventarisatie zal moeten plaatsvinden bij alle afdelingen (zoals Sport, Welzijn, Onderwijs) die maatschappelijk vastgoed hebben. De waarde van het vastgoed kan achterhaald worden door gebruik te maken van de WOZ-waarde. Door de inventarisatie wordt er ook duidelijk in welke panden er sprake is van leegstand. Voor de aanpak van leegstand is het van belang in hoeverre er sprake is van leegstand en in welk soort gebouwen deze leegstand zich bevindt. Het is logisch dat leegstand van sporthallen een andere aanpak vereist dan voor leegstaande panden voor culturele instellingen. Bij de inventarisatie moet er ook gekeken worden naar de exploitatie van de objecten. Door inzicht te krijgen in huurcontracten, erfpachtrechten et cetera wordt duidelijk welke 'quickwins' er te behalen zijn (Smits, 2011).

2. Door de inventarisatiefase wordt direct duidelijk waar problemen zitten en waar winsten te bepalen zijn. Hiermee wordt een begin gemaakt in de reparatiefase. Het kan zijn dat huurcontracten ontbreken of verouderd zijn of dat er sprake is van huurachterstanden. Ook zal er in deze fase gekeken moeten worden naar de leegstaande panden door anti-kraakmaatregelen toe te passen en te kijken naar (tijdelijke) oplossingen.

3. In de optimalisatiefase wordt er een begin gemaakt met het opstellen van een strategisch vastgoedplan. Met optimaliseren wordt hier bedoeld: *"gereed maken om een lange termijn visie op het vastgoed te kunnen ontwikkelen om zo te komen tot een meerjaren vastgoedbeleidsplan"* (Smits, 2011, p. 68).

4. Tot slot wordt in de implementatiefase het vastgestelde beleid uit de optimalisatiefase uitgevoerd. Door de vastgoedportefeuille op orde te stellen en te houden wordt snel zichtbaar als er problemen zoals leegstand zich voordoen in de panden. Ook kan dit in een eerder stadium al voorkomen worden.

Bij de optimalisatiefase werd er gesproken over een vastgoedvisie. Om te komen tot een vastgoedvisie is een vastgoedstrategie noodzakelijk. Ook voor het bepalen van het leegstandsbeleid is het noodzakelijk dat de gemeente weet wat haar verantwoordelijkheden zijn en welke ambities zij heeft met betrekking tot vastgoed (VNG, 2011). De leegstandsvisie moet aansluiten bij de vastgoedstrategie van de gemeente omdat de leegstandsvisie voor de gemeenteportefeuille hetzelfde moet zijn als voor de rest van de gemeente. Het is van belang dat gemeenten weten wat ze willen met het maatschappelijk vastgoed en hoe ze haar (kern)taken wil uitvoeren. Dit kan door het formuleren en hanteren van een duidelijke vastgoedstrategie. Zo is het voor anderen maar ook voor de gemeente zelf duidelijk wat er van ze verwacht wordt. Van Leent (2008) omschrijft vier strategieën voor de vastgoedpositie van gemeenten: de vastgoedloze gemeente, de zuinige gemeente, de ondernemende gemeente en de accommoderende gemeente.

- ‘De vastgoedloze gemeente’ is een vrij extreme strategie. Bij deze strategie heeft de gemeente geen vastgoed in haar bezit. De gemeente maakt het beleid maar het middel, het vastgoed, faciliteren zij niet zelf maar ligt bij de (maatschappelijke) partner. Voor het onderwijs is in 1997 wettelijk vastgelegd dat de huisvesting een taak van de gemeente is. Hier zou er dan gekozen kunnen worden voor ‘doordecentralisatie’.
- Bij de strategie ‘de zuinige gemeente’ staat kostenbesparing voorop. De gemeente beperkt zich tot *“vastgoed dat zij zelf gebruikt of laat gebruiken door gemeentelijk gefinancierde instellingen”* (Van Leent, 2008, p. 20). Er is hier sprake van vastgoed in eigendom van de gemeente en geen huur omdat marktpartijen altijd rendement voor o.a. risico hanteren. Vastgoed in eigendom van de gemeente zal vanuit dit standpunt goedkoper zijn. Wel heeft de gemeente nu het risico van leegstand en dergelijke. De gemeente heeft bij deze strategie dus een beperkt aandeel wat betreft het maatschappelijk vastgoed.
- De volgende strategie is de strategie ‘de ondernemende gemeente’. Bij deze strategie wordt er ingespeeld op de huidige kansen en ontwikkelingen. De gemeente richt zich hier op het ontwikkelen. Niet alleen voor onderwijs en welzijn maar dit kan ook op andere terreinen zijn zoals wonen. De gemeente is hier een belangrijke speler in maatschappelijk vastgoed.
- Tot slot de strategie ‘de accommoderende gemeente’ waarbij eigendom en beheer van maatschappelijke voorzieningen in handen zijn van de gemeente. Er wordt hier de vergelijking gemaakt met de openbare ruimte die ook in handen is van de gemeente. Bij deze strategie is de gemeente marktleider van maatschappelijk vastgoed. *“De accommoderende gemeente gelooft dat via vastgoed, denk aan locatie, uitstraling en inrichting, wezenlijk bijgedragen kan worden aan maatschappelijke doelen”* (Van Leent, 2008, p. 21).

Strategie	Motief	Organisatorische plek vastgoedbeheer	Marktaandeel sociaal vastgoed
Vastgoedloze gemeente	Helder en transparant	n.v.t.	Geen
Zuinige gemeente	Kostenbesparing	Facilitaire dienst	Beperkte mate
Ondernemende gemeente	Slagkracht	Grondbedrijf	Belangrijke speler
Accomoderende gemeente	Inhoudelijke sturing	Maatschappelijke ontwikkeling	Marktleider

Figuur 15: Strategieën voor vastgoedposities (naar Van Leent, 2008, p. 21)

Naast het professionaliseren van het vastgoedmanagement zijn er verschillende oplossingen te noemen die ingaan op het tegengaan van leegstand. Het probleem bij maatschappelijk vastgoed is vaak dat er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod. Het volgende instrument gaat hier verder op in.

Makelpunt

Om vraag en aanbod beter aan elkaar te koppelen kan er gebruik gemaakt worden van een tool die een match hiertussen probeert te vinden. Een makelpunt is een voorbeeld van een dergelijk tool. Dit instrument lijkt veel op het instrument database dat bij de aanpak van leegstand van commercieel vastgoed is besproken.

Een makelpunt heeft als doel om bestaande gebouwen beter te benutten door vraag en aanbod van gebouwen te matchen voor (maatschappelijke/sociale) activiteiten (Bouwstenen, 2013). Hierdoor kan er beter ingespeeld worden op de vraag vanuit de samenleving naar ruimte en kan beschikbare ruimte beter benut worden. Het gaat hierbij ook om gedeeltelijke leegstand doordat er sprake is van gedeeltelijke bezetting of verborgen

leegstand. Daarnaast kan het makelpunt al het maatschappelijke vastgoed bedienen en niet alleen het vastgoed dat in eigendom van de gemeente is. Hierdoor wordt ook het gehele aanbod aan maatschappelijk vastgoed beter zichtbaar. Het makelpunt lost het overschot aan maatschappelijk vastgoed niet op, het geeft voornamelijk inzicht en probeert vraag en aanbod beter te matchen. Een makelpunt zou dus het beste werken in een gezonde markt, waarbij er geen sprake is van een problematisch overschot. Gemeenten zijn geschikt om vraag en aanbod te matchen omdat zij vanwege de maatschappelijke beleidsdoelstellingen al kennis en informatie hebben over de behoefte en vraag naar ruimte van maatschappelijke instellingen.

Door het opzetten van een makelpunt ontstaat er dus een database voor het matchen van vraag en aanbod. Daarnaast geeft Bouwstenen (2013) ook nevensdoelstellingen aan. Zo kan een makelpunt tot doel hebben de sociale samenhang te versterken en de levendigheid in buurten en wijken te verhogen. Daarnaast speelt duurzaamheid ook een rol doordat door dit initiatief minder nieuwbouwprojecten nodig zijn doordat de vraag door het bestaande aanbod beter opgevangen kan worden.

In de gemeente Utrecht is er een makelpunt opgesteld, dit zal verder toegelicht worden onder paragraaf 7.3 waar er onder andere ingegaan wordt op de casus gemeente Utrecht. Naast de Gemeente Utrecht zijn er meerdere gemeenten die gebruik maken van dit instrument. Zo fungeert het Makelpunt-Nederland als makelpunt voor de gemeente Alkmaar, Apeldoorn, Arnhem, Doetinchem en Nijmegen. Makelpunt-Nederland (2013) vindt dat het gebruik van maatschappelijk vastgoed nog inzichtelijker en efficiënter kan en een makelpunt is daar een instrument voor.

Herbestemming en transformatie

Niet alleen behoort herbestemming en transformatie tot de mogelijkheden in het commercieel vastgoed maar ook in het maatschappelijk vastgoed.

Hierbij dient rekening gehouden te worden met het feit dat dit vaak hele andere panden betreft dan bijvoorbeeld kantoren. Het ligt aan de nieuwe bestemming of dit voordelig of nadelig is. Over het algemeen ligt maatschappelijk vastgoed op goede locaties zoals in het centrum van de stad of wijk. Locatie is een heel belangrijk aspect bij de mogelijkheden voor herbestemming of transformatie. Dit biedt dan dus voordelen.

Maatschappelijk vastgoed kan getransformeerd worden naar een andere vorm van maatschappelijk vastgoed zoals multifunctionele accommodaties (MFA's) maar ook andere functies zoals wonen. Dit is afhankelijk van waar er in dat gebied vraag naar is (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). Zuidema geeft aan dat er een groeiperspectief in de zorgmarkt zit en dan met name in het luxere segment aangezien er steeds meer vermogende ouderen zijn (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013).

Schoolgebouwen zijn een goed voorbeeld waar herbestemming en transformatie tot de mogelijkheden behoren. Dit kan betekenen dat een schoolgebouw transformeert naar bijvoorbeeld woningen. Maar er zijn ook transformaties mogelijk waarbij een school wordt getransformeerd naar 'een brede school'. Hierbij verdwijnt niet de onderwijsfunctie maar worden er tal van functies toegevoegd waaronder kinderopvang.

Bij vastgoed dat in handen is van de gemeente werkt herbestemming en transformatie anders dan bij commercieel vastgoed. Hier is de gemeente de eigenaar en kan zij dus het initiatief nemen voor herbestemming of transformatie van gebouwen. Van Leent stelt dat gemeenten eigenlijk bij plannen voor herbestemming of transformatie juist zouden moeten kijken naar welk pand geschikt hiervoor zou zijn en deze dan proberen vrij te spelen, in plaats van naar mogelijkheden te kijken bij leegstaande panden (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013).

Tijdelijk gebruik

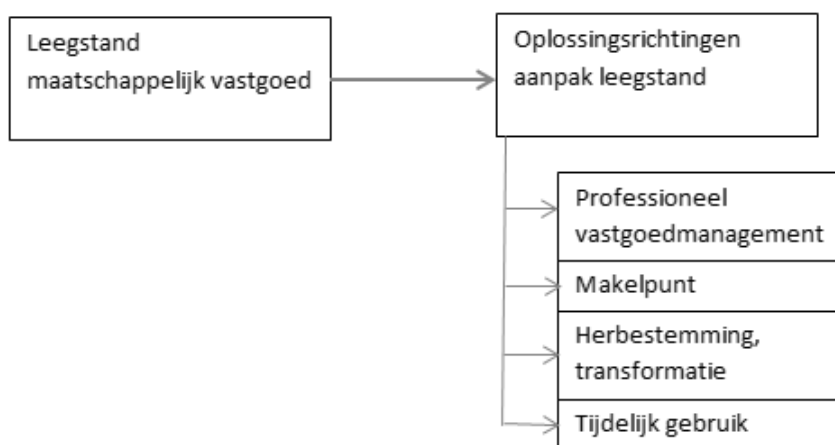
Een manier om tijdelijk gebruik van leegstaande panden te faciliteren is het toepassen van leegstandbeheerders. Leegstandbeheer is ontstaan om kraak te voorkomen en zo onrechtmatig gebruik en waardevermindering te voorkomen (VNG, 2011). Maar leegstandbeheer kan ook toegepast worden om de tijd te overbruggen tot de uiteindelijke verhuur/verkoop. Hierdoor worden leegstaande panden gebruikt en ontstaat er geen verloedering van de panden. Daarnaast is er ook veel vraag naar (tijdelijke) ruimte van onder andere startende ondernemers, kunstenaars en studenten. In dit geval is de gemeente niet verantwoordelijk voor het matchen van vraag en aanbod zoals bij de database wel vaak het geval is. Een aantal bedrijven heeft zich de afgelopen jaren speciaal hierop toegelegd, zoals Camelot, AdHoc Beheer e.a..

Conclusie

Een nadeel bij enkele oplossingsrichtingen kan zijn dat de gemeenten te veel petten op heeft. Van Leent geeft als vergelijking dat de gemeente de voetballer, de coach en de scheidsrechter is (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). De verschillende rollen van de gemeente kan leiden tot conflicten met bijvoorbeeld marktpartijen. Het kan leiden tot conflicten in het geval dat bijvoorbeeld het makelpunt niet alleen het maatschappelijk vastgoed van de gemeente maar al het maatschappelijk vastgoed bedient. Dan moeten de overige partijen er op kunnen vertrouwen dat de gemeente niet als eerste haar eigen panden op wil vullen, maar het pand dat het meest geschikt is. Een voordeel is wel bij een makelpunt dat er zo een overzicht is van al het maatschappelijk vastgoed in een gemeente.

Ook bij herbestemming en transformatie geldt dat de rollen van de gemeente tot conflicten kan leiden. Aangezien de gemeente hier ook initiatiefnemer kan zijn dienen de initiatieven op dezelfde wijze behandeld te worden dan initiatieven van overige partijen.

In onderstaand figuur worden globaal de oplossingsrichtingen weergegeven voor de aanpak van leegstand van (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed.



Figuur 16: Oplossingsrichtingen (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed

5. Conceptueel model, operationalisatie en methodologie

In de voorgaande hoofdstukken is het theoretisch kader uiteengezet. Zo is er ingegaan op het leegstandsprobleem voor zowel het commercieel als het maatschappelijk vastgoed en zijn er instrumenten aangedragen die ingezet kunnen worden door de gemeente bij de aanpak van de leegstand. Daarnaast is in hoofdstuk 3 de theorie van de ontwikkeling 'van government naar governance' nader toegelicht. In dit verband is er ook gesproken over de verschillende rollen die de gemeente kan innemen. Deze rollen zullen ook in dit hoofdstuk terugkomen.

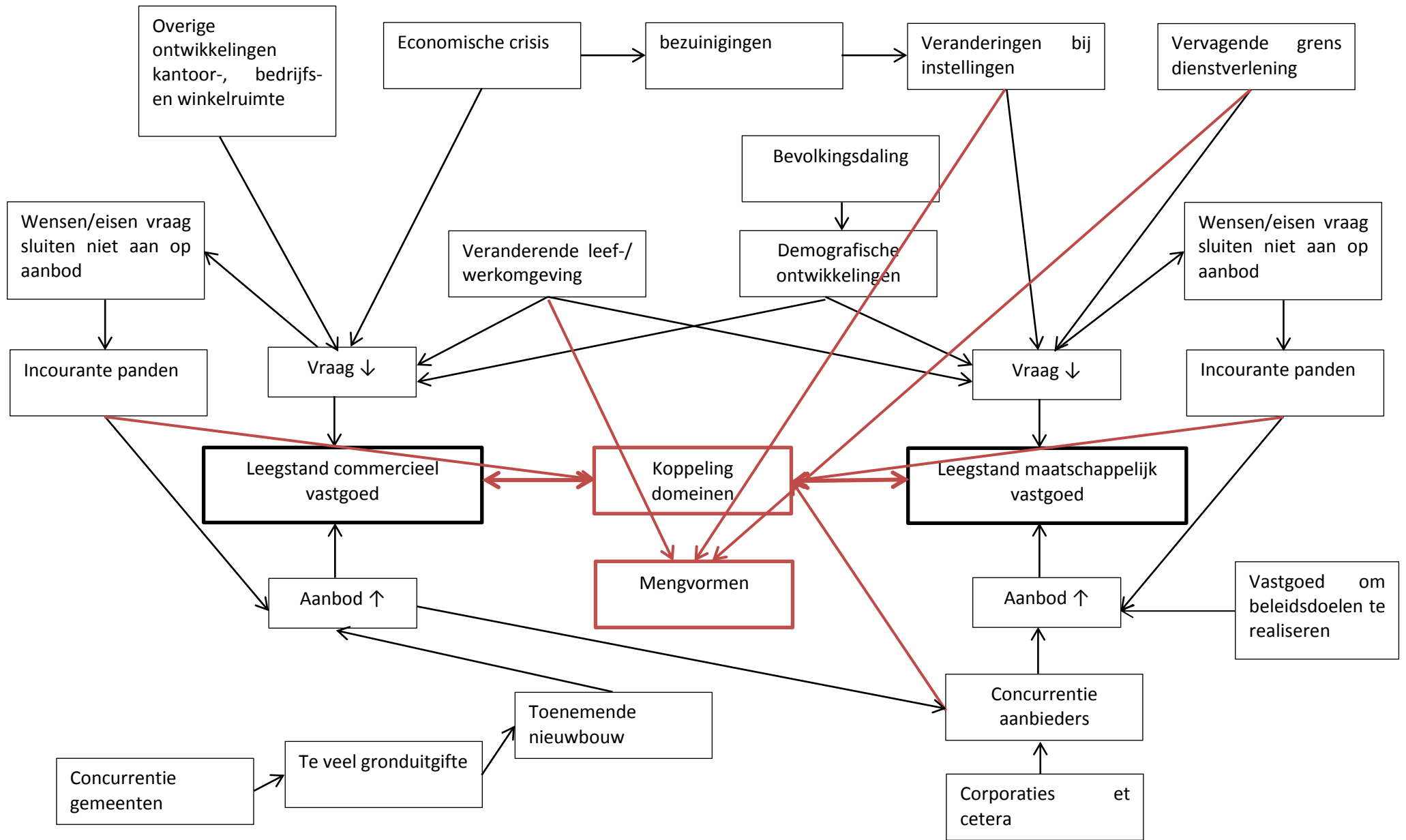
5.1 Conceptueel model

In hoofdstuk 2 is er ingegaan op het leegstandsprobleem van het commercieel en maatschappelijk vastgoed. Zo is er ingegaan op de oorzaken van leegstand in deze markten. Er zijn twee figuren (Figuur 6 en Figuur 9) weergegeven waarin het ene model ingaat op de oorzaken van leegstand van commercieel vastgoed en het andere model op de oorzaken van leegstand van maatschappelijk vastgoed. In dit onderzoek wordt er getracht een koppeling te vinden tussen het commerciële en het maatschappelijke domein.

De twee modellen zijn in figuur 17 gekoppeld aan elkaar tot een conceptueel model. De twee hoofdcomponenten van het conceptueel model zijn 'leegstand van maatschappelijk vastgoed' en 'leegstand van commercieel vastgoed'. Tussen deze twee domeinen wordt getracht een koppeling te vinden. De leegstand van commercieel en maatschappelijk vastgoed komt in feite doordat de vraag en het aanbod niet meer in evenwicht is. Wanneer het aanbod de vraag overstijgt ontstaat leegstand.

Figuur 17 laat enkele ontwikkelingen zien die invloed hebben op de vraag en het aanbod. Het gaat hier onder andere om ontwikkelingen die tot stand zijn gekomen door veranderingen in beleid, gedrag en/of demografie. Zo laat het model zien dat bijvoorbeeld de vraag van commercieel vastgoed o.a. afneemt door de economische crisis en de demografische ontwikkelingen die zich voordoen. Ook laat het model zien dat de steeds toenemende nieuwbouw het aanbod van commercieel vastgoed vergroot. Bij het maatschappelijk vastgoed hebben onder andere de veranderingen bij instellingen, de veranderde leef/werkomgeving en de vervagende grens met betrekking tot dienstverlening invloed op de vraag naar maatschappelijk vastgoed. Ook zijn er diverse aspecten die invloed hebben op het aanbod van maatschappelijk vastgoed.

Daarnaast geven de rode pijlen de ontwikkelingen weer die invloed hebben op de koppeling en mengvormen tussen het commerciële en maatschappelijke domein. In hoofdstuk 11 zal de koppeling tussen het commerciële en maatschappelijke domein behandeld worden. De ontwikkelingen die met de rode pijlen zijn weergegeven in Figuur 17 zullen centraal staan in dit hoofdstuk. In dit hoofdstuk wordt veel gebruikt gemaakt van de informatie die uit de interviews is verkregen.



Figuur 17: Conceptueel model koppeling leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed

In hoofdstuk 3 is gesproken over de veranderende rol van de overheid in het kader van de ontwikkeling ‘van government naar governance’. Er is onderscheid gemaakt tussen drie rollen die de overheid kan innemen: actieve rol, stimulerende rol en faciliterende rol.

Daarnaast zijn in hoofdstuk 4 oplossingsrichtingen aangedragen voor de aanpak van leegstand van zowel commercieel als (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. Deze instrumenten kunnen opgedeeld worden van een government-perspectief naar een meer governance-perspectief. Deze verschuiving gaat van het verbieden en reguleren (government) naar het scheppen van voorwaarden en faciliteren (governance). Dus van een meer actieve rol naar een stimulerende en faciliterende rol. In onderstaand model is weergegeven bij welke van de drie rollen de instrumenten het beste passen.

Zo hebben de instrumenten die vallen onder ‘informatie’ een meer stimulerende rol. De gemeente zet hierbij bijvoorbeeld rapporten op voor inzicht in de leegstandsproblematiek en probeert verschillende partijen door o.a. bijeenkomsten met elkaar in contact te krijgen.

Bij het instrument ‘selectief toevoegen van nieuwbouw’ neemt de gemeente een actieve rol in door het herprogrammeren van locaties.

Bij het instrument ‘transformatie en herbestemming’ gaat het over het algemeen om een meer stimulerende en faciliterende rol van de gemeente. Hierbij gaat het onder meer om het wegnemen van belemmeringen, vereenvoudigen van procedures en het enthousiasmeren van partijen om over te gaan op transformatie. De gemeente zou hierbij ook een actieve rol in kunnen nemen door zelf panden te transformeren/herbestemmen maar dit gebeurt in de praktijk vrij weinig.

Bij het instrument ‘leegstandverordening’ neemt de gemeente weer een vrij actieve en stimulerende rol op zich. Het is een juridisch instrument doordat het verplicht is voor de eigenaren om leegstand te melden en stimuleert (vrij dwingend) om over te gaan op actie. Daarnaast vereist het instrument ook inspanningen van de gemeenten.

Een meer stimulerende en faciliterende rol neemt de gemeente bij het instrument ‘tool matchen vraag en aanbod’. Door inzicht te geven in vraag en aanbod probeert de gemeente partijen te matchen zodat lege ruimten ingevuld worden.

Tot slot neemt de gemeente een actieve rol in bij het gemeentelijk vastgoedmanagement aangezien zij hier kan worden vergeleken met een private partij die verantwoordelijk is voor haar eigen portefeuille.

Rol van de gemeente →			
Instrumenten ↓	Actieve rol	Stimulerende rol	Faciliterende rol
Informatie		X	
Selectief toevoegen nieuwbouw	X		
Transformatie en herbestemming		X	X
Leegstandverordening	X	X	
Tool matchen vraag en aanbod		X	X
Gemeentelijk vastgoedmanagement	X		

Figuur 18: Conceptueel model oplossingsrichtingen

5.2 Operationalisatie

Na elke casus zal er in de conclusie van de casus een tabel weergegeven worden die ingaat op de instrumenten en in welke mate de gemeente dit instrument inzet. Er zal hiermee

aangegeven worden hoe uitgebreid een instrument ingezet wordt en/of hoe uitgebreid leegstand hierin betrokken wordt. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen vier gradaties: niet ingezet, lage mate, gemiddelde mate en hoge mate. Door middel van interviews en (beleids)documenten is er geanalyseerd onder welke gradatie de mate waarin de gemeente de instrumenten inzet valt.

De specifieke instrumenten die de desbetreffende gemeente gebruikt worden onder de typering van de onderstaande instrumenten gezet. Daarnaast is aangegeven onder welke rol het instrument beschouwd wordt, zie Figuur 19. Met de A wordt aangegeven dat het instrument past bij een actieve rol. De S staat voor een stimulerende rol en F staat voor de faciliterende rol.

De mate waarin de gemeente zich inzet →				
Instrumenten ↓	Niet ingezet	Laag	Gemiddeld	Hoog
Informatie (S)				
Selectief toevoegen nieuwbouw (A)				
Transformatie en herbestemming (S/F)				
Leegstandverordening (A/S)				
Tool matchen vraag en aanbod (S/F)				
Gemeentelijk vastgoedmanagement (A)				

Figuur 19: Tabel conclusie casussen

5.3 Methodologie

In dit hoofdstuk zal worden toegelicht hoe het onderzoek is uitgevoerd. In paragraaf 5.3.1 zal de onderzoeks aanpak toegelicht worden. Hieronder vallen de onderzoeksstrategie, onderzoeksmethoden en methoden van dataverzameling. In paragraaf 5.3.2 zal de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek besproken worden.

5.3.1 Onderzoeks aanpak

Onderzoeksstrategie

Het toegelichte theoretische kader is gebaseerd op literatuuronderzoek. Hierbij is er literatuuronderzoek gedaan naar leegstand van commercieel en maatschappelijk vastgoed en theorieën die daar betrekking op hebben. Daarnaast is er ook literatuuronderzoek gedaan naar de ontwikkeling die plaats vindt 'van government naar governance' en de rol van de gemeente bij de aanpak van leegstand. Verder is er literatuuronderzoek gedaan naar aanbevelingen en oplossingsrichtingen ten aanzien van de aanpak van leegstand die worden aangedragen in de literatuur en oplossingsrichtingen die zijn geïmplementeerd door gemeenten die ook bezig zijn met de aanpak van leegstand.

In dit onderzoek zijn er meerdere casussen behandeld. Een casestudy biedt de mogelijkheid om een diepgaand en integraal beeld te krijgen (Verschuren & Doorewaard, 2007). Er is in dit onderzoek gekozen voor meerdere casestudies en niet voor een survey-onderzoek, wat ook tot de mogelijkheden behoort. Een survey-onderzoek bestaat uit een groot aantal onderzoekseenheden waardoor er extern geldende uitspraken gedaan kunnen worden (Verschuren & Doorewaard, 2007). Voor deze onderzoekstrategie is echter niet gekozen doordat er in dit type onderzoek meer de breedte ingegaan wordt dan de diepte. Dit is dan ook een van de belangrijke redenen waarom er wel voor de strategie casestudy gekozen is.

Verschuren en Doorewaard (2007) geven aan dat de strategie casestudy een klein domein betreft met een arbeidsintensieve benadering waarin meer de diepte ingegaan wordt dan de breedte. Binnen deze onderzoeksstrategie zijn er verschillende varianten mogelijk, in dit onderzoek wordt er gebruik gemaakt van meerdere casestudies.

Er is gekozen voor gemeenten die allen actief bezig zijn met de aanpak van leegstand. Zo is er gekozen voor gemeenten die actief beleid voeren om leegstand tegen te gaan en leegstand te voorkomen. Er is hier voor gekozen omdat er ook veel gemeenten zijn die nog niet bezig zijn met de aanpak van leegstand en waar leegstand nog niet op de politieke agenda staat. Het heeft voor dit onderzoek geen zin om gemeenten te onderzoeken die (nog) niet bezig zijn met de aanpak van leegstand.

Daarnaast is er gekozen voor relatief grote stedelijke gemeenten (groter dan 50.000 inwoners). Hiervoor is gekozen om zo vergelijkbare gemeenten te kiezen. Zo zal de aanpak van leegstand anders zijn bij een plattelandsgemeente dan bij een stedelijke gemeente. Verder blijkt ook dat over het algemeen de grotere gemeenten al verder zijn bij de aanpak van leegstand dan kleine gemeenten.

De volgende casussen worden in dit onderzoek onderzocht: gemeente Arnhem, gemeente Hilversum, gemeente Utrecht, gemeente Rotterdam en gemeente Amsterdam. Er zijn dus relatief grote gemeenten gekozen, maar binnen deze schaal zijn er nog steeds grote verschillen. Zo is de kleinste gemeente van de casussen de gemeente Hilversum met 86.017 inwoners (peildatum 1 januari 2013) en is de gemeente Amsterdam de grootste gemeente met 799.278 inwoners (CBS, 2013). Er zijn dus nog grote verschillen terwijl beiden als grote gemeente aangemerkt worden.

Het is ook goed om te noemen dat er ook verschillen zitten in de economische positie van de gemeenten. Ook dit heeft invloed op de aanpak die de gemeente kiest. Wanneer men een sterke economische positie heeft met voldoende werkgelegenheidsgroei dan zal de leegstand hierdoor eerder opgevangen worden dan wanneer de werkgelegenheid sterk afneemt. Zo heeft iedere gemeente zijn bepaalde kenmerken en specialiteiten. Zo staat de gemeente Rotterdam bekend om zijn havens en wordt Hilversum beschouwd als Mediastad.

Onderzoeksmethoden en methoden van dataverzameling

Het onderzoek heeft een kwalitatieve benadering, het betreft een waarnemend onderzoek. Dit past ook bij de strategie casestudy. Er is gebruikt gemaakt van verschillende methoden van dataverzameling om zo de doelstelling te kunnen behalen en de centrale vraag te kunnen beantwoorden. Zo is er onder andere gebruik gemaakt van (wetenschappelijke) literatuur en rapporten om te komen tot het theoretisch kader. Om inzicht te krijgen in de leegstand in de casussen is er veel gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en rapporten van de gemeenten. Zo hebben enkele gemeenten rapporten opgezet die specifiek gaan over de leegstand in de gemeente en bij andere gemeenten staat dit meer als onderdeel in een nota over een bepaalde markt, zoals een kantorenbeleid en/of -strategie. Per casus zijn er circa vijf à tien beleidsdocumenten en rapporten gebruikt.

Een andere kwalitatieve methode die wordt gebruikt om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn interviews. Door middel van interviews wordt er dieper ingegaan op het onderwerp en de interviews zorgen voor meer informatie die niet in de literatuur of (beleids)documenten te vinden is. De interviews zijn gehouden met personen uit de verschillende casussen die betrokken zijn bij de aanpak van leegstand van commercieel en/of gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Per gemeente zijn er circa twee à drie interviews gehouden. Dit waren in het algemeen personen die werken bij de gemeente maar ook enkele personen die veel inzicht hebben in de leegstand binnen die gemeente. Daarnaast zijn er met enkele experts interviews gehouden. Zij behoren niet tot een van de

casussen maar hebben wel veel kennis over het commercieel en/of maatschappelijk vastgoed.

Er is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Dit houdt in dat er wel thema's en vragen opgesteld zijn maar dat in de situatie bepaalde vragen weggelaten of toegevoegd zijn (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008). Er is niet gekozen voor een gestandaardiseerd interview omdat het afhankelijk is van de casus en de gesprekspartner welke vragen er gesteld dienen te worden. Ook is er niet voor een open interview gekozen omdat het wel belangrijk is dat bepaalde thema's behandeld worden.

De interviews zijn getranscribeerd waarnaar ze bij de gegevensanalyse gecodeerd zijn. Er is gebruik gemaakt van '(analytical) coding'. Het doel van 'coding' verschilt bij kwantitatieve en kwalitatieve data. Bij kwantitatieve data draait het om het reduceren van data terwijl het bij kwalitatieve data gaat om te leren van de data en zo patronen en verklaringen te ontdekken (Richards, 2009). De gebruikte codes zijn onder andere afgeleid van de criteria uit de modellen die zijn opgesteld, zie Figuur 17 en Figuur 18. Daarnaast zijn er aantekeningen en memo's gemaakt bij de transcripties van de interviews.

5.3.2 Betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek

De betrouwbaarheid van het onderzoek heeft te maken met de "*mate waarin de gegevensverzamelings technieken en analyseprocedures tot consistente bevindingen leiden*" (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008, p. 140). De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd door middel van methoden- en bronnentriangulatie. Door gebruik te maken van meerdere bronnen en methoden wordt getracht dit te bereiken.

Daarnaast speelt ook de interne validiteit van een onderzoek, ook wel geldigheid genoemd, een rol. Saunders, Lewis en Thornhill (2008) geven aan dat de validiteit de mate aangeeft waarin de resultaten werkelijk meten waarover het zou moeten gaan. Het gaat hierbij over de correctheid van redeneren binnen het onderzoek (Vennix, 2006). De interne validiteit ligt bij een casestudy vaak redelijk hoog. Dit komt doordat er bij een casestudy de diepte wordt ingegaan en het een meer arbeidsintensieve benadering kent.

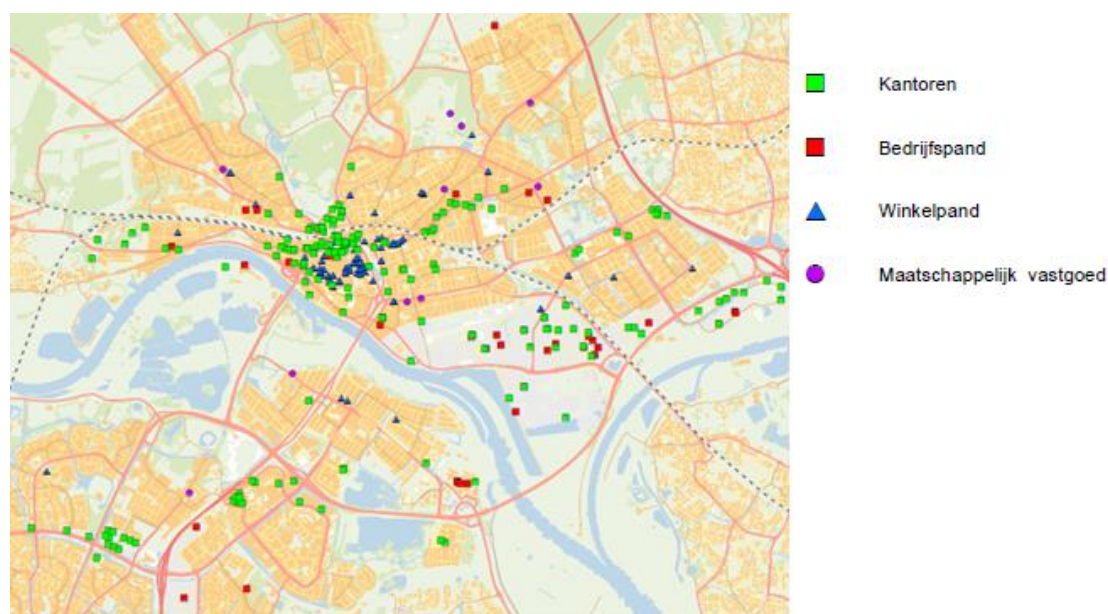
Met de externe validiteit, ook wel generaliseerbaarheid genoemd, wordt de mate waarin de resultaten van toepassing zijn op andere casestudies of situaties bedoeld (Saunders, Lewis, & Thornhill, 2008; Vennix, 2006). Bij een casestudy zal de externe validiteit soms te kort schieten (Verschuren & Doorewaard, 2007). Dit komt omdat er maar een of enkele casussen onderzocht worden. Ook in dit onderzoek zullen niet alle bevindingen generaliseerbaar zijn naar alle casussen. Dit komt doordat de leegstand en de aanpak in elke gemeente verschillend is. Maar het onderzoeken van meerdere casussen zal de externe validiteit ten goede komen.

6. Casus 1: Gemeente Arnhem

Begin januari 2013 telde Arnhem 149.827 inwoners (CBS, 2013). Arnhem is de enige gemeente van de casussen die niet in de Randstad gelegen is. Leegstand staat in deze gemeente ook duidelijk op de politieke agenda. Met name de kantorenleegstand is problematisch te noemen en deze is de afgelopen jaren sterk toegenomen. In het kantorenbeleid voor de periode 2008-2020 is leegstand al een thema waar aandacht aan besteed wordt. Verder geeft de gemeente aan dat de leegstandsproblematiek steeds breder wordt. Echter ontbreekt er nog een specifieke nota gericht op leegstand. Op 21 mei 2013 is er een besluit genomen voor het opstellen van een nota leegstand, hier is de gemeente Arnhem nog mee bezig. Wel worden er al verschillende instrumenten ingezet om de leegstand aan te pakken.

6.1 Leegstand commerciële en maatschappelijk vastgoed

Ook de gemeente Arnhem kampt met een hoog percentage leegstand van kantoren. Daarnaast neemt de leegstand toe op het gebied van winkels, bedrijfsruimte en maatschappelijk vastgoed. Figuur 20 laat zien waar de leegstand in Arnhem zich bevindt.



Figuur 20: Leegstand in de gemeente Arnhem (Bron: Gringhuis, 2013, p. 39)

Kantoorruimte

Het percentage leegstaande kantoorpanden bedraagt circa 16% (Verschuren, 2013). Arnhem is de 6^e kantorenstad van Nederland en heeft een voorraad van circa 1.101.000 m² aan kantoorruimte. Van de leegstand van 173.000 m² is circa 55.000 m² structureel van aard en staat dus langer dan drie jaar leeg. Ook DTZ Zadelhoff (2013b) komt op een soortgelijk leegstandspercentage van kantoorruimte van 16,9%.

Een ander onderzoek heeft getracht de verborgen leegstand ook mee te nemen. De leegstand bedraagt volgens dit onderzoek 260.881 m² op een totale voorraad van 1.080.700 m², wat neer komt op een leegstandspercentage van 24,1% (Gringhuis, 2013). Volgens dit onderzoek ligt de leegstand dus vele malen hoger dan aangenomen werd. Dit grote verschil kan deels verklaard worden doordat de verborgen leegstand in veel onderzoeken niet wordt meegenomen. Daarnaast nemen veel onderzoeken pas kantoorruimte mee in hun onderzoek als dit boven de 250 of 500 m² is, terwijl er ook veel kleine kantoorruimten in Arnhem zijn.

Een ontwikkeling die steeds meer zichtbaarder wordt in Arnhem is de trek van kantoorgebruikers naar het centrum. Kantoorgebruikers willen graag dichtbij de voorzieningen zitten in een pand dat geschikt is voor 'het nieuwe werken' (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013). Leegstand op deze locaties wordt dan ook snel weer ingevuld want er is nog steeds vraag naar hoogwaardige kantoorruimte op goede locaties waardoor ook het prijsniveau daar redelijk stabiel blijft.

Het tegenovergestelde vindt plaats in onder andere Arnhem-Zuid en oudere bedrijventerreinen. Hier vindt men veel structurele leegstand doordat de vraag naar deze plekken is afgenomen. Verder zijn de huurprijzen sterk gedaald en worden er forse incentives gegeven om huurders te trekken.

Bedrijfsruimte

In de gemeente Arnhem werd er medio 2013 108.000 m² aan bedrijfsruimte aangeboden (DTZ Zadelhoff, 2013). De totale voorraad bedraagt 236 hectare. Het aanbod-voorraadratio komt hiermee op 9%. De leegstand van bedrijfsruimte bedraagt circa 75.250 m² (Gringhuis, 2013). Volgens Verschuren (2013) ligt het leegstandspercentage rond de 5%.

Een groot deel van het aanbod bestaat uit grote bedrijfsruimtes. Veel van deze ruimtes zijn verouderd en sluiten niet meer goed aan op de wensen en eisen die gebruikers tegenwoordig stellen. Hierdoor stijgt het aanbod van incurante bedrijfsruimten. Het huidige aanbod sluit niet aan op de vraag en om aan de deze vraag te voldoen zal nieuwbouw noodzakelijk zijn. Wel dient er zorgvuldig naar de huidige voorraad gekeken te worden en ook naar de herontwikkelingsmogelijkheden.

Winkelruimte

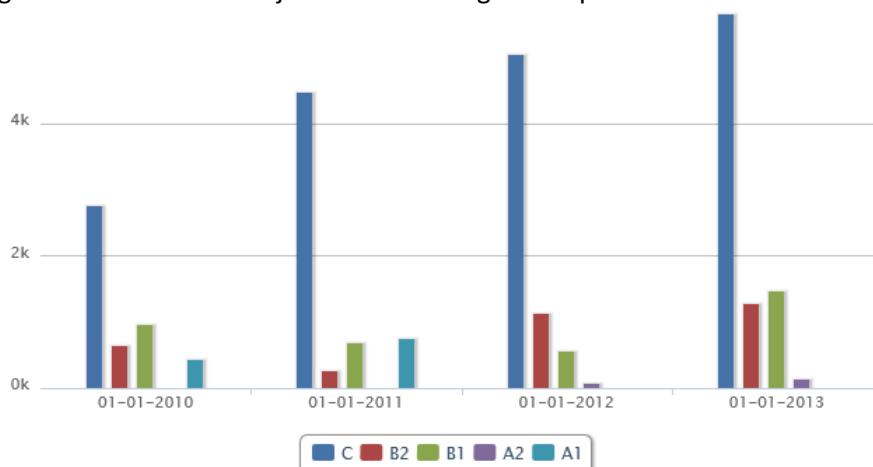
Strijbosch Thunnissen Research (2013) heeft een retailscan uitgevoerd in het centrum van Arnhem. Het onderzoeksgebied is zichtbaar in Figuur 21. Het gebied telde begin 2013 585 winkels met een totaal winkelvloeroppervlak (wvo) van circa 124.400 m². Hiervan werden er 68 panden te huur aangeboden en staan 49 winkels leeg met een wvo van ruim 8.500 m². De leegstand bedraagt 8,4% als er gekeken wordt naar het aantal panden en 6,8% leegstand als er gekeken wordt naar de oppervlaktes.



Figuur 21: Onderzoeksgebied Retailscan Arnhem (Bron: Strijbosch Thunnissen Research, 2013, p. 4)

De ontwikkeling gericht op schaalvergroting vindt ook hier plaats. Op A1-locaties was voorheen 120 m² een courant oppervlak, nu gaat dat al richting de 250 m². Op A1-locaties is vrijwel geen sprake van leegstand. Meer dan 50% van de leegstand bevindt zich op C-locaties. Van de 49 leegstaande winkels bevinden 31 winkels zich op C-locaties, waarvan 19 panden al meer dan een jaar leeg staan. Figuur 22 laat zien dat de leegstand op C-locaties verreweg het grootst is. Verdere concentratie van leegstand is zichtbaar op de randen van winkelgebieden. Straten waar veel langdurige leegstand is zijn de Looierstraat, het Gele Rijdersplein en de Jansbinnensingel.

Figuur 22 laat de leegstand van winkelruimte in Arnhem zien in de periode 2010 tot en met 2013. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen de verschillende soorten locaties. De grafiek laat heel duidelijk zien dat de leegstand op C-locaties er bovenuit stijgt.



Figuur 22: Leegstand winkelruimte Arnhem in m² (Bron: Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013)

Gemeentelijk maatschappelijk vastgoed

Volgens onderzoek van het Kadaster en het vakblad 'Vitale Stad' is er in de gemeente Arnhem voor circa 995.000 m² bvo aan maatschappelijk vastgoed (Jager & Naus, 2012). Hiervan is ruim 30% in handen van de overheid, wat neer komt op circa 298.500 m² bvo. De leegstand van al het maatschappelijk vastgoed in Arnhem bedraagt circa 29.000 m² (Gringhuis, 2013). De leegstand bevindt zich hier voornamelijk in voormalige schoolgebouwen en kerken. Opvallend is dat de leegstand van maatschappelijk vastgoed niet geclusterd zit, zoals bij het commercieel vastgoed vaak wel zo is, maar verspreid is over Arnhem. Willems, van de gemeente Arnhem, geeft aan dat aan de ene kant er wel meer leegstand zich voordoet in het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed en aan de andere kant ook weer niet aangezien de gemeente vastgoed aan het afstoten is (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013). Verder is men bezig met het in kaart brengen van de bezetting van de gemeentelijke panden.

De vastgoedportefeuille van de gemeente Arnhem bestond in 2010 uit circa 1.500 objecten. De waarde van de vastgoedportefeuille betrof circa 660 miljoen euro. In de gemeente Arnhem was voor januari 2010 ook het vastgoed verspreid over verschillende diensten en afdelingen. Per 1 januari 2010 is het gecentraliseerde Vastgoedbedrijf Arnhem (VBA) opgericht. Hierover in de volgende paragraaf meer.

De omvang van het vastgoed bestond in november 2009 uit 78 scholen die in eigendom van de gemeente waren (53 scholen niet in eigendom), 6 multifunctionele accommodaties, 7 objecten gerelateerd aan cultuur en welzijn en 77 panden gerelateerd aan sport (Gemeente Arnhem, 2010a).

Uit de interviews blijkt dat het lastig is om een exact aantal te geven van de huidige situatie. Dit vanwege het feit dat de vastgoedportefeuille nu is opgedeeld in permanent vastgoed, tijdelijk vastgoed en overig vastgoed. Het permanent vastgoed is weer onderverdeeld in verschillende functies zoals kunst & cultuur, welzijn enzovoort (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013). Het permanent vastgoed bestaat dus onder andere uit het maatschappelijk vastgoed (onderwijs, sport, cultuur, welzijn etc.) en vastgoed voor eigen gebruik. Met het tijdelijk vastgoed wordt bijvoorbeeld het vastgoed bedoeld dat in de toekomst wordt gesloopt en/of herontwikkeld. En onder het overige vastgoed vallen onder meer objecten in aanbouw en ontwikkeling.

Nieuwe scholen en het ontstaan van Multifunctionele Accommodaties zorgen ervoor dat er steeds vaker scholen en wijkcentra leeg komen te staan (De Groot, 2013). De gemeente Arnhem heeft dan ook verschillende voormalige schoolgebouwen in haar bezit die zij wil afstoten.

Er gebeuren verschillende ontwikkelingen in het maatschappelijk vastgoed. 'Ontmoeten' staat steeds meer centraal maar ook bezuinigingen en veranderingen vanuit het Rijk hebben invloed op het maatschappelijk vastgoed. Een voorbeeld zijn de kinderdagverblijven die meters teruggeven op de markt. Maar ook kunst & cultuur die te maken krijgt met bezuinigingen. Van oudsher zijn deze functies veelal gevestigd in dure panden qua exploitatie (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013). De gemeente Arnhem streeft naar kostprijs-dekkende huren. Dus dan is het mogelijk dat de instellingen door deze ontwikkelingen de huur niet meer kunnen betalen en verhuizen naar een goedkoper pand waardoor leegstand kan ontstaan.

Leegstandsprobleem

In de 'Herijking Kantorenbeleid Arnhem 2008-2020' werd leegstand al genoemd aangezien zij toen al een toename van leegstand zagen (Gemeente Arnhem, 2008). De leegstand is in de periode 2001-2007 fors gestegen van 3,6% naar 13,8%, maar er werd toen nog niet gesproken van een groot acuut probleem. Wel werd aangegeven dat de Arnhemse kantorenmarkt niet in evenwicht was en de leegstand sterk was toegenomen.

Tegenwoordig wordt leegstand wel echt als probleem gezien. In het Programma 'Arnhem groene en duurzame stad' wordt aangegeven dat het tegengaan van leegstand prioriteit heeft. Ze willen de structurele leegstand voorkomen en terugbrengen naar het frictieniveau. Verder wordt er in het programma aangegeven dat ze willen naar meer flexibiliteit en een programmatische invulling om zo de leegstand aan te pakken (Gemeente Arnhem, 2013b).

De gemeente erkent dat leegstand een probleem is in de stad en dat leegstand een negatieve invloed heeft op de directe omgeving. De toename van leegstand kan leiden tot verloedering wat maatschappelijk gezien ongewenst is. De gemeente Arnhem geeft aan dat de leegstandsproblematiek steeds breder wordt en dus niet alleen maar afspeelt op de kantorenmarkt. Voor de aanpak van leegstand bestaat niet een uniforme aanpak en men moet aannemen dat ook niet alle leegstand oplosbaar is (Verschuren, 2013). Wel is duidelijk zichtbaar dat de leegstand op de kantorenmarkt het grootst is. En ook hier geldt dat er sprake is van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Er is bijvoorbeeld nog steeds behoefte aan kleine betaalbare bedrijfsruimten en ruimten voor creatieven.

Maar leegstand kan ook mogelijkheden bieden. In het rapport 'Ruimte Creatief Benutten' wordt dan ook aangegeven dat de leegstaande kantoor-, bedrijfs- en winkelpanden in Arnhem ook kansen kan bieden voor maatschappelijke initiatieven, kunstenaars, (startende) ondernemers om zich (tijdelijk) te vestigen (De Groot, 2013).

6.2 Oplossingsrichtingen

Het leegstandsprobleem staat ook bij de gemeente Arnhem op de agenda. In Arnhem is men bezig met het formuleren van een nota gericht op leegstand. De gemeente Arnhem wil een faciliterende rol op zich nemen wat betreft de aanpak van leegstand.

In eerste instantie legde het College prioriteit bij de Binnenstad en de kantoorlocaties omdat hier de problematiek het grootst is (Gemeente Arnhem, 2012). In de 'Herijking Kantorenbeleid Arnhem 2008-2020' werden toentertijd al wel diverse maatregelen genoemd met als doel de leegstand te beperken tot 100.000 m², waarbij er sprake zou zijn van een evenwichtige markt. Maatregelen die genoemd werden zijn nieuwbouwplannen beperken en faseren en richten op strategische locaties. Verder werd herbestemming en transformatie van langdurig leegstaande kantoorpanden genoemd als oplossingsrichting.

Leegstand is in de tussentijd nadrukkelijker op de agenda gekomen. Het initiatiefvoorstel over leegstand 'Leegstand Creatief Benutten' van De Groot (raadslid Groen Links) is in mei 2013 aangenomen. Volgens De Groot (2013, p. 7) *“zit de creativiteit niet bij de overheid. De gemeente en de leegstandscoördinator moeten zoveel mogelijk overlaten aan de creativiteit die Arnhem rijk is in het bedrijfsleven en de maatschappelijke sector”*. De leegstandscoördinator kan bijvoorbeeld wel eigenaren stimuleren voor creatieve en tijdelijke initiatieven door open te staan voor bijvoorbeeld startende ondernemers en deze tijdelijk een lagere huur te laten betalen. De gemeente ziet in dat leegstand om een andere aanpak vraagt en dus hoopt men dat dit leidt tot een nieuwe werkwijze waar creativiteit en slagvaardigheid belangrijke termen zijn om zo beter aan te sluiten op de vastgoedmarkt die aan veranderingen onderhevig is.

Het gevolg hiervan is dat de gemeenteraad heeft besloten om een nota te uit te werken specifiek gericht op leegstand. Hierbij worden verschillende acties genoemd die uitgewerkt dienen te worden. Als eerste punt wordt aangedragen dat er geïnvesteerd dient te worden in de kwaliteit van de openbare ruimte. Maar ook wordt benadrukt dat de ondernemers ook hun panden en straten aantrekkelijk dienen te houden. Ook is terughoudendheid gewenst wat betreft bestaande of nieuwe nieuwbouwplannen voor kantoren. Hierbij dient er goed gekeken te worden naar de behoefte, aangezien leegstand van kantoren een grote omvang kent. Ruimere bestemmingsplannen worden ook genoemd. Door alleen aan te geven wat er niet gewenst is kunnen er zich meer kansen voordoen. Verder wordt er genoemd het aanstellen van een leegstandscoördinator en het organiseren van een Open (leegstaande) Kantoren- en Winkeldag. Het gaat hierbij niet alleen om leegstand van bijvoorbeeld commercieel vastgoed maar ook om het gemeentelijk vastgoed. Zo wordt er genoemd dat de gemeente inzichtelijk moet maken welke panden zij te huur of te koop aanbiedt. Verder dient onderzocht te worden of het beheer van panden in eigendom van de gemeente uitbesteed kunnen worden aan partijen die gericht zijn op herontwikkeling of tijdelijk hergebruik.

De intentie was om in oktober 2013 de nota Leegstand aan de raad voor te leggen maar tot op heden is dit nog niet gebeurd. Doordat leegstand zich niet alleen voordoet in de kantorenmarkt maar een steeds breder probleem wordt is er een integrale aanpak nodig (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013). Het gaat hierbij niet om een uniforme aanpak, maar eerder kijken naar oplossingsrichtingen op gebiedsniveau.

Informatie

De gemeente zelf stelt geen rapporten beschikbaar waarin leegstand wordt gemonitord. Voor informatie over de vraag, aanbod en leegstand van vastgoed wordt er onder andere gebruik gemaakt van de Vastgoedrapportage Stadsregio Arnhem-Nijmegen. Daarnaast is er sprake van samenwerking met makelaars die in Arnhem actief zijn om zo een goed beeld te krijgen van de vastgoedontwikkelingen (Gemeente Arnhem, 2012).

Om leegstand aan te pakken ligt de nadruk op samenwerking met marktpartijen en het vergroten van de betrokkenheid van eigenaren en beleggers. Om partijen met elkaar in contact te brengen en samen tot oplossingen te komen voor het aanpakken van het leegstandsprobleem heeft de gemeente Arnhem verschillende leegstandsbijschikkingen gehouden. Deze leegstandsbijschikkingen zijn opgezet in gebieden die kampen met hoge structurele leegstand. Het gaat om de locaties Gelderse Poort, Velperweg, Kronenburg en IJsseloord II.

Selectief toevoegen nieuwbouw

Doordat vraag en aanbod steeds minder goed op elkaar aansluiten en de onevenwichtigheid groter is geworden en de huidige maatregelen niet het juiste resultaat haalden is er besloten drie maatregelen toe te voegen aan het kantorenbeleid (Verschuren, 2013):

- Toekomstperspectief te schetsen voor bestaande kantoorlocaties die te maken hebben met een grote mate van (structurele) leegstand
- Geplande nieuwbouwlocaties prioriteren
- Nieuwe ontwikkelingen beoordelen aan de hand van een beoordelingskader

Verder dient er een onderzoek te komen naar de toekomstige kantoorbehoefte en duurzaamheidsvereisten.

Om het leegstandsprobleem niet groter te maken is er niet alleen een aanpak nodig om de bestaande leegstand op te lossen ook is het nodig dat er niet nieuwe leegstand gecreëerd wordt door nieuwbouw. Zo wordt er vastgesteld dat er in feite geen sprake is van vraag naar nieuwe kantoorontwikkelingen. Tenzij het gaat om een strategische goede locatie zoals het Stationsgebied of er andere goede redenen zijn doordat bijvoorbeeld het bestaande aanbod niet aan de vraag kan voldoen door een kwalitatieve mismatch. Het beoordelingskader waaraan nieuwe kantoorontwikkeling getoetst wordt zal aansluiten op het Convenant Aanpak Leegstaande Kantoren.

Qua prioriteren van geplande nieuwbouw kiest de gemeente ervoor om met name nieuwbouw toe te staan in de binnenstad van Arnhem en juist minder in de perifere gebieden. De nieuwbouwplannen in Arnhem betreffen circa 425.000 m² en zijn teruggebracht naar ruim 150.000 m² tot circa 2030 (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013). De gemeente heeft al circa 120.000 m² beïnvloedbare nieuwbouw geschrapt en is daarnaast in overleg om nog circa 110.000 m² niet-beïnvloedbare nieuwbouw te schrappen.

Het beoordelingskader voor nieuwe ontwikkelingen wordt onder andere gevormd door het toepassen van 'de ladder voor duurzame verstedelijking', het aantonen van de behoefte, het 'Landelijk Convenant Aanpak Leegstand Kantoren' en landelijke of regionale afstemming.

Herbestemming en transformatie

In 2010 is er een brief opgesteld met de stand van zaken met betrekking tot de 'Herijking kantorenbeleid Arnhem 2008-2020' (Gemeente Arnhem, 2010b). In deze periode zijn samen met betrokken partijen de mogelijkheden verkent op het gebied van herontwikkeling en transformatie. In 2010 was ook zichtbaar dat onder meer door de economische crisis meer gekeken is door eigenaren naar de herontwikkelingsmogelijkheden. De gemeente helpt hierbij ook en heeft bij bepaalde panden de mogelijkheden aangegeven voor andere functies. De gemeente probeert actief mee te denken en procedures te versoepelen en vereenvoudigen om zo herontwikkeling en transformatie te stimuleren en versnellen.

De gemeente Arnhem heeft in juli 2013 twee coördinatoren en een transformatieteam aangesteld die de leegstand in de stad aan moet pakken. In dit transformatieteam zitten verschillende specialisten met elke een eigen achtergrond. Hier zitten bijvoorbeeld ook mensen van het gemeentelijk vastgoed. Het doel hiervan is om de leegstand te voorkomen en terug te dringen in samenwerking met de vastgoedeigenaren en samenwerkingspartners zoals het Aanjaagteam Herontwikkeling Leegstaande Gebouwen (AHLG). Dit gebeurt door middel van het stimuleren van herontwikkeling, (tijdelijk) alternatieve invullingen van panden en sloop. Er wordt gestreefd om per jaar circa 10.000 m² te herontwikkelen en transformeren, zowel permanent als tijdelijk (Gemeente Arnhem, 2013a). Door ruimtevragers en ruimteaanbieders van verschillende deelmarkten bij elkaar te brengen kan

transformatie gestimuleerd worden. Dit kan weer door het organiseren van bijeenkomsten, gesprekken et cetera waar een brede groep bij wordt betrokken.

Herbestemming en transformatie betreft nu nog veel het 'laaghangend fruit'. In de toekomst is wel de bedoeling dat ook de meer lastigere cases worden aangepakt (Stadsregio Arnhem Nijmegen, 2013). Er hebben al verschillende herontwikkelings- en transformatietrajecten in de gemeente Arnhem plaatsgevonden op het gebied van kantoren, bedrijfsruimte, winkels maar ook cultureel en maatschappelijk vastgoed. Zoals het Cito-kantoorpand dat is getransformeerd naar een hotel en het voormalig kazerneterrein Saksen-Weimar waar een transformatie plaatsvindt naar woningen en ateliers.

Flexibiliteit in bestemmingsplannen worden ook aangedragen door De Groot (2013) als oplossingsrichting. Door aan te geven wat juist niet mag en soepeler te zijn met vergunningen kunnen nieuwe initiatieven makkelijker tot stand komen. In de Wro is het zelfs al mogelijk om bepaalde gebieden bestemmingsvrij te bestemmen.

Vastgoedmanagement

Landelijk gezien is de trend dat gemeenten hun vastgoed professionaliseren en centraliseren. Ook de gemeente Arnhem heeft in 2010 haar vastgoed gecentraliseerd met de oprichting van het Vastgoedbedrijf Arnhem. Deze centralisatie heeft geleid tot de concentratie, ontwikkeling en beheer van vastgoed. Redenen voor de gemeente Arnhem om het vastgoed te centraliseren waren: snellere en eenvoudige besluitvorming, concentratie van kennis en expertise en afbakening van taken en verantwoordelijkheden (Gemeente Arnhem, 2010a).

Het vastgoedbedrijf heeft de verantwoordelijkheid gekregen voor eigendom en beheer van permanent en tijdelijk vastgoed. Voor de oprichting van het vastgoedbedrijf zijn er 5 uitgangspunten geformuleerd met daarbij enkele uitvoeringspunten (Gemeente Arnhem, 2010a):

- Professionalisering: scheiden beleid en eigendom, transparante en uniforme contracten met huurders, huurmodellen invoeren.
- Efficiency: concentratie vastgoed, mensen, kennis, taken en verantwoordelijkheden waardoor efficiency voordelen ontstaan.
- Kwaliteitsbeleid: achterstallig onderhoud bijwerken en bijhouden.
- Helder sturingsconcept: invoeren van portefeuillemanagement.
- Faciliteren primaire doelstellingen: huisvesting van primaire doelgroepen, (her)ontwikkelen van vastgoed.

De gemeente moet het goede voorbeeld geven door hun eigen vastgoedportefeuille op orde te hebben en inzicht te hebben in hun leegstaande panden (De Groot, 2013). Deze leegstaande panden kunnen dan uitbesteed worden aan organisaties die het pand tijdelijk invullen of gebruiken voor herontwikkeling. Zo wordt er gekeken naar mogelijkheden voor tijdelijk verhuur. Verkoop van leegstaande panden gebeurt ook veel. Dit gebeurt niet alleen in het kader van leegstand maar ook vanuit de bezuinigingstaakstelling. Verder noemt De Groot (2013) in het rapport 'Ruimte Creatief Benutten' dat de gemeente vooral prioriteit moet geven aan panden met maatschappelijk, educatief, sportief, cultureel of creatief gebruik, in feite dus het maatschappelijk vastgoed.

Tool matchen van vraag en aanbod

De gemeente heeft in juni 2013 het Vastgoedplein geopend. Hierop staat het actuele aanbod van de gemeente. Het gaat hierbij om verkoop van kavels en panden maar ook om verhuur. Op het Vastgoedplein staan niet alleen woningen of commercieel vastgoed maar

ook wordt er maatschappelijk vastgoed aangeboden. Zo worden er veel leegstaande voormalige schoolgebouwen aangeboden op de site. Op deze panden ligt vaak wel de bestemming maatschappelijke doeleinden maar in sommige gevallen is er al door de gemeente een draagvlaktoets uitgevoerd door middel van een quickscan voor een andere functie. Hierdoor heeft de potentiële koper al enig idee of het zinvol is om plannen voor te leggen. Sinds de oprichting van het Vastgoedplein zijn er ook al een aantal leegstaande voormalige schoolgebouwen verkocht. Een voorbeeld dat onlangs is verkocht is de voormalige Stedelijke Muziekschool in het centrum van Arnhem.

Sinds kort is er in Arnhem ook een Makelpunt opgezet. Het Makelpunt helpt bij het goed op elkaar afstemmen van vraag en aanbod van ruimtes en activiteiten. Zij maken hierbij gebruik van Makelpunt-Nederland waarbij onder andere ook Nijmegen en Oss zijn aangesloten. Het Makelpunt is vooral bedoeld als etalage. Om zo zichtbaar te maken wat er beschikbaar is. Zoals ook Willems aangeeft *“als je niet weet wat er is, kun je het ook niet huren”* (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013). Er is begonnen met het aanbieden van een nieuw Multicultureel Centrum om zo de bezetting van het pand te verhogen. Het gaat hierbij tevens om permanente als incidentele verhuur. Het Makelpunt Arnhem richt zich (eerst nog) op het eigen aanbod. En (nog) niet zoals het Makelpunt Utrecht op de vraag naar ruimten.

Het verschil tussen het Vastgoedplein en het Makelpunt is dat er bij het Vastgoedplein gaat om verhuur en verkoop van panden en het Makelpunt richt zich op verhuur van ruimtes. Bij het Vastgoedplein gaat het ook om langdurige contracten terwijl er bij het Makelpunt ook incidenteel kan worden verhuurd.

Tijdelijk gebruik

Tijdens de bekende Mode Biënnale worden er in Arnhem ook veel leegstaande panden gebruikt voor pop-up stores en tijdelijke winkels. Maar ook exposities van kunstenaars en werkruimtes voor ZZP-ers worden voor tijdelijk gebruik aangedragen. Een voorbeeld van een bijzondere tijdelijke invulling is de skatehal in St. Josephkerk. Deze kerk stond leeg en wordt nu met toestemming van de parochie in gebruik genomen als skatehal.

De gemeente Arnhem maakt zelf ook gebruik van leegstandsbeheerders. Een voorbeeld hiervan is Stichting Atelierbeheer SLAK. Zij beheren en verhuren werk- en woonruimte voor kunstenaars en culturele instellingen in de Provincie Gelderland.

Leegstandverordening

De leegstandverordening wordt niet toegepast in de gemeente Arnhem. Zij zien de leegstandverordening als laatste middel om leegstand aan te pakken. Verder volgen ze de ervaringen van andere gemeenten die dit instrument wel invoeren.

6.3 Conclusie gemeente Arnhem

Een van de motieven voor de gemeente Arnhem om leegstand aan te pakken is de negatieve invloed van leegstand op de omgeving. Hierdoor kan er onder andere verloedering optreden. Zij geven aan dat de leegstandsproblematiek steeds breder wordt en niet (meer) alleen maar speelt op de kantorenmarkt. Al is de leegstand hier nog wel het grootst. De gemeente Arnhem heeft al wel instrumenten ingezet voor de aanpak van leegstand maar de nota leegstand ontbreekt nog. Figuur 23 laat als conclusie zien in welke mate de gemeente zich inzet per instrument.

De mate waarin de gemeente zich inzet →	Niet ingezet	Laag	Gemiddeld	Hoog
Instrumenten ↓				
Informatie (S)		X		
Monitoren leegstand				
Leegstandsbijeenkomsten				
Selectief toevoegen nieuwbouw (A)			X	
Toekomstperspectief schetsen, prioriteren, beoordelingskader				
Transformatie en herbestemming (S/F)		X	X	
Transformatieteam				
Procedures versoepelen en vereenvoudigen				
Leegstandverordening (A/S)	X			
Tool matchen vraag en aanbod (S/F)		X	X	
Vastgoedplein				
Makelpunt				
Gemeentelijk vastgoedmanagement (A)		X		
Vastgoedbedrijf Arnhem				

Figuur 23: De mate waarin de gemeente Arnhem zich inzet t.o.v. instrumenten

Een actieve rol neemt de gemeente onder ander in bij het selectief toevoegen van nieuwbouw. De mate waarin leegstand echt terug komt in het gemeentelijk vastgoedmanagement is nog laag te noemen. Ook heeft de gemeente ervoor gekozen de leegstandverordening niet in te stellen.

De stimulerende rol neemt de gemeente beperkt in bij de informatievoorziening. Zo geven zij zelf geen rapporten uit met leegstandscijfers, wel zijn er bijeenkomsten georganiseerd om partijen te stimuleren de leegstand aan te pakken.

Zowel een stimulerende rol als een faciliterende rol nemen zij in bij transformatie en herbestemming en de tools voor matchen van vraag en aanbod. Bij herbestemming en transformatie proberen zij dit te doen door het transformatieteam dat probeert te stimuleren en te faciliteren door procedures te versoepelen en vereenvoudigen. Transformatie en herbestemming betreft nog vooral het 'laaghangend fruit' zoals de Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2013) ook stelt. Het transformatieteam is dan ook pas sinds juli opgesteld en kan hier verandering in brengen. Hierdoor is er gekozen om dit instrument nog te classificeren als laag/gemiddeld. Daarbij hebben zij sinds kort een Vastgoedplein en een makelpunt opgericht. Hiervoor geldt in feite hetzelfde als bij het Transformatieteam, ook deze tools zijn pas relatief kort geleden opgericht.

De mate waarin de gemeente de instrumenten inzet is bij geen van de instrumenten hoog te noemen. De gemeente geeft aan dat zij meer een faciliterende rol op zich wil nemen. Over het algemeen kan ook gezegd worden dat zij meer richting de stimulerende en faciliterende rol gaan waarbij de mate waarin de instrumenten ingezet worden nu nog laag tot gemiddeld te noemen is, dit komt mede doordat veel van de instrumenten pas relatief kort geleden zijn ingezet en nog vorm moeten krijgen.

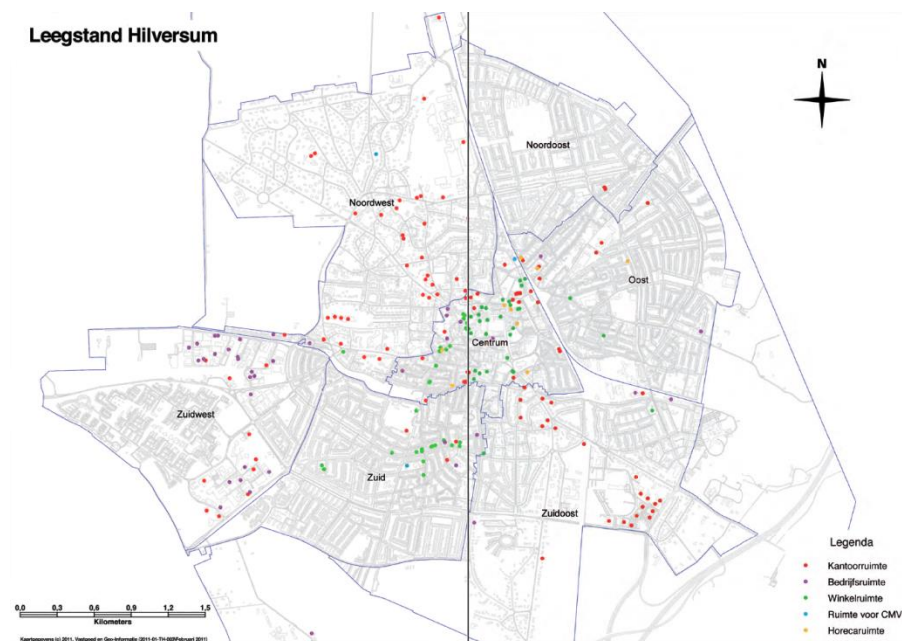
7. Casus 2: Gemeente Hilversum

De gemeente Hilversum bestaat uit de kern Hilversum en telde 1 januari 2013 86.017 inwoners (CBS, 2013). De gemeente staat bekend om zijn positie als Mediastad.

Ook hier bevindt de grootste leegstand zich op de kantorenmarkt, maar ook in bepaalde winkelgebieden komt steeds meer leegstand voor. De gemeente Hilversum is relatief vroeg aan de slag gegaan met leegstand en is in 2011 een project gestart waarbij leegstand en herbestemming op de agenda zijn gezet. Met het project, genaamd Leegstand te Lijf, is er gekozen voor een brede en integrale aanpak. Zo gaat de benadering in op kantoren, bedrijfsruimtes, winkels en maatschappelijk vastgoed in samenhang met verschillende vastgoedsegmenten waaronder wonen, welzijn, sport, zorg et cetera (Gemeente Hilversum, 2013a). Verder toont onderzoek aan dat het leegstandsprobleem niet door de marktwerking opgelost zal worden (Gemeente Hilversum, 2012).

7.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed

Figuur 24 geeft de spreiding van de leegstand in 2011 over Hilversum weer. Hieruit blijkt dat er sprake is van enige concentratie. Zo zijn er gebieden waar vrijwel geen sprake is van leegstand en gebieden waar meer leegstand voorkomt.



Figuur 24: Leegstand in Hilversum (Bron: Gemeente Hilversum & STEC Groep, 2011, p. 4 en 5)

Kantoorruimte

De grootste leegstandsproblemen spelen zich in de gemeente Hilversum af op de kantorenmarkt. De kantorenleegstand bedroeg in januari 2012 131.100 m² bvo, dit komt neer op een leegstandspercentage van 17%. De leegstand is in de tussentijd licht toegenomen tot 139.400 m² aan leegstaande kantoren met een leegstandspercentage van 18% (Gemeente Hilversum, 2013c). Dit ligt dus beduidend hoger dan het 'gezonde' frictiepercentage van 4 à 5 procent.

DTZ Zadelhoff komt op een ander leegstandspercentage. Medio 2013 werd er 106.000 m² kantoorruimte aangeboden op een 625.000 m² aan kantorenvorraad (DTZ Zadelhoff, 2013). Het leegstandspercentage ligt volgens hen op 15,3%. Afwijkingen in de cijfers van de gemeente Hilversum en DTZ Zadelhoff zijn onder andere te verklaren doordat DTZ Zadelhoff pas panden meeneemt in hun onderzoek vanaf 500 m².

De twee gebieden met de hoogste leegstand zijn het Arena Park met een leegstand van circa 23.000 m² en het stationsgebied met een leegstand van circa 20.000 m². Met name de leegstand in het stationsgebied is opvallend te noemen aangezien een stationsgebied vaak beoordeeld wordt als een kansrijke locatie. De leegstand op deze twee gebieden is deels te verklaren doordat de omvang van de panden hier groot is en de vraag nu veelal naar kleinschalige panden is. Verder drukt het Lucent complex sterk op het leegstandcijfer. Circa 15.000 m² staat in dit pand leeg. De sloop van dit pand is al wel gepland voor eind 2014/begin 2015 (Gemeente Hilversum, 2013c).

Een groot gedeelte van de leegstand bevindt zich op de bedrijventerreinen en in de grotere kantoorgebouwen die dateren uit de vooroorlogse bouwperiode en uit de jaren '70 en '80. Dat er sprake is van leegstand betekent niet dat er totaal geen vraag meer is. Er is nog steeds vraag maar deze vraag is voornamelijk naar kleinschalige ruimten met een oppervlakte tot 500 m² - 1000 m². In de gemeente Hilversum is er in feite sprake van een mismatch tussen vraag en aanbod aangezien de leegstand zich deels in gebouwen met een groot oppervlak plaatsvindt.

Eerder is al aangekaart dat de kantorenmarkt opgedeeld kan worden in drie markten: kansrijk, kanshebbend en kansarm. Deze terminologie kan ook toegepast worden op de kantorenmarkt van de gemeente Hilversum. Kansrijke locaties doen zich voor rondom het Stationsgebied en het Arenapark. Leegstand op deze locaties is in feite geen groot probleem aangezien deze locaties wel potentie hebben. Een ander verhaal is leegstand op kansarme locaties. Leegstand op kansarme kantoorpanden is veelal structureel van aard, waardoor de enige optie in feite herbesteding is. Kansarme locaties zijn met name te vinden op bedrijventerrein Kerkelanden en grootschalige solitair gelegen panden als het is het complex van Lucent (Gemeente Hilversum, 2012). Het verschil tussen kansrijke en kansarme locaties zal in de toekomst steeds groter worden.

Verschillende onderzoeken van o.a. de ABN-Amro, Universiteit van Amsterdam en Bouwfonds schetsen een positief beeld van Hilversum en de omgeving (Gemeente Hilversum, 2013a). Zij geven aan dat het gebied een bovengemiddelde vraag naar kantoren kent. Toch is de prognose dat de kantorenleegstand verder oploopt. De gemeente Hilversum heeft onderzoek uitgevoerd naar de vraagontwikkeling van kantoren. In 2011 bedroeg de voorraad aan kantoren 795.000 m² met een leegstand van 131.100 m², hiermee komt het oppervlakte in gebruik op 663.700 m². De verwachting is dat de vraag tot 2020 af zal nemen met 10 % wat neer komt op 65.000 m² aan leegstand. Wanneer er niet overgegaan zou worden tot herbesteding, sloop of een andere vorm van onttrekking aan kantooruimte dan zou het leegstandspercentage in 2020 oplopen tot circa 25%. Deze prognose geven dus aan dat er daadwerkelijk iets moet gebeuren tegen de leegstand en dat het probleem zich niet vanzelf oplost.

Bedrijfsruimte

De leegstand op de bedrijfsruimtemarkt bedroeg op 1 januari 2012 32.800 m² bvo wat slechts 3% van het totale bvo bedrijfsruimte leegstand betekent. Als er gekeken wordt naar de leegstand van het aantal panden dan stonden er 45 panden (deels) leeg, dit komt neer op 6%. In juni 2013 zijn er nieuwe cijfers uitgebracht voor de leegstand van de bedrijfsruimte in Hilversum. De omvang van de leegstand bedraagt juni 2013 42.070m², dit levert een leegstandspercentage van 4% op (Gemeente Hilversum, 2013c). De leegstand is nog steeds beperkt. Wel dient er opgemerkt te worden dat indien er sprake van leegstand is dit in veel gevallen van langdurige aard is. Medio 2013 werd er volgens DTZ Zadelhoff (2013) 12.000 m² aan bedrijfsruimte aangeboden op een voorraad van 87 hectare. Het aanbod-voorradratio komt hiermee op slechts 3%.

De leegstand doet zich met name voor op bedrijventerreinen Kerkelanden en Havenkwartier. De meeste panden staat 1 tot 2 jaar leeg. Daarnaast is er circa 20-25% van het oppervlak dat langer dan 2 jaar leeg staat. Landelijk gezien zal de uitbreidingsvraag naar bedrijfsruimte afnemen maar in het algemeen is er in de gemeente Hilversum juist sprake van een structureel tekort aan bedrijfsruimte. Zo zal de uitbreidingsvraag in het algemeen in Nederland veel lager liggen dan voorheen maar in Hilversum is deze vraag nog steeds aanwezig (Gemeente Hilversum, 2012).

Er vinden wel positieve ontwikkelingen plaats op bedrijventerrein Havenkwartier. Er hebben verschillende transacties plaatsgevonden en verschillende initiatieven lopen nu nog. Dit geldt ook voor panden die al lange tijd leeg stonden en als incourant aangemerkt konden worden.

Het Mediapark is in feite ook een bedrijventerrein, maar het heeft een heel ander profiel dan een regulier bedrijventerrein. Hier zijn bijvoorbeeld veel publieke en commerciële omroepen gevestigd.

Winkelruimte

In Hilversum is een oppervlakte aan winkelvloeroppervlak van circa 129.200 m² wvo verdeelt over circa 670 winkels (Gemeente Hilversum, 2012). Deze winkels bevinden zich met name in de binnenstad van Hilversum en de overige (buurt en wijk) winkelcentra. Op de winkelruimtemarkt bedroeg de leegstand op 1 januari 2012 15.500 m² wvo wat neer komt op een leegstandspercentage van 7%. De leegstand bevindt zich in circa 100 gebouwen.

Begin 2012 was de omvang van de leegstand 15.500 m² bvo, het leegstandspercentage komt daarmee op 7% (Gemeente Hilversum, 2013c). In juni 2013 is de leegstand gedaald naar 13.500 m² bvo met een percentage van 6%. Dit percentage is niet schrikbarend hoog te noemen en is vergelijkbaar met het leegstandspercentage in de gehele Randstad. De leegstand van winkelruimte in de gemeente Hilversum is het grootst op C-locaties verder vindt meer leegstand plaats in aanloopstraten naar de binnenstad en rond winkelcentrum De Gijsbrecht.

In Hilversum is de laatste jaren geen sprake geweest van forse uitbreiding van winkelruimte. Dit verklaart deels waarom de leegstand hier in de periode 2004-2011 niet is toegenomen en zelfs licht is afgenomen. De gemeente geeft wel aan dat er een toename van de leegstand wordt verwacht doordat veel huurovereenkomsten in 2013 aflopen (en al bekend is dat deze zullen vertrekken) in onder meer de Gooische Brink, De Gijsbrecht en in de Havenstraat.

Baron, voorzitter van het Ondernemersfonds Hilversum Centrum, geeft aan dat leegstand wel echt een probleem is in de gemeente Hilversum (R. Baron, persoonlijke communicatie, 5 juni 2013). Op de A1-straten is dan wel (vrijwel) geen leegstand, maar in de deelgebieden liggen de percentages stukken hoger, soms wel op 25%. Dus dan lijkt de leegstand gemiddeld niet hoog maar als er naar specifieke gebieden gekeken wordt dan zijn er wel hoge leegstandcijfers zichtbaar.

Gemeentelijk maatschappelijk vastgoed

De gemeente Hilversum heeft 253 panden in haar bezit met een waarde van 306 miljoen euro (Bouwstenen, 2013). Slechts voor een klein deel van deze panden geldt dat de gemeente een wettelijke taak heeft, zoals voor onderwijshuisvesting. Het wordt zelfs niet verplicht dat de gemeente dit vastgoed ook zelf in eigendom heeft. Voor het overgrote deel geldt dat het vastgoed in eigendom is om via het instrument vastgoed maatschappelijke effecten te bereiken. Maar er is ook sprake van strategisch en niet-strategisch vastgoed. De gemeente heeft nog geen integraal gemeentelijk vastgoedbeleid opgesteld. Hier zijn ze momenteel mee bezig (hierover meer in de volgende paragraaf). Verder is het gemeentelijk vastgoed verdeeld over 5 afdelingen.

Er zijn geen precieze cijfers van leegstand binnen het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Aangegeven wordt de vastgoedportefeuille van de gemeente bescheiden is en dat daarbinnen relatief weinig leegstand is (Gemeente Hilversum, 2012).

Daarnaast vinden er ook ontwikkelingen plaats met betrekking tot het maatschappelijk vastgoed. Op het gebied van zorg vindt er extramuralisering plaats waardoor verzorgings- en verpleeghuizen steeds vaker leeg komen te staan (Gemeente Hilversum, 2012). Ook kerken verliezen steeds vaker hun religieuze functie. Daarnaast spelen er ontwikkelingen op het gebied van onderwijs, cultuur en welzijn waaronder bezuinigingen. Hierdoor is er ook vaker sprake van leegstand van maatschappelijk vastgoed. De leegstand in het maatschappelijk vastgoed is nog gering. Voorbeeld van een pand dat leegstaat is de Clemenskerk aan de Bosdrift. Andere voorbeelden zijn enkele leegstaande voormalige schoolgebouwen. De gemeente Hilversum geeft wel aan in de monitor van 2011 dat het interessant kan zijn te kijken naar de bezettingsgraad en de intensiteit van het gebruik van maatschappelijk vastgoed (Gemeente Hilversum & STEC Groep, 2011). Leegstand wordt ook veroorzaakt door bezuinigingen van de gemeente op maatschappelijke functies. Een voorbeeld hiervan is dat de hoofdhuurder van buurthuis 'De Geus' de huur moest opzetten en er dus leegstand in het gebouw ontstond. Doordat onder andere buurtbewoners het pand graag als ontmoetingsplek voor hun wijk wilden behouden is er de Stichting 'De Geus' opgesteld.

Leegstandsprobleem

De gemeente Hilversum ziet leegstand in eerste instantie als een probleem van de eigenaren. Pas wanneer de leegstand grote vormen aanneemt en structureel van aard is dan ontstaat er een maatschappelijk probleem en is ingrijpen van de overheid gewenst. Een goede ruimtelijke ordening is belangrijk om verdere leegstand (door o.a. nieuwbouw) te voorkomen. En door middel van herbestemming en transformatie kunnen er ruimtes vrijkomen voor andere (gewenste) functies. Het vestigingsklimaat is van belang voor de economie van Hilversum. Leegstand is nadelig voor het vestigingsklimaat doordat het een negatief effect heeft op de uitstraling van de gebieden en het imago. Een andere reden is veiligheid doordat leegstand kan zorgen voor verloedering en een onveilig gevoel. Financiële redenen zijn dat de gemeente ook inkomsten misloopt waaronder OZB. Ook is er hier sprake van kwalitatieve mismatch waarbij de bestaande voorraad niet aansluit op de toekomstige vraag.

Smedema, van Castanea Makelaars, geeft aan dat de vraag veranderd is en er nu veel leegstand is in verouderde panden. Het aanbod aan grootschalige panden is groot terwijl er nu veel meer vraag is naar kleinschaligheid. Hierdoor is het dus noodzakelijk dat panden niet alleen gerenoveerd worden maar ook opgedeeld worden in kleinschalige of flexibele ruimtes (J.W. Smedema, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013). Verder geeft hij aan dat een groot deel van de leegstand in het kansarme segment zit waar gewoon geen vraag naar is. Het deel dat in het kansrijke segment zit daar duurt de frictieleegstand iets langer maar dat wordt op termijn wel weer verhuurd. Ook dienen eigenaren genoeg te nemen met korte huurcontracten en incentives.

De uitstraling van een pand is van grote invloed. Panden waar er dertien in een dozijn van zijn zullen vaker en langduriger te maken hebben met leegstand dan panden met een eigen karakter en gezicht.

In Hilversum is er op verschillende locaties sprake van toenemende en structurele leegstand. Dit heeft er tot geleid dat het een maatschappelijk probleem is geworden en dat de leegstand niet meer alleen een probleem van de eigenaren van de leegstaande panden is (Gemeente Hilversum, 2012). Het is een maatschappelijk probleem geworden omdat het een negatief effect heeft op de ruimtelijke ordening, het vestigingsklimaat, de veiligheid en

de openbare orde. Daarnaast noemen zij ook nog een financieel motief voor de aanpak van leegstand. Zo heeft leegstand een negatief effect op de waarde van naastgelegen panden en mist de gemeente ook inkomsten door het OZB-gebruikersdeel en het niet-inbaar eigenaarsdeel.

Oorzaken voor de leegstand zijn voornamelijk vanwege algemene trends en ontwikkelingen. Daarnaast zijn er ook enkel specifieke oorzaken te noemen met betrekking op de Hilversumse situatie. Dat zijn voornamelijk ontwikkelingen die spelen op het gebied van media zoals de bezuinigingen bij de Landelijke Publieke Omroep, de Wereldomroep en de MCO.

7.2 Oplossingsrichtingen

In circa 2009 is leegstand op de agenda gekomen bij de gemeente. Aangezien leegstand een relatief nieuw probleem is heeft de gemeente Hilversum er voor gekozen de tijd te nemen voor het formuleren van een aanpak van leegstand (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Dit heeft geleid tot het project 'Leegstand te lijf', waarvan in 2012 het programma is vastgesteld. De gemeente Hilversum richt zich dan ook op een brede, integrale benadering en kiest er dus niet voor om specifiek op een markt, bijvoorbeeld de kantorenmarkt, te richten. In het Programma aanpak Leegstand wordt ook aangegeven dat er bewust voor een integrale benadering gekozen is waarbij er verschillende markten worden betrokken maar ook andere vastgoedsegmenten waaronder, wonen, welzijn, sport, zorg, cultuur en recreatie (Gemeente Hilversum, 2012).

De gemeente Hilversum heeft een strategie ontwikkeld voor de aanpak van leegstand. Zij streven naar een nieuw evenwicht op de vastgoedmarkten waarbij de leegstand op termijn op het frictieniveau dient te komen. De gemeente heeft als doelstelling aangegeven dat zij in 2015 de leegstand teruggebracht willen hebben tot het frictieniveau (Gemeente Hilversum, 2012). Voor de leegstand van kantoren geldt dat de huidige leegstand van 17% in 2015 teruggebracht dient te worden tot 8%. Voor bedrijfsruimte en winkelruimte geldt dat dit rond het huidige percentage dient te liggen. De gemeente wil dus zorgen voor een evenwicht op de vastgoedmarkten. De rol van de gemeente hierin is weer te geven aan de hand van de vijf V's, hierbinnen zijn weer concrete maatregelen tegen leegstand gevormd (Gemeente Hilversum, 2013a):

- Verbinden: door partijen met elkaar in contact te brengen.
- Verleiden: partijen te stimuleren te investeren in de stad
- Vernieuwen: het faciliteren van initiatieven voor een vernieuwende manier voor de aanpak van leegstand.
- Versnellen: het versnellen van de aanpak van leegstand
- Vertellen: de aanpak van leegstand uitdragen

Bij het aanpakken van leegstand heeft de gemeente 16 gebouwen geselecteerd die de prioriteit krijgen. Dit is bepaald op basis van een aantal criteria waaronder; omvang en duur van de leegstand en de mate waarin de leegstand een negatief effect heeft op de omgeving. Panden die prioriteit hebben gekregen daar wordt meer achter aangejaagd door middel van gesprekken met eigenaren.

Van belang is dat de daadwerkelijk uitvoering ligt bij de markt en daar heeft de gemeente een beperkte invloed op. De rol van de gemeente is in feite het creëren van een aantrekkelijk klimaat *“waarin de markt wordt gestimuleerd, geactiveerd, haar rol in de bestrijding van leegstand optimaal aan te pakken”* (Gemeente Hilversum, 2012, p. 19).

Informatie

Om leegstand aan te pakken heeft de Gemeente Hilversum eerst gezorgd dat er inzicht kwam in de leegstand in de gemeente. Dit hebben zij gedaan door een leegstandsmonitor op te stellen waarbij de leegstand per deelmarkt in kaart is gebracht. Hierbij hebben ze leegstand weergegeven in bvo, het aantal panden, typering en duur. Op 17 februari 2011 is de Monitor Leegstand gepresenteerd. Op deze bijeenkomst kwamen op uitnodiging van de wethouder circa honderd vastgoedeigenaren, ontwikkelaars, makelaars et cetera af waarnaar er in werksessies meegepraat en meege gedacht kon worden over de aanpak van leegstand. De leegstandmonitor wordt nu minimaal een keer per jaar geactualiseerd.

Naast monitoring van de leegstand zijn gesprekken en samenwerking met partijen heel belangrijk bij de Hilversumse aanpak. Zo proberen ze contacten te leggen tussen ruimteaanbieders en ruimtevragers voor zowel langdurige als tijdelijke invullingen. Er worden bijeenkomsten georganiseerd en er vindt op bestuurlijk niveau overleg plaats met allerlei partijen die betrokken zijn bij de vastgoedmarkten: vastgoedeigenaren, makelaars, ontwikkelaars, (maatschappelijke) organisaties, corporaties, banken en adviseurs.

Verder is er een vastgoedplatform opgericht op initiatief van de Gemeente Hilversum, de Gooische Makelaarsvereniging, Kamer van Koophandel Gooi-, Eem- en Flevoland. Het Vastgoedplatform heeft als doel om kennis, kunde en ervaring uit te wisselen met betrekking tot commercieel vastgoed in (de omgeving van) Hilversum.

Selectief toevoegen nieuwbouw

De Stec-groep heeft een leegstand/plancapaciteit-index opgesteld en deze toegepast op Hilversum, zie Figuur 25 (Gemeente Hilversum, 2012). Dit leidt tot twee richtingen: selectief toevoegen van nieuwbouw en de aanpak van de bestaande voorraad. Selectief toevoegen is noodzakelijk om aan de toekomstige vraag te kunnen voldoen. Kwantitatief is er genoeg kantoorruimte om aan de toekomstige vraag te kunnen voldoen maar kwalitatief gezien is er nieuwe ruimte nodig om aan de veranderende eisen te voldoen. De gemeente hanteert het 'nee, tenzij-principe' van de duurzame vergelijkingsladder (zie hoofdstuk 4). Voor de aanpak van de bestaande voorraad is onttrekking van kansarme/incourante kantoorruimte noodzakelijk. Herbestemming en transformatie is hiervoor een goede aanpak.



Figuur 25: leegstand/plancapaciteit-index Stec Groep (Bron: Gemeente Hilversum, 2012, p. 7)

Transformatie en herbestemming

De gemeente voert een proactief handhavingsbeleid. Dit moet er voor zorgen dat de vastgoedeigenaren zich niet alleen houden aan de regelgeving maar ook snel met plannen voor bijvoorbeeld herontwikkeling of sloop komen.

Herbestemming en transformatie zijn enkele maatregelen die worden aangedragen als oplossingsrichting. Maar niet elk gebouw en/of locatie is geschikt voor herbestemming en transformatie. Dit ligt aan verschillende punten: pand, locatie en de positie van de eigenaar. Verder is de ruimtebehoefte in een andere markt ook van groot belang. Indien er geen ruimtebehoefte is dan is er ook geen markt waar na er succesvol getransformeerd kan worden. In Hilversum is er nog vraag naar verschillende sectoren. Sectoren (plus enkele voorbeelden) waar nog behoefte aan is zijn (Gemeente Hilversum, 2012):

- Wonen: zoals jongeren, senioren en expats maar ook woningen in combinatie met zorg.
- Werken: zoals voor startende bedrijven, creatieve sector, flexplekken voor ZZP-ers.
- Cultuur: zoals ateliers en oefenruimtes.
- Zorg en Welzijn: zoals 1^e en 2^e lijnszorg, maatschappelijke voorzieningen
- Sport, recreatie en toerisme: zoals sportscholen en wellnessvoorzieningen.
- Overig: zoals stadslandbouw.

Het gaat hierbij niet alleen om herbestemming en transformatie van kantoren naar een andere functie maar ook van bedrijfsruimte, winkels en maatschappelijk vastgoed. Zo zijn er al diverse voormalige schoolgebouwen getransformeerd naar appartementen. Een voorbeeld dat nu speelt is de voormalige Aloysiuschool. Dit voormalig schoolgebouw zou eigenlijk gesloopt worden. Dit is echter tegengehouden en nu is het een gemeentelijk monument geworden. Men is daar nu bezig met het kijken naar verkoopmogelijkheden met een nieuwe invulling zoals een locatie voor creatieve ondernemers (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

Leegstand komt ook veel voor in aanloopstraten van winkelgebieden. Hier wordt herbestemming en transformatie dan ook toegepast om leegstand tegen te gaan. De Havenstraat en Koninginneweg zijn hier voorbeelden van. Detailhandel-functies hebben hier veelal plaatsgemaakt door woon(werk)functies.

In Hilversum is er een groot aantal monumentale (kantoor)panden. Monumentale panden zijn vanwege hun karakter en identiteit zeer geschikt voor herbestemming en transformatie. Partijen zien vaak wel de monumentale status als iets negatiefs en het schrikt ze een beetje af doordat zij een monumentale status zien als belemmering. Dat dit helemaal niet zo hoeft te zijn bewijst bijvoorbeeld Landgoed Zonnestraal, potentieel UNESCO Wereld-erfgoed. Door herbestemming hebben verschillende gebouwen een nieuwe bestemming gekregen terwijl het groene landgoedkarakter is behouden.

De aanpak is ook afhankelijk van het type gebied. Zo wordt er op het Arenapark wel meewerkt aan een tijdelijke andere bestemming maar niet aan een permanente bestemmingswijziging. Dit omdat de gemeente Hilversum verwacht dat het op termijn wel goed komt met deze locatie, ook vanwege het feit dat het geen monofunctioneel bedrijventerrein is. Het terrein is redelijk gemengd met een atletiekbaan een ROC et cetera dat daar gevestigd is (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

Drost noemt de Advieskamer als een instrument wat zij belangrijk acht (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). De Advieskamer is nog in oprichting en nog niet helemaal formeel. Het doel van de Advieskamer is dat partijen kunnen peilen of de gemeente wat in hun initiatieven en voorstellen ziet. De gemeente geeft dan een principe-uitspraak of zij wel of niet iets in de plannen ziet. De Advieskamer komt dus ver voor de reguliere vergunningaanvraag dat niet past binnen het bestemmingsplan. Voor de marktpartijen wordt het hierdoor in een vroeg (concept)stadium zichtbaar of iets wel of niet haalbaar en zinvol is om verder uit te werken. Verder kan de gemeente in dit vroege stadium

ook nog enige vorm van richting geven en opmerkingen en aandachtspunten meegeven. De principe-uitspraak van de Advieskamer biedt nog geen garantie dat de uiteindelijke vergunning ook wordt afgegeven maar het geeft wel een indicatie van hoe de gemeente er tegenover staat. Een andere manier om transformatie te versnellen is het wegnemen van belemmeringen door bijvoorbeeld bestemmingsplannen te flexibiliseren.

In de interviews kwam ook naar voren dat het leegstandsprobleem echt een probleem van de markt is. De gemeente heeft een faciliterende rol en moet zorgen dat procedures snel en effectief doorlopen kunnen worden (J.W. Smedema, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013). Maar voordat herbestemming en transformatie aan bod komen bij de vastgoedeigenaren dient er afgewaardeerd te zijn zodat herbestemming en transformatie rendabel wordt. Hier ligt vaak nog het probleem. Ook wanneer een eigenaar te maken krijgt met faillissement kan het voor een andere partij haalbaar worden om het pand te transformeren.

Herstructurering

Dat er weinig leegstand is op de bedrijfsruimtemarkt betekent niet dat er verder ook niets aan gedaan wordt. Herstructurering is een belangrijk thema op de bedrijventerreinen in Hilversum. Op het bedrijventerrein Havenkwartier is in 2009 begonnen met de herstructurering van het terrein en op het bedrijventerrein Kerkelanden in 2011.

Op Kerkelanden kunnen veel kantoorpanden aangemerkt worden als kansarm. Bij de revitalisering van dit bedrijventerrein wordt de aanpak van leegstand dan ook meegenomen. Door bijvoorbeeld leegstaande kantoorpanden te transformeren naar bedrijfsruimten worden er in feite 2 vliegen in een klap geslagen. De kantorenleegstand wordt hierdoor teruggedrongen en er wordt hierdoor ingespeeld op de ruimtebehoefte in de bedrijfsruimtemarkt. Deze ontwikkeling zegt volgens Drost (van de gemeente Hilversum) wel iets over *“het gebrek aan kansen van een kantoor ten opzichte van de vraag die er is naar bedrijfsruimte”* (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

Tool matchen van vraag en aanbod

Een andere actielijn is de tool ‘Ondernemer zoekt ruimte in Hilversum’ die zich richt op het matchen van vraag en aanbod. De tool is opgezet doordat de gemeente merkte dat de makelaars weinig gericht waren op de kleinschalige gebruikers terwijl er in deze groep juist vraag was naar enkele werkplekken met flexibele contracten. Ruimtevragers kunnen bij deze tool hun wensen kenbaar maken en hiermee gaat de gemeente dan aan de slag. De gemeente speelt hierbij een rol tussen het matchen van vraag en aanbod. Doordat de gemeente een onafhankelijke partij is kunnen partijen zich goed oriënteren. Binnen de gemeente is het Ruimtelijk Intake Team opgesteld die zich richt op het samenbrengen van de vraag en het aanbod. Het voornemen is ook om kleinschalige bedrijfsvastgoed en maatschappelijk vastgoed toe te voegen aan deze tool.

Verder heeft men op regionaal niveau een portal opgericht. Deze portal richt zich op de regio Gooi en Vechtstreek en heeft o.a. een monitor gebruik en aanbod en een monitor gericht op de vraag.

Specifieke oplossingsrichtingen winkelruimtemarkt

Leegstand van winkels heeft een negatief effect op de beleving van mensen. En dat terwijl ‘ontmoeten en beleven’ steeds meer van belang is in centrale winkelgebieden. Hier kan de binnenstad en De Gijsbrecht op inspelen door het onderscheidend vermogen van deze gebieden te versterken. Dit zou kunnen door de link met de Hilversum als Mediastad te maken. Dit kan door middel van evenementen en door leegstaande winkelruimte te gebruiken voor tijdelijke ruimte voor tentoonstellingen. Verder is men bezig met het

opzetten van een website voor de winkelgebieden, om zo ook meer regionale bezoekers te trekken.

Per 1 januari 2010 is de Bedrijven InvesteringsZone (BIZ) ingesteld in De Gijsbrecht en per 1 januari 2012 ook in de binnenstad. Voor beide zones geldt een periode van 5 jaar. Ondernemers (en bij leegstand de vastgoedeigenaren) betalen geld aan de gemeente en de gemeente zorgt ervoor dat het geld bij de stichting Ondernemersfonds terecht komt. Met dit geld wordt er geïnvesteerd in de bedrijfsomgeving zodat de omgeving schoon, heel en veilig is en verloedering tegengaat. De instelling van de BIZ is gekomen uit het initiatief van de winkeliersvereniging in beide gebieden. Door de instelling van het BIZ-gebied zijn er geen free riders meer maar betaalt iedereen mee.

Echter spelen er ontwikkelingen bij de BIZ van de binnenstad. Op 22 oktober 2013 is door de rechtbank de BIZ-verordening voor de binnenstad onverbindend verklaard. Dit houdt in dat per 1 januari 2014 de BIZ in de binnenstad verdwijnt.

Baron, verwacht dat de leegstand landelijk verder gaat oplopen. Verder verwacht hij ook dat Hilversum wel onder het landelijk gemiddelde kan blijven mede vanwege het feit dat o.a. de winkeliersvereniging hard bezig is de leegstand aan te pakken. Wel is van belang dat de gemeente geen winkelruimtes meer gaat bouwen (R. Baron, persoonlijke communicatie, 5 juni 2013). De winkeliersvereniging zit wat betreft de aanpak van leegstand nog in de voorbereidingsfase.

Gemeentelijk vastgoedmanagement

De gemeente Hilversum heeft (nog) geen specifieke aanpak hoe er om dient te worden gegaan met leegstand van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Voorheen was dit ook nooit van toepassing, er was toen eigenlijk een tekort aan maatschappelijk vastgoed. De afgelopen jaren is er wel vaak gekozen voor het afstoten van maatschappelijk vastgoed wat vrij is gekomen (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Wanneer er een school vrijkomt wordt er eerst gekeken of er ruimtebehoefte is bij andere scholen, wanneer dit niet zo is wordt er gekeken of er sprake is van ruimtebehoefte bij andere maatschappelijke partijen. Ook wordt er gekeken naar de creatieve sector aangezien dit een belangrijke sector is voor Hilversum als Mediastad. Wanneer er in geen van deze sectoren ruimtebehoefte is dan wordt er gekeken naar mogelijkheden voor verkoop.

De gemeente Hilversum is bezig met het opstellen van een gemeentelijk vastgoedbeleid dit doen zij o.a. vanwege de financiële positie van de gemeente. De visie op het gehele gemeentelijk vastgoed luidt:

“De inhoudelijke en beleidsdoelen / beoogde maatschappelijke effecten zijn leidend bij de beoordeling of en welk type vastgoed wij inzetten. Beheer en exploitatie van vastgoed en zo mogelijk ook het eigendom laten wij zoveel mogelijk over aan inwoners en organisaties” (Gemeente Hilversum, 2013b). De gemeente Hilversum gaat dus meer richting de vastgoedloze gemeente als de typering van Van Leent wordt aangehouden (zie hoofdstuk 4). De gemeente wil een kleinere rol in het maatschappelijk vastgoed en heeft dus in principe geen vastgoed in haar bezit tenzij het noodzakelijk is en er geen andere partij in kan voorzien. Dit past ook goed bij de trend die men ziet ten aanzien van de veranderende rol van de overheid, er wordt meer overgelaten aan de burgers.

Er is een planning gemaakt voor de activiteiten ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed. Daarbij is er prioriteit gegeven aan het maatschappelijk vastgoed. Zo worden er november 2013 voorstellen voor de besluitvorming over zeven maatschappelijke accommodaties. Het gaat hierbij om (voormalige) muziekscholen, wijkcentra en schoolgebouwen (Gemeente

Hilversum, 2013b). In november 2013 dient ook het position paper gereed te zijn. In deze paper dient er onder andere een samenhangend inhoudelijke visie op de beleidsdoelen gereed te zijn. Verder wordt er naar de vastgoedportefeuille gekeken en onderzoek gedaan of de betreffende accommodatie wel of niet tot de basisvoorzieningen behoort en is er multifunctioneel gebruik van de accommodaties gewenst. In juli 2014 dient er een voorstel klaar te zijn voor de besluitvorming welke organisatievorm geschikt is voor het gemeentelijk vastgoed.

Tijdelijke gebruik

Niet alleen wordt er gericht op lange termijn-oplossingen maar ook op korte termijn-oplossingen. Door het inzetten van tijdelijk gebruik wordt niet alleen de leegstaande panden (tijdelijk) opgevuld, ook kan het een kans zijn voor startende bedrijven in bijvoorbeeld de creatieve sector. Voor deze partijen is er nu nog weinig goedkoop aanbod met flexibele contracten.

Het platform Tussentijds is opgericht in Hilversum. Dit platform heeft tot doel om winkelpanden in en rond de binnenstad en winkelgebied De Gijsbrecht (tijdelijk) te laten gebruiken door creatieve ondernemers. Dit kunnen bijvoorbeeld kunstenaars en ontwerpers zijn.

Pop-upstores is ook een vaak genoemde oplossingsrichting. Baron geeft aan dat hij niet de voorkeur geeft aan pop-up outlet-stores (R. Baron, persoonlijke communicatie, 5 juni 2013). Dit vanwege het feit dat dit vaak ten koste gaat van de eigen ondernemers. Als voorbeeld noemt hij de tijdelijke schoenen-outletstores. De overige schoenenwinkels zullen hier nadelen van ondervinden. En dat terwijl je juist je eigen ondernemers wilt ondersteunen. Baron geeft daarom de voorkeur aan pop-up stores voor de eigen ondernemers, zodat zij tijdelijk een 2^e winkel kunnen openen.

Een ander voorbeeld van tijdelijk gebruik is het voormalig belastingdienstkantoor waarvan Bouwfonds eigenaar is en waar nu tijdelijk Stichting Magdalena in zit. Daar zitten nu kunstenaars in die de ruimte gebruiken als atelier. Verder zit er sinds kort de Media Werkplaats Hilversum. Dit initiatief is opgezet voor ontslagen omroepmedewerkers.

Leegstandverordening

Er is in de gemeente Hilversum bewust niet gekozen voor de leegstandverordening. De mogelijkheden voor de leegstandverordening zijn onderzocht in 2012. In de brief waarin de uitkomsten van het onderzoek worden beschreven wordt genoemd dat de leegstandverordening sterk het karakter heeft van een dwangmiddel. En dit komt niet overeen met de aanpak van de gemeente die gericht is op samenwerking (Gemeente Hilversum, 2013a). Er werd dan ook toentertijd door de raad geadviseerd de leegstandverordening niet in te stellen. De belangrijkste overweging hiervoor was dat gemeente geen meerwaarde van dit instrument zag ten opzichte van wat ze al deden (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013). Verder merkt zij op dat op een enkele eigenaar na het niet zo is dat de eigenaren niet in beweging willen komen. Het instrument kost dus administratief veel extra tijd en energie, waardoor de kosten niet opwegen tegenover de baten voor de gemeente Hilversum.

7.3 Conclusie gemeente Hilversum

De gemeente Hilversum ziet leegstand primair als een probleem van de vastgoedeigenaar. De gemeente Hilversum ziet leegstand als een maatschappelijk probleem wanneer de leegstand omvangrijk en structureel wordt en nadelige effecten met zich meebrengt. De motieven om in te grijpen waren onder andere nadelen voor het vestigingsklimaat, nadelen voor de openbare orde en veiligheid en financiële motieven. De gemeente benadrukt dat de rol van de gemeente ligt bij het creëren van een aantrekkelijk klimaat, de uitvoering ligt bij

de markt. De gemeente neemt hierbij een meer faciliterende en stimulerende rol. Dit blijkt ook uit het onderzoek. Drost geeft aan dat de aanpak van leegstand een samenhangend pakket van maatregelen moet zijn. Dit kan niet met één enkele maatregel (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

De gemeente Hilversum heeft daarom gekozen voor een brede, integrale aanpak in plaats van een sectorale benadering, waarbij verschillende vastgoedsegmenten worden betrokken. Het doel van het beleid is een nieuw gezond evenwicht op de verschillende markten. Hierbij is het frictieniveau leidend. Onderstaand figuur laat als conclusie zien in welke mate de gemeente zich inzet per instrument.

De mate waarin de gemeente zich inzet →	Niet ingezet	Laag	Gemiddeld	Hoog
Instrumenten ↓				
Informatie (S)				X
Opstellen leegstandsmonitor				
Project 'Leegstand te lijf'				
Bijeenkomsten en overleg op bestuurlijk niveau				
Selectief toevoegen nieuwbouw (A)			X	
Selectief toevoegen nieuwbouw				
Transformatie en herbestemming (S/F)			X	X
Procedures bespoedigen, belemmeringen wegnemen				
Advieskamer				
Leegstandverordening (A/S)	X			
Tool matchen vraag en aanbod (S/F)			X	
Tool 'ondernemer zoekt ruimte'				
Gemeentelijk vastgoedmanagement (A)		X		
Opstellen gemeentelijk vastgoedbedrijf				

Figuur 26: De mate waarin de gemeente Hilversum zich inzet t.o.v. instrumenten

Een actieve rol neemt de gemeente in bij het selectief toevoegen van nieuwbouw. Ook bij het gemeentelijk vastgoedmanagement kan de rol als actief bestempeld worden. Hierbij kan echter de mate van inzet als relatief laag aangemerkt worden aangezien leegstand niet echt een uitgebreid thema is binnen het vastgoedmanagement. Dit komt ook doordat de vastgoedportefeuille relatief bescheiden is en hierbinnen leegstand (nog) niet als problematisch wordt ervaren.

Een stimulerende rol neemt zij in met betrekking tot informatie. De mate van inzet is hier dan ook heel hoog te noemen doordat zij hier verschillende instrumenten inzetten om kennis over de leegstand te delen en dit zo doen dat marktpartijen ook gestimuleerd worden om dit probleem aan te pakken.

Daarnaast nemen ze een stimulerende en faciliterende rol in bij transformatie en herbestemming. De inzet hierbij kan aangemerkt worden als gemiddeld tot hoog doordat zij ook gebruik maken van een advieskamer. Ook maken zij gebruik van een instrument voor het matchen van vraag en aanbod. Deze tool noemen zij 'ondernemer zoekt ruimte' en de inzet is hierbij vergelijkbaar met andere tools voor het matchen van vraag en aanbod en kan worden aangemerkt als gemiddeld.

De mate van inzet van de gemeente bij de instrumenten is over het algemeen aan te merken als gemiddeld. Zij pakken hierbij een meer stimulerende en faciliterende rol op zich. Hierbij richten ze zich met name op het commercieel vastgoed doordat zij leegstand binnen hun eigen maatschappelijk vastgoed (nog) niet echt als een probleem ervaren.

8. Casus 3: Gemeente Utrecht

De gemeente Utrecht ligt in de Randstad en telde begin 2013 321.916 inwoners (CBS, 2013). De leegstand in Utrecht is minder hoog dan het landelijk gemiddelde. Maar ook hier is de aanpak van leegstand een belangrijk thema. Dit komt onder andere naar voren in de 'Kantorenstrategie stad Utrecht'. In deze strategie wordt het veranderende karakter van de kantoren genoemd met daarin leegstand als probleem dat aangepakt dient te worden.

De regionale economie van Utrecht staat er beter voor dan de landelijke economie. Onder andere was er in 2011-2012 nog sprake van een banengroei terwijl men landelijk gezien kampte met dalende werkgelegenheid (Gemeente Utrecht, 2013b).

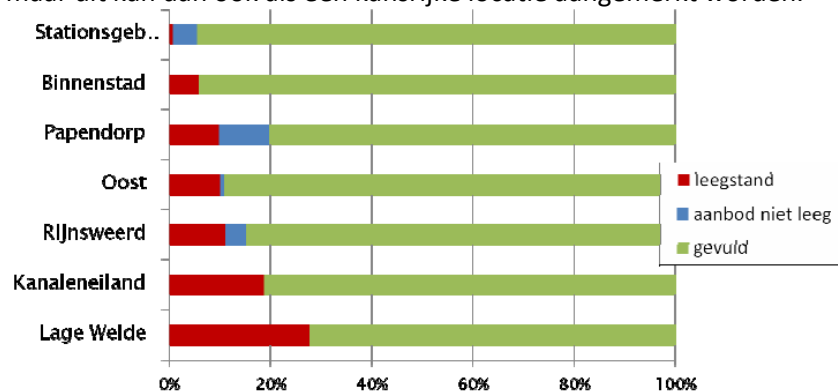
8.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed

De gemeente Utrecht werkt met vastgoedmonitors die zij jaarlijks opstelt. Hierin wordt nader ingegaan op o.a. de kantorenmarkt, de winkelmarkt en de bedrijfsruimtemarkt. Door de gemeente Utrecht worden er veelal aanbodcijfers aangedragen in plaats van leegstandcijfers. In de meeste gevallen zal de leegstand iets lager liggen dan de aanbodcijfers omdat niet al het vastgoed dat wordt aangeboden ook (al) daadwerkelijk leeg staat. Maar het kan ook zijn dat wat leegstaat nog niet wordt aangeboden op de markt. In dit hoofdstuk wordt er daarom duidelijk aangegeven wanneer er gebruik gemaakt wordt van aanbod- of leegstandcijfers.

Kantoorruimte

Ook in Utrecht heeft de kantorenmarkt te maken met een structureel overaanbod. De kantorenleegstand in de gemeente Utrecht bedroeg januari 2013 265.200 m² wat neer komt op een leegstandspercentage van 10,4%. Dit is lager dan het landelijk gemiddelde maar wel zorgelijk te noemen in vergelijking met het leegstandspercentage dat gezond geacht wordt. Ook is het zorgelijk te noemen aangezien de kantorenleegstand in Utrecht verder is opgelopen. Begin 2011 lag de leegstand nog op 8%.

Daarnaast zijn er grote verschillen zichtbaar tussen de verschillende gebieden. Figuur 27 geeft dit goed weer. De leegstand is het grootst op bedrijventerreinen Lage Weide met een leegstandspercentage van 27,7% en Oudenrijn met een leegstandspercentage van 28,6% (Gemeente Utrecht, 2013b). Daarnaast staat er ook veel kantoorruimte leeg op Kanaleneiland en Rijnsweerd. In het stationsgebied is er vrijwel geen sprake van leegstand maar dit kan dan ook als een kansrijke locatie aangemerkt worden.



Figuur 27: Leegstand Utrecht per kantoorlocatie (Bron: Beerda, 2013, p. 5)

Media 2013 werd er in Utrecht 438.000 m² aan kantoorruimte aangeboden. Totaal bedroeg de voorraad op dat moment 2.714.600 m² (DTZ Zadelhoff, 2013). Als er gekeken wordt naar het totale aanbod dan wordt zichtbaar dat 26% van het aanbod behoort tot het structurele aanbod dat dus minstens 3 jaar wordt aangeboden op de markt (Gemeente Utrecht, 2013b).

Aanbieders van kantoorruimte zijn bereid ver te gaan om huurders te trekken. Incentives kunnen wel oplopen tot 30% op een 5-jarig huurcontract. De huurcontracten van incurante panden staan voornamelijk onder druk. De huurcontracten bij courante panden zijn (nog) stabiel te noemen.

In de 'Kantorenstrategie stad Utrecht 2012' wordt aangegeven dat de prognose voor de komende jaren is dat de leegstand verder zal oplopen (Gemeente Utrecht, 2012). Dit komt onder andere door veranderingen in de werkomgeving zoals 'het nieuwe werken'. Tegengaan van (de toename van) de leegstand gebeurt in Utrecht door het inzetten van verschillende maatregelen, zie paragraaf 8.2.

Verder is er sprake van een kwalitatieve mismatch doordat het huidige aanbod niet meer aansluit op de wensen en eisen van de gebruikers. Er is dan wel geen sprake meer van een uitbreidingsvraag, wel is er in beperkte mate sprake van een verplaatsingsvraag en vraag naar nieuwbouw in het hogere segment (Gemeente Utrecht, 2013b).

Bedrijfsruimte

Ook in de bedrijfsruimtemarkt is er sprake van leegstand. Eind 2011 werd er nog 4% van de voorraad aangeboden, eind 2012 was dit zelfs al 9% (Gemeente Utrecht, 2013b). Hiervan kan ongeveer de helft van de panden aangemerkt worden als incurant. De feitelijke leegstand ligt iets lager. Volgens DTZ Zadelhoff (2013b) wordt er 217.000 m² aan bedrijfsruimte aangeboden op een voorraad van 384 hectare. Het aanbod-voorradratio ligt hiermee op 11%. Zij schatten het leegstandspercentage op circa 7%. De meeste leegstand en incurant aanbod komt voor op de Cartesiusdriehoek, Cartesiusweg en Nieuw Overvecht. Een verouderd terrein in Utrecht is Lage Weide. Een voorbeeld hiervan is dat veel van de panden een ongunstige verhouding hebben tussen bedrijfs- en kantoorruimte (NVM, 2009). De toename van nieuwe bedrijventerreinen zorgt ervoor dat de krapte op de markt verder afneemt en de leegstand oploopt. Voor huidige pandeigenaren zorgt dit voor concurrentie want ondernemers geven veelal de voorkeur aan een nieuw terrein waardoor de leegstand op oudere bedrijventerreinen toeneemt.

De leegstand op de bedrijfsruimtemarkt is niet heel problematisch te noemen. Wel wordt er aangegeven dat 53% van het aanbod als incurant aangemerkt kan worden wat wijst op een kwalitatieve mismatch.

Winkelruimte

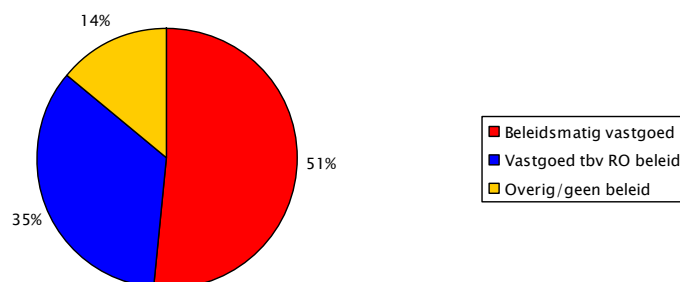
De winkelleegstand in Utrecht bedroeg eind 2012 5,3% (Gemeente Utrecht, 2013f). Dit is geen schrikbarend hoog getal en ligt ook lager dan het landelijk gemiddelde. Tussen de verschillende winkelgebieden zitten wel veel verschillen. Zo lag de winkelleegstand in de binnenstad en Hoog Catharijne op circa 3%. De leegstand lag in het Grootwinkelcentrum Overvecht (5%) en Grootwinkelcentrum Kanaleneiland (5,9%) weer iets hoger. En bij het winkelcentrum The Wall lag het leegstandspercentage zelfs op 7,5%.

A1 winkellocaties kampen sowieso minder met leegstand dan B- en C- locaties. Er zijn plannen om het centrum uit te breiden met 45.000 m² bvo (Gemeente Utrecht, 2013b). Verder is in Utrecht ook goed de ontwikkeling van schaalvergroting zichtbaar. Tussen 2004-2011 is het winkelvloeroppervlak met 13% gestegen. Hier staat tegenover dat het aantal vestigingen met 7% is gedaald.

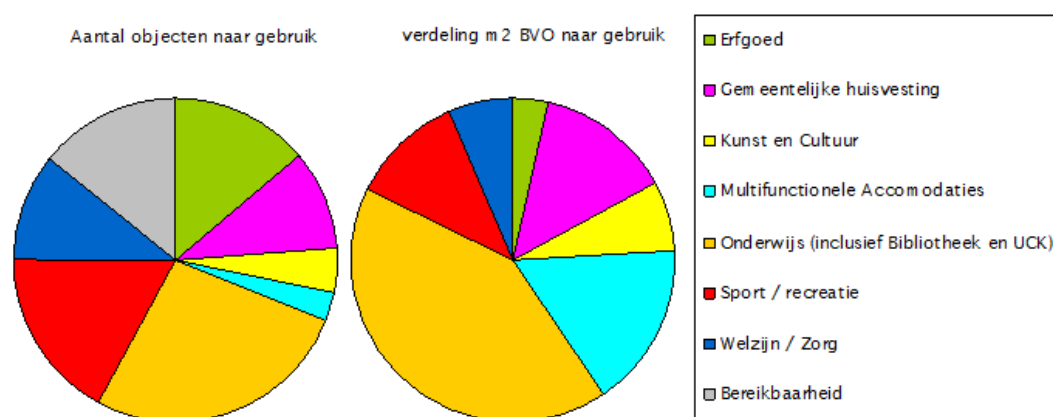
Gemeentelijk maatschappelijk vastgoed

De totale vastgoedportefeuille van de gemeente Utrecht bestond in 2012 uit 1396 objecten, hiervan zijn 834 panden en het overige gedeelte zijn gronden (Gemeente Utrecht, 2013c). De objecten zijn weer onderverdeeld in 2.279 eenheden. De totale WOZ-waarde van de

vastgoedportefeuille bedraagt 860 miljoen. Ruim 51% van de totale vastgoedportefeuille wordt voor maatschappelijke beleidsdoelen gebruikt (zie ook Figuur 28). Figuur 29 laat de verdeling binnen het beleidsmatige vastgoed zien naar aantal objecten en m² bvo naar gebruik. Hieruit blijkt dat het gemeentelijk vastgoed voor een groot deel uit onderwijsfuncties bestaat.



Figuur 28: Verdeling Vastgoedportefeuille gemeente Utrecht (Bron: Gemeente Utrecht, 2013c, p. 10)



Figuur 29: Verdeling beleidsmatig vastgoed (Bron: Gemeente Utrecht, 2013c, p. 11)

Het vastgoed van de gemeente Utrecht was voor 23 april 2012 verspreid over verschillende diensten, waaronder Stadsontwikkeling, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Stadswerken en Diest Ondersteuning. Sinds 23 april 2012 is al het vastgoed samengebracht in de Utrechtse Vastgoedorganisatie (UVO).

In het ‘Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed 2013’ is er per deelportefeuilles gekeken naar het aantal objecten in eigendom, het aantal objecten wat nog extern gehuurd wordt en ook naar de bezettingscijfers van de accommodaties (Gemeente Utrecht, 2013c). Zo blijkt dat de gemiddelde bezetting van de sportaccommodaties in 2012 66% bedroeg. De gemiddelde bezetting van de welzijnsaccommodaties was gemiddeld 31 uur per week. En de bezetting in de welzijnsaccommodaties zijn heel wisselend zo bedroeg de laagste bezetting gemiddeld 5 uur per week en de hoogste bezetting 77 uur per week.

Leegstand komt onder andere voor in schoolgebouwen. De schoolgebouwen in Leidsche Rijn zijn daar een voorbeeld van. De leegstand in deze schoolgebouwen bestaat vanwege het feit dat deze scholen zijn gebouwd op de verwachte groei van de bewoners in de nieuwbouwgedeeltes. Leegstand die voorkomt in schoolgebouwen kan vanwege de eigendomsverhoudingen niet zomaar door de Utrechtse Vastgoedorganisatie worden verhuurd, hiervoor gelden andere voorwaarden (Gemeente Utrecht, 2013c).

Leegstand in het maatschappelijk vastgoed wordt ook veroorzaakt doordat verenigingen en stichtingen het hoofd niet meer boven water kunnen houden door de bezuinigingen en hierdoor omvallen. Ook wordt er veel kritischer gekeken voordat er budget en subsidies beschikbaar worden gesteld. Zo wordt er nu meer gekeken naar de activiteiten, de

doelgroep en de doelstelling van de maatschappelijke partijen (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013).

De ontwikkeling die Schwitzner ziet bij het maatschappelijk vastgoed is de ontwikkeling van het delen, broedplaatsen, netwerken en bedrijfsverzamelgebouwen (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013). Ontmoeten staat steeds meer centraal. Het inkorten van de subsidies voor maatschappelijke partijen en kleinere doelgroepen heeft deze ontwikkeling alleen maar verder versterkt. Hierdoor gaan partijen anders tegen hun huisvesting aan kijken en bijvoorbeeld vertrekken waardoor weer leegstand ontstaat. Een andere trend die hij noemt is iets doen voor de medemens. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is in verschillende gradaties steeds meer zichtbaar. Verder geeft hij aan dat er gewoon te veel aanbod is waardoor leegstand ontstaat. Of dat partijen verspreid zitten over het aanbod en de bezettingsgraad van panden heel laag is.

Leegstandsprobleem

De leegstandspercentages zijn in Utrecht minder hoog dan in veel andere gemeenten maar er is nog steeds sprake van een leegstandsprobleem (Gemeente Utrecht, 2013a). In absolute termen is de leegstand ook aanzienlijk te noemen.

Ook in Utrecht geldt dat er sprake is van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod. Veel van het aanbod sluit niet meer aan op de eisen en wensen van de gebruikers waardoor er sprake is van een verplaatsingsvraag. Er is bijvoorbeeld meer interesse in duurzame energiezuinige kantoren, die dichtbij een station en het centrum gelegen zijn. Dit zorgt ervoor dat er veel leegstand ontstaat in het kansarme segment, ook wel het incurante vastgoed genoemd.

Dit geldt niet alleen voor de kantoorruimten maar ook voor de bedrijfsruimten. Zo is de leegstand hier nog niet echt problematisch te noemen. Wel is het aanbod beperkt en kan meer dan de helft hiervan worden aangemerkt als incurant. De vraag ligt voornamelijk naar kwalitatief logistiek en industrieel vastgoed.

Voor het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed geldt dat er hier geen specifieke leegstandscijfers voor zijn maar dat de bezetting van de panden wisselend is en ook is er sprake van leegstand in schoolgebouwen.

8.2 Oplossingsrichtingen

De aanpak van leegstand in de gemeente Utrecht bestaat uit een mix van maatregelen. Doordat er geen uniforme aanpak is die op elke gemeente toepasbaar is heeft de gemeente Utrecht de maatregelen getoetst aan vijf criteria. Waarbij er gekeken wordt naar de uitvoerbaarheid, het effect op de grondexploitatie, de concurrentiepositie, de efficiëntie en de effectiviteit.

De gemeente heeft ook een specifieke aanpak voor de kantorenmarkt, omdat deze leegstand het grootst is. Deze aanpak is vormgegeven in de kantorenstrategie. De kantorenstrategie van Utrecht voor de periode 2012-2020 bestaat uit een drietal pijlers (Gemeente Utrecht, 2012):

- Het beperken van de nieuwbouw
- Het vullen en versterken van de bestaande locaties
- Programma Transformatie

De aanpak richt zich op samenwerking met partijen die zelf ook de leegstand willen aanpakken.

Informatie

Voor de aanpak van leegstand is het van belang dat men weet wat er speelt in de vastgoedmarkten. De gemeente Utrecht stelt jaarlijks een vastgoedmonitor op. Hiermee wordt inzicht gekregen in de leegstand en ontwikkelingen die spelen binnen de vastgoedmarkten.

Verder zijn er ook expertmeetings gehouden over de leegstand in de kantoor-, bedrijfs- en winkelruimtemarkt. Aanwezig waren o.a. beleggers, (vastgoed)adviseurs, ontwikkelaars en andere gemeenten. Tijdens deze meetings werd er ingegaan op de situatie in Utrecht en het gemeentelijk beleid ten aanzien van leegstand. Verder gaven de experts hun visie op de ontwikkelingen.

Selectief toevoegen nieuwbouw

Het beperken van de nieuwbouw is gedaan door circa de helft van de vierkante meters die in het programma zijn opgenomen te bevriezen en verder worden er geen nieuwe kantoorlocaties meer aangewezen. De gemeente kiest voor afstemmen, prioriteren en faseren en staat nieuwbouw toe op drie locaties die als kansrijk aangemerkt kunnen worden: Stationsgebied, Leidsche Rijn Centrum en Papendorp. Buiten deze locaties is de gemeente zeer terughoudend wat betreft nieuwbouw. In de kantorenstrategie wordt aangegeven dat door gedoseerde toevoegingen in het kansrijke segment de leegstand redelijk beperkt is gebleven en is de concurrentiepositie van Utrecht behouden (Gemeente Utrecht, 2012).

Het vullen en versterken van bestaande locaties wordt onder andere gedaan door in te zetten op functiemenging en meer flexibiliteit te bieden voor de huidige locaties. Daarnaast kan een ondernemersfonds de kwaliteit van de locaties verhogen.

Ook bij bedrijventerreinen is er besloten om voorlopig geen nieuwe terreinen te ontwikkelen. Hierdoor zijn de plannen van Rijnenburg en Strijkviertel bevroren.

Herbestemming en transformatie

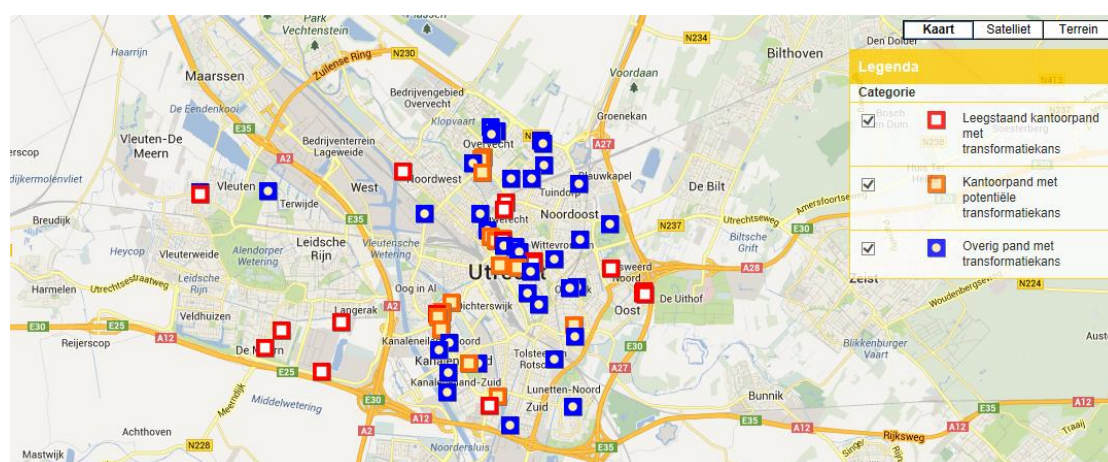
Het onttrekken van incurante panden kan gebeuren door middel van herbestemming en transformatie. In Utrecht is men bezig met onttrekkingen van het aanbod aan de markt om zo onder andere de kwalitatieve mismatch tegen te gaan. Deze onttrekkingen vinden onder meer plaats door transformatie van kantoorpanden en het wegvallen van incurante panden uit het aanbod.

In de periode van 2008 tot en met 2012 was de gemiddelde nieuwbouw per jaar circa 26.500 m² aan verhuurbaar vloeroppervlak terwijl in de periode daarvoor van 2003 tot en met 2007 de gemiddelde nieuwbouw per jaar nog lag op 58.200 m² aan verhuurbaar vloeroppervlak. De gemiddelde onttrekkingen per jaar lag in de periode 2008 tot en met 2012 op 13.500 m² aan verhuurbaar vloeroppervlak terwijl die in de voorgaande periode vele malen lager lag op 3.100 m² aan verhuurbaar vloeroppervlak. Deze verschuiving heeft er voor gezorgd dat de gemiddelde groei van de voorraad per jaar is gedaald naar 13.000 m² aan verhuurbaar vloeroppervlak in plaats van 55.100 m² aan verhuurbaar vloeroppervlak in de periode 2003 tot en met 2007 (Gemeente Utrecht, 2013b). Figuur 30 geeft deze cijfers in een tabel weer. In 2012 is er zelfs voor 31.500 m² vvo onttrokken en bedroeg de nieuwbouw slechts 6.800 m² vvo.

	jaargemiddelde nieuwbouw	jaargemiddelde onttrekking	jaargemiddelde groei voorraad
periode 2003 t/m 2007	58.200	3.100	55.100
periode 2008 t/m 2012	26.500	13.500	13.000

Figuur 30 Ontwikkelingen in Utrechtse kantorenvorraad, m² verhuurbaar vloeroppervlak (Bron: Gemeente Utrecht, 2013b, p. 5)

Het Programma Transformatie richt zich op het stimuleren van transformatie en het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen waar partijen tegen aan lopen. Het programma probeert vraag en aanbod te matchen waarbij de transformatiekaart een handig hulpmiddel bij is (zie Figuur 31). Op de transformatiekaart worden drie categorieën panden weergegeven. Als eerst worden leegstaande kantoorpanden met een transformatiekans weergegeven door middel van een rood vierkant. Dit zijn kantoorpanden die bij de inventarisatie voor minimaal 50% leegstonden en waarvan transformatie naar een andere functie kansrijk geacht wordt. Of een pand kansrijk is voor transformatie is afhankelijk van verschillende factoren waaronder de ligging, het pand, omgeving en de vraag vanuit de markt (Gemeente Utrecht, 2013e). Daarnaast worden kantoorpanden met een potentiële transformatiekans weergegeven door middel van een oranje vierkant. Hierbij gaat het om kantoorpanden waarbij er een redelijke kans is dat deze binnen drie jaar leeg komen te staan en waarvan transformatie kansrijk geacht wordt. De panden die niet als kantoorfunctie gebruikt worden maar waarbij er wel een transformatiekans is worden weergegeven door middel van een blauw vierkant. Het gaat hier om panden die geen kantoorfunctie hebben en leegstaan of een redelijke kans hebben om binnen drie jaar leeg komen te staan en waarvan transformatie als kansrijk aangemerkt kan worden.



Figuur 31: Transformatiekaart Utrecht (Bron: Gemeente Utrecht, 2013e)

De locatie is heel belangrijk bij de vraag of transformatie tot de mogelijkheden behoort. Wonen zal niet snel een markt zijn waarna getransformeerd wordt bij kantoren of bedrijfsruimten op een monofunctioneel terrein. Op deze locatie kunnen panden wel getransformeerd worden naar bijvoorbeeld leisure, opleidingen en creatieve bedrijvigheid om zo het gebied meer multifunctioneel te maken met een mix van functies door een gezamenlijke aanpak. In Papendorp wil men naar een gebied met meer functievermenging en meer voorzieningen. Zo is er in het gebied al een pand getransformeerd naar een hotelfunctie. Door monofunctionele gebieden om te zetten naar multifunctionele gebieden wordt getracht ook de leegstand tegen te gaan. Transformatie van kantoorruimte op betere locaties vindt vooral plaats naar functies op het gebied van hotels en wonen zoals studentenhuysvesting en startersappartementen- en woningen.

Bij het maatschappelijk vastgoed wordt er ook getransformeerd naar andere functies. Zo is er een school getransformeerd naar een plek met diverse functies waaronder studentenhuysvesting, creatieve werkplekken et cetera. Qua incurant maatschappelijk vastgoed geeft Schwitzner, van het Makelpunt Utrecht, aan dat hij in feite niets incurant vindt. Het ligt wel aan de eigenaar en in hoeverre bepaalde bestemmingen mogelijk zijn, maar hij geeft aan dat er overal wel kansen zijn.

Om transformatie en herbestemming verder te stimuleren is er ook een rol weggelegd voor de Rijksoverheid. Het gaat hierbij niet alleen om wet- en regelgeving die belemmeringen opwerpt bij transformatie, maar ook om een fiscale stimulans voor transformatie.

Herstructurering

Op regionale schaal zijn er afspraken gemaakt om vraag en aanbod van bedrijventerreinen af te stemmen. Verder staat ook 'de ladder van duurzame verstedelijking' centraal en wordt er dus geconcentreerd op bestaande terreinen voordat er nieuwe kavels uitgegeven worden. De plannen voor Rijnenburg en Strijkviertel staan dan nu ook 'on hold' (Gemeente Utrecht, 2013a). Om bestaande bedrijventerreinen aantrekkelijker te maken en te houden worden er diverse mogelijkheden weergegeven waaronder: revitalisatie, herstructurering, transformatie en het verruimen van functies. Verder probeert de gemeente verdere 'verkantoring' van de terreinen tegen te gaan.

Voor een aantal bedrijventerreinen zijn er (samen met marktpartijen) plannen gemaakt om te investeren in de terreinen. Bij de Cartesiusdriehoek is men bezig met transformatie naar wonen. Ook de Cartesiusweg kampt met een hoger percentage incurant vastgoed en daar is men bezig met functiemenging en een nieuw creatief gebied. Bij Nieuw Overvecht speelt hetzelfde probleem en daar is men bezig met revitalisering van het terrein en functieverruiming door bestemmingsplanwijziging (Gemeente Utrecht, 2013a).

Tool matchen van vraag en aanbod

In de gemeente Utrecht is in 2010 het Makelpunt Utrecht opgezet om zo vraag en aanbod van maatschappelijk vastgoed in beeld te krijgen en vraag en aanbod te matchen. Het Makelpunt is niet vanuit de vastgoedafdeling ontstaan maar vanuit de welzijnsafdeling. Tegenwoordig is het wel onderdeel van de Utrechtse Vastgoedorganisatie (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013).

Het Makelpunt heeft meerdere doelstellingen (Gemeente Utrecht, 2013c):

- Het huisvesten van maatschappelijke activiteiten.
- Het matchen van vraag en aanbod van accommodaties.
- Het verhogen van de bezettingsgraad van gemeentelijk maatschappelijk vastgoed maar ook maatschappelijk vastgoed van overige partijen.
- Wanneer er na gevraagd wordt, advies geven over nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van vraag en aanbod.
- Op termijn dient het een centraal gemeente-breed loket te worden voor al de vraag en aanbod.

Het Makelpunt richt zich op vele soorten vragen. Zo kunnen zowel kleine als grote organisaties zich melden met zowel een incidentele als structurele zoekvraag (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013). Het aanbod bestaat niet alleen uit aanbod van de gemeente Utrecht maar ook van verschillende maatschappelijke partijen, zoals woningcorporaties en stichtingen, en zelfs commerciële partijen die vastgoed aangemeld hebben bij het Makelpunt. De aanbieders van de ruimtes dienen zelf te kijken of de voorgestelde activiteiten niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. Zo kunnen accommodaties waar er sprake is van gedeeltelijke bezetting of leegstand beter benut worden. In Utrecht is er sprake van een samenwerking tussen verschillende gemeentelijke diensten en (maatschappelijke) organisaties. De gemeente helpt met het maken van de zogenaamde 'warme matches'. Hiermee wordt bedoeld dat de partijen (vraag en aanbod) goed bij elkaar passen en bijvoorbeeld toegevoegde waarde bieden. Als voorbeeld noemt Schwitzner een timmerman die eigenlijk te veel ruimte heeft en er dus een andere

timmerman bij in komt te zitten. Beide hebben wel een ander afzetgebied dus het bijt elkaar niet, maar ze kunnen wel gebruik maken van elkaars kennis en gereedschap (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013).

Sinds 15 januari 2013 is het Makelpunt ook online beschikbaar (Gemeente Utrecht, 2013d). Vragers kunnen via een aanvraagformulier direct duidelijk zien welke panden in aanmerking komen. Er zijn twee aanvraagformulieren: een voor personen en een voor organisaties. Als eerst wordt er gevraagd voor welke activiteit er een ruimte gezocht wordt. Dit kan zijn: sporten, vergaderen, wijkactiviteiten, kinderopvang of religieuze diensten et cetera. Verder worden er enkele aanvullende gegevens en wensen gevraagd waaronder wat de schatting is van de benodigde ruimte en om welke periode of dag het gaat. Hierna wordt er een lijst weergegeven van panden die voldoen aan de criteria die zijn opgesteld. Mocht er iets tussen zitten dan dient de persoon of organisatie zelf contact op te nemen.

Wanneer er ideeën zijn waarvoor een bestemmingswijziging nodig is kan het Makelpunt overleggen met de desbetreffende afdeling hoe men er tegen aankijkt voordat er een hele procedure gestart wordt (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013). Dit geeft geen garantie maar zo kan er wel snel worden ingeschat of het indienen van een concrete aanvraag zinvol is.

Het Makelpunt geeft de gemeente ontzettend veel kennis. Zo kan er eerst gekeken worden in het bestaande aanbod, in plaats van gelijk iets nieuws te bouwen terwijl er een ander pand leeg staat. In 2012 zijn er 316 geregistreerde matches gemaakt. De grootste doelgroepen dit jaar waren op de terreinen Welzijn, Cultuur en Economische Zaken (bijvoorbeeld ZZP-ers).

Het Makelpunt richt zich dus op het matchen van vraag en aanbod en op die manier wordt leegstand tegengegaan. Verder wordt er ook getracht de bezettingsgraad van onder meer gemeentelijk maatschappelijk vastgoed te verhogen, wat ook een vorm van leegstand is.

Daarnaast heeft de gemeente Utrecht een site waarop zij hun vastgoedaanbod weergeven. Dit bedraagt niet alleen maatschappelijk vastgoed maar ook bijvoorbeeld woningen, kantoren en bedrijfspanden.

Vastgoedmanagement

In de vorige paragraaf is al genoemd dat de gemeente Utrecht er voor gekozen heeft om het vastgoed onder te brengen in de Utrechtse Vastgoedorganisatie (UVO). Deze centralisering heeft als voordeel dat er een goed inzicht ontstaat in de vastgoedportefeuille aangezien alles op een plek is geconcentreerd. Niet alleen de vastgoedportefeuille is geconcentreerd maar ook de vastgoedkennis. Hierdoor ontstaan er efficiëntie voordelen en is er een duidelijk aanspreekpunt.

In september 2012 is de 'Kadernota gemeentelijk Vastgoed 2012-2016' opgesteld. Deze nota kan gezien worden als strategisch instrument en geeft richting aan het vastgoedbeleid. De missie van de UVO is *"om activiteiten te accommoderen die een bijdrage leveren aan de Utrechtse gemeentelijk doelstellingen van verschillende beleidssectoren"* (Utrechtse Vastgoed Organisatie, 2012, p. 12). De visie ten aanzien van het gemeentelijk vastgoed luidt: de Utrechtse accommodaties te beheren en (laten) realiseren met een maatschappelijke toekomstwaarde die in dienst is van gemeentelijke beleidsdoelen.

De UVO heeft vastgoed in haar bezit omdat dit een beleidsdoel ondersteund. Er dus sprake van een maatschappelijk doel. Dit kan zowel voor de activiteiten binnen het pand zijn als het pand zelf. Daarnaast zijn er enkele ambities en doelen opgesteld. Zo wil de UVO onder andere inzicht en strategisch gebruik van de eigen vastgoedportefeuille en kennis van de vastgoedmarkt en de samenleving.

De vastgoedstrategie is ook in deze kadernota opgesteld. Deze is gebaseerd op de missie en visie van de UVO. De (lange termijn) doelstellingen zijn opgesteld en onderverdeeld in de volgende onderwerpen: gebruikers, financieel, portefeuille en exploitatie. Een van de doelstellingen is om zo effectief en efficiënt gebruik te maken van het vastgoed en zorgen voor een zo hoog mogelijke bezettingsgraad (Utrechtse Vastgoed Organisatie, 2012). Ook voor de korte termijn zijn er doelstellingen opgesteld. Hierbij wordt er gekeken of er voldoende vastgoed in bezit is om de gemeentelijke doelen te kunnen ondersteunen. Zo wordt er telkens gekeken of er extra vastgoed nodig is of dat er vastgoed overbodig is. Mocht het vastgoed niet meer nodig zijn dan dient het te worden afgestoten.

Een goede informatievoorziening is noodzakelijk om het vastgoed goed te kunnen beheren. Hiervoor is er basisinformatie, vastgoedinformatie en financiële informatie nodig. Zo wordt ook de bezettingsgraad van het gemeentelijk vastgoed in beeld gebracht.

De UVO heeft verder als taakstelling om in de periode van 2011 tot en met 2015 ieder jaar 4 miljoen euro te realiseren door verkoop van het gemeentelijk vastgoed. Niet alleen leegstand speelt hier dus een rol bij verkoop maar ook het genereren van inkomsten. Hierbij wordt er wel gekeken in hoeverre het vastgoed een gemeentelijk beleidsdoel ondersteunt.

Leegstandverordening

Ook de gemeente Utrecht heeft de leegstandverordening niet ingevoerd. Zij geven aan dat zij weinig zien in dwangmaatregelen. Samenwerking heeft juist hun voorkeur. Verder verwachten zij dat het meer kost (ambtelijke inzet etc.) dan dat het oplevert.

Tijdelijk gebruik

Ook zijn er verschillende initiatieven voor tijdelijk gebruik van leegstaande ruimten. Stichting Tijdelijk Wonen is hier een voorbeeld van. Zij maken van leegstaande kantoorgebouwen (tijdelijke) woonruimte voor jongeren. Hierbij maken ze gebruik van de leegstandswet om zo een tijdelijke ontheffing van het bestemmingsplan te krijgen.

Volgens Roose-van Leijden, van het Centrummanagement Utrecht, zou het in de binnenstad een mix moeten zijn van tijdelijke en permanente oplossingen. Het uiteindelijke doel is om leegstaande panden permanent in te vullen maar als dit niet lukt dan kan tijdelijk gebruik ervoor zorgen dat de omgeving er beter uitziet (J. Roose-van Leijden, persoonlijke communicatie, 29 oktober 2013).

Schwitzner ziet ook wel dat bedrijven steeds meer voor tijdelijke initiatieven open staan. Het liefst hebben ze natuurlijk nog steeds dat er contracten voor langere termijnen afgesloten worden maar wanneer hier weinig uitzicht op is zullen ze op den duur ook meer openstaan voor tijdelijke initiatieven. Verder geeft hij aan dat hij het zonde vindt dat er bijvoorbeeld 5 studenten voor antikraak in een leegstaand schoolgebouw worden gezet. Hij pleit voor een meer creatievere invulling waar de wijk ook iets aan heeft. Dat door de activiteiten de wijk meer gaat bruisen (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013).

8.3 Conclusie gemeente Utrecht

Het doel van de gemeente Utrecht is dat de vastgoedmarkten weer gezond worden. De gemeente Utrecht stelt dat er geen uniforme aanpak is die op elke gemeente toepasbaar is. Per gemeente zal er gekeken moeten worden wat de beste aanpak voor die desbetreffende gemeente is. Zij richten zich op een mix van instrumenten waarbij transformatie een belangrijk instrument is. De gemeente is gericht op samenwerking met partijen die ook de leegstand willen aanpakken. Volgens hen werkt samenwerking beter dan dwangmaatregelen. Dit is ook een van de redenen waardoor men niet voor de leegstandverordening gekozen heeft. Ook Roose-van Leijden ziet leegstand als een probleem

van zowel de gemeente als de markt. Het Centrummanagement Utrecht werkt dan ook veel samen met de gemeente (J. Roose-van Leijden, persoonlijke communicatie, 29 oktober 2013).

Onderstaand figuur laat als conclusie zien in welke mate de gemeente zich per instrument inzet.

De mate waarin de gemeente zich inzet →				
Instrumenten ↓	Niet ingezet	Laag	Gemiddeld	Hoog
Informatie (S)				X
Opstellen vastgoedmonitor				
Expertmeetings				
Selectief toevoegen nieuwbouw (A)			X	
Afstemmen, prioriteren en faseren				
Transformatie en herbestemming (S/F)			X	
Programma transformatie				
Wegnemen belemmeringen				
Transformatiekaart				
Leegstandverordening (A/S)	X			
Tool matchen vraag en aanbod (S/F)				X
Makelpunt Utrecht				
Website verkoop/verhuur gemeentelijk vastgoed				
Gemeentelijk vastgoedmanagement (A)			X	X
Opstellen UVO, vastgoedbeleid; strategie visie etc.				

Figuur 32: De mate waarin de gemeente Utrecht zich inzet t.o.v. instrumenten

Een actieve rol heeft deze gemeente ook bij het selectief toevoegen van nieuwbouw. De gemeente is daarnaast bezig met het gemeentelijk vastgoedmanagement. Zo hebben zij al het vastgoed al gecentraliseerd en een duidelijk strategie ontwikkeld. De mate van inzet kan bij dit instrument dan ook worden aangemerkt als gemiddeld tot hoog. Ook de gemeente Utrecht heeft er niet voor gekozen om de leegstandverordening in te voeren.

Een stimulerende rol pakken zij op bij het instrument 'informatie'. Dit doen zij door jaarlijks een vastgoedmonitor op te stellen waarin inzicht gegeven wordt in de leegstand en ontwikkelingen op de markten. Verder hebben zij ook verschillende expertmeetings gehouden. De mate van inzet kan dan ook hoog genoemd worden.

Verder nemen zij een stimulerende en faciliterende rol in bij transformatie en tools voor het matchen van vraag en aanbod. Zo is er een Programma transformatie opgesteld. De mate van het stimuleren en faciliteren van transformatie is gemiddeld te noemen. Daarnaast is een bekend instrument het Makelpunt Utrecht. Dit is een uitgebreid instrument en de mate van inzet is hier dan ook hoog te noemen. Veel gemeenten zien dit dan ook als voorbeeld voor hun eigen makelpunt.

Over het algemeen is de mate waarin de gemeente de instrumenten inzet gemiddeld tot hoog te noemen. Er zijn enkele uitschieters zoals het makelpunt en informatie waarbij de mate van inzet hoog te noemen is, dit ligt meer bij de stimulerende en faciliterende instrumenten.

9. Casus 4: Gemeente Rotterdam

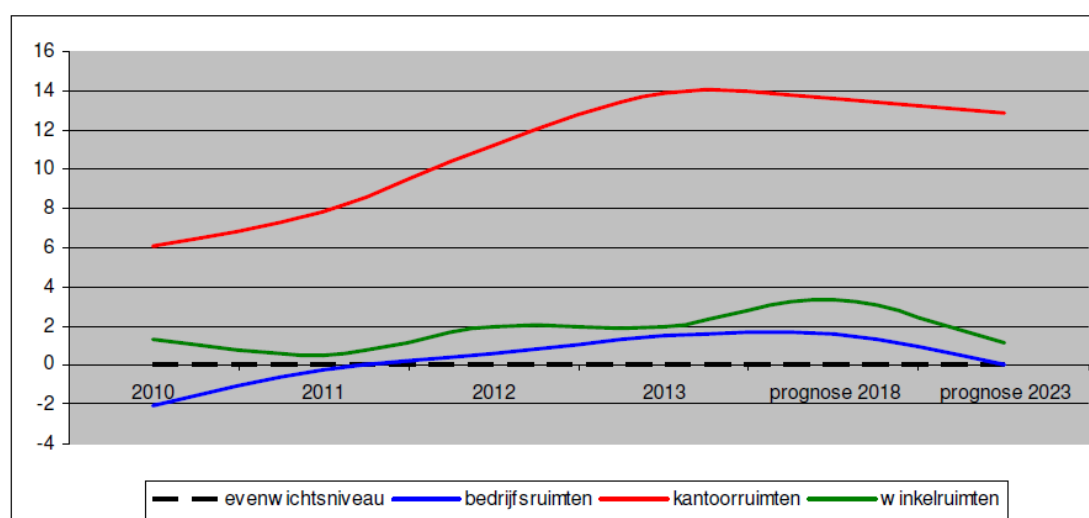
De gemeente Rotterdam telde 1 januari 2013 616.294 inwoners (CBS, 2013). De gemeente heeft met de Rotterdamse havens een goede (internationale) concurrentiepositie. De gemeente Rotterdam bestaat uit 14 deelgemeenten. De deelgemeenten zijn weer onderverdeeld in wijken. De meeste Havengebieden en bedrijventerreinen vallen onder het centrale stadsbestuur.

Sinds circa 2010 heeft leegstand veel aandacht gekregen van de politiek en media. De aanpak van leegstand wordt dan ook als prioriteit genoemd in het programma voor Regionale en Stedelijke Economie. De gemeente heeft onder andere een Actieprogramma Aanpak Kantorenleegstand opgezet waarin maatregelen en oplossingsrichtingen zijn opgenomen die de leegstand van kantoorruimte tegen moeten gaan.

9.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed

Leegstand is ook een verschijnsel dat zich voordoet in de gemeente Rotterdam. De gemeente Rotterdam heeft een rapport uitgegeven genaamd 'Navigator Werklocaties Rotterdam 2013-2023'. Hierin gaan zij in op de ontwikkelingen tussen vraag en aanbod op de kantoor-, bedrijfs- en de winkelruimtemarkt. Belangrijk is dat er onderscheid gemaakt wordt tussen overaanbod en leegstand. De gemeente Rotterdam hanteert in veel beleidsdocumenten de term overaanbod. Dit is niet hetzelfde als leegstand. Hiermee wordt bedoeld "de hoeveelheid ruimte (uitgedrukt in m² bruto vloeroppervlak) die boven het evenwichtsniveau uitkomt" (Gemeente Rotterdam, 2013b, p. 5). Met evenwichtsniveau wordt het frictieniveau bedoeld. Ook meegeteld wordt bij overaanbod ruimte die in aanbouw is en waar nog geen koper/huurder voor is gevonden. Dit wordt echter niet tot leegstand gerekend. Wat in feite wel tot leegstand wordt gerekend en niet tot overaanbod is ruimte die niet in gebruik is en ook niet door makelaars wordt aangeboden. Het gaat bij overaanbod dus om ruimte die wordt aangeboden. Als er gesproken wordt van overaanbod is dit dus boven het evenwichtsniveau.

Figuur 33 laat de ontwikkelingen zien van bedrijfsruimte, kantoorruimte en winkelruimte.



Figuur 33: Ontwikkelingen onder-/overaanbod (Bron: Gemeente Rotterdam, 2013b, p. 5)

Kantoren

In de 'Economische Verkenning Rotterdam 2013' wordt aangegeven dat de vraag naar kantoorruimte de afgelopen jaren flink is afgenomen en veranderd is van een uitbreidingsvraag naar een vervangingsvraag (Gemeente Rotterdam, 2013a). Men wil van een verouderd pand naar een nieuw energiezuinig pand op een goede locatie. Hierdoor blijft

nieuwbouw noodzakelijk maar de veroudering van bestaand vastgoed zal verder optreden met als gevolg langdurige leegstand van incourant vastgoed.

Uit cijfers van de Stadsregio Rotterdam blijkt dat de voorraad van kantorenruimte in januari 2013 circa 3.745.000 m² bedroeg. Hiervan werd circa 677.000 m² aangeboden en stond circa 497.000 m² leeg. Het leegstandcijfer komt hiermee op 13,3% (Stadsregio Rotterdam en Gemeente Rotterdam, 2013). Een jaar eerder lag dit percentage nog op 10,2%. Verder blijkt dat de leegstand sterker is toegenomen dan het aanbod. Dit kan komen doordat kantoorruimte al wel eerder werd aangeboden maar nu ook daadwerkelijk leeg is komen te staan.

Volgens DTZ Zadelhoff (2013b) heeft Rotterdam medio 2013 een aanbod van 686.000 m² op een kantorenvorraad van 3.449.000 m². Het leegstandspercentage ligt volgens hen veel hoger en komt neer op 17,4%. Het verschil in de overaanbod- en leegstandcijfers kan komen door verschillende meetmethodes.

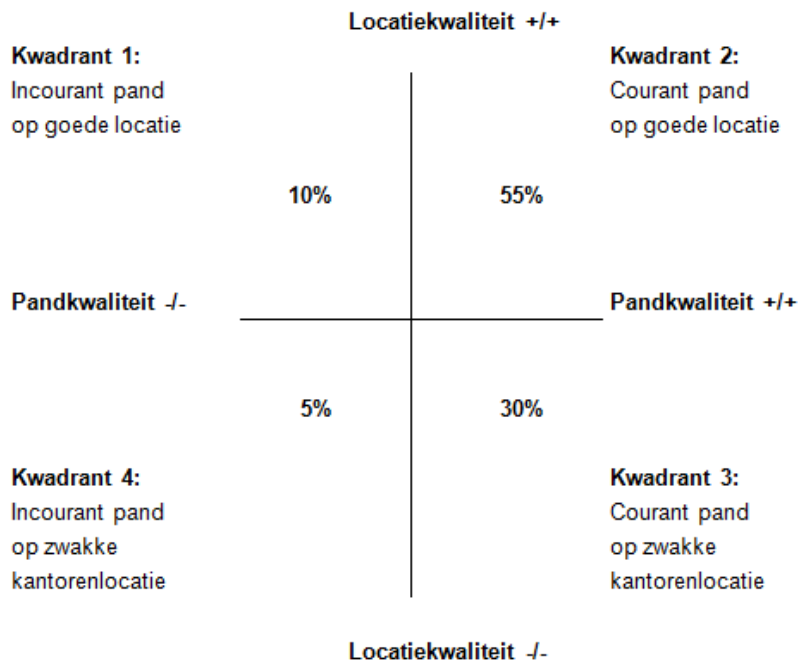
Op kantorenlocatie Alexanderknoop is het afgelopen jaar veel kantoorruimte leeg komen te staan. Het leegstandspercentage bedraagt daar 29,1% (januari 2013) terwijl dit percentage vorig jaar (januari 2012) nog lag op 6,5%. Verplaatsingen van enkele grote huurders heeft ervoor gezorgd dat dit percentage sterk is opgelopen. Een andere locatie met een leegstandspercentage boven de 20% is Brainpark/Victoriapark. Hier ligt het leegstandspercentage op 22,6% (Stadsregio Rotterdam en Gemeente Rotterdam, 2013). Op bijna alle terreinen is de kantorenleegstand (dan wel niet lichtelijk) toegenomen behalve op Central District, kantoorboulevards en het overige centrum. Deze daling heeft onder andere plaatsgevonden door onttrekkingen van kantoorruimte door transformatie.

Leegstand komt hier het meest voor in panden van de jaren '80. Bijna 29% van de panden uit deze periode staat leeg. Ook panden uit de jaren '60 en '70 hebben te maken met veel leegstand. Circa 42% van de totale leegstand staat al langer dan twee jaar leeg.

In de 'Economische Verkenning Rotterdam 2013' wordt de teruglopende vraag naar kantoorruimte opgedeeld in conjuncturele oorzaken en structurele oorzaken (Gemeente Rotterdam, 2013a). De conjuncturele oorzaken hebben te maken met de economische crisis. De structurele oorzaken hebben te maken met trends en ontwikkelingen die spelen op het gebied van de werkomgeving zoals 'het nieuwe werken'. De werkplek dient daarnaast meer als ontmoetingsplek te fungeren waarbij flexibiliteit voorop staat.

Een groot deel van het aanbod in de binnenstad is kwalitatief verouderd waardoor snel leegstand ontstaat. Verder is het aanbod in Rotterdam vaak (nog) weinig flexibel. Eigenaren willen liever nog wachten op één grote huurder met een lange huurperiode, dan allerlei kleinere huurders met kortlopende contracten. Terwijl op een gegeven moment er wel een omslag zal moeten plaatsvinden als men lange tijd geen huuropbrengsten binnenkrijgt en de hoop op één grote huurder afneemt.

De gemeente heeft een aanbodkwadrant opgesteld die de panden verdeelt op basis van pandkwaliteit en locatiekwaliteit (Figuur 34). Het aanbodkwadrant wordt gebruikt om een strategie te bepalen. Een kwalitatief goed pand op een goede locatie heeft meer kans om een gebruiker te vinden dan een incourant pand op een zwakke locatie. Volgens Figuur 34 behoort 85% van het aanbod tot de courante panden en 15% van het aanbod tot de incourante panden.



Figuur 34: Aanbodkwadrant kantoorruimte (Bron: Gemeente Rotterdam, 2011a, p. 6)

Bedrijfsruimte

Sinds 2011 is het aanbod van bedrijfsruimten stabiel gebleven en omvat het aanbod circa 390.000 m² bvo. Vooral in het noorden van Rotterdam is er sprake van overaanbod. Oorzaken hiervoor zijn onder andere veroudering van de panden en een overschot aan kleinschalige bedrijfsverzamelgebouwen (Gemeente Rotterdam, 2013a). De leegstand komt met name voor op terreinen die zijn ontstaan in de periode 1970-1990. Het overaanbod bedraagt 1,5%. Dit wordt met name veroorzaakt door bedrijfsruimten op bedrijventerreinen. Als er alleen gekeken wordt naar bedrijfsruimten op bedrijventerreinen dan zien we een overaanbod van 5,8%.

Er kan een lichte stijging zijn van de vraag naar het onderste segment mede vanwege de crisis. Het gaat hierbij om gelegenheidsgebruik doordat flexibele huurtermijnen gesloten kunnen worden en er een lage huurprijs geldt voor deze panden. Maar tijdelijk en gedeeltelijke verhuur van panden kan ook een negatieve invloed hebben op het pand en de omgeving.

Landelijk gezien is er een overschot aan bedrijventerreinen. Dit komt door overheden die veel bedrijventerreinen hebben uitgegeven aangezien gronduitgifte een belangrijke inkomstenbron is voor gemeenten. Maar naast dat er overaanbod aan bedrijfsruimte is in Rotterdam, is er ook sprake van een krapte met name in de logistieke sector door o.a. de groei van de Rotterdamse Haven. Volgens prognoses zal er in de Stadsregio Rotterdam in de toekomst een kwantitatief tekort zijn aan bedrijventerreinen en daarnaast een kwalitatieve mismatch. Nieuwe bedrijventerreinen zijn dus nodig om aan deze vraag te voldoen.

Winkelruimte

Ook in de winkelruimtemarkt is er sprake van een vervangingsvraag door onder andere de opkomst van het online-winkelen. Verder is de locatie heel belangrijk voor winkelgebieden. Zo is er een groot verschil tussen A1-locaties en overige locaties. Leegstand komt in mindere mate voor op A1-locaties maar op B- en C-locaties is dit wel een serieus probleem.

In Rotterdam waren er in 2011 ruim 4.700 winkels met een totaal oppervlakte aan winkelruimte van 942.000 m². In dit jaar stonden er ruim 700 panden leeg met een oppervlakte van circa 95.000 m² (I&O Research, 2012). Hiermee komt het leegstandspercentage qua panden op 14,9% en het leegstandspercentage qua oppervlakte

op 10,1%. De grootste leegstand qua oppervlakte bevond zich in de wijk Noord en Pernis (beide 20% leegstand). Maar ook de binnenstad van Rotterdam heeft nog een relatief hoog leegstandspercentage van 11%.

In de 'Navigator Werklocaties Rotterdam 2013-2023' wordt er gewerkt met aanbodcijfers. Zoals al vaker is genoemd is overaanbod niet hetzelfde als leegstand. Verder hanteren zij de term evenwichtsaanbod, waarbij vraag en aanbod optimaal op elkaar aansluiten. Wanneer het aanbod dit evenwicht overstijgt wordt er gesproken van overaanbod. In dit rapport wordt aangegeven dat het overaanbod van winkelruimte medio 2013 circa 43.500 m² bedraagt dit komt neer op 2 % overaanbod boven het evenwichtsniveau (Gemeente Rotterdam, 2013b). Volgens het PBL ligt het leegstandspercentage in Rotterdam op 8,3% (PBL, 2013). Dit percentage ligt dus boven het frictiepercentage wat gezond geacht wordt.

Gemeentelijk maatschappelijk vastgoed

De gemeente heeft verschillende soorten vastgoed in haar bezit: commercieel vastgoed, bijzonder vastgoed en maatschappelijk vastgoed (Gemeente Rotterdam, 2009). De gemeente Rotterdam heeft commercieel vastgoed in het bezit dat wel wenselijk is voor de stad maar waar marktpartijen nog niet in durven stappen. Van dit vastgoed is het op den duur wel de bedoeling dat het overgenomen wordt door marktpartijen. Onder bijzonder vastgoed vallen bijvoorbeeld een watertoren maar ook de erfpachtportefeuille. Verder valt tijdelijk vastgoed hier ook onder. Dit is bijvoorbeeld aangekocht voor gebiedsontwikkeling, het is wel de bedoeling dat deze panden weer doorverkocht of gesloopt worden. Tot slot heeft de gemeente maatschappelijk vastgoed in haar bezit. Hiermee wordt vastgoed bedoeld waarbij het duidelijk is dat het dient voor maatschappelijke activiteiten en ter ondersteuning van maatschappelijke doelstellingen.

De gemeente Rotterdam had in 2011 in totaal 3.010 objecten in haar bezit. Deze objecten zijn onder te verdelen in units. Totaal zijn dit 12.145 units. De gemeente geeft aan dat "*het hart van het gemeentelijk vastgoedbezit bestaat uit maatschappelijk vastgoed*" (Gemeente Rotterdam, 2011b, p. 10). Daarom heeft zij ook veel scholen, sportaccommodaties, culturele en maatschappelijke voorzieningen in eigendom. Dit maatschappelijk vastgoed is ter ondersteuning van de maatschappelijke doelstellingen. De gemeente heeft circa 1.400 panden aan maatschappelijk vastgoed in haar bezit. Als er gekeken wordt naar de samenstelling hiervan dan blijkt dat onderwijs en sport & recreatie de twee functies zijn waaruit een groot deel van het maatschappelijk vastgoed bestaat.

Van de 12.145 units die de gemeente in haar bezit heeft stonden er in 31 december 2011 1.127 leeg. Dit komt neer op ruim 9%.

In de programmabegroting van de gemeente wordt aangegeven dat de leegstand in de maatschappelijke portefeuille in 2012 9,1% bedraagt. In het commerciële deel van de portefeuille ligt het leegstandspercentage zelfs op 16,2%. Het doel is om de leegstand in 2014 terug te brengen naar 7% voor de maatschappelijke portefeuille en 11% voor de commerciële portefeuille. Dit willen ze onder andere doen door efficiënter gebruik en intensivering van de voorzieningen en het afstoten van het overbodige gedeelte (Gemeente Rotterdam, 2013d).

Leegstandsprobleem

In de 'Economische Verkenning' wordt al aangegeven dat overaanbod en leegstand als probleem worden gezien in Rotterdam. Veroudering van vastgoed zal verder optreden waardoor langdurige leegstand van het incurante vastgoed zal toenemen. Ook hier wordt gesproken van een kwalitatieve mismatch door de veranderde vraag.

Het leegstandsprobleem in Rotterdam is met name bij de kantoren en winkelruimte groot. Volgens Everraert, van de gemeente Rotterdam, heeft het mechanisme van marktwerking in deze markten niet goed zijn werk gedaan (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Er is te veel gebouwd zonder dat er goed is gekeken naar de vraag. Overheden zijn hier in feite ook schuldig aan door de gronduitgifte. Daarnaast spelen er andere factoren die voor de leegstand hebben gezorgd. Ontwikkelingen als 'het nieuwe werken', 'het nieuwe winkelen' en de gevolgen van de economische crisis hebben geleid tot een afname van de vraag naar vastgoed.

Vaak zien mensen de crisis als de belangrijkste oorzaak van leegstand. Everraert bestrijdt dit en maakt de vergelijking met een sneeuwbal. Er lag al te veel sneeuw op de berg dan goed was voor het evenwicht, de crisis heeft er alleen voor gezorgd dat de sneeuwbal is gaan rollen. Maar vroeg of laat was die bal sowieso gaan rollen. De crisis heeft het probleem (eerder) aan het licht gebracht.

Naast de vaak genoemde gevolgen van leegstand als verloedering, onveiligheid et cetera is een ander probleem van leegstand ook dat het op de prijzen van vierkante meters elders in de stad drukt (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Zelfs de topsegmenten hebben hier last van, want in de ideale markt is er sprake van schaarste.

9.2 Oplossingsrichtingen

De gemeente Rotterdam wil samen met marktpartijen de leegstand aanpakken. Zij ziet zichzelf niet als probleemeigenaar maar de markt. De gemeente heeft samen met marktpartijen een lijst met knelpunten opgesteld die gezorgd hebben voor de leegstand. Bij de knelpunten is ook aangegeven wat de mogelijke oplossing is en welke partij hier aan kan bijdragen. Verder is er gewerkt aan een plan om langdurig leegstaande kantoorpanden aan te pakken. Samen met de marktpartijen is er een convenant gesloten waarin onder andere staat dat de partijen een inspanningsverplichting hebben voor de aanpak van leegstand. Transformatie is een van de oplossingsrichtingen maar de aanpak bevat meer dan alleen transformatie.

Voor de aanpak van de kantorenleegstand wordt het aanbodkwadrant gebruikt, zie Figuur 34 (Gemeente Rotterdam, 2011a). Er zijn twee sporen uitgewerkt. Het eerste spoor richt zich op het terugdringen van het overaanbod aan courante kantoorruimte. Dit gebeurt onder andere door overmatige nieuwbouwplannen verder terug te dringen en flexibel ruimtegebruik te stimuleren. Het tweede spoor richt zich op het uit de markt halen van incurante gebouwen. Dit gebeurt onder andere door pilot- programma's voor transformatie en herbesteding. Een voorbeeld van een tijdelijke transformatie in Rotterdam is het Schieblock.

Informatie

De gemeente Rotterdam stelt sinds 2010 jaarlijks de 'Navigator Werklocaties' op. Het rapport geeft de ontwikkelingen op de kantoren-, bedrijfs- en winkelmarkt weer, zoals in hoeverre vraag en aanbod in evenwicht is. In de 'Navigator Werklocaties' worden nog geen maatregelen of instrumenten aangedragen, het geeft alleen de ontwikkelingen weer. Aangezien deze ontwikkelingen zeer snel gaan is er besloten elke vier maanden een globaler trendbericht uit te geven. Doordat men weet wat er speelt en de ontwikkelingen gemonitord worden ziet men de kansen en mogelijke bedreigingen en kan de gemeente geschikte beleidskeuzes maken.

Verder probeert de gemeente de marktpartijen te enthousiasmeren om over te gaan op transformatie door onder meer symposiums en bijeenkomsten te houden. De marktpartijen

bestaan uit een brede groep partijen zoals leegstandbeheerders, beleggers, ontwikkelaars en eigenaren.

Selectief toevoegen nieuwbouw

Marktpartijen hebben aangegeven dat veel courant vastgoed te maken heeft met leegstand doordat huurders vertrekken naar nieuwbouw. Om de leegstand van kantoorruimte aan te pakken heeft de gemeente verschillende maatregelen genomen. In 2010 heeft het college besloten verschillende kantoorontwikkelingen te schrappen of uit te stellen (Gemeente Rotterdam, 2011a).

- Ontwikkeling van businesspark Schieveen is uitgesteld tot na 2030
- Ontwikkeling van kantoren in project Stadionpark is uitgesteld tot na 2025
- Geen nieuwe kantoren op Brainport Centrum
- Geen nieuwe kantoren in Alexander

Er zijn locaties aangewezen waar nog wel nieuwe kantoorruimte mag worden ontwikkeld. Dit zijn bijvoorbeeld de locaties, Kop van Zuid, Central District en de Binnenstad. In sommige gevallen mag er alleen nieuwbouw plaatsvinden als er in andere gebieden ruimte wordt onttrokken aan de markt (Gemeente Rotterdam, 2013c).

Herbestemming en transformatie

Volgens Everraert is onttrekken echt het spelwoord voor de komende 10 à 15 jaar (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Sloop is hiervoor een van de opties maar zal in de praktijk niet heel vaak voorkomen vanwege het feit dat het kapitaalvernietiging is. Herbestemming en transformatie zijn andere manieren om leegstaand (incourant) vastgoed aan de voorraad te onttrekken. Niet alleen wordt transformatie toegepast bij het leegstaand commercieel vastgoed maar ook bij het (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed (J. Kooijman, persoonlijke communicatie, 19 september, 2013).

In 2010 heeft de gemeente Rotterdam het Transformatieteam opgesteld. Dit is een samenwerkingsverband tussen de gemeente en marktpartijen. Dit Transformatieteam is opgesteld om het overaanbod en leegstand van kantoorruimte aan te pakken. Het team probeert eigenaren van leegstaande incurante kantoorpanden te stimuleren om de panden een andere functie te geven door middel van transformatie. De gemeente probeert hierbij vraag en aanbod bij elkaar te brengen en oplossingen te bieden wanneer de regelgeving belemmeringen veroorzaakt. Er is gestart met een pilot van 5 projecten. Nadat deze pilot succesvol bleek is er verder gegaan met andere projecten.

In de gemeente Rotterdam is er in de afgelopen 1,5 jaar circa 150.000 m² leegstaande incurante kantoorruimte van de markt gehaald (Gemeente Rotterdam, 2013c). Dit is gebeurd door transformatie van deze panden naar een andere functie. Het Transformatieteam Rotterdam heeft hierbij een belangrijke rol gespeeld. Van deze 150.000 m² aan getransformeerde ruimtes heeft 100.000 m² definitief een andere bestemming gekregen en 50.000 m² tijdelijk een andere bestemming (Gemeente Rotterdam, 2013c). Veel transformatieprojecten hebben plaatsgevonden nabij het centrum. De transformaties van kantoorpanden hebben uiteenlopende functies en bestemmingen gekregen zoals wonen, studentenhuysvesting en maatschappelijke voorzieningen. Voor de komende jaren ligt er al 200.000 m² aan transformatieplannen. Voor de Binnenstad geldt dat dit met name goede locaties zijn voor transformatie en/of herbestemming doordat er hier allerlei functies mogelijk zijn.

De gemeente heeft er voor gekozen een aanspreekpunt te hebben binnen de gemeente ten aanzien van transformatie zodat het voor marktpartijen duidelijk is waar zij terecht kunnen. De initiatiefnemers worden begeleid bij de transformaties. Zo krijgen ze advies bij procedures waardoor obstakels in een vroeg stadium gesignaleerd worden en aangepakt kunnen worden. Het gaat voornamelijk om advies bij het gemeentelijk omgevingsvergunningsproces en het samenbrengen van partijen bijvoorbeeld tussen verschillende (sub)markten die vaak nog weinig interactie hebben (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Marktpartijen willen ook vaak horen of de gemeente achter hun plannen staat waardoor zij meer zekerheid hebben. De marktpartijen weten dan dat ze zelf verantwoordelijk blijven maar hebben hierdoor wel een idee hoe de gemeente tegen hun plannen aankijkt.

Verder geeft Everraert aan dat een incurant pand vaak betere mogelijkheden biedt bij transformatie dan een courant pand vanwege het feit dat een incurant pand goedkoper is. Hierdoor is er volgens hem juist veel vraag naar incurante panden bij herbestemming en transformatie. Hij noemt het in feite ook een definitie-paradox (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013).

Volgens Everraert zit 80% van de belemmeringen bij transformatie in het (af)waarderen van het vastgoed. De overige 20% van de belemmeringen zit in de regelgeving. De bestemming van panden is hier een voorbeeld van. Een voordeel voor de binnenstad van Rotterdam is dat veel bestemmingsplannen hier al breed waren opgezet waardoor verschillende functies al mogelijk zijn zonder dat er een bestemmingsplanwijziging nodig is. Hij ziet ook het mogelijk maken van multifunctioneel gebruik van panden als oplossing voor de transformatieproblemen. Een ander nadeel dat wordt genoemd is dat het relatief weinig voorkomt dat een gebouw volledig leegstaat. Vaak staat een gedeelte van het pand leeg waardoor transformatie (nog) niet tot de oplossingen wordt gezien.

Vastgoedmanagement

Ook in de gemeente Rotterdam was het vastgoed verdeeld over verschillende deelgemeenten en diensten. In 2006 heeft het college van B&W besloten al het gemeentelijk vastgoed onder te brengen bij één vastgoedbedrijf. In 2009 was daardoor al het vastgoed ondergebracht bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam. Hierdoor werd duidelijk dat er teveel vastgoed in het bezit was. Door al het vastgoed onder te brengen onder één afdeling kan er effectiever en efficiënter gebruik gemaakt worden van het vastgoed. Daarnaast zit ook informatie en kennis van het vastgoed bij elkaar waardoor er betere afwegingen gemaakt kunnen worden of de gemeente bijvoorbeeld ruimte zelf moet faciliteren of dit over moet laten aan de markt of maatschappelijke instellingen (Gemeente Rotterdam, 2009).

In 2009 is ook het 'Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed' opgesteld. Dit beleidsstuk geeft richting aan het vastgoedbeleid en de uitvoering van het vastgoedbeleid. Het uitgangspunt van de MPRV is dat:

"Rotterdam heeft eigen vastgoed in ontwikkeling en in bezit daar waar het als instrument een doeltreffende en doelmatige aanvulling vormt op de middelen en instrumenten die worden gebruikt om maatschappelijke doelstellingen (op het gebied van veiligheid, economie en fysiek, maar ook sociaal) te behalen" (Gemeente Rotterdam, 2009, p. 11).

De gemeente heeft dus onder andere vastgoed in bezit om beleidsdoelen te realiseren doordat de ruimtes niet worden ontwikkeld door commerciële partijen of woningcorporaties vanwege bijvoorbeeld laag rendement. Het bezit van vastgoed is voor de gemeente Rotterdam echter geen doel op zich. Een flexibel gebruik van vastgoed zorgt ervoor dat het aanbod van voorzieningen verbeterd. Met flexibel gebruik wordt bedoeld brede scholen, multifunctionele accommodaties et cetera.

De gemeente heeft een principe wanneer zij zelf vastgoed gaat ontwikkelen 'de markt, tenzij...'. Dit houdt in dat zij zoveel mogelijk de ontwikkeling over laten aan de markt maar wanneer de markt niets doet door bijvoorbeeld te laag rendement of de hoge risico's dan zal de gemeente de ontwikkeling zelf uitvoeren. Het uitgangspunt blijft dat de gemeente vastgoed bezit vanuit het maatschappelijk oogpunt. Alleen financiële redenen zijn dus niet voldoende om vastgoed te bezitten voor de gemeente. Wanneer commerciële exploitatie mogelijk is zal het vastgoed dan ook worden afgestoten door de gemeente. Dit is een belangrijk verschil tussen het commercieel en maatschappelijk vastgoed.

De prijzen die voor verhuur worden gehanteerd zijn kostendekkende huren. Wanneer huurders dit niet kunnen betalen kan, indien het een maatschappelijke doelstelling betreft, dit worden aangevuld door de beleidsverantwoordelijke dienst of deelgemeente en niet door het verlagen van de huurprijzen. Dit zorgt voor uniforme huurprijzen en transparantie. Commercieel gebruik van vastgoed wordt tegen marktconforme prijzen verhuurd. Wanneer het incurant vastgoed betreft worden kostendekkende huurprijzen aangehouden. Verkoop van het vastgoed zal plaatsvinden wanneer het rendement optimaal is (De Kok, Van den Wildenberg, & Heineke, 2013). Ook voor het gemeentelijk vastgoed dat wordt gebruikt voor gemeentelijke huisvesting wordt een marktconforme prijs berekend.

In het 'Meerjaren Perspectief Rotterdams Vastgoed' wordt aangegeven dat de gemeente een bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid heeft om leegstand aan te pakken. De gemeente heeft per deelgemeente voorzieningenplannen opgesteld wat onder andere moet leiden tot een betere afstemming van het aanbod op de (lokale) vraag. Het gaat hier om de verbinding tussen de behoefte aan voorzieningen en het aanbod aan accommodaties. Daar waar er te veel voorzieningen zijn kan er worden afgestoten en waar tekort is kunnen er nieuwe voorzieningen bijkomen. Ook dient het er voor te zorgen dat bestaande ruimtes effectiever en efficiënter gebruikt kunnen worden en er meer synergie tussen voorzieningen plaatsvindt. Verder moet het ook de inrichting en uitvoering van de gemeentelijke vastgoedorganisatie verbeteren. In het rapport wordt het doel aangegeven van de voorzieningenplannen *"uiteindelijk willen we méér bereiken met dezelfde middelen door te kijken waar (meer) clustering mogelijk is, leegstand wordt teruggedrongen en dubbel gebruik verhoogd kan worden en we daardoor accommodaties kunnen afstoten"* (Gemeente Rotterdam, 2010, p. 3).

Het voorzieningenplan richt zich met name op maatschappelijke voorzieningen waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Het is de bedoeling dat door de voorzieningenplannen het gebruik van de accommodaties beter afgestemd kan worden op de behoefte en dus de vraag naar voorzieningen. Hierbij wordt er gekeken op verschillende schaalniveaus aangezien een museum een ander schaalniveau heeft als een basisschool. Door inzicht te krijgen in de vraag en het aanbod wordt er duidelijk of er sprake is van een mismatch en welke maatregelen en acties ondernomen moeten worden om deze vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten.

Leegstand is ook een belangrijk punt van het voorzieningenplan. Als eerst wordt door het voorzieningenplan de leegstand zichtbaar gemaakt, waarna de leegstand ook aangepakt dient te worden. Naast onder andere maatschappelijke belangen om leegstand tegen te gaan, speelt ook het financiële belang een rol. Doordat de vraag naar voorzieningen en het aanbod van accommodaties in kaart wordt gebracht wordt ook beter inzichtelijk waar er leegstand en een overschot aan accommodaties is. Bijvoorbeeld in het voorzieningenplan van deelgemeente Rotterdam-Centrum wordt aangegeven dat er enige leegstand zich voordoet (cijfers zijn van 2011). Wanneer er sprake is van leegstand en er is sprake van een huurovereenkomst met een dienst, dan dient die dienst zelf de leegstand in te vullen. Wanneer dit niet het geval is dan zoekt SO MVG naar een invulling. Als er geen

maatschappelijke invulling gevonden wordt dan wordt na overleg met de deelgemeente het pand in de verkoop gedaan of wordt indien het pand gehuurd wordt door de gemeente de huur opgezegd (Deelgemeente Rotterdam-Centrum en gemeente Rotterdam, 2011).

Bij onderwijsgebouwen wordt er gekeken naar efficiënt en doelmatig gebruik van deze gebouwen waarbij leegstandsreductie een belangrijk onderdeel van is.

Daarnaast is er ook gekeken naar het verdienvermogen van de niet-kernportefeuille van Rotterdam, dus het vastgoed buiten het maatschappelijk vastgoed. Mogelijke objectstrategieën zijn verkopen en doorexploiteren. Bij verkoop kan er gekeken worden of dit in de huidige staat gebeurt, ten behoeve van transformatie of herontwikkeling of na optimalisatie van de exploitatie (De Kok, Van den Wildenberg, & Heineke, 2013).

Tool matchen van vraag en aanbod

De gemeente Rotterdam maakt geen gebruik van een makelpunt of iets dergelijks. Wel hebben zij een website, www.stadsmakelaar-rotterdam.nl, waar zij al het beschikbare vastgoed op zetten. Hier staat zowel het maatschappelijk als het commercieel vastgoed van de gemeente op. Het gaat hier om koop maar ook om verhuur van panden. Verder wordt er ook vastgoed op de website vertoont dat geen maatschappelijke doeleinde en functie (meer) heeft en waarvan de planning is dat het op korte/middellange termijn te koop wordt aangeboden. Via een keuzemenu kan er aangegeven worden naar welk type vastgoed, het oppervlakte van het pand en de locatie van het pand gezocht wordt.

Tijdelijk gebruik

Een mooi voorbeeld van tijdelijk gebruik is het Schieblock. Dit pand staat op een toplocatie dichtbij het Centraal Station. Toch heeft dit pand langdurig leeggestaan. De dag voor de sloopkogel door het pand zou gaan, heeft de gemeente de vergunning ingetrokken en er voor gezorgd dat het behouden bleef. Nu is het tijdelijk een creatieve werkplaats geworden voor architectenbureaus, vormgevers et cetera (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Ook tijdelijke transformatie van kantoorruimte naar woonruimte voor o.a. studenten komt veel voor in Rotterdam.

Tijdelijk gebruik komt ook veel voor bij leegstand van winkelruimtes. Niet alleen pop-up stores maar ook pop-up horeca. Er is vraag naar tijdelijke horeca waardoor de leegstand hier makkelijk aan gekoppeld kan worden. De nieuwe Horecanota 2012-2016 zorgt ervoor dat dit ook mogelijk gemaakt kan worden (Kamer van Koophandel en Seinpost Adviesbureau, 2012). Voor het leegstaande gemeentelijk vastgoed geldt dat er eigenlijk altijd leegstandbeheerders worden aangesteld (J. Kooijman, persoonlijke communicatie, 19 september, 2013).

Leegstandverordening

In Rotterdam is er ook geen leegstandverordening ingesteld. Een van de redenen hiervoor is dat de leegstandsmeldingsplicht als een belemmerende factor werd ervaren (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Verder zou de leegstandverordening voor veel administratie zorgen terwijl de gemeente al met veel vastgoedeigenaren goed contact heeft. Deze verordening gaat meer uit van wantrouwen dat de eigenaar de leegstand niet wil aanpakken.

9.3 Conclusie gemeente Rotterdam

De gemeente Rotterdam ziet de markt als probleemeigenaar. Echter spelen er maatschappelijke motieven waardoor de gemeente zich genoodzaakt voelt om ook in te grijpen. Zo leidt leegstand tot verloedering en onveiligheid en drukken leegstaande panden ook op de prijzen van panden elders in de stad. De gemeente wil samen met marktpartijen de leegstand aanpakken. Zo heeft de gemeente samen met marktpartijen een convenant

gesloten voor de aanpak van leegstand. Hierin staat onder meer dat alle partijen een inspanningsverplichting hebben.

Onderstaand figuur laat als conclusie zien in welke mate de gemeente zich inzet per instrument.

De mate waarin de gemeente zich actief inzet →				
Instrumenten ↓	Niet ingezet	Laag	Gemiddeld	Hoog
Informatie (S)				X
Opstellen 'Navigator Werklocaties'				
Symposiums, bijeenkomsten etc.				
Opstellen convenant				
Selectief toevoegen nieuwbouw (A)			X	
Kantoorruimte schrappen en uitstellen, selectief toevoegen				
Transformatie en herbestemming (S/F)			X	X
Transformatieteam				
Belemmeringen wegnemen, advies procedures				
Leegstandverordening (A/S)	X			
Tool matchen vraag en aanbod (S/F)		X		
Website verkoop/verhuur gemeentelijk vastgoed				
Gemeentelijk vastgoedmanagement (A)				X
Opstelling vastgoedbedrijf, MPRV				

Figuur 35: De mate waarin de gemeente Rotterdam zich inzet t.o.v. instrumenten

De actieve rol bij het selectief toevoegen van nieuwbouw is gemiddeld te noemen. Ook zij hebben kantoorontwikkelingen geschrapt of uitgesteld net als veel andere gemeenten. Bij het gemeentelijk vastgoedmanagement is de mate van inzet wel weer hoog te noemen. Zo hebben zij al het vastgoed ondergebracht bij een afdeling en vastgoedbeleid ontwikkeld waarin ook leegstand duidelijk wordt betrokken. Van de leegstandverordening maakt deze gemeente ook geen gebruik.

Ook zien we een hoge mate van inzet bij het stimulerende instrument informatie. Zo stelt de gemeente jaarlijks een Navigator Werklocaties op en organiseert zij ook symposiums en bijeenkomsten om de markt te stimuleren over te gaan op een aanpak. Daarnaast hebben zij een convenant opgesteld met marktpartijen.

Een stimulerende en faciliterende rol pakt zij op bij transformatie en herbestemming. Hier heeft zij net als veel andere gemeenten een Transformatieteam opgesteld. Als tool voor het matchen van vraag en aanbod hebben zij alleen een website waarop zichtbaar is welk vastgoed beschikbaar is voor verkoop of verhuur. De mate van inzet is op dit gebied ook redelijk laag te noemen.

De mate van inzet van de gemeente Rotterdam is gemiddeld tot hoog te noemen. Zoals op het gebied van informatie en de aanpak van leegstand van het gemeentelijk vastgoed door vastgoedmanagement. Zo zijn zij een van de weinige gemeenten die leegstand ook daadwerkelijk noemt als aandachtspunt bij het gemeentelijk vastgoedmanagement.

10. Casus 5: Gemeente Amsterdam

De gemeente Amsterdam telde begin 2013 799.278 inwoners en is hiermee de grootste gemeente binnen de casussen (CBS, 2013). Amsterdam heeft in feite een unieke economische positie als internationale vestigingsregio en economische motor. De gemeente Amsterdam bestaat uit een bestuurlijk stelsel dat is opgebouwd uit stadsdelen. Sinds 1 mei 2010 bestaat de gemeente uit verschillende stadsdelen met ieder een eigen stadsdeelraad en dagelijks bestuur. Westpoort heeft geen eigen stadsdeelraad maar wordt aangestuurd door de centrale gemeente.

De aanpak van leegstand staat bij de gemeente Amsterdam al langere tijd op de agenda en de gemeente is daarbij ook erg actief door middel van het inzetten van verschillende instrumenten. Bij de aanpak wordt er onderscheid gemaakt tussen leegstand van woonruimte en leegstand van niet-woonruimte. Er zal in dit onderzoek verder niet ingegaan worden op de (aanpak van) leegstand van woonruimte.

10.1 Leegstand commercieel en maatschappelijk vastgoed

In maart 2011 heeft de gemeente Amsterdam een rapport uitgebracht genaamd 'Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand'. Doordat de leegstand van onder andere de kantoorruimte vele malen hoger ligt dan gezond geacht wordt wil het College dan ook dat er actief beleid gevoerd wordt om leegstand aan te pakken. De grootste leegstand bevindt zich in de kantorenmarkt maar ook de andere markten kampen met leegstand en de bijbehorende problemen. Leegstand van niet-woonruimte is volgens het College maatschappelijk ongewenst en zij wil dit dan ook aanpakken.

Kantoorruimte

Uit het rapport 'Leegstand in Amsterdam' komt naar voren dat vooral de kantorenmarkt een hoog leegstandspercentage kent. De leegstand binnen de kantorenmarkt bedraagt volgens dit rapport circa 1,3 miljoen m². Wat neer komt op een leegstandspercentage van 17% (Gemeente Amsterdam, 2011a). Dit is aanzienlijk hoger dan het percentage dat gezond geacht wordt, de zogeheten frictieleegstand (zie hoofdstuk 2). Van deze leegstaande 1,3 miljoen m² is circa de helft structureel van aard.

Het aanbod overstijgt de vraag wat zorgt voor een overaanbod aan kantoren. De verwachting is dat ook als de economie weer gaat aantrekken dit de leegstand niet gaat oplossen. Van een groeiemarkt is de kantorenmarkt veranderd naar een vervangingsmarkt. Door onder andere ontwikkelingen als 'het nieuwe werken' (en nu de bezuinigingen door de crisis) gaat men hun huisvesting nader bekijken en merken ze vaak dat ze minder ruimte nodig hebben. Bedrijven huren dan niet meer een heel pand maar bijvoorbeeld nog maar enkele verdiepingen. Soms blijkt ook dat de huurcontracten nog doorlopen en er dus sprake is van verborgen leegstand.

Kwantitatief gezien is er dus voldoende kantoorruimte om aan de huidige en toekomstige behoefte te voldoen. Kwalitatief is dit een ander verhaal en is er wel (toekomstige) behoefte aan nieuwe kantoorruimte (Gemeente Amsterdam, 2011b). Nadeel hiervan is dat de nieuwbouw zorgt voor leegstand in voornamelijk de onderkant van de markt. Hierdoor komen meer incurante panden leeg te staan.

DTZ Zadelhoff (2013b) geeft wel aan dat de leegstand op de kantorenmarkt in de gemeente Amsterdam medio 2013 voor het eerst sinds 2007 is gedaald. Het aanbod van de kantorenmarkt ligt medio 2013 op 1.085.000 m² en de totale voorraad bedraagt 6.077.000 m². Het leegstandspercentage komt medio 2013 neer op 16,6%. Dit is een grote afname vergeleken met het leegstandspercentage van begin 2013 wat lag op 18%. Zij geven aan dat dit te danken is aan onder andere de oprichting van de kantorenloods die transformaties van

leegstaande kantoren probeert te versnellen. Dit zal in de volgende paragraaf, waar de oplossingsrichtingen aan bod komen, nader worden toegelicht.

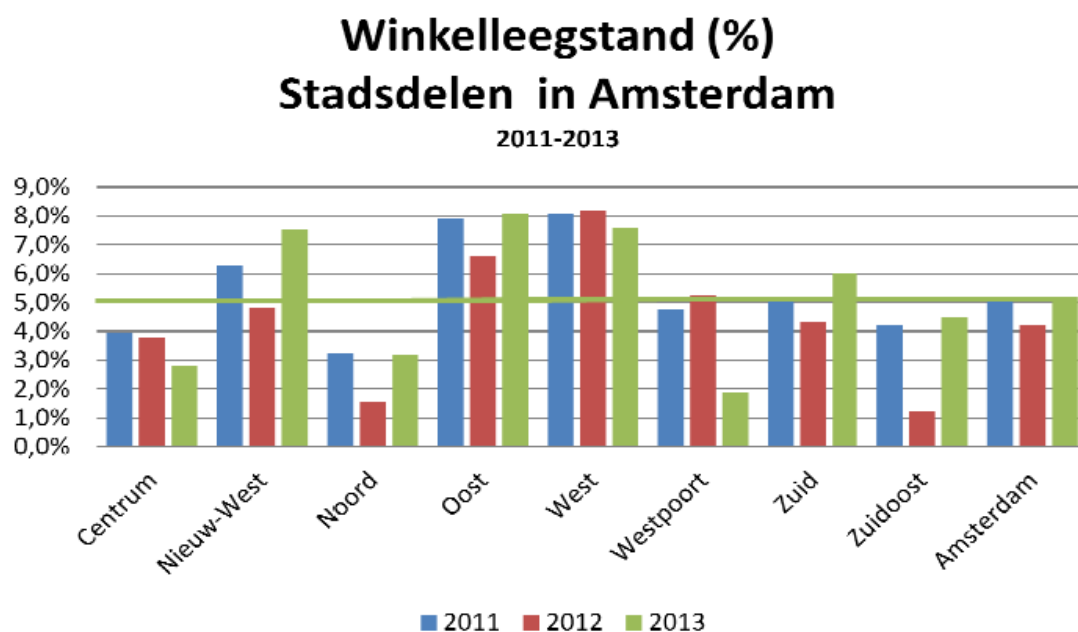
Bedrijfsruimte

Leegstand van bedrijfsruimten is niet echt een groot probleem in Amsterdam. Wel zijn er verouderde terreinen in Amsterdam waar problemen zichtbaar worden, gebieden die qua locatie en uitstraling achteruit gaan (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

De bedrijfsruimtemarkt in de gemeente Amsterdam kent een voorraad van 771 hectare. Het aanbod bedrijfsruimte bedraagt 417.000 m². Dit komt neer op een aanbod-voorraad ratio van 11%. Gemiddeld lag dit percentage in Nederland op 3,6% (DTZ Zadelhoff, 2013). Het percentage ligt in Amsterdam dus stukken hoger.

Winkelruimte

Ook in de winkelruimtemarkt van Amsterdam is er sprake van leegstand. Al is hier het probleem (nog) niet zo groot als op de kantorenmarkt. De leegstand in de winkelruimtemarkt ligt hoger dan het percentage dat gezond geacht wordt maar lager dan het landelijk gemiddelde. Het leegstandspercentage van winkels in Amsterdam ligt in juli 2013 gemiddeld op 5,2% (Gemeente Amsterdam, 2013b). Wel zijn er qua gebieden grote gebieden in leegstand te onderscheiden. Figuur 36 laat deze verschillen goed zien. Zo ligt het leegstandspercentage in West, Nieuw-West en Oost veel hoger dan het Centrum van Amsterdam.



Figuur 36: Winkelleegstand stadsdelen 2011-2013 (Bron: Gemeente Amsterdam, 2013b, p. 2)

In het ruimtelijk detailhandelsbeleid van Amsterdam wordt ook aangegeven dat de leegstand van winkelruimte (nog) niet alarmerend is ondanks dat de leegstand hoger is dan in een gezonde markt. Dit komt mede door het (regionale) detailhandelsbeleid van de afgelopen jaren. Zo heeft de gemeente niet overall nieuwe winkelgebieden toegestaan en is er efficiënt omgegaan met de ruimte (Gemeente Amsterdam, 2012a).

Leegstand maatschappelijk vastgoed

Het gemeentelijk vastgoed van de gemeente Amsterdam is veel in het nieuws geweest. Vanaf november 2011 hebben verschillende politieke partijen vragen gesteld over de vastgoedportefeuille van de gemeente en de leegstand in deze panden. Het heeft circa een

jaar geduurd voordat deze vragen beantwoord werden. Zo bleek dat de gemeente veel meer vastgoed in haar bezit had dan gedacht. De gemeente Amsterdam ging uit van circa 1000 panden dat zij in haar bezit had, na inventarisatie bleek dat dit ruim 2300 objecten waren. De (verhuurbare) eenheden zijn per adres uitgesplitst. De gemeente Amsterdam had dus geen overzicht van het aantal panden dat zij in het bezit heeft. Het inventariseren van het gemeentelijk vastgoed werd ook bemoeilijkt doordat bleek dat het vastgoed verdeeld was over ruim twintig verschillende instanties. Er was dus geen centrale gegevensopslag en daarnaast was het beheer bij de organisaties verschillend ingericht (Gemeente Amsterdam, 2012b).

De vastgoedportefeuille van de gemeente Amsterdam bestaat niet alleen uit maatschappelijk vastgoed zoals huisvesting voor onderwijs, sport, kunst & cultuur en welzijnsinstanties. Maar ook uit commercieel vastgoed en allerlei overige panden zoals parkeergarages et cetera. De totale vastgoedportefeuille bedraagt circa 2 miljard. De vastgoedportefeuille van de gemeente is historisch zo gegroeid.

Van het vastgoed dat de gemeente Amsterdam in haar bezit heeft stonden eind 2012 ruim 120 panden leeg. De leegstand van gemeentelijk vastgoed bedraagt circa 5,2% en ligt hiermee stukken lager dan bijvoorbeeld de kantorenleegstand. Daarnaast is er ook sprake van een lage bezetting van het maatschappelijk vastgoed, wat ook als een vorm van leegstand wordt gezien. Dekker, van de gemeente Amsterdam, geeft aan dit regelmatig bij schoolgebouwen voorkomt, maar dat er ongetwijfeld ook bij andere soorten maatschappelijk vastgoed sprake is van verborgen leegstand. Als er wordt gekeken naar verhuringen dan is dit vaak niet zichtbaar in de leegstandscijfers. Een pand wordt bijvoorbeeld volledig verhuurd aan een partij maar deze partij heeft in feite maar een gedeelte van het pand nodig. Maar doordat een pand voor relatief weinig geld verhuurd wordt en niet per vierkante meter dat ze nodig hebben, hebben ze wel de totale ruimte tot hun beschikking (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Er spelen diverse ontwikkelingen binnen het maatschappelijk vastgoed. De ontwikkeling van 'het nieuwe werken' vindt ook plaats binnen de huisvesting van de gemeente Amsterdam. Daarnaast spelen ook bezuinigingen een grote rol. Het gaat bij gemeentelijke huisvesting dan wel niet om maatschappelijk vastgoed, maar veelal wel om vastgoed dat in eigendom is van de gemeente of wat de gemeente huurt van de markt. Het vastgoed dat in eigendom is van de gemeente en niet meer nodig is voor gemeentelijke huisvesting wordt veelal afgestoten. Als het gaat om vastgoed dat de gemeente huurde dan werden huurcontracten niet meer verlengd en kwam er dus weer kantoorruimte leeg te staan in de commerciële markt (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Teppema, van de Stadsloods, geeft aan dat ondanks de crisis veel partijen de Stadsloods benaderen. De Stadsloods richt zich op het helpen van allerlei soorten partijen met (bijzondere) huisvestingseisen met het vinden van geschikte ruimte. Zij heeft vorig jaar en het jaar daarvoor wel een stijging gezien van partijen in de creatieve en culturele sector die de Stadsloods inschakelden om een goedkopere ruimte te vinden. Een van de beweegredenen hiervoor kan zijn de bezuinigingen op subsidies voor deze instellingen maar zij geeft ook aan dat dit een hypothese is die niet getoetst is (A. Teppema, persoonlijke communicatie, 26 september, 2013). In de 'Zesde Voortgangsrapportage wordt ook genoemd dat er meer leegstand is in het maatschappelijk- en kunstvastgoed door bezuinigingen op de toekenning van subsidies voor deze partijen (Gemeente Amsterdam, 2013c). Dit wordt ook genoemd in het Jaarverslag 2012 van de Stadsloods daarin wordt aangegeven dat het aantal gezochte m² door culturele instellingen is afgenomen en dat dit waarschijnlijk het gevolg is van bezuinigingen (Gemeente Amsterdam, 2012d). Verder merkt

de Stadsloods dat er meer vraag en belangstelling is bij met name creatieve ondernemingen naar bedrijfsverzamelgebouwen. Het aspect van ontmoeten (ook genoemd in hoofdstuk 2) en samenwerken met andere creatieve ondernemingen is een van de beweegredenen hiervoor. Ook waren er in 2012 meer aanvragen binnen het woonzorgsegment.

Leegstandsprobleem

De gemeente Amsterdam richt zich op de aanpak van leegstand omdat zij leegstand maatschappelijk ongewenst achten. Zo zijn er diverse nadelige effecten van leegstand die zij aandragen in het rapport. Verpaupering kan optreden door leegstand wat het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie nadelig toebrengt. Daarnaast veroorzaakt leegstand vermogensschade op pandniveau maar ook op gebiedsniveau en is leegstand nadelig voor het investeringsklimaat en de investeringsbereidheid van bijvoorbeeld vastgoedbeleggers. Naast leegstand is er ook een grote ruimtebehoefte in Amsterdam waardoor het van belang is dat leegstand tegengegaan wordt (Gemeente Amsterdam, 2011a; 2011b).

Naast dat de gemeente Amsterdam leegstand kent, is er ook nog steeds voldoende vraag. In het rapport 'Leegstand in Amsterdam' wordt dit ook benadrukt. *“Kwantitatief is er ruimte genoeg in de stad. Dit aanbod sluit in kwalitatieve zin echter maar beperkt aan op de vraag. Er is dus sprake van een kwalitatieve mismatch tussen vraag en aanbod”* (OGA, 2010, p. 3). Er is dus zowel leegstand en dus overaanbod als vraag naar ruimte. Hiervoor dragen zij enkele oorzaken aan. Zo is er veel aanbod aan grootschalige ruimten terwijl de vraag zich voornamelijk (Gemeente Amsterdam, 2011a) richt op kleinschalige ruimten en het aanbod is veelal monofunctioneel terwijl de vraag zich richt op multifunctionele ruimten. Daarnaast wordt er ook gesproken van overaanbod in de commerciële vastgoedmarkt terwijl er vraag is in de niet-commerciële vastgoedmarkt. De mismatch tussen de markten is ontstaan doordat *“jarenlang door alle partijen is gestuurd op aanbod (met name kwantiteit) in plaats van op vraag”* (OGA, 2010, p. 8). Vastgoed was immers een 'lucratieve business' met hoge rendementen, want men geloofde dat vastgoed altijd in waarde zou stijgen. Hierdoor werd er veel gebouwd maar werd er niet gekeken naar de vraag van de gebruikers, met dus leegstand tot gevolg. Dit geldt niet alleen voor de gemeente Amsterdam maar vrijwel voor de gehele Nederlandse vastgoedmarkt.

De gemeente Amsterdam ziet leegstand als een probleem voor zowel vastgoedeigenaren als voor de gemeente. Het is een probleem voor beide partijen dat gezamenlijk opgelost moet worden. Codrington, van de Kantorenloods, geeft aan dat de gemeente er in de goede tijden ook aan verdiend heeft en dus nu er zo veel leegstaat ook actie dient te ondernemen (J. Codrington, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

10.2 Oplossingsrichtingen

Leegstand is voor de gemeente Amsterdam niet alleen een probleem dat aangepakt dient te worden het kan ook kansen bieden voor verschillende doelgroepen die van belang zijn voor Amsterdam maar die op de reguliere markt geen of moeilijk ruimte kunnen vinden. Hierbij kan gedacht worden aan studenten maar ook aan startende ondernemers. Voor het beleid ten aanzien van leegstand van niet-woonruimte zijn er twee lijnen gerealiseerd. De eerste lijn richt zich op het stimuleren en faciliteren van (tijdelijk) gebruik van leegstaande panden en de tweede lijn is het instellen van een leegstandverordening (Gemeente Amsterdam, 2011a).

Omdat de leegstandsproblematiek op de kantorenmarkt het grootst is krijgt dit ook de meeste urgentie. Het doel van de gemeente Amsterdam is om de kantorenmarkt van Amsterdam weer gezond te maken door vraag en aanbod in balans te krijgen en de

overcapaciteit terug te dringen (OGA, 2010). Om dit te bewerkstellen is er een kantoorstrategie opgesteld.

Informatie

De gemeente Amsterdam stelt elk half jaar een 'Voortgangsrapportage Aanpak leegstand kantoren' op. Begin oktober is alweer de zesde voortgangsrapportage opgesteld. Hiermee wordt er inzicht gegeven in de stand van zaken van de uitvoering van het Actieplan Aanpak leegstaande kantoren. Daarnaast is er al diverse keren een kantorenschouw geweest waarin wethouders in gesprek gaan met eigenaren over de aanpak van de leegstaande panden.

Selectief toevoegen nieuwbouw

Er zijn ook veel plannen voor nieuwe kantooruimte geschrapt door de planvoorraad voor nieuwbouw te reduceren en temporiseren. Zo is in de 'Kantorenstrategie' bepaald dat de het planaanbod (exclusief Minervahaven) maximaal 1.041.800 m² mag omvatten. Dit komt neer op een reductie van bijna 1 miljoen m² (Gemeente Amsterdam, 2011b). Daarnaast is er ook een jaarlijkse kantorenquotum vastgesteld van maximaal 40.000 m² per jaar.

Voorheen lag de nadruk vooral op het toevoegen van nieuwbouw aan de voorraad. Hier heeft een omslag in plaatsgevonden. Waar men voorheen gericht was op kwantiteit en het vergroten van het aanbod wordt nu kwaliteit steeds meer belangrijker en wordt er nu meer gekeken vanuit de vraagkant. Nieuwbouw is dus in beperkte mate nog nodig.

Verder wordt er ook hier 'de ladder van duurzame verstedelijking' toegepast zodat nieuwe uitgifte pas plaats vindt als er geen geschikte match is in de bestaande voorraad. Naast het doorlopen van de ladder heeft de gemeente ook nog aanvullende randvoorwaarden opgesteld.

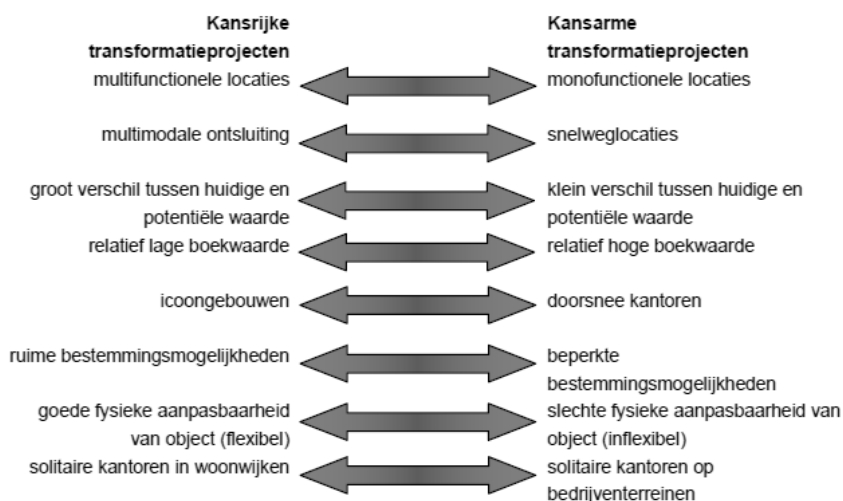
Herbestemming en transformatie

Aangezien het percentage leegstaande kantoren ver boven het 'gezonde' percentage ligt en er wel nog steeds vraag is naar ruimte probeert de gemeente Amsterdam leegstand tegen te gaan door onder andere het transformeren van (leegstaande) kantoren.

Bij de aanpak van de kantorenleegstand speelt de kantorenloods een grote rol. De kantorenloods is in 2006 opgericht en probeert ruimtevragers en ruimteaanbieders te matchen met elkaar. De kantorenloods heeft als doel om (het proces van) transformatie van zowel kantoorpanden als kantoorgebieden te versnellen. Dit doen zij door vraag en aanbod bij elkaar te brengen en passende condities te scheppen. Hierbij gaat het om het bestemmingsplan, Bouwbesluit, Erfpact et cetera om zo de transformatie te versnellen (J. Codrington, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Bij de oprichting van de kantorenloods in 2006 zagen veel private partijen de urgentie van het leegstandsprobleem nog niet in. In die tijd stond ongeveer 18% van de kantooruimte leeg, wat een leegstand van circa 1,2 miljoen m² betekende (OGA, 2010). De prognose was dat een groot percentage van de leegstaande kantooruimte niet meer als kantoor verhuurd zou gaan worden. De kantorenloods is toen opgericht om de transformatie van incurante kantoorpanden te versnellen. In de beginfase van de kantorenloods werd vooral de leegstandproblematiek verder onderzocht en in kaart gebracht. Verder werd er een start gemaakt met de eerste transformaties van kantoorpanden. In 2009 werd mede door de financiële crisis de urgentie van het leegstandsprobleem wel steeds meer ingezien door vastgoedpartijen. Maar nog steeds kwamen er in dit jaar weinig transformatieplannen van de grond. Wel heeft dit jaar voor een omslag gezorgd. Naast permanente herbestemmings- en transformatieprojecten is de kantorenloods ook bezig met tijdelijke invullingen als onderdeel van transformatie. Onder andere onderwijsinstellingen maken hier gebruik van.

Niet alle panden zijn geschikt voor transformatie. Of een pand of een gebied geschikt is voor transformatie hangt af van verschillende factoren. Figuur 37 geeft deze factoren duidelijk weer. Wanneer er sprake is van incurant vastgoed en dit ook niet geschikt is voor transformatie en herbestemming dan wordt vaak sloop voorgedragen als enige oplossing. Maar dit komt eigenlijk niet van de grond. Zoals Codrington ook stelt *“iedereen wijst naar elkaar van dat is een goed idee, maar als je zegt wie gaat er beginnen...”* (J. Codrington, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013). Panden die als incurant aangemerkt worden en ook niet geschikt zijn voor herbestemming en transformatie kunnen wellicht nog (tijdelijk) worden ingezet als Broedplaats of antikraak.



Figuur 37: Kansrijke vs. kansarme transformatieprojecten (Bron: Gemeente Amsterdam, 2011b, p. 17)

In het theoretisch kader (hoofdstuk 4) is al gesproken over het feit dat afwaarderen van het vastgoed belangrijk is bij het in beeld komen van de transformatiemogelijkheden. In het Werkplan Kantorenloods 2011-2014 wordt gesteld dat transformatie voor partijen pas interessant wordt wanneer de zogenaamde ‘oud beton-prijs’ wordt bereikt. De ‘oud beton-prijs’ houdt in dat de prijzen zakken tot net boven de grondwaarde (OGA, 2010). Transformatie vindt pas plaats op het moment dat stakeholders en de bank daar aan toe zijn. De rol van financiers, waaronder banken, is groot met betrekking tot transformatie. Om transformatie mogelijk te maken is er veel geld nodig, waarvoor in veel gevallen een lening van de bank afgesloten moet worden. Dit is de laatste jaren veel moeilijker geworden, wat er voor zorgt dat er met name nog partijen actief zijn in het commercieel vastgoed die beschikken over privaat geld (Gemeente Amsterdam, 2013a).

Daarnaast is het van belang dat er getransformeerd wordt naar een markt waar wel vraag naar is. Al eerder is er gesproken over de kwalitatieve mismatch in Amsterdam. Er is inmiddels voldoende kantooruimte ook om in de toekomst aan de behoefte te voldoen mede door ontwikkelingen zoals ‘het Nieuwe Werken’. Daarnaast is er wel vraag naar woonruimte, woonzorgprojecten, onderwijsfuncties, studentenhuisvesting, hotels, expats, kleinschalige bedrijfsruimten en de creatieve sector (OGA, 2010). Dit zijn dan ook mogelijke markten voor transformatie, al is dit natuurlijk erg afhankelijk van het pand en de locatie.

Leegstaande panden, of deels leegstaande panden, die voor transformatie in aanmerking komen worden weergegeven op de Discussiekaart. De panden die op deze kaart staan worden geselecteerd op onder andere omvang van de leegstand, locatie en duur van de leegstand (OGA, 2010). Deze kaart is vooral bedoeld om, zoals de naam het al zegt, de

discussie op gang te brengen. Het wil niet per definitie zeggen dat de eigenaar van het pand akkoord is met transformatie.

Voor de aanpak van leegstand is er een 'Actieplan aanpak leegstaande kantoren' opgesteld als onderdeel van het 'Werkplan Kantorenloods 2011-2014'. In het actieplan zijn twee pilots opgenomen. Een pilot richt zich, in samenwerking met NEPROM, op ontwikkelrechten. De tweede pilot richt zich op onorthodoxe maatregelen voor de realisatie van verstedelijkingsprojecten (Gemeente Amsterdam, 2011a). Een ander actiepunt is dat er leegstandsgesprekken worden gehouden met de wethouder en de tien kantooreigenaren waar de meeste leegstand zich bevindt. Verder wordt er een Transformatieteam ingezet om zo mogelijkheden te onderzoeken en heeft de gemeente in 2011 een Open (leegstaande) kantoren-dag gehouden.

Qua planologische instrumenten zijn er kansen voor flexibele bestemmingsplannen om transformatie te versnellen. Door bestemmingsplannen aan te passen en zo ruimte te bieden aan andere bestemmingen zal dit veel lange procedures vermijden. Het toestaan van verschillende (meng)functies in een gebied zal zorgen voor meer roering en levendigheid in een gebied.

Om transformatie te bevorderen worden er veel gesprekken gevoerd met de eigenaren. Zo worden er twee maal per jaar gesprekken georganiseerd met eigenaren en wethouders. Er zijn ook Kantorendagen georganiseerd waarop eigenaren hun panden openstelden en werd er een heel programma hierom heen georganiseerd. Aangezien veel verschillende partijen in de vastgoedmarkt zitten heeft de gemeente ook een keer een expertmeeting gehouden, waar niet alleen eigenaren van panden uitgenodigd werden maar allerlei partijen zoals accountants, financierders en taxateurs.

De gemeente Amsterdam heeft het streven om jaarlijks 50.000 m² te transformeren. In 2012 is in Amsterdam zelfs ruim 90.000 m² voormalige kantoorruimte getransformeerd naar verschillende nieuwe functies zoals hotels, onderwijs en zorg. Uit de 'Vijfde voortgangsrapportage' blijkt dat tot aan mei 2013 er zelfs al 42.700 m² aan kantoorruimte is getransformeerd en de verwachting is dat er, uit de concrete plannen die er op dat moment waren, in totaal in 2013 ruim 131.000 m² getransformeerd zal worden (Gemeente Amsterdam, 2013a).

Ook bij het gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed kan herbestemming en transformatie een oplossing zijn. Dit kan een optie zijn wanneer de primaire functie van het pand is verloren. Maatschappelijk vastgoed is in veel gevallen makkelijker te transformeren dan een kantoorpand op een bedrijventerrein vanwege de locatie en de omgeving. Schoolgebouwen zijn meestal zeer geschikt voor transformatie naar onder andere vanwege de locatie. Er is dan ook veel vraag naar leegstaande schoolgebouwen vanwege de transformatiemogelijkheden. De functie waarna er wordt getransformeerd wordt zo veel mogelijk over gelaten aan de eventuele kopers/initiatiefnemers. De gemeente faciliteert hierin en probeert de functie zo breed mogelijk in te zetten.

Als er gekeken wordt naar incurant vastgoed dan blijkt dat daar vaak ook nog veel vraag naar is in combinatie met transformatie. Zo zijn er natuurlijk ook hele specifieke gebouwen die leegstaan en niet meer in gebruik genomen zullen worden in hun huidige functie en dus in feite aangemerkt kunnen worden als incurant, maar misschien wel nog geschikt zijn voor een andere functie. Als voorbeeld kunnen de vier brandweerkazernes die onlangs verkocht zijn aangedragen worden. Dit lijken incurante panden omdat de functie van het pand op het eerste gezicht niet aansluit op de vraag. Maar toch was er veel belangstelling voor deze panden aangezien men veelal zoekt naar een bijzonder karakteristiek pand. De functie van

het pand verandert uiteraard wel. Ook Teppema geeft aan dat er de laatste jaren veel vraag is naar bijzondere panden. Men wil steeds vaker niet meer in een standaard kantoor zitten maar wil een bijzonder pand met karakter en een goede locatie (A. Teppema, persoonlijke communicatie, 26 september, 2013).

Herstructurering

Volgens de NVM (2009) lijkt Amsterdam een goed beeld te hebben van de vraag vanuit de markt. Zo weten ze wat er wel en wat er niet ontwikkeld moet worden en kunnen ze hierop sturen. Herstructurering wordt dan ook gestimuleerd door de gemeente. En met het uitbreiden van bestaande terreinen is de gemeente terughoudend (Gemeente Amsterdam, 2012c). Een voorbeeld is de herontwikkeling naar ruimtes voor creatieve bedrijvigheid en kleinschalige flexibele bedrijfsruimten.

Het Projectbureau Herstructurering Bedrijventerreinen, afgekort PHB, houdt zich ook bezig met herstructurering van verouderde bedrijventerreinen in de Metropoolregio Amsterdam (PHB, 2013). PHB richt zich op regionale schaal aangezien de herstructureringsopgave in deze regio groot is en de projecten vaak complex en langdurig zijn. De gemeenten kunnen gebruik maken van de diensten van het PHB bij o.a. het aanvragen van subsidies bij de Provincie.

Leegstandverordening

De tweede lijn is het instellen van een leegstandverordening. Amsterdam is een van de weinige gemeenten die de leegstandverordening heeft ingesteld en was verder ook de eerste gemeente. Het College van B&W heeft besloten om het instrument 'leegstandverordening' in te zetten bij de aanpak van leegstaande kantoren in Amsterdam. Eigenaren hebben in de gemeente Amsterdam een meldingsplicht indien een pand ten minste 6 maanden leegstaat. Mochten zij dit niet doen dan kan er een bestuurlijke boete opgelegd worden die op kan lopen tot €7.500. Voor de leegstandverordening is de werkdefinitie van leegstand *"indien een (kantoor)gebouw of een afzonderlijk gedeelte hiervan niet door een huurder/gebruiker wordt gebruikt en het gebouw geschikt is, of gemaakt kan worden, voor gebruik"* (Gemeente Amsterdam, 2011a, p. 4). Wanneer er gebruik gemaakt wordt van leegstandbeheer dan geldt vaak wel de meldingsplicht.

Een leegstandverordening kan voor de gehele gemeente gelden maar kan zich ook beperken tot een bepaald gebied. In Amsterdam geldt de leegstandverordening voor kantoorgebouwen in Amstel III en Teleport. Aangezien de problematiek in deze gebieden het meest urgent is door de omvang, concentratie en het structurele karakter van de leegstand. Daarnaast geldt de verordening voor kantoorgebouwen groter dan 10.000 m² en ontruimde gebouwen (niet-woningen) die gekraakt waren. Dus kantoorpanden buiten Amstel III en Teleport moeten ook gemeld worden indien het een kantoorpand groter dan 10.000 m² betreft of een ontruimd pand (niet alleen kantoorpanden maar ook bedrijfs-, winkelpanden etc.) dat gekraakt was.

Binnen drie maanden na de melding dient er een overleg plaats te vinden tussen de eigenaar en de gemeente. Voor het leegstandsoverleg en de verplichtende voordracht geldt wel dat er een prioritering wordt gemaakt naar omvang van de leegstand. De verplichtende voordracht kan opgelegd worden nadat een pand of een gedeelte van een pand minimaal 12 maanden leegstaat.

Aangezien de leegstandverordening een nieuw instrument is heeft de gemeente Amsterdam er voor gekozen om het instrument te evalueren in hoeverre het instrument bijdraagt aan de aanpak van leegstand. De evaluatie van de leegstand-verordening wordt verwacht in het eerste kwartaal van 2014.

Veel gemeenten geven aan dat zij niet kiezen voor het toepassen van de leegstandverordening vanwege het verplichtende karakter. Codrington, van de Kantorenloods, geeft aan dat zij de verplichtende leegstandgesprekken helemaal niet als verplichtend ervaren door de leegstandverordening aangezien zij die gesprekken toch al voeren (J. Codrington, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013). Doordat sommige (monofunctionele) gebieden nu een flexibel bestemmingsplan hebben is het makkelijker om ander gebruik voor te dragen. Tot nu toe zijn er nog geen verplichtende voordrachten geweest. Zij zijn al wel bezig met de voorbereiding van deze voordrachten (Gemeente Amsterdam, 2013c).

In 2012 hebben 75 eigenaren hun (gedeeltelijk) leegstaande pand gemeld. De gemeente voert met deze eigenaren gesprekken om te komen tot een tijdelijk of langdurige oplossing voor de leegstand. Wanneer deze gesprekken niet tot de gewenste resultaten leiden kunnen de panden na een bepaalde periode in aanmerking komen voor een leegstandsbeschikking en verplichtende voordracht (Gemeente Amsterdam, 2013a). Er kan (tijdelijk) worden ingezet op een andere functie dan kantoor. Om dit proces makkelijker en sneller te laten verlopen kunnen er nieuwe ruimere bestemmingsplannen gemaakt worden. Voor Sloterdijk, voorheen Teleport, is deze kort voor het zomerreces vastgesteld. Voor twee panden is er inmiddels een leegstandsbeschikking afgegeven. De eigenaren hebben hiertegen zienswijze ingediend waarna er nog een bezwaar- en beroepstermijn volgt. In het eerste kwartaal van 2014 kunnen dan de verplichtende voordrachten worden gedaan.

Tool matchen van vraag en aanbod

Buiten de gemeente zijn er verschillende partijen die zich richten op het matchen van vraag en aanbod voorbeelden hiervan zijn makelaars, commerciële en/of maatschappelijke ontwikkelaars en (leegstand)beheerders. Binnen de gemeente richt het Accommodatieteam (ATA) zich op een betere match tussen vraag en aanbod van ruimte in Amsterdam. ATA is een samenwerkingsverband tussen de bedrijvenloods, hotelloods, kantorenloods, stadsloods, hoofd Bureau Broedplaatsen en programmamanager studenten en jongerenhuisvesting.

Een Makelpunt zoals men in veel andere gemeenten heeft opgezet heeft de gemeente Amsterdam (nog) niet. Wel richt de Stadsloods zich ook op de vraagkant. De Stadsloods van de gemeente Amsterdam bestaat al sinds 1994. De Stadsloods helpt allerlei soorten partijen met bijzondere huisvestingseisen met het vinden van ruimte en wijst deze partijen de weg door het gemeentelijke apparaat en de stad. De Stadsloods staat dus aan het begin van het zoekproces van de klant. De taak van de Stadsloods is *“het begeleiden van initiatieven met bijzondere huisvestingseisen naar de juiste locatie”* (A. Teppema, persoonlijke communicatie, 26 september, 2013). De stadsloods helpt verschillende partijen en richt zich niet specifiek op commercieel of maatschappelijk maar op een breeds scala aan partijen: commercieel en niet-commercieel, sport, cultuur, winkels, religie et cetera. In feite de enige twee markten waar de Stadsloods niet voor bedoeld is zijn de woningmarkt en de hotelmarkt, hier is bijvoorbeeld de Hotelloods weer voor. Zichtbaar is dus dat de Stadsloods in feite geen (strikte) scheiding maakt tussen de verschillende markten. Verder richt de stadsloods zich niet alleen op langdurig gebruik maar ook op tijdelijk en zelfs incidenteel gebruik.

De Stadsloods probeert ook de leegstand terug te dringen vanuit de aanbodkant. Dit doet zij door nieuwe gebruikers voor deze leegstaande panden te zoeken. Het gaat hier om gemeentelijk vastgoed maar ook om panden van corporaties en particuliere eigenaren (Gemeente Amsterdam, 2012d). Het leegstaande vastgoed van gemeentelijk vastgoed heeft hierbij echter wel voorrang. Wanneer er een partij met een zoekvraag zich meldt bij de Stadsloods wordt er eerst gekeken in het aanbod van het gemeentelijk vastgoed of er een

match mogelijk is. Wanneer het juiste aanbod niet in het gemeentelijk vastgoed gevonden kan worden wordt er gekeken naar aanbod van andere partijen.

Verder heeft de gemeente een website gelanceerd waarop het gemeentelijk vastgoed dat beschikbaar is voor koop of huur wordt aangeboden. Voor het kenbaar maken van de vraag kan men terecht bij EZ of de Stadsloods. Wanneer de gemeente een pand wil afstoten dan gebeurt dit door middel van een openbare inschrijving. Er wordt gekeken wat er volgens het bestemmingsplan allemaal mogelijk is en daar kan de markt dan op inspelen. Wanneer de gemeente geen bijzondere functie daar wil sturen wordt er gekeken wat de meeste opbrengst oplevert. Voor het vastgoed zal in veel gevallen niet meer altijd de hoofdprijs worden betaald maar er is nog steeds een markt. Zoals Dekker als voorbeeld schetst "*waar er vroeger twintig op af kwamen, komen er nu vier*" (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Vastgoedmanagement

De gemeente geeft zelf ook aan dat zij het goede voorbeeld moet geven door duidelijkheid te geven over de aanpak van leegstaande gemeentelijke panden (Gemeente Amsterdam, 2013a). De gemeente pakt niet alleen de leegstand in het maatschappelijk vastgoed aan maar richt zich hierbij op het volledige gemeentelijke vastgoed.

Het college heeft 27 maart 2012 besloten dat de vervolginventarisatie opgesteld dient te worden ten behoeve van het opstellen van een vastgoedvisie- en strategie voor de gemeente. Daarnaast noemen zij versterking van de regie en het voorkomen en actief tegen gaan van leegstand (Gemeente Amsterdam, 2012b). De inventarisatie van het gemeentelijk vastgoed is inmiddels afgerond. Nu is het van belang dat er een strategie gevormd wordt. De vragen die daarbij horen zijn onder andere wat behoort er tot de kerntaken en wat zou er eventueel afgestoten kunnen worden (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Om te komen tot een vastgoedstrategie worden verschillende onderwerpen aangedragen. Een daarvan is de nut en noodzaak van gemeentelijk vastgoed en het opstellen van een uniform beleid ten aanzien van behouden en afstoten van vastgoed en het voorkomen van leegstand. Aan de vastgoedstrategie wordt momenteel nu nog gewerkt.

De gemeente Amsterdam wil ook komen tot een uniform beleid ten aanzien van het behouden en afstoten van het gemeentelijk vastgoed. De gemeente Amsterdam heeft een site opgericht waarop zij vastgoed te koop of te huur aanbiedt. Het gaat hier niet alleen om maatschappelijk vastgoed maar ook onder andere om commercieel vastgoed. Het kan dus gaan om winkels, kantoren, scholen maar ook bijzonder vastgoed zoals brandweerkazernes waar een nieuwe invulling voor gezocht wordt. Dekker, van de gemeente Amsterdam, verwacht dat hij de komende jaren de opdracht gaat krijgen om veel vastgoed af te stoten en dat er meer gericht wordt op de kerntaak van de vastgoedportefeuille (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013). Onder deze kerntaak valt dus onder andere het maatschappelijk vastgoed.

Het Bureau Gemeentelijke Huisvesting is in samenwerking met de stadsdelen en centrale diensten bezig met het opstellen van een vastgoedstrategie en organisatievoorstellen voor het gemeentelijk vastgoed. Hieronder valt ook een aanpak voor leegstand en het voorkomen van leegstand (Gemeente Amsterdam, 2013a).

Doordat al het gemeentelijk vastgoed nog verspreid is over verschillende vastgoedeigenaren zoals de Stadsdelen is het lastig een uniform beleid te voeren. Volgend jaar wordt er begonnen met het instellen van één gemeentelijk vastgoedbedrijf, dit gaan ze gefaseerd doen (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013). Hierdoor wordt het vastgoed centraler aangestuurd, wat ervoor zorgt dat het transparanter wordt. Dit voorkomt dat er per Stadsdeel een andere aanpak wordt gehanteerd en dat het onduidelijk is wie precies de eigenaar is.

Tijdelijke gebruik

Wanneer er tussenoplossingen nodig zijn kan er gekozen worden voor (sociaal en cultureel) leegstandbeheer. Hierdoor wordt niet alleen de leegstand, al dan niet tijdelijk, en de negatieve effecten van leegstand tegengegaan ook wordt de leegstand benut voor doelgroepen die op de reguliere markt geen geschikte panden kunnen vinden. Leegstandbeheer wordt dus niet alleen ingezet om vernieling en verloedering tegen te gaan maar hierdoor krijgen bijvoorbeeld starters ook een kans.

Ook tijdelijke invullingen naar maatschappelijke functies zijn er. Zo probeert de gemeente vaak bij bijvoorbeeld langlopende verkoopprocessen er tijdelijk een school in te krijgen die bezig is met verhuisbewegingen, zoals de Hogeschool van Amsterdam.

Het creëren van ruimtes voor creatieven, ook wel broedplaatsen genoemd, is een oplossing die vaak voor tijdelijk gebruik zorgt. In de gemeente Amsterdam helpt het Bureau Broedplaatsen om grote gebouwen geschikt te maken voor culturele of creatieve concepten van kleine ruimtevragers. De mismatch kan onder andere aangepakt worden door de organisatie van een gebouw te veranderen. Zo kunnen er onder meer grote ruimten gecompartmenteerd worden tot kleinere ruimtes maar kunnen ook de huurcontracten aangepast worden om tegemoet te komen aan de wensen van de huurders. Maatschappelijke vastgoedondernemingen spelen ook een rol in dit proces door op te treden als tussenpersoon tussen de pandeigenaren en de gebruikers. Dat er vraag is naar dit soort ruimten blijkt onder andere uit het feit dat de afgelopen tien jaar ruim 115.000 m² aan broedplaatsruimte is gecreëerd.

Nieuwe experimentele oplossingsrichtingen

Verder is de gemeente bezig met nieuwe oplossingsrichtingen voor de aanpak van leegstand. Een voorbeeld hiervan is de bestuursopdracht die in november 2012 gemaakt is genaamd 'optierecht in ruil voor probleem aanpak'. De aanpak voor een probleem wordt gekoppeld aan een optierecht voor een ontwikkellocatie. Drie gewenste resultaten worden weergegeven (Gemeente Amsterdam, 2013a, p. 14):

- Sloop of transformatie van een leegstaand kantoor
- Een investering in het gebied genaamd 1012
- Een investering in een stedelijk vernieuwingsproject of een maatschappelijk probleem

Op dit moment is men nog bezig met de uitvoering van de bestuursopdracht.

In de gemeente Amsterdam bestaat de Experimentenregeling Erfpacht en Transformatie. Dit houdt in dat de directeur van OGA mag *"afwijken van het vigerende grondprijns- en erfpachtbeleid voor maximaal 20 nader te bepalen transformatie of herontwikkelingsprojecten binnen de gemeente Amsterdam, onder een aantal voorwaarden, waaronder substantiële structurele onttrekking van kantoorareaal"* (Gemeente Amsterdam, 2013a, p. 15). Deze regeling geldt van 1 september 2011 tot 1 september 2013. Het doel van deze experimentenregeling is het erfpacht- en grond(prijs)beleid flexibeler maken om zo transformaties te bevorderen. Tot mei 2013 was deze regeling al op vier transformatieprojecten toegepast. Bij deze transformatieprojecten is er in totaal 23.272 m² bvo aan kantoorruimte, 6.049 m² kantoorachtige bedrijfsruimte en 4.500 m² bvo showroom aan de markt onttrokken. Hiervoor in de plaats is voornamelijk hotels en wonen gekomen maar ook in kleinere mate horeca, detailhandel en bedrijfsruimte (Gemeente Amsterdam, 2013a).

10.3 Conclusie gemeente Amsterdam

Uniek in Amsterdam is dat zij ook aangeven dat zij, naast de vastgoedeigenaren, zichzelf ook als probleemeigenaar ziet. Zo hebben gemeenten leegstand ook deels zelf gecreëerd door gronduitgifte. Daarnaast wil ze leegstand aanpakken doordat leegstand verschillende negatieve effecten met zich mee brengt. De gemeente ziet leegstand niet alleen als een probleem maar ook bij de aanpak als kans voor verschillende doelgroepen die op de reguliere markt geen of moeilijk ruimte kunnen vinden. De gemeente kiest bij de aanpak voor twee vormen van leegstand, woningen en niet-woningen. Waarbij de focus bij de aanpak van leegstand van niet-woningen wel meer op de kantorenleegstand ligt aangezien deze leegstand hier ook het grootst is. Het leegstandsbeleid is gericht op 2 hoofdlijnen: het stimuleren en faciliteren van (tijdelijk) gebruik van leegstaande ruimte en de leegstandverordening. Als voorbeeld probeert de gemeente bij herbestemming en transformatie onder andere passende condities te scheppen en belemmeringen weg te nemen. Zij neemt hierin geen actieve rol want in financieel opzicht draagt zij niet bij aan de kosten van de transformatieprojecten (OGA, 2010).

Figuur 38 laat als conclusie zien in welke mate de gemeente zich inzet per instrument.

De mate waarin de gemeente zich inzet →	Niet ingezet	Laag	Gemiddeld	Hoog
Instrumenten ↓				
Informatie (S)				X
Opstellen voortgangsrapportages				
Kantorenschouw				
Selectief toevoegen nieuwbouw (A)			X	
Schrappen, reduceren en temporiseren nieuwbouw				
Transformatie en herbestemming (S/F)				X
Kantorenloods				
Scheppen passende condities en flexibele bestemmingsplannen				
Discussiekaart				
leegstandsgesprekken en open-kantorendag, expertmeetings				
Leegstandverordening (A/S)				X
Instellen leegstandverordening				
Tool matchen vraag en aanbod (S/F)			X	X
Stadsloods				
Website verkoop/verhuur gemeentelijk vastgoed				
Gemeentelijk vastgoedmanagement (A)			X	
Inventarisatie en opstellen vastgoedvisie en –strategie				
Specifieke oplossingsrichtingen				X
Experimentenregeling Erfpacht en Transformatie				

Figuur 38: De mate waarin de gemeente Amsterdam zich inzet t.o.v. instrumenten

De gemeente neemt een actieve rol in bij het selectief toevoegen van nieuwbouw net zoals iedere gemeente binnen de casussen, de inzet kan dan ook als gemiddeld bestempeld worden. Ook het gemeentelijk vastgoedmanagement kan als gemiddeld beschouwd worden aangezien strategie en dergelijke nog gevormd moeten worden, ze zijn hier al wel mee bezig. Een actief en stimulerend instrument dat dat kan aangemerkt worden als een hoge mate van

inzet is de leegstandverordening. De gemeente Amsterdam is binnen de casussen ook de enige gemeente die dit instrument wel inzet.

Een stimulerende rol pakken zij op bij informatie. Hierbij kan de mate van inzet ook als hoog aangemerkt worden doordat zij o.a. voortgangsrapportages opstellen over de leegstand en de aanpak van leegstand en diverse bijeenkomsten houden om zo in gesprek te gaan met eigenaren van leegstaand vastgoed.

De inzet van de gemeente kan ook als hoog aangemerkt worden bij het stimuleren en faciliteren van transformatie en herbestemming. De kantorenloods is hierbij heel belangrijk. Daarnaast heeft de gemeente ook tools voor het matchen van vraag en aanbod. De stadsloods is hier een voorbeeld van. De inzet van de gemeente kan bij deze tools aangemerkt worden als gemiddeld tot hoog.

In het algemeen kan gezegd worden dat de gemeente een relatief hoge mate van inzet heeft in zowel de actieve, stimulerende als de faciliterende rol die zij kan oppakken.

11. Koppeling commerciële en maatschappelijke domein

Er zijn verschillende vastgoedmarkten te onderscheiden waaronder de commerciële en maatschappelijke vastgoedmarkt, waar dit onderzoek zich op heeft gericht. Eigenaren en vastgoedbeleggers zijn veelal nog onbekend met andere vastgoedmarkten (Gemeente Hilversum, 2012). Vaak zijn deze vastgoedmarkten redelijk gescheiden van elkaar en komen ze weinig met elkaar in aanraking. Dit komt doordat de deelmarkten ieder een eigen netwerk met andere actoren, belangenverenigingen en spelregels hebben (OGA, 2010). Door gebrek aan kennis van de andere markt komen transformatiemogelijkheden niet in het zicht, terwijl er verschillende matches te bedenken zijn tussen het commerciële en maatschappelijke domein. Dit inzicht is er in verschillende gemeenten ook al. Zo noemt De Groot (2013) in het rapport 'Ruimte Creatief Benutten' dat de gemeente Arnhem relevante partijen bij elkaar moet brengen om zo het leegstandsprobleem aan te pakken. Het gaat hierbij om partijen van verschillende deelmarkten, bijvoorbeeld commercieel en maatschappelijk, bij elkaar te brengen door bijvoorbeeld het organiseren van bijeenkomsten. Zodat partijen van verschillende deelmarkten met elkaar in contact komen en ook zicht hebben in de andere deelmarkten.

Er zijn verschillen maar ook veel overeenkomsten tussen de markten. Verder zien we ook steeds meer ontwikkelingen tussen de verschillende markten optreden.

Overeenkomsten

Ontwikkelingen die zich voordoen in het commercieel vastgoed doen zich ook voor in het maatschappelijk vastgoed. Zo zien we bij beide domeinen dat er sprake is van activiteiten die verdwijnen uit de instituties naar de directe woning en woonomgeving. In het commercieel vastgoed zien we dit in vormen als 'het nieuwe werken' en 'het nieuwe winkelen'. Maar ook in het maatschappelijk vastgoed zijn er voorbeelden van deze ontwikkelingen. Van Leent noemt de term 'extramuralisering' dat zich voordoet in de zorg maar ook toepasbaar is op veel aspecten binnen het maatschappelijke domein (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). Een voorbeeld hiervan is dat er in het onderwijs steeds meer vormen van online-leren ontstaan.

De economische crisis heeft naast effect op de commerciële vastgoedmarkt ook effect op het maatschappelijk vastgoed. Gemeenten moeten door de (gevolgen van de) crisis bezuinigen en zien dat er hier een slag te halen valt bij het maatschappelijk vastgoed. Dit kan in veel gevallen efficiënter geregeld worden, maar daar was voorheen nog weinig aandacht voor.

Ontwikkelingen in het maatschappelijke domein gebeuren alleen vaak iets langzamer dan in het commerciële domein (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). Dit is ook duidelijk te zien bij de leegstand. Dat leegstand zich voordoet in het commercieel vastgoed was al veel langer bekend. Dat deze ontwikkeling zich ook voordoet in het maatschappelijk vastgoed daar is pas veel korter zicht op, ook aangezien de problemen hier nu pas in beeld komen. Naar de precieze omvang van leegstand van maatschappelijk vastgoed is alleen nog weinig onderzoek gedaan.

Een andere overeenkomst is dat er in beide markten sprake is van een kwalitatieve mismatch. Door verschillende trends en ontwikkelingen die plaats hebben gevonden en nog steeds plaatsvinden sluit de vraag naar vastgoed niet meer goed aan op het aanbod.

Verschillen

Er zijn ook verschillen tussen de commerciële en de maatschappelijke vastgoedmarkt. Olde Bijvank (2010) noemt een aantal van deze verschillen tussen het commercieel en

maatschappelijk vastgoed. Het eerste verschil zit al in de gebruikers van het vastgoed. De gebruikers van het commerciële vastgoed zijn veelal winstgedreven terwijl de gebruikers van het maatschappelijk vastgoed voornamelijk werken vanuit een maatschappelijk belang. Hierbij gaat het veelal om instellingen die ook worden gesubsidieerd door de overheid. Ook de drijfveer bij de investeringsbeslissingen is bij het commercieel vastgoed gericht op commercieel rendement. Terwijl bij het maatschappelijk vastgoed gericht wordt op het maatschappelijke rendement. Verder wordt er bij het maatschappelijk vastgoed veelal gebouwd voor een specifieke functie (zoals sport, zorg en onderwijs) terwijl bij het commerciële vastgoed vaak met de bouw van het pand ook rekening gehouden wordt met een potentiële volgende huurder, het pand is minder specifiek gericht op de eerste gebruiker. De gebruiksperiode van de gebruiker is bij het maatschappelijk vastgoed over het algemeen dan ook langer dan bij het commercieel vastgoed. Dit heeft mede te maken met de specifieke gebouwen van het maatschappelijk vastgoed.

Bij de leegstand van het vastgoed zien we dat deze in zowel het commercieel als het maatschappelijk vastgoed zich voordoet. De oorzaken van de leegstand vertonen enkele overeenkomsten maar zijn ook verschillend. De economische crisis heeft (indirect) invloed op beide markten. Toch zien we dat de economische conjunctuur een grotere invloed heeft op het commercieel vastgoed dan op het maatschappelijk vastgoed.

Qua inzicht van de leegstand zien we dat deze bij het maatschappelijk vastgoed nog niet volledig is. Er zijn geen specifieke cijfers van de leegstand en ook de omvang van het maatschappelijk vastgoed is veelal gebaseerd op schattingen. Het ontbreekt hier aan informatie en transparantie. Wel komt er steeds meer besef dat er ook problemen zijn (o.a. leegstand en lage bezetting) in deze markt. Dit is in groot contrast met het commercieel vastgoed. Hier is het besef dat leegstand een probleem is de laatste jaren sterk toegenomen. Er zijn dan ook veel cijfers en informatie beschikbaar over trends en ontwikkelingen van de leegstand binnen deze markten, waarbij de kantorenleegstand hier de meeste aandacht krijgt.

Ontwikkelingen

In het conceptueel model (Figuur 17) zijn er verbanden aangebracht tussen de trends en ontwikkelingen die invloed hebben op mengvormen en de koppeling tussen het commerciële en het maatschappelijke domein. Deze ontwikkelingen zullen hieronder besproken worden.

Vervagende grens dienstverlening

De vervagende grens is in hoofdstuk 2 al kort besproken. Er zijn steeds meer dienstverleningen die niet meer zuiver vallen onder het maatschappelijke domein.

Drost, van de gemeente Hilversum, vindt dat de definitie van maatschappelijk vastgoed al moeilijk te bepalen is en dat er een verschillend beeld van bestaat. Maatschappelijk vastgoed is volgens haar alleen puur voor maatschappelijke doelen zoals onderwijs en de rest is al onder te verdelen onder commercieel vastgoed (M. Drost, persoonlijke communicatie, 27 mei 2013).

Tussen deze twee markten vervagen de grenzen. Teppema, van de Stadsloods gemeente Amsterdam, ziet ook de vervagende grens tussen de maatschappelijke en commerciële dienstverlening en mengvormen hiertussen. Als voorbeeld noemt zij de zwembaden. Zwembaden zijn er in feite om kinderen te leren zwemmen en hebben hiermee een maatschappelijke functie. Dit werd dan ook voorheen veelal door overheden gesubsidieerd. Maar zwembaden hebben ook een recreatieve functie (commerciële functie) en deze functies vinden allemaal plaats in hetzelfde zwembad alleen vaak op andere uren (A.

Teppema, persoonlijke communicatie, 26 september, 2013). Je ziet dus duidelijk de vervagende grens van puur maatschappelijk naar een meer commerciële functie.

Volgens Dekker, van gemeente Amsterdam, was het vroeger ook onbespreekbaar dat een maatschappelijke functie en een commerciële functie in hetzelfde pand zaten. Terwijl die scheiding nu wel langzaamaan verdwijnt. Wanneer deze verschillende partijen elkaar niet 'bijten' en het past binnen het bestemmingsplan dan wordt daar tegenwoordig minder moeilijk over gedaan. Nu wordt er bijvoorbeeld bij het maatschappelijk vastgoed veel meer commerciëler nagedacht over hoe lege ruimtes ingevuld kunnen worden zodat het pand ook rendabel is. Hierbij kunnen sommige commerciële en maatschappelijke functies elkaar ook aanvullen (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Veranderingen instellingen

Mede door bezuinigingen op subsidies en door de leegstand, waaronder ook de bezettingsgraad, gaan instellingen kijken of zij hun ruimtes beter kunnen benutten. Door de bezuinigingen op de subsidies dienen maatschappelijke partijen creatiever te worden. Zo kunnen zij bijvoorbeeld niet meer over een eigen pand beschikken die zij enkele keren in de week gebruiken. Hierdoor kunnen echter wel mooie onverwachte combinaties ontstaan met andere partijen. Andersom betekent het ook voor het maatschappelijk vastgoed dat de leegstaande ruimtes binnen een pand opgevuld kunnen worden en dat de organisaties extra geld kunnen verdienen door deze leegstaande ruimtes voor gebruik aan te bieden. Dit kunnen ook commerciële partijen zijn.

Bij het Makelpunt Utrecht proberen ze dan ook zo veel mogelijk 'warme matches' te maken. Dit betekent dat partijen elkaar kunnen aanvullen en het een meerwaarde biedt bijvoorbeeld op het gebied van kennis. Als voorbeeld kan er gekeken worden of er combinaties mogelijk zijn tussen een zorginstelling en een fysiotherapeut (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013). Hierbij is het natuurlijk wel van belang dat dit in het bestemmingsplan mogelijk is of mogelijk gemaakt kan worden.

Daarnaast zal in 2015 decentralisatie plaatsvinden van verschillende taken op het gebied van jeugdzorg, werk & inkomen en zorg aan langdurige zieken. Dit zal effect hebben op de instellingen en naar alle waarschijnlijkheid ook op hun huisvesting.

Veranderende leef-/werkomgeving

Extramuralisering is een van de ontwikkelingen die zich voordoet in het maatschappelijke domein. Hierbij verdwijnen de activiteiten uit de instituties naar de directe woning en woonomgeving. Maar wanneer men dan ergens naar toe wil dan moet er ook iets te beleven zijn, de ontmoetingsfunctie is dan waarvoor mensen gaan. De trend dat ontmoeten steeds meer centraal staat zie je ook bij de ZZZP-ers. Zij zoeken vaak een ruimte om bij elkaar te komen. Hier is volgens Kooijman het (leegstaand) maatschappelijk vastgoed zeer geschikt voor omdat dit vaak is opgedeeld in kleine ruimtes (J. Kooijman, persoonlijke communicatie, 19 september, 2013).

Ook wordt bij commerciële bedrijven het maatschappelijke aspect steeds belangrijker. Dit past in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Daarnaast levert het hun vaak ook goede PR op. Een heel simpel voorbeeld dat Schwitzner, Makelpunt Utrecht, noemt is dat een game-ontwikkelbedrijf ruimte aanbiedt aan een vrouw voor de opslag van de knuffels die zij verzamelt voor kinderen in Roemenië (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013).

Incourante panden

In beide vastgoedmarkten zijn de wensen en eisen veranderd waardoor het aanbod niet meer goed aansluit op de vraag, hierdoor ontstaan de incourante panden. Kooijman, van de gemeente Rotterdam, ziet maatschappelijk vastgoed eigenlijk altijd als incourant. Dit aangezien het vaak hele specifieke gebouwen zijn bijvoorbeeld voor theater of iets dergelijks. Hierdoor is het van belang dat er meer wordt gekeken naar wat je er in de toekomst mee zou kunnen doen. Dus stel dat het dan leeg komt te staan dat je het dan flexibeler kunt inzetten voor andere functies.

Maar uit verschillende interviews blijkt dat er ook vraag is naar incourant vastgoed zeker in relatie met herbestemming en transformatie. In paragraaf 10.2 is al het voorbeeld van de brandweerkazernes in Amsterdam genoemd die door transformatie nieuwe functies krijgen. Er is immers wel vraag naar bijzondere karakteristieke gebouwen. Vooral maatschappelijk vastgoed is vaak gesitueerd in bijzondere karakteristieke panden die bijvoorbeeld zeer geschikt kunnen zijn voor transformatie naar een andere functie.

Ook Everraert, van de gemeente Rotterdam, geeft aan dat er juist veel vraag is naar incourante panden in Rotterdam. Dit komt doordat deze panden goedkoper zijn en dus meer mogelijkheden bieden voor herontwikkeling en transformatie (G. Everraert, persoonlijke communicatie, 20 september, 2013). Dit kan binnen de huidige functie zijn voor alleen een andere doelgroep maar de functie kan hierbij ook veranderen.

Schwitzner, van het Makelpunt Utrecht, geeft ook aan dat voor hem bijna niks incourant is (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013). Het is natuurlijk van belang wat de eigenaar wil en wat er mogelijk is in het bestemmingsplan. Maar je zou volgens hem veel meer naar de kansen moeten kijken in plaats van naar de belemmeringen. Daarnaast is er natuurlijk ook incourant vastgoed waar ook in het kader van herbestemming en transformatie geen vraag naar is.

Concurrentie

Bij verhuur van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed gebeurt het nog vaak dat er geen sprake is van marktconforme huurtarieven. Huurprijzen zijn bijvoorbeeld historisch zo bepaald en niet aangepast bij een andere verhuurder. Wanneer er bij commercieel verhuur binnen het maatschappelijk vastgoed geen marktconforme huurtarieven worden gehanteerd zorgt dit in feite voor oneerlijke concurrentie. Hierdoor kunnen commerciële partijen tegen een te lage prijs ruimte huren die ze in de commerciële markt nooit hadden gekregen. Dit kan weer zorgen dat er door deze concurrentie tussen de markten verdere leegstand ontstaat in het commercieel vastgoed. In veel gemeenten is men bezig met het vastgoedmanagement en wil men deze huurtarieven ook aanpassen naar het marktconforme tarief.

Daarnaast werd er in hoofdstuk 2 al aangegeven dat gemeenten niet meer alles zelf hoeven te faciliteren doordat corporaties en marktpartijen zich ook steeds meer op deze markt gaan begeven. Maatschappelijke functies in commerciële panden zijn veelal van tijdelijke aard zoals broedplaatsen, ruimtes voor kunstenaars et cetera. Dit vanwege het feit dat de afwaardering nu (nog) te groot is. Wanneer er meer afgewaardeerd wordt dan krijg je steeds minder verdienende functies die dan in zicht komen en kan het op den duur dus ook rendabel worden om maatschappelijke functies te huisvesten (A. Dekker, persoonlijke communicatie, 8 juli, 2013).

Smedema, van Castanea Bedrijfsmakelaars in Hilversum, geeft aan dat rendement nog steeds het belangrijkste is in het commercieel vastgoed. Maar door marktomstandigheden worden ze haast gedwongen om genoeg te nemen met minder dus dan kan het op den duur wel aantrekkelijk worden om een maatschappelijke functie daarin te zetten. En zo kan een maatschappelijke functie een doelgroep worden voor commercieel vastgoed (J.W.

Smedema, persoonlijke communicatie, 27 mei, 2013). Ook Willems, van de gemeente Arnhem, denkt dat wanneer men in het commercieel vastgoed zo lang hoog zit met de gebouwen en de prijs zakt tot het maatschappelijke tarief dat de branchevervaging verder optreedt. Hij merkt al steeds meer dat ze liever één gebruiker hebben dan helemaal geen (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013).

De verwachting is dat er wel meer partijen op het maatschappelijk vastgoed gaan richten. Door de ontwikkelingen die er spelen in de kantorenmarkt wordt het voor beleggers minder interessant om in deze markt te investeren. Hierdoor kunnen zij ervoor kiezen om bijvoorbeeld meer op het maatschappelijk vastgoed te richten. In de zorg spelen er ook diverse ontwikkelingen zoals de extramuralisering, waardoor wonen en zorg meer gescheiden wordt. Doordat dus het huidige vastgoed hier niet aan voldoet zou het kunnen dat commerciële partijen zich hier op gaan richten (J. Kooijman, persoonlijke communicatie, 19 september, 2013).

Ook is er een toename zichtbaar in de particuliere (commerciële) privéklinieken. Hoe rijker men is, hoe meer men bereid is uit te geven aan zorg. Verder is er een stijging zichtbaar in de vraag naar verzorg- en verpleegtehuizen in het luxere segment, wat weer aantrekkelijk is voor commerciële vastgoedpartijen (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013). Het EIB is bijvoorbeeld bezig met een onderzoek naar in hoeverre de markt van het zorgvastgoed gecommmercialiseerd kan worden. Commerciële partijen durven echter vaak nog niet in het maatschappelijke domein te stappen aangezien er veel (beleids)onzekerheid is over welke veranderingen er in de politiek doorgevoerd worden. Ook hebben commerciële partijen vaak geen idee hoe het maatschappelijke vastgoed in elkaar steekt. Vragen die hierbij spelen zijn: wat is het risicoprofiel? Welke waarde heeft dat vastgoed en welke rendementen kunnen er behaald worden? Bij het commercieel vastgoed is dit inzichtelijker doordat gebouwen en gebruikers vergelijkbaar zijn (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013).

In de Kadernota van de gemeente Utrecht wordt ook aangegeven dat marktpartijen wel geïnteresseerd zijn in het ontwikkelen en exploiteren van maatschappelijk vastgoed. Maar doordat zij gericht zijn op het maken van winst verwacht de gemeente niet dat zij grootschalig zullen investeren in sportaccommodaties, school- en welzijnsgebouwen (Utrechtse Vastgoed Organisatie, 2012).

Veel van de geïnterviewde personen verwachten dus dat er steeds meer sprake zal zijn van 'concurrentie' tussen commercieel en maatschappelijk vastgoed. Het hoeft hierbij niet om nieuwbouw te gaan, maar ook op al bestaande ruimte. Zo is de verwachting dat steeds meer commerciële partijen (delen van) hun panden beschikbaar stellen voor maatschappelijke activiteiten. Er zal (op den duur) steeds meer afgewaardeerd worden op het commercieel vastgoed. Hierdoor kan het op een gegeven moment aantrekkelijk worden om maatschappelijke instellingen te huisvesten in het (oorspronkelijk) commercieel vastgoed.

Ook het Makelpunt Utrecht ziet een toename in het aantal commerciële bedrijven dat ruimte aanbiedt bij het Makelpunt (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013). Het Makelpunt Utrecht werkt vanuit de vraagkant. Zij zijn er dus om zo veel mogelijk zoekende partijen een plek te geven. Commerciële partijen kunnen hierbij ook aanbod ter beschikking stellen.

Mengvormen

De voorgaande ontwikkelingen zorgen ervoor dat er steeds meer mengvormen en raakvlakken ontstaan tussen het commerciële en maatschappelijke domein. Daarnaast wordt het steeds moeilijker, door vervagende grenzen, om het commercieel en maatschappelijk vastgoed af te bakenen.

Verder denkt Drost, van de gemeente Hilversum, dat het aantal panden met een maatschappelijke functie steeds verder afneemt. Zo komen er steeds meer maatschappelijke panden vrij die door middel van transformatie op een andere manier ingevuld kunnen worden door commerciële functies of wonen. Je ziet bijvoorbeeld dat veel schoolgebouwen die leegstonden worden ingezet voor de creatieve sector. Maatschappelijke panden zijn zeer geschikt voor de creatieve sector omdat zij ook niet in een standaard jaren '70 kantoren pand willen zitten maar in een pand met meer karakter en sfeer. In Hilversum wordt er dan ook bij leegstaand maatschappelijk vastgoed altijd eerst gekeken naar een maatschappelijke of creatieve functie. Aangezien de creatieve sector voor hen van groot belang is vanwege de link met Hilversum als Mediastad.

De ontwikkelingen naar een meer zelfredzame stad en een terugtrekkende overheid zorgen ervoor dat er meer 'mengvormen' en samenwerkingen tussen commerciële en maatschappelijke partijen kunnen ontstaan. Volgens Schwitzner, van Makelpunt Utrecht, is er heel veel mogelijk alleen moet men dit wel weten van elkaar, vaak zit de oplossing om de hoek maar wist men het niet (M. Schwitzner, persoonlijke communicatie, 23 september 2013).

Willems, van de gemeente Arnhem, denkt wel dat deze markten zich gaan vermengen en in elkaar gaan schuiven. Als voorbeeld noemt hij dat dat er bijna overal bij het maatschappelijk vastgoed al ondersteunende horeca wordt ingebracht (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013).

Kooijman, van de gemeente Rotterdam, noemt ook een voorbeeld in Rotterdam waar in een wijkgebouw zowel een commerciële functie zit (supermarkt) als maatschappelijke functies. Volgens hem zouden gemeenten zulke voorbeelden van mengvormen veel meer moeten ondersteunen en faciliteren. Ook om de financiën van de investeringen van gebouwen te dekken zou je misschien meer naar dit soort oplossingen moeten gaan. Hij verwacht dan ook dat dit veel meer gaat gebeuren. Een ander voorbeeld is De Doelen in Rotterdam waar een commerciële functie als horeca de maatschappelijke functie ondersteund (J. Kooijman, persoonlijke communicatie, 19 september, 2013).

Van Leent noemt een ontwikkeling die hij hybridisering noemt. Dit houdt in dat er allerlei mengvormen ontstaan tussen commercieel en maatschappelijk vastgoed (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013). Dit hangt samen met de zelforganisatie en de-institutionalisering die opkomt. Van Leent denkt zelfs dat op den duur de traditionele scheidingen gaan verdwijnen. Dat er aan het ene uiterste 'publiek' staat, die er echt op gericht is (veel) mensen te ontvangen en aan het andere uiterste 'privaat' waaronder ook de private woonsfeer en dat hiertussen allerlei tussenvormen gaan ontstaan. De ontmoetingsfunctie heeft een belangrijke plaats gekregen.

Het probleem bij het maatschappelijk vastgoed is dat de gemeente hier meerdere petten op heeft. Zij heeft naast de publieke rol ook een private rol als eigenaar. Deze rollen kunnen gaan knellen. Zo kan een oplossing vanuit de private rol, geen optimale oplossing zijn vanuit publiek oogpunt. Hierdoor is het van belang dat de gemeente objectief blijft in haar rol. Van Leent geeft ook aan dat de verschillende rollen die de gemeente heeft in een groeiemarkt nooit een probleem waren maar dat bij een krimpmarkt dat wel eens zou kunnen gaan knellen (M. Van Leent, persoonlijke communicatie, 30 mei, 2013).

Oplossingsrichtingen en leerpunten

In het maatschappelijk vastgoed wordt leegstand pas sinds kort als een probleem ervaren terwijl dit in het commercieel vastgoed al veel langer speelt. Doordat het commercieel vastgoed voorloopt in de aanpak van leegstand kan wellicht het maatschappelijk vastgoed hiervan leren.

Een ander voorbeeld waarbij de commerciële vastgoedmarkt voorliep op het maatschappelijk vastgoed was de professionalisering van het vastgoedmanagement (Smits, 2011). De professionalisering van het vastgoedmanagement begon ook in het commercieel vastgoed en is nu ook sterk in opkomst in het gemeentelijk (maatschappelijk) vastgoed. Een professionele aanpak van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed leidt tot het ontwikkelen van een vastgoedstrategie. Goed vastgoedmanagement is van groot belang voor de aanpak van leegstand binnen het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed.

De gemeente heeft ook een voorbeeldfunctie voor het commercieel vastgoed. Indien zij leegstand binnen haar eigen vastgoed niet aanpakt geeft dit natuurlijk een tegenstrijdig signaal af aan het commercieel vastgoed. De gemeente heeft een visie nodig met betrekking tot leegstand. Het gaat hier om leegstand van de eigen vastgoedportefeuille maar ook om leegstand binnen de gehele gemeente. De visie hierop dient voor beiden hetzelfde te zijn aangezien de gemeente ook een voorbeeld moet dienen voor de overige partijen (VNG, 2011).

Bij de oplossingsrichtingen voor het commercieel vastgoed werd een database voor het matchen van vraag en aanbod genoemd. Bij het (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed werd in dit verband veelal gesproken van een Makelpunt. Er is namelijk in het maatschappelijk vastgoed net als in het commercieel vastgoed een mismatch tussen vraag en aanbod. Wanneer er één loket is voor al het vraag en aanbod kunnen er ook makkelijker nieuwe matches ontstaan. Een voorbeeld van zo'n dergelijke tool die zich niet specifiek richt op één enkele markt is de Stadsloods in Amsterdam. De Stadsloods in Amsterdam helpt partijen met bijzondere huisvestingseisen met het vinden van ruimte, zowel commercieel, als maatschappelijk. Zij maken dus geen strikte scheiding tussen deze twee markten.

Zo is er al sprake van een vervagende grens waardoor de scheiding tussen commercieel en maatschappelijk niet altijd even duidelijk is en ontstaan er meng- en tussenvormen. Ook aangezien de verwachting is dat beide vastgoedmarkten (op den duur) met elkaar kunnen gaan concurreren. Hier zal er echter wel goed gekeken moeten worden naar het bestemmingsplan aangezien niet elke functie mogelijk is op elke plek. Hiervoor zal het verruimen van de bestemmingsplannen een goede ontwikkeling zijn.

In eerste instantie zullen commerciële partijen waarschijnlijk terughoudend zijn bij het huisvesten van een maatschappelijke organisatie aangezien dit voor hun minder oplevert. Maar doordat er op den duur steeds meer sprake zal zijn van afwaardering van het commercieel vastgoed kan het op een gegeven moment voor commerciële partijen 'aantrekkelijk' worden maatschappelijke functies te huisvesten. Maatschappelijk vastgoed kan ook voor het commercieel vastgoed 'aantrekkelijk' zijn in het kader van Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO). Hierdoor kunnen er tussenvormen en concurrentie ontstaan tussen het commercieel en maatschappelijk vastgoed. Dit hoeft niet per se nadelig te zijn, het kan ook juist een aanvulling zijn.

Verder kunnen de markten elkaar ook aanvullen bij transformatie. Zo is er een trend zichtbaar dat er meer vraag is naar kleine ruimtes voor zzp-ers. Maatschappelijk vastgoed kan hier bijvoorbeeld een goede locatie voor bieden. Transformatie van maatschappelijk vastgoed is in veel gevallen makkelijker doordat deze meestal gelegen zijn op goede locaties in de wijk.

Volgens Kooijman, van de gemeente Rotterdam, zou je het commercieel en maatschappelijk vastgoed hetzelfde moeten aanvliegen (J. Kooijman, persoonlijke communicatie, 19 september, 2013). Hierbij is het wel van belang dat (semi)commerciële instellingen die gevestigd zijn in een pand dat valt onder (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed wel de marktconforme prijs betalen.

Verder zou het commercieel vastgoed nog wel van het maatschappelijk vastgoed kunnen leren. Zo is het commercieel vastgoed veelal gericht op de korte/middellange termijn en op rendement, terwijl het maatschappelijk vastgoed meer gericht is op de lange termijn en wordt er gekeken naar de toegevoegde waarde voor de wijk. Volgens hem moet er dus meer naar de lange termijn gekeken worden, niet alleen de huidige gebruiker maar ook naar de (eventuele) toekomstige gebruikers en meer naar de omgeving. Beide markten kunnen van elkaar leren door naar de belangen te kijken binnen de markten. Bij het commercieel vastgoed is het economische belang leidend terwijl bij het maatschappelijk vastgoed het maatschappelijke belang belangrijk geacht wordt. Het maatschappelijk vastgoed zou een voorbeeld kunnen nemen aan het commercieel vastgoed door het vastgoed commerciëler te exploiteren. Volgens Willems, gemeente Arnhem, zou het maatschappelijk vastgoed nog iets efficiënter en effectiever aangepakt kunnen worden. Hier kan het maatschappelijk vastgoed weer van het commercieel vastgoed leren. Hierbij gaat het om het verbeteren van de exploitatie, de bezetting verhogen et cetera (M. Willems, persoonlijke communicatie, 15 november, 2013). Ook geeft Van Leeuwen (2008) aan dat het maatschappelijk vastgoed ook meer, net als het commercieel vastgoed, als productiemiddel moeten worden beschouwd. Er kan een groot bedrag bespaard (of verdiend) worden wanneer dit vastgoed al slechts 1 % rendabeler wordt gemaakt.

Andersom geldt dat het commercieel vastgoed het maatschappelijker belang zwaarder mee kan wegen. Volgens Zuidema gebeurt dit ook wel steeds meer of lijkt dit steeds meer te gebeuren. Er zijn weinig partijen die voor een groot nieuw kantoor durven te kiezen, aangezien zij er bewust van zijn dat dit leidt tot leegstaande kantoren (M. Zuidema, persoonlijke communicatie, 19 december, 2013).

12. Conclusie

Dit onderzoek heeft zich gericht op de leegstand van het commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. Er is onderzoek gedaan naar vijf casussen: de gemeente Arnhem, de gemeente Hilversum, de gemeente Utrecht, de gemeente Rotterdam en de gemeente Amsterdam. Er is gekozen voor gemeenten die allen actief bezig zijn met de aanpak van leegstand en die groter zijn dan 50.000 inwoners.

De centrale vraag van dit onderzoek bedraagt:

Hoe pakken gemeenten de leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed aan en in hoeverre is er een koppeling mogelijk tussen het commerciële en maatschappelijke domein?

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden is er gebruik gemaakt van deelvragen. De deelvragen zijn in feite al beantwoord in de voorgaande hoofdstukken en daar zal hier dan ook niet nader op ingegaan worden.

Als eerst zal er antwoord worden gegeven op het eerste deel van de centrale vraag: *Hoe pakken gemeenten de leegstand van commercieel en (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed aan?*

In dit onderzoek zijn er verschillende instrumenten aangedragen die de gemeente kan inzetten. De keuze voor de instrumenten die de gemeente inzet is afhankelijk van welke rol zij wil innemen (actieve, stimulerende en/of faciliterende rol) maar bijvoorbeeld ook om de hoeveelheid middelen die zij tot haar beschikking heeft. Hierbij gaat het niet alleen om financiële middelen maar ook om draagvlak en beschikbare manuren. Verder kan een gemeente ervoor kiezen om de focus op een bepaald gebied of vastgoedmarkt (bijvoorbeeld kantoren) te leggen maar de gemeente kan ook kiezen om zich te richten op de gehele gemeente en alle vastgoedmarkten. Iedere gemeente kiest op hun specifieke situatie een aanpak met bijbehorende instrumenten.

Uit het onderzoek blijkt dat inzicht in de leegstand van (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed en de aanpak van deze leegstand langzamer op gang komt dan in het commercieel vastgoed. Qua (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed is wel zichtbaar dat er steeds meer besef komt van de leegstandsproblemen maar dat dit besef nog niet zo groot is als in het commercieel vastgoed. Daarnaast zorgt het gebrek aan financiële middelen en bezuinigingen ervoor dat gemeenten nu wel min of meer gedwongen worden hier beter naar te kijken. Bij de aanpak van het eigen vastgoed nemen de gemeenten een actieve rol aangezien zij hier tevens eigenaar zijn. Uit het onderzoek blijkt dat men hier wel meer mee bezig is maar dat dit veelal nog in de beginfase staat.

Tussen de casussen zijn er verschillen te ontdekken bij de aanpak van leegstand. Niet alleen qua instrumentarium zoals eerder is besproken maar ook qua kijk op de leegstandsproblematiek. De motieven om leegstand aan te pakken komen veelal overeen, verloedering en nadelen voor het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie worden vaak genoemd. Maar er zijn wel verschillen in wie de gemeenten als probleemeigenaar zien. De gemeente Hilversum ziet zich zelf niet als probleemeigenaar maar juist de markt. Ook de gemeente Rotterdam geeft aan de markt als probleemeigenaar te zien maar zij wil echt samen met de markt het leegstandsprobleem aanpakken. Zij hebben er weer voor gekozen een convenant te ondertekenen met marktpartijen waarin is opgenomen dat de partijen een inspanningsverplichting hebben. De gemeente Amsterdam ziet het leegstandsprobleem juist wel weer als een probleem van zowel de gemeente als de vastgoedeigenaren.

Er zal kort per casus een conclusie gegeven worden.

Arnhem

De gemeente Arnhem is bezig met het ontwikkelen van een nota gericht op leegstand. Zij streven hierbij na een integrale aanpak. Kenmerkend is dat zij kiezen voor een aanpak op gebiedsniveau en niet voor een uniforme aanpak. Wel heeft zij al diverse instrumenten ingevoerd voor de aanpak van leegstand. De mate waarin de gemeente de instrumenten inzet is over het algemeen nog laag tot gemiddeld te noemen. Dit komt mede doordat de nota specifiek gericht op leegstand nog uitgebracht moet worden en veel van de instrumenten pas kort geleden zijn ingevoerd. Voorbeelden hiervan zijn het Vastgoedplein en het Makelpunt-Arnhem die beiden tools zijn voor het matchen van vraag en aanbod. Er kan dus geconcludeerd worden dat de gemeente Arnhem wel serieus bezig is met de aanpak van leegstand maar hier nog in een beginfase staat.

Hilversum

De gemeente Hilversum heeft gekozen voor een brede, integrale benadering. Zij hebben diverse rapporten geschreven die echt specifiek gericht zijn op leegstand. De rol van de gemeente in de aanpak van leegstand is het creëren van een aantrekkelijk klimaat, maar de uitvoering ligt bij de markt. Ook uit de analyse blijkt dat zij voornamelijk kiezen voor een stimulerende en faciliterende rol. Zij hebben bewust niet gekozen voor de leegstandverordening. Waar zij wel een actieve rol opnemen is bij het selectief toevoegen van nieuwbouw, de mate waarin zij zich inzet is hier gemiddeld te noemen. Verder kiezen zij met name voor stimulerende en faciliterende instrumenten. Dit past ook bij hun strategie de vijf V's. Zij hebben zich veel ingezet bij het ontwikkelen van het beleid met het project 'Leegstand te Lijf' en het opstellen van de leegstandsmonitor. Hierdoor proberen ze de markt te stimuleren over te gaan op actie. De mate van inzet van de gemeente Hilversum is over het algemeen bij het inzetten van instrumenten voor het commercieel vastgoed gemiddeld te noemen. Qua gemeentelijk vastgoed geven zij aan dat er relatief weinig leegstand is doordat de gemeente een kleine portefeuille heeft. Bij het gemeentelijk vastgoedmanagement neemt Hilversum dan ook een vrij passieve houding ten opzichte van het betrekken van leegstand hierin.

Utrecht

De gemeente Utrecht geeft ook aan dat er geen uniforme aanpak is die op elke gemeente toepasbaar is. Er zal naar de lokale situatie gekeken moeten worden wat de beste aanpak is. Bij de gemeente Utrecht ligt de focus wel meer op de kantorenmarkt. Zij kiezen voor een mix van instrumenten waarbij transformatie een belangrijk instrument is en hebben dan ook een Programma Transformatie opgericht. Waarbij zij door middel van stimulerende en faciliterende instrumenten transformatie proberen te bevorderen. Zij zijn gericht op samenwerking met marktpartijen die ook de leegstand willen aanpakken en kiezen daarom ook niet voor dwangmaatregelen zoals de leegstandverordening. De mate waarin de gemeente zich inzet ten aanzien van de instrumenten is over het algemeen gemiddeld tot hoog te noemen. Zo heeft de gemeente Utrecht een zeer uitgebreid Makelpunt die zich richt op het maatschappelijk vastgoed van zowel haar eigen vastgoed als van andere partijen. De gemeente Utrecht is dus naast leegstand van het commercieel vastgoed ook duidelijk bezig met de leegstand van het maatschappelijk vastgoed.

Rotterdam

De gemeente Rotterdam wil echt samen met marktpartijen de leegstand aanpakken. Zij hebben dan ook een convenant gesloten waarin is vastgelegd dat alle partijen een inspanningsverplichting hebben. Verder is de mate van inzet van de gemeente ten aanzien

van de instrumenten gemiddeld tot hoog te noemen. Zo is de mate van inzet hoog te noemen onder andere bij het instrument informatie. Dit doen zij door jaarlijks een Navigator Werklocaties op te stellen waarin de ontwikkelingen worden weergegeven en daarnaast enkele keren per jaar een kort trendbericht uit te geven. Ook in Rotterdam zijn transformatie en herbestemming belangrijke oplossingsrichtingen. Zij hebben dan ook een transformatieteam opgericht die transformaties moet stimuleren, belemmeringen probeert weg te nemen en advies te geven over procedures. Qua eigen vastgoed is de gemeente actief bezig met het vastgoedmanagement, waarbij ook leegstand een belangrijk punt is. Een iets mindere actieve houding hebben ze bij een tool van het matchen van vraag en aanbod. Hierbij hebben ze alleen een website waar het verkoop/verhuur van gemeentelijk vastgoed wordt aangeboden.

Amsterdam

De gemeente Amsterdam kan wel aangeduid worden als een gemeente die vrijwel alle instrumenten inzet om de leegstand aan te pakken. De gemeente kiest voor de aanpak van leegstand van niet-woningen voor twee hoofdlijnen: het stimuleren en faciliteren van (tijdelijk) gebruik en de leegstandverordening. Zij zijn ook de enige gemeente (binnen de casussen) die de leegstandverordening heeft ingezet. Een andere voorbeeld is het Accommodatieteam dat opgezet is en dat zich richt op een betere match tussen vraag en aanbod. Hieronder vallen bijvoorbeeld de kantorenloods, de stadsloods en de bedrijvenloods. Ten aanzien van de aanpak van het gemeentelijke maatschappelijke vastgoed is de mate van inzet lager dan bij het commercieel vastgoed. Dit kan ook nog komen doordat er pas sinds kort duidelijk inzicht is in de gemeentelijke vastgoedportefeuille en men nog bezig is met het opstellen van een vastgoedvisie en –strategie.

Over het algemeen heeft de gemeente een relatief hoge mate van inzet ten aanzien van de instrumenten in zowel de actieve, stimulerende als in de faciliterende rol.

Dit onderzoek laat zien dat er verschillen zijn in de mate waarin de gemeenten de instrumenten inzetten. Vrijwel alle instrumenten (op de leegstandverordening na) worden gebruikt bij de casussen, wel zit er verschil in de mate waarop zij dit doen.

Zo is zichtbaar dat de grotere gemeenten binnen de casussen een hogere mate van inzet hebben bij de aanpak van leegstand. Zo is duidelijk zichtbaar dat de gemeente Amsterdam een hoge mate van inzet heeft om leegstand te bestrijden. Zij zijn hier dan ook al relatief lang mee bezig en willen vrijwel elk instrument inzetten om leegstand te bestrijden. Terwijl in de gemeente Arnhem de casussen nog veel passiever worden ingezet. Dit komt mede ook doordat het besef dat leegstand echt een probleem is pas later kwam in deze gemeenten.

De aanpak van de gemeente om leegstand aan te pakken is afhankelijk van de situatie en het besef van de leegstandsproblematiek. Wanneer zij de 'sense of urgency' nog niet daadwerkelijk ervaart zal dit invloed hebben op de aanpak. Zo is duidelijk zichtbaar dat gemeenten die al in een vroeg stadium bezig waren met leegstand zich veel meer inzetten dan gemeenten die pas veel later de ernst van de situatie in hebben gezien. Daarnaast heeft de kijk op het probleem en hoe de gemeente het probleem ervaart ook invloed op de aanpak. Ziet de gemeente leegstand echt als een probleem van de vastgoedeigenaren of ziet zij zichzelf ook als probleemeigenaar? Wanneer zij zichzelf ook als probleemeigenaar ziet dan zal zij bereid zijn zich meer in te zetten dan wanneer zij het probleem echt bij de eigenaar vindt liggen.

Verschuivende rol van de gemeente

Uit het onderzoek blijkt dat elke gemeente nog steeds een actieve rol op zich neemt bij de aanpak van leegstand. Dit doen ze door middel van het schrappen, prioriteren en/of selectief toevoegen van nieuwbouw. De gemeente is de geschikte partij om hier actief in te

grijpen aangezien het toevoegen van aanbod een belangrijke oorzaak van het leegstandsprobleem is en de leegstand alleen maar zal vergroten. De gemeente zal hierbij een regisserende rol moet vervullen ten aanzien van de marktpartijen. Verder nemen de gemeente een actieve rol bij het gemeentelijk vastgoedmanagement. Dit is ook logisch aangezien de gemeente hierbij kan worden vergeleken met een private partij die verantwoordelijk is voor haar eigen vastgoedportefeuille. Een ander instrument dat tot de actieve rol gerekend wordt is de leegstandverordening. De gemeente Amsterdam is de enige gemeente van de casussen die dit instrument wel inzet. Ook als er gekeken wordt buiten de casussen dan is zichtbaar dat zeer weinig gemeenten gebruik maken van dit instrument. Veel gemeenten kiezen hier echter niet voor omdat zij dit meer als een dwingend middel zien terwijl zij juist gericht zijn op samenwerking.

Een manier om leegstand tegen te gaan is het onttrekken van (incourant) aanbod. Transformatie en herbestemming zijn hier dan ook goede oplossingen voor. Over het algemeen kiezen de gemeenten ervoor om bij transformatie en herbestemming geen actieve rol op te pakken. Van een actieve rol wordt hier gesproken als gemeenten zelf een leegstaand pand kopen of al in bezit hebben en transformeren naar een andere functie. Zij kiezen ervoor om transformatie en herbestemming aan de markt over te laten. Mede vanwege de beperkte financiële middelen kiest de gemeente er voor om hier geen actieve rol op te pakken en dit over te laten aan de markt. Zij kiezen hier voor een stimulerende en faciliterende rol door partijen te enthousiasmeren, procedures te vereenvoudigen en belemmeringen weg te nemen zodat partijen voor transformatie en herbestemming kiezen. Het is duidelijk zichtbaar dat de gemeenten een meer stimulerende en faciliterende rol op zich wil nemen. Dit is zichtbaar bij transformatie en herbestemming maar ook bij andere instrumenten. Dit doen zij door bijeenkomsten, symposia en dergelijke te organiseren zodat verschillende partijen bij elkaar komen om te praten over oplossingen voor de leegstand. Verder richten veel van de gemeenten zich op tools voor het matchen van vraag en aanbod. Dit kunnen hele uitgebreide tools zijn zoals het Makelpunt Utrecht maar ook hele simpele tools waar alleen wordt aangegeven wat er te koop/te huur staat. Dit ligt aan hoe veel de gemeente zich wil inzetten op dit gebied.

De verschuiving 'van government naar governance' is dus zeker zichtbaar alleen is een sterke actieve rol van de gemeente (government) op bepaalde vlakken nog steeds nodig en de gemeenten pakken op deze vlakken deze rol ook op. Verder proberen ze zoveel mogelijk de stimulerende en faciliterende rol op te pakken.

Dan volgt nu het tweede deel van de centrale vraag: *in hoeverre is er een koppeling mogelijk tussen het commerciële en maatschappelijke domein?*

Er zijn verschillen tussen het commercieel vastgoed en maatschappelijk vastgoed te onderscheiden maar er zijn ook overeenkomsten tussen deze markten.

Om inzicht te krijgen in het probleem is er in hoofdstuk 2 gekeken naar de oorzaken van leegstand. Deze oorzaken zijn weergegeven in figuur 17, dat bestaat uit een combinatie van de twee modellen die de oorzaken van de leegstand van het commercieel en maatschappelijk vastgoed weergeven. Deze oorzaken bestaan uit een aantal ontwikkelingen die er momenteel spelen. Enkele van deze ontwikkelingen hebben weer invloed op de koppeling tussen het commerciële en maatschappelijke domein en mengvormen tussen deze markten. De ontwikkelingen zijn: vervagende grens van de dienstverlening, veranderingen bij instellingen, veranderingen in de leef- en werkomgeving, concurrentie en verandering in wensen en eisen met incurante panden tot gevolg. Deze ontwikkelingen

zorgen ervoor dat er steeds meer mengvormen en raakvlakken ontstaan tussen het commerciële en maatschappelijke domein.

Daarnaast kunnen de markten ook van elkaar leren door andere belangen zwaarder mee te laten wegen. Ook geldt dat leegstand in het commercieel vastgoed al veel langer prominent op de agenda staat dan bij het (gemeentelijk) maatschappelijk vastgoed. Hier kan weer op in gespeeld worden bij de aanpak van het gemeentelijk maatschappelijk vastgoed. Verder geldt dat de gemeente een voorbeeldfunctie heeft bij de aanpak van leegstand en het dus belangrijk is dat zij eigenlijk dezelfde strategie hanteren bij het commercieel vastgoed als hun eigen maatschappelijke vastgoed. In de praktijk blijkt dat zij zich nog voornamelijk focussen op leegstand van het commercieel vastgoed en in mindere mate op de leegstand van hun eigen vastgoed.

Uit dit onderzoek blijkt dat er inderdaad een koppeling mogelijk is tussen het commerciële en maatschappelijke domein. Zo ontstaan er steeds meer mengvormen tussen deze domeinen. De verwachting is ook dat dit alleen maar zal toenemen. Het probleem is echter nog dat er weinig transparantie is tussen de markten en dat de markten vaak nog als gescheiden worden beschouwd. Ook speelt het afwaarderen van vastgoed een grote rol. Een aanbeveling is dan ook om de markten niet meer als volledig gescheiden markten te zien. Hierdoor zijn er veel meer mogelijkheden dan door alleen maar naar de eigen markt te kijken. Hiervoor is er echter wel meer interactie tussen deze markten nodig. De gemeente kan dit bewerkstellen door bij leegstandbijeenkomsten een groot scala aan partijen uit te nodigen, zowel commercieel als maatschappelijk, waardoor deze markten meer met elkaar in contact komen.

Kritische reflectie en suggestie voor vervolgonderzoek

Doordat het aantal casussen in dit onderzoek beperkt is tot vijf casussen kunnen er geen algemeen geldende uitspraken gedaan worden die gelden voor alle gemeenten. Zo heeft dit onderzoek zich gericht op gemeenten groter dan 50.000 inwoners. De resultaten hoeven dus niet te gelden voor middelgrote en kleine gemeenten. Ook zijn de casussen niet geheel identiek aan elkaar. Er is dan wel gekozen voor grote gemeenten (minimaal 50.000 inwoners) maar onderling zijn er nog steeds relatief grote verschillen tussen de gemeenten. Daarnaast zijn er ook verschillen in de economische positie van de gemeenten.

Ook is er gekozen om bij het maatschappelijk vastgoed te richten op het maatschappelijk vastgoed dat eigendom is van de gemeente. De gemeente is dan wel een van de belangrijkste eigenaren van maatschappelijk vastgoed maar dit betreft lang niet al het maatschappelijk vastgoed. Doordat er al relatief weinig inzicht is in het maatschappelijk vastgoed is er voor gekozen dit af te bakenen tot het maatschappelijk vastgoed dat eigendom is van de gemeente. Uit dit onderzoek blijkt echter dat men zelfs op gemeentelijk niveau nog niet altijd alle informatie heeft met betrekking tot leegstand van haar eigen vastgoedportefeuille.

Uit het onderzoek blijkt dat er nog steeds weinig inzicht is in de leegstand van het maatschappelijk vastgoed. Hier zou nader onderzoek gedaan naar kunnen worden. Ook is het wellicht interessant om verder onderzoek te doen naar de koppeling tussen het commerciële en maatschappelijke domein. Zo blijkt uit dit onderzoek dat er steeds meer mengvormen tussen deze domeinen plaatsvinden.

Ook zou er in de toekomst onderzoek gedaan kunnen worden naar de effectiviteit van de aanpak van leegstand en de bijbehorende instrumenten als evaluatie. Doordat in veel gemeenten pas relatief kort bezig zijn met de aanpak van leegstand kan er nu nog niet veel gezegd worden over de effectiviteit van de maatregelen.

Referentielijst

- Akkerman, A., & De Vries, M. (2008). Problemen op de agenda. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 63-82). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- BedrijvenLoket West-Friesland. (2013). *BedrijvenLoket West-Friesland*. Opgeroepen op mei 22, 2013, van <http://www.bedrijvenloketwestfriesland.nl/index.php>
- Beerda, K. (2013, januari 24). *Expertmeeting Leegstand Kantorenlocaties*. Opgeroepen op september 9, 2013, van Expertmeeting leegstand kantoren en bedrijventerreinen: <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=382556>
- Bouwstenen. (2011, oktober 10). *Cijfers maatschappelijk vastgoed*. Opgeroepen op februari 6, 2013, van <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/fileswijkplaats/cijfersmaatschappelijkvastgoed.pdf>
- Bouwstenen. (2012, november 7). *Position paper als gezamenlijk vertrekpunt*. Opgeroepen op februari 27, 2013, van <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/fileswijkplaats/20121107%20Positionpaper%20maatschappelijk%20vastgoed.pdf>
- Bouwstenen. (2013). *De wegwijzer in maatschappelijk vastgoed*. Opgeroepen op februari 5, 2013, van Bouwstenen voor sociaal: <http://www.bouwstenenvoorsociaal.nl/>
- Bressers, J. T., & Klok, P. J. (2008). De inhoud van het beleid. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 181-203). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- CBS. (2013). *Demografische kerncijfers per gemeente 2013*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Colwell, P. (2002). Tweaking the DiPasquale–Wheaton Model. *Journal of Housing Economics*, 24-39.
- CPB. (2001). *Veroudering van bedrijventerreinen: Een structuur voor herstructurering*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB. (2012). *Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- De Groot, T. (2013). *Ruimte creatief benutten: Tien concrete acties voor de kansen van leegstand*. Arnhem: Groen Links Arnhem.
- De Kok, H., Van den Wildenberg, W., & Heineke, W. (2013, april 17). Congres Maatschappelijk Vastgoed Elba Media. *Gemeentelijk vastgoed: verdienmodel mogelijk?* Gemeente Rotterdam: Fakton.
- De Kruijff, I. (2010). Leegstand op Nederlandse bedrijventerreinen: Pak de leegstand zo snel mogelijk aan. In N. Business, *Kennisdossier bedrijventerreinen: bedrijventerreinen 2.0, Alles is anders* (pp. 61-65). Amersfoort: Edgar van Eekelen.
- Deelgemeente Rotterdam-Centrum en gemeente Rotterdam. (2011). *Voorzieningenplan deelgemeente Rotterdam-Centrum*. Rotterdam: Deelgemeente Rotterdam-Centrum en gemeente Rotterdam.
- DiPasquale, D., & Wheaton, W. (1992). The Markets for Real Estate Assets and Space: A Conceptual Framework. *Journal of American Real Estate and Urban Economics Association*, 181-197.
- Dtnp. (2012, april 24). *Detailhandelsstructuurvisie Zevenaar concept*. Opgeroepen op februari 5, 2013, van <http://www.zevenaar.nl/document.php?m=1&fileid=27673&f=144e9709969d0b2df28275d433931d68&attachment=0&a=577>
- DTZ Zadelhoff. (2012). *De kanshebbers in de markt: De markt voor Nederlands commercieel onroerend goed*. Utrecht: DTZ Zadelhoff v.o.f.
- DTZ Zadelhoff. (2013). *Nederland compleet: factsheets medio 2013*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff.
- Engel, R. (2013). 7 instrumenten om transformatie aan te jagen. *Bedrijventerrein*, 32-33.
- Evers, D. (2011). *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Fenger, H. J., & Klok, P. J. (2008). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 223-241). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Fikse, R., van der Voordt, T., & Bijleveld, S. (2008). Transformatie als oplossing voor leegstand: Methoden voor het vaststellen van kansen en risico's. *Boss Magazine*, 44-49.

- Gelinck, S., & Benraad, J. (2011). *Transformatie kantoren gaat niet vanzelf: Onderzoek naar onorthodoxe maatregelen in tien cases*. Rotterdam: SBR Kennisplatform voor de bouw.
- Gemeente Amsterdam. (2011a, januari 12). *Notitie Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2011b). *Kantorenstrategie Amsterdam: Kiezen en onderscheiden*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam .
- Gemeente Amsterdam. (2012a). *Ruimtelijk Detailhandelsbeleid Amsterdam 2011-2015: Amsterdam winkelstad, een kwaliteit aan winkelgebieden*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2012b, oktober 31). *Voordracht voor de raadsvergadering van 7 en 8 november*. Opgeroepen op september 17, 2013, van http://zoeken.amsterdam.raadsinformatie.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=157053/type=pdf/Kennismemen_van_de_vervolginventarisatie_gemeentelijk_vastgoedbezit_en_vervolgbeantwoording_vragen_van_het_raadslid_Mulder_inzake_leegstaande_gemeentepanden_-_89
- Gemeente Amsterdam. (2012c). *Wegwijzer transformatie Amsterdam: Eerste hulp bij transformatie van kantoren*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2012d). *Jaarverslag Stadsloods 2012: Stad in beweging*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2013a). *Vijfde Voortgangsrapportage Aanpak leegstaande kantoren*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2013b). *Winkelleegstandsbarometer Amsterdam 2013*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Amsterdam. (2013c). *Zesde Voortgangsrapportage Aanpak leegstand kantoren*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam.
- Gemeente Arnhem. (2008). *Herijking kantorenbeleid Arnhem 2008-2020*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2010a). *Bedrijfsplan Vastgoedbedrijf Arnhem i.o.* Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2010b). *Stand van zaken acties/maatregelen 'Herijking kantorenbeleid Arnhem 2008-2020'*. Arnhem: Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem. (2012, april 17). *Afdoening motie nr. 37 inzake nieuwe bestemming leegstaande bedrijfspanden*. Opgeroepen op november 5, 2013, van [http://arnhem.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=322359/type=pdf/Afdoening_motie_inzake_nieuwe_bestemming_leegstaande_bedrijfspanden__br__i_Bij_griffie_ontvangen_op_25_april__i_.pdf#search="](http://arnhem.notudoc.nl/cgi-bin/showdoc.cgi/action=view/id=322359/type=pdf/Afdoening_motie_inzake_nieuwe_bestemming_leegstaande_bedrijfspanden__br__i_Bij_griffie_ontvangen_op_25_april__i_.pdf#search=) leegstaande bedrijfspanden een nieuwe bestemming "
- Gemeente Arnhem. (2013a, juli 24). *Gemeente gaat leegstand gebouwen te lijf*. Opgeroepen op oktober 1, 2013, van http://www.arnhem.nl/Actualiteiten/Persberichten/Archief_Persberichten_2013/Juli_2013/Gemeente_gaat_leegstand_gebouwen_te_lijf
- Gemeente Arnhem. (2013b). *Ontwerp- Meerjarenprogrammabegroting 2014-2017*. Arnhem: Gemeente Arnhem .
- Gemeente Hilversum & STEC Groep. (2011). *Leegstand te Lijf: Monitor leegstand in de gemeente Hilversum*. Hilversum.
- Gemeente Hilversum. (2012). *Programma Aanpak Leegstand*. Hilversum: Gemeente Hilversum.
- Gemeente Hilversum. (2013a). *Aanpak leegstand*. Opgeroepen op april 8, 2013, van http://www.hilversum.nl/Ondernemen/Kantoren_en_bedrijven/Aanpak_leegstand
- Gemeente Hilversum. (2013b). *Veranderagenda gemeentelijk vastgoed Hilversum*. Hilversum: Gemeente Hilversum.
- Gemeente Hilversum. (2013c). *Programma Aanpak Leegstand: Rapportage leegstand juni 2013*. Hilversum: Gemeente Hilversum .
- Gemeente Rotterdam. (2009). *Vastgoed, katalysator voor ontwikkeling: Meerjaren perspectief rotterdams vastgoed*. Rotterdam: Ontwikkelbedrijf Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2010). *Procesaanpak Voorzieningenplannen 2010*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2011a). *Actieprogramma 'Aanpak Kantorenleegstand'*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2011b). *Vastgoed, katalysator voor ontwikkeling: Kerncijfers vastgoed 2011*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

- Gemeente Rotterdam. (2013a). *Economische Verkenning Rotterdam 2013*. Rotterdam: Stadsontwikkeling gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2013b). *Navigator Werklocaties Rotterdam 2013-2023*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2013c, maart 21). *Rotterdam haalt 150.000 m² kansloze kantoorruimte uit de markt*. Opgeroepen op augustus 30, 2013, van <http://www.rotterdam.nl/rotterdamhaalt150000m2kanslozekantoorruimteuitdemarkt>
- Gemeente Rotterdam. (2013d). *Begroting 2014: Programmabegroting*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Utrecht. (2012). *Kantorenstrategie stad Utrecht 2012*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2013a, januari 24). Verslag van de openbare expertmeeting Leegstand vastgoed kantoren en bedrijventerreinen. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2013b). *Vastgoedmonitor Utrecht 2012*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2013c). *Meerjarenperspectief Utrechts Vastgoed 2013*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht. (2013d). *Makelpunt, aanbod en vraag naar locaties*. Opgeroepen op Maart 27, 2013, van <https://pki.utrecht.nl/Loket/prodcat/products/getProductDetailsAction.do?id=1707&extSystem=SDU>
- Gemeente Utrecht. (2013e). *Ondernemersloket: Bedrijfshuisvesting*. Opgeroepen op Augustus 22, 2013, van <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=11322>
- Gemeente Utrecht. (2013f). *Expertmeeting Leegstand Detailhandel*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Gordijn, H., Renes, G., & Traa, M. (2007). *Naar een optimaler ruimtegebruik door bedrijventerreinen: Een verkenning van enkele beleidsopties*. Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.
- Gringhuis, J. (2013). *Leegstand en Transformatie Kans of Bedreiging: Een onderzoek naar de mogelijkheden van de gemeente Arnhem om leegstand te bestrijden en transformatie te stimuleren*. Arnhem: Saxion Hogeschool/Gemeente Arnhem.
- Harmsen, H., & Van der Waal, G. M. (2008). *De Oude Kaart van Nederland: Leegstand en Herbestemming*. Den Haag: Rijksadviseur voor het Cultureel Erfgoed.
- HBD. (2013). *Het nieuwe winkelen in de binnenstad*. Opgeroepen op juni 3, 2013, van <http://www.hetnieuwewinkelen.org>
- Hoogerwerf, A. (2008). *Beleid, processen en effecten*. In A. Hoogerwerf, & M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* (pp. 17-34). Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hoopen, T., Slob, & Burg, V. d. (2008). *Voorstel van wet van de leden Ten Hoopen, Slob en Van der Burg tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, de Leegstandwet, en enige andere wetten in verband met het verder terugdringen van kraken en leegstand (Wet kraken en leegstand)*. 's-Gravenhage: Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- Hospers, G.-J. (2010). *Krimp!* Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Hupe, P. (2007). *Het fasenmodel*. In P. Hupe, *Overheidsbeleid als politiek: Over de grondslagen van beleid* (pp. 20-26). Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- I&O Research. (2012). *Winkelatlas Rotterdam 2011: Resultaten Koopstromenonderzoek 2011 Rotterdam*. Enschede: I&O Research.
- IVBAN. (2010, mei). *Doorgaan of duurzaam?* Opgeroepen op februari 7, 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gebiedsontwikkeling/documenten-en-publicaties/brochures/2010/05/15/ivbn-visie-duurzaam-kantorenbeleid-mei-2010.html>
- Jager, J., & Naus, M. (2012). *Onderzoek Kadaster en Vitale Stad: Inwoner Enschede bezit meeste maatschappelijke vastgoed. Vitale stad, 22-27*.
- Janssen-Jansen, L. (2013, februari 20). *Vastgoed blijft echt verzadigd. NRC Handelsblad*.
- Kamer van Koophandel en Seinpost Adviesbureau. (2012). *Winkelleegstand praktisch oplossen: Inspiratie uit praktijkvoorbeelden*. . Kamer van Koophandel.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- KvK & HBD. (2010). *Handboek centrummanagement*. Opgeroepen op juni 10, 2013, van <http://www.hbd.nl/websites/hbd2009/files/RO-Advies%20winkeliers/Handboek-centrummanagement-2010.pdf>
- Land-id. (2011). *Vizier op leegstand: Een strategiebepaling voor gemeenten*. Amersfoort: Nationaal Programma Herbestemming.

- Locatus. (2013). *Analyse leegstand per 1 januari 2013*. Opgeroepen op juni 19, 2013, van http://www.locatus.com/files/Analyse_leegstand_per_1_jan_2013.pdf?attachment
- Maas, G., & Pleunis, J. (2006). *Facility management, strategie en bedrijfsvoering van de facilitaire organisatie*. Alphen an den Rijn: Kluwer bv.
- Makelpunt-Nederland. (2013). *Makelpunten Nederland*. Opgeroepen op Maart 27, 2013, van <http://www.makelpunt-nederland.nl/makelpunten-nederland>
- Meier-Boschaart, M. (2013). Nut en noodzaak van transformatie: 'Transformatie is topsport'. *Bedrijventerrein(1)*, 28-32.
- Meijer, T. (2011). Exploitatieverbetering van gemeentelijk vastgoed schept financiële ruimte in tijden van bezuinigingen. In J. Veuger, A. Tjeerdsma, E. De Klerk, D. Kootstra, G. Bakker, J. Tazelaar, et al., *Barometer Maatschappelijk Vastgoed: Trends en ontwikkelingen in maatschappelijk vastgoed 2011-2015* (pp. 51-53). Consortium Maatschappelijk Vastgoed.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2010). *Help een burgerinitiatief! De faciliterende ambtenaar*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Openbaar Bestuur en Democratie, Cluster Democratie en Burgerschap.
- Ministerie van BZK. (2013). *Actualisering Code Interbestuurlijke Verhoudingen*. Den Haag: Ministerie van BZK.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012a, juni 27). *Convenant aanpak leegstand kantoren*. Opgeroepen op februari 13, 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/convenanten/2012/06/27/convenant-aanpak-leegstand-kantoren/convenant-aanpak-leegstand-kantoren.pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2012b). *Handreiking Ladder voor duurzame verstedelijking*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu. (2013). *Rol van het Rijk commerciële vastgoedmarkt en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministerie van VROM. (2006). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling: katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006*. Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM. (2009, november 27). *Convenant bedrijventerreinen 2010-2020*. Opgeroepen op februari 12, 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2009/11/01/convenant-bedrijventerreinen-2010-2020.html>
- Muskee, M. (2013). Maatschappelijk vastgoed in de uitverkoop. *VNG Magazine*, 5.
- Nicis Institute. (2012). *Ontwikkeling van winkelleegstand*. Opgeroepen op februari 4, 2013, van http://www.stedelijkeconomie.nl/Producten/Kennisdossiers/Winkelleegstand/State_of_the_art_van_winkelleegstand/Ontwikkeling_van_winkelleegstand
- Nieuwsuur. (2013, juni 17). *Gemeenten verspillen miljoenen met vastgoed*. Opgeroepen op juni 19, 2013, van <http://niewsuur.nl/onderwerp/519211-gemeenten-verspillen-miljoenen-met-vastgoed.html>
- NOS. (2012, augustus 8). *Meer leegstand kantoren*. Opgeroepen op februari 5, 2013, van <http://nos.nl/artikel/404337-meer-leegstand-kantoren.html>
- NRC Next. (2013, februari 28). 900 voetbalvelden aan lege kantoren. *NRC Next*.
- NVM. (2009). *Nieuwe bedrijvigheid op oude bedrijventerreinen: Visie herstructurering bedrijventerreinen*. Nieuwegein: Nederlandse Vereniging van Makelaars o.g. en vastgoeddeskundigen.
- OGA. (2010). *Werkplan Kantorenloods 2011-2014*. Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Olde Bijvank, E. (2010). *Maatschappelijk vastgoed: De pioniersfase voorbij*. Nieuwegein: Quintis.
- PBL. (2013, april 18). *Winkelleegstand groter dan gedacht*. Opgeroepen op september 4, 2013, van www.pbl.nl/node/56782
- PHB. (2013). Opgeroepen op november 19, 2013, van Projectbureau herstructurering bedrijventerreinen: metropoolregio Amsterdam: <http://www.projectbureauherstructurering.nl/>
- Richards, L. (2009). *Handling qualitative data: A practical guide*. London: Sage Publications Ltd.
- Rijksoverheid. (2013). *Informatie van de Rijksoverheid*. Opgeroepen op februari 6, 2013, van <http://www.rijksoverheid.nl/>
- Royal Haskoning DHV. (2013). *Leegstaand vastgoed*. Opgeroepen op Maart 20, 2013, van <http://www.dhv.nl/Markten/Bouw-en-Vastgoed/Leegstaand-Vastgoed>

- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. Amsterdam: Pearson Education Benelux.
- Smits, P. (2011). *Gemeentelijk vastgoedmanagement: Integraal vastgoedmanagement als effectief sturingsmiddel voor gemeentelijke grondexploitaties*. Naarden: Smitsprojectbegeleiding.
- Sprenger, P., & Heesbeen, S. (2011). Effectiviteit van maatschappelijk vastgoed onbekend. *SERVICE Magazine*, 40-42.
- Stadsregio Arnhem Nijmegen. (2013). *De Vastgoedrapportage*. Opgeroepen op juli 11, 2013, van <http://devastgoedrapportage.nl/>
- Stadsregio Rotterdam en Gemeente Rotterdam. (2013). *Kantorenbericht stadsregio Rotterdam: cijfers over de kantorenmarkt per 1 januari 2013*. Opgeroepen op augustus 29, 2013, van <http://stadsregio.nl/sites/stadsregio.nl/files/vergaderstukken/AGP%201c%20Kantorenbericht%20stadsregio%20Rotterdam%20januari%202013.pdf>
- Steinmaier, E., Koster, M., Bruins, T., Deguelle, M., & Averink, R. (2013). *Retaillocaties in 2020: De nieuwe winkelkaart van Nederland*. ABN AMRO.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. Oxford: Blackwel Publicers.
- Strijbosch Thunnissen Research. (2013). *Retailscan Arnhem 2013*. Arnhem: Strijbosch Thunnissen Makelaars.
- Tazelaar, J., Schönau, W., & de Vos, C. (2010). *Onderzoek Professioneel Gemeentelijk Vastgoed: Stand van professionalisering bij gemeenten*. Amersfoort: Twynstra Guddes Adviseurs en Managers.
- Teuben, B. (2008). ROZ Benchmark gemeentelijk vastgoed. *Real Estate Magazine*, 22-27.
- Teuben, B. (2010). Vijf jaar benchmarking van gemeentelijk vastgoed: Wat brengt ons de toekomst? *Real Estate Magazine*, 42-44.
- Tjeerdsma, A., & Veuger, J. (2011). Barometer maatschappelijk vastgoed 2011. In J. Veuger, A. Tjeerdsma, E. De Klerk, D. Kootstra, G. Bakker, J. Tazelaar, et al., *Barometer Maatschappelijk vastgoed: Trends en ontwikkelingen in maatschappelijk vastgoed 2011-2015* (pp. 12-26). Consortium Maatschappelijk vastgoed.
- Trouw. (2001, augustus 29). *Varkenscyclus op markt van kantoren: na euforie dreigt leegstand*. Opgeroepen op februari 12, 2013, van [http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2486604/2001/08/29/Varken scylus-op-markt-van-kantoren-na-euforie-dreigt-leegstand.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2486604/2001/08/29/Varken%20scylus-op-markt-van-kantoren-na-euforie-dreigt-leegstand.dhtml)
- Utrechtse Vastgoed Organisatie. (2012). *Kadernota Gemeentelijk Vastgoed 2012-2016*. Utrecht: Gemeente Utrecht.
- Van Gool, P., Weisz, R., & Van Wetten, P. (1993). *Onroerend goed als belegging*. Culemborg: Educatieve Partners Nederland.
- Van Leent, M. (2007). *Maatschappelijk vastgoed als katalysator van maatschappelijk ondernemen*. Hilversum: Aedes .
- Van Leent, M. (2008). Waarom hebben gemeenten vastgoed? *Real Estate Magazine*, 19-21.
- Van Leent, M., De Moel, I., & Van der Wal, J. (2009). *Maatschappelijk ondernemen met maatschappelijk vastgoed*. Rotterdam: SEV.
- Van Leeuwen, L. (2008). Meerwaarde maatschappelijk vastgoed: goed voor iedereen. *B&G*, http://www.bng.nl/bng/pdf/200802_van_Leeuwen_8-12.pdf.
- Vastgoedmarkt. (2013, februari). Publiek vastgoed aan vooravond megaverlies. *Vastgoedmarkt*.
- Vennix, J. (2006). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson Education Limited .
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Verschuren, T. (2013, januari 21). Powerpoint: Aanpak Leegstand Arnhem.
- Veuger, J. (2011). De gemeentelijke opgave en ambitie in maatschappelijk vastgoed. In J. Veuger , A. Tjeerdsma, E. De Klerk, D. Kootstra, G. Bakker, J. Tazelaar, et al., *Barometer maatschappelijk vastgoed: Trends en ontwikkelingen in maatschappelijk vastgoed 2011-2015* (pp. 6-11). Consortium Maatschappelijk Vastgoed.
- Veuger, J. (2012). Gemeentelijk vastgoed: Raak de regie niet kwijt. *Vitale stad*, 29.
- VNG. (2011). *Handreiking: Leegstand te lijf, handvatten voor lange termijnstrategie*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- VNG. (2013). *Eigendom gebouwen en eigendomsoverdracht*. Opgeroepen op mei 6, 2013, van <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/onderwijs/onderwijshuisvesting/eigendom-gebouwen-en-eigendomsoverdracht>

- Vreke, J., Gerritsen, A. L., Kranendonk, R. P., Pleijte, M., Kersten, P. H., & Van den Bosch, F. J. (2009). *Maatlat Government-Governance*. Wageningen: Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Vromraad. (1998). *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het*. Advies 006.
- Window Dressing. (2013). Opgeroepen op juni 11, 2013, van www.windowdressing.nl
- Zeelenberg, S., & Wilkens, L. (2012). *Eén jaar Wet kraken en leegstand: 41 gemeenten over de nieuwe wet*. Amsterdam: RIGO.
- Zuidema, M., & Van Elp, M. (2010a). *Kantorenleegstand: Probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. Economisch Instituut voor de Bouw.
- Zuidema, M., & van Elp, M. (2010b). *Kantorenleegstand: Analyse van de marktwerking*. Economisch Instituut voor de Bouw.

Geïnterviewde personen

- Dekker, A., Senior Vastgoedadviseur bij Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, gemeente Amsterdam, 8 juli 2013.
- Codrington, J., Coördinator Kantorenloods, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, gemeente Amsterdam, 8 juli 2013.
- Schwitzner, M., Makelpunt, Utrechtse Vastgoedorganisatie, gemeente Utrecht, 23 september 2013.
- Van Leent, M., De Wijkplaats, expert maatschappelijk vastgoed, 30 mei 2013.
- Drost, M., Programmamanager Leegstand, gemeente Hilversum, 27 mei 2013.
- Everraert, G., Projectmanager Economie, Stadsontwikkeling Gemeente Rotterdam, gemeente Rotterdam, 20 september 2013.
- Smedema, J.W., Castanea Bedrijfsmakelaars B.V., Hilversum 27 mei 2013.
- Kooijman, J., Assetmanager Maatschappelijk Vastgoed, Cluster Stadsontwikkeling/ Vastgoed, gemeente Rotterdam, 19 september 2013.
- Baron, R., Voorzitter Ondernemersfonds Hilversum Centrum, Hilversum, 5 juni 2013.
- Teppema, A., Stadsloods Amsterdam, gemeente Amsterdam, 26 september 2013.
- Gringhuis, J., Stagiair onderzoek leegstand, Gemeente Arnhem, 2 mei 2013
- Roose-Van Leijden, R., Centrummanager, Centrummanagement Utrecht, Utrecht, 29 oktober 2013.
- Willems, M., Senior vastgoedmanager / accountmanager Gemeente Arnhem, 15 november 2013
- Zuidema, M., Programmaleider Utiliteitsbouw en Vastgoed bij Economisch Instituut voor de Bouw (EIB), 19 december 2013.