



# Leegstands aanpak doe je **SAMEN**

*Mogelijkheden voor een gezamenlijke aanpak van kantorenleegstand op gebiedsniveau*

# Leegstandsaanpak doe je samen!

*Mogelijkheden voor een gezamenlijke aanpak  
van kantorenleegstand op gebiedsniveau*

*P5-rapport*

14-4-2015

Arjan Labruyere

#1039075

## Colofon

### Arjan Labruyère



Studienummer: #1039075  
Adres: Bleulandweg 388  
2803 HP Gouda  
Emailadres: [A.I.Labruyere@student.tudelft.nl](mailto:A.I.Labruyere@student.tudelft.nl)  
Telefoonnummer: 06-15385872

### Technische Universiteit Delft

Faculteit: Bouwkunde  
Master: Real Estate & Housing  
Afstudeerlab: Urban Development Management  
Adres: Julianalaan 134  
2628 BL Delft  
Eerste mentor: Erwin Heurkens (Urban Development Management)  
Tweede mentor: Fred Hobma (Building Law)  
Gecommitteerde: Remon Rooij (Urbanism)  
Stagebegeleider: Richard Fikse (HEVO)

## Voorwoord

Voor u ligt het resultaat van ruim een jaar onderzoek naar samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak van kantorenleegstand, waarom het nog zo weinig lijkt te gebeuren, wat er wel gebeurt en wat er kan verbeteren.

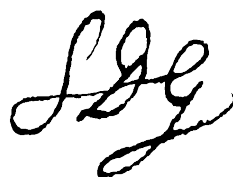
Op de omslag staan heuse Delftse roeiers. Wat hebben die met een onderzoek over kantorenleegstand te maken? De roeiers zijn een metafoor voor de verschillende actoren die betrokken zijn bij de leegstandsaanpak voor een gebied. Alleen als samen wordt gewerkt gaat het de goede kant op en kan het doel worden bereikt. Het beeld van de roeiers is ook een metafoor voor de veranderende rol van de gemeente; volgens Salas (1987) moet de gemeente 'niet langer roeien maar sturen'. Het is mijn overtuiging dat als de gemeente die sturende rol echt omarmt, dit een gezamenlijke gebiedsaanpak zeker de goede kant op zal bewegen.

Graag wil ik hier mijn beide mentoren, dhr. Erwin Heurkens en dhr. Fred Hobma, bedanken voor hun waardevolle feedback en constructieve opstelling als ik soms met de materie aan het worstelen was. Verder dhr. Richard Fikse van HEVO uit 's-Hertogenbosch voor het meedenken vanuit de praktijk en de altijd kritische blik bij de begeleiding. Ook Jan Willem, Christian en Anja voor het doornemen en inhoudelijk en taalkundig redigeren van het stuk.

Tot slot wil ik op deze plaats mijn ouders bedanken die me tijdens al die jaren studie altijd gesteund hebben, juist ook op de momenten dat het érg moeilijk was. En natuurlijk Klazina, mijn steun en toeverlaat en de liefde van mijn leven, zonder haar zou u dit voorwoord nu niet aan het lezen zijn. Dan was deze scriptie en dit onderzoek er namelijk niet geweest.

Hierbij wens ik u als lezer van dit rapport veel leesplezier en hoop dat het beschreven onderzoek een klein steentje bij mag dragen aan uw (vervolg)onderzoek of de oplossing van de leegstandsproblematiek op uw bedrijventerrein.

Gouda, 9 april 2015  
*Arjan Labruyère*



## Samenvatting

*\*\* An English management summary can be found in Appendix A on page 136 \*\**

### Inleiding

Groeiende structurele kantorenleegstand is al jaren een fenomeen in Nederland en het einde van deze groei is nog niet in zicht. Voor steeds meer partijen wordt dit een (groter) probleem en een aanpak wordt steeds urgenter. Inmiddels verandert de context waarin deze leegstands aanpak plaats zal moeten vinden.

Tot nu toe zijn er al veel oplossingen geopperd en verschillende worden ook uitgevoerd, maar tot nog toe is dit vooral op gebouwniveau. De noodzaak van een gebiedsgerichte aanpak wordt, in onder andere het Kantorenconvenant (Schultz van Haegen, 2012), onderkend maar komt nog niet van de grond. Dit heeft onder andere te maken met een gebrek aan kennis over de randvoorwaarden van een effectieve gebiedsgerichte leegstands aanpak.

Het voorgaande is te destilleren tot de volgende probleemstelling:

*“Op dit moment is er een gebrek aan kennis over een effectieve aanpak van structurele kantorenleegstand op gebiedsniveau[of deze kennis is versnipperd/gefragmenteerd], waardoor deze moeilijk van de grond komt.”*

### Onderzoek

Het doel van dit onderzoek is dan ook het verbreden van kennis en inzicht over een effectieve leegstands aanpak op gebiedsniveau; met als eindresultaat een beknopte gids met handreikingen voor gemeentes, gebouweigenaren en bedrijfsorganisaties. Aan de hand van de volgende vraag zal dit onderzocht worden:

*“Welke aspecten van publieke en/of private samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak dragen bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek in een gemengd bedrijventerrein?”*

Waar in absolute aantallen vierkante meters het grootste deel van de kantorenleegstand zich op monofunctionele kantorengebieden bevindt, zijn de gebieden met relatief de meeste leegstand vaak gebieden waar zowel kantoren als bedrijven te vinden zijn. Omdat de grote kantoorgebieden al vaak de focus van onderzoek zijn geweest, is dit onderzoek gefocust op die terreinen met zowel bedrijven als kantoren.

Het onderzoek heeft een theoretisch en empirisch deel, die parallel lopen. Met behulp van literatuurstudie en expertinterviews zijn de achtergrond van het probleem beschreven en de selectiecriteria voor de cases vastgesteld. Met behulp van een vergelijkende casestudie zijn belemmeringen en succesfactoren voor een gezamenlijke leegstands aanpak vastgesteld.

### Problematiek

Leegstand op zich is vooral een probleem voor de eigenaren, die niet langer een ‘cash-flow’ hebben en de waarde van hun eigendom zien afnemen. Leegstand neemt echter ook veel bijkomende problematiek met zich mee, waardoor niet alleen eigenaren, maar ook andere marktpartijen, de verschillende overheidslagen en ten slotte ook de maatschappij er problemen van ondervindt. Een van de bijkomende problemen is namelijk achterstallig onderhoud van zowel vastgoed als buitenruimte, waardoor gebieden verloederen en het vestigingsklimaat en imago van de gebieden en gemeente verslechteren.

## Shifts

Er zijn vier 'shifts' noodzakelijk: van een objectgerichte- naar een gebiedsgerichte aanpak; van een actieve- naar een faciliterende rol voor de gemeente; van een hiërarchische samenwerkingsrelatie naar een partnerschap en van gescheiden- naar gezamenlijk optrekkende marktpartijen. Het voorgestelde onderzoek zal plaatsvinden op het snijvlak van deze vier ontwikkelingen.



Figuur 1: Vier 'shifts' (Bron: eigen illustratie).

### *Naar een gebiedsgerichte aanpak*

Veel grootschalige leegstand is dus niet geïsoleerd, maar bevindt zich geclusterd op veelal monofunctionele werkgebieden. Juist vanwege deze monofunctionaliteit en clustering van de leegstandsproblematiek is het aanpakken van een enkel pand door bijvoorbeeld renovatie niet voldoende. Het zou slechts een spreekwoordelijke vlag op een modderschuit opleveren. Ook transformatie van een enkel pand zal niet werken. Want wie wil er nu midden in een werkgebied zonder andere woningen en ver van alle voorzieningen wonen? Verder treft de problematiek die bij de leegstand van de individuele panden hoort het hele gebied en niet slechts een aantal losse panden. Om de leegstand en bijbehorende problematiek aan te kunnen pakken is het dus noodzakelijk over het opknappen of ombouwen van enkele panden heen te kijken. Een gecoördineerde aanpak voor het hele gebied is noodzakelijk.

### *Naar een faciliterende rol*

Een andere ontwikkeling is de veranderende rol van de gemeente. Door verschillende oorzaken is er bij vrijwel alle gemeenten sprake van geldgebrek. Verder hebben de grote decentralisaties ervoor gezorgd dat de gemeenten hun mankracht anders moeten verdelen. Dit heeft ertoe geleid dat gemeenten zich bij stedelijke (her)ontwikkeling anders op moeten stellen. Ze kunnen niet langer een actief initiërende en risicodragend participerende rol vervullen, maar ze zullen zich faciliterend richting de markt op moeten stellen. Vanuit de Rijksoverheid is hier ook een directief toe uitgegaan. Deze veranderende gemeenterol houdt ook in dat de manier waarop de private actoren zich opstellen bij een herontwikkeling zal

moeten veranderen. Wil een aanpak van de grond komen zullen zij (en met name de vastgoedeigenaren) het initiatief moeten nemen en de risico's moeten dragen waar de gemeenten niet langer toe in staat zijn.

#### *Naar een publiek-privaat partnerschap*

Waar voorzichtig geconstateerd kan worden dat de gemeenten veelal wel gebieden aan willen pakken maar dit niet (meer) kunnen, lijkt het tevens zo te zijn dat vastgoedeigenaren wel de middelen hebben om een gebied aan te kunnen pakken maar hier geen grote wil toe hebben. Daarnaast is de samenleving veranderd in een netwerk-samenleving, waarbij complexe problemen met behulp van samenwerking moeten worden aangepast. De enige manier waarop een aanpak van een gebied van de grond lijkt te kunnen komen is door samenwerking tussen publieke en private partijen.

#### *Naar een samenwerkende markt*

Bij een aanpak van een gebied is vrijwel altijd sprake van meerdere eigenaren. Het is daarom ook zaak dat deze eigenaren onderling samenwerken om tot een oplossing te komen voor het leegstandsprobleem op het gebied.

#### *Empirisch onderzoek*

In het empirische deel van het onderzoek zijn uit acht potentiële cases drie cases geselecteerd op basis van criteria behorend bij de vier 'shifts'. Het betreft: de Binckhorst in Den Haag, Takkebijsters in Breda en Sloterdijk in Amsterdam. Deze cases zijn bestudeerd op hun (deel)gebiedsaanpak, de rollen van gemeente en vastgoedeigenaren bij die aanpak, de samenwerking tussen overheid en markt ten behoeve van de aanpak en de samenwerking tussen de private partijen onderling.

#### *Binckhorst, Den Haag*

Binckhorst is een groot gemengd bedrijventerrein wat eigenlijk buiten Den Haag ligt. In de loop van de tijd zijn hier dan ook allerlei bedrijven terecht gekomen die elders in de stad niet gewenst waren, vooral vanwege de milieucategorie van hun bedrijvigheid. Rond de eeuwwisseling vertrokken veel van de aanwezige autobedrijven naar Forepark. Inmiddels had de gemeente grootse plannen voor het gebied. In 2005 werd er door OMA een Masterplan gemaakt voor een 'Wereldstad aan zee' wat zelfs voorzag in wolkenkrabbers op de Binckhorst. Ze kocht gretig grond en vastgoed op met het doel dit in te brengen in de ontwikkelingen. Vooral vanwege de crisis mislukte de PPS, waarna iets kleinschaligere doelen met een iets meer geleidelijke aanpak in 2009 werden vastgelegd in het zogenaamde Integraal Ontwikkelingsplan (IOP). De praktijk werd echter steeds grimmiger, waardoor de gemeente in 2011 besloot zich te focussen op het gebied tussen het centrum en de zee; Binckhorst moest vanaf toen 'organisch' ontwikkeld worden. De leegstand in het gebied liep steeds verder op en veel eigenaren die verwacht hadden te worden uitgekocht hadden al tijden geen onderhoud meer gepleegd; het gebied verloederde.



### **Gebiedsaanpak**

De eerste aanpak van het gebied was feitelijk al het Masterplan van 2005, in dit onderzoek is echter gefocust op de aanpak van deelgebied Binckhorsthaven middels de gebiedscoalitie Binckubator. Deze coalitie is gebaseerd op het Urbanisator-principe en wordt getrokken door de management consultants van APPM en de stedenbouwkundigen van Urhahn en bestaat verder uit verschillende grote vastgoedeigenaren waaronder de gemeente. Deze aanpak kende een erg informeel karakter, waarbij ten bate van de laagdrempeligheid geen afspraken schriftelijk werden vastgelegd. Voor deze aanpak is eerst in verschillende vergaderingen een 'wervend perspectief' voor het gebied geformuleerd. Daarnaast is het gebruikt als gezamenlijke stem richting de gemeente waar het ging om inspraak bij enkele ruimtelijke ingrepen. Door gebrek aan draagvlak in verband met faillissementen en verkopen is de samenwerking inmiddels stopgezet. Naast de gezamenlijke visie op het gebied en een tweetal bezwaarbrieven is weinig tastbaars voortgekomen uit deze aanpak.

### **Veranderende rollen**

De aanpak van de Binckhorst in het afgelopen decennium is eigenlijk de belichaming van de veranderende rol van de gemeenten. Waar in 2005 nog sprake was van een groots Masterplan waar de gemeente strak de regie bij voerde en middels vele grondposities risicodragend in participeerde is inmiddels 'faciliteren' het devies. Bij de gemeente Den Haag houdt dit vooral in dat de markt geacht wordt met initiatieven te komen, die de gemeente dan wil ondersteunen. Veel plannen voor vastgoed in gemeente-eigendom ketsen echter af omdat de Vastgoedstrategie nog niet is vastgesteld, waarin staat welke panden kunnen worden afgestoten en welke nog steeds van strategisch belang zijn. In 2011 is door de raad een gebiedsaanpak voor de Binckhorst vastgesteld die aangeeft dat deze vanaf dan 'organisch' ontwikkeld moet worden. In 2014 wordt vanuit de gemeenteorganisatie echter aangegeven dat zij niet weten wat dat eigenlijk inhoudt. Tevens wordt aangegeven dat deze organische manier van ontwikkelen een andere organisatie van de gemeente verwacht, maar dat men daar nog niet mee is begonnen. Het lijkt er in deze case op dat men van dichtbij heeft meegemaakt dat de 'oude' manier van werken niet meer mogelijk is, maar dat men zich bij de invulling van hun nieuwe rol als een soort Pavlov-reactie bij het vormgeven aan 'faciliteren' helemaal de tegenovergestelde houding heeft aangemeten

De vastgoedeigenaren in het gebied zijn door de veranderende plannen en de huidige situatie waarbij niets lijkt te gebeuren veel vertrouwen in de gemeente kwijtgeraakt. Veel van het grootschalige kantoorvastgoed is inmiddels eigendom geworden van banken.



## Samenwerking

Op de Binckhorst wordt in verschillende formele en informele verbanden samengewerkt. De voor deze case onderzochte samenwerking bestond uit een gebiedscoalitie van zes vastgoedeigenaren (waaronder de gemeente), een ontwikkelaar en twee adviseurs. Bij start van de coalitie is gezocht 70 a 80% van de vierkante meters uit het deelgebied te vertegenwoordigen. Tevens is voor de start vooral ingezet op de deelname van grotere partijen, waardoor niet al te grote cultuurverschillen zouden spelen. Wel heeft de coalitie altijd opengestaan voor vergroting van de coalitie door deelname van andere actoren. Er waren namelijk binnen het deelgebied actoren die bewust niet deelnamen aan de coalitie. Het collectief was in principe privaat, de gemeente die als eigenaar van de Caballero-fabriek aanwezig was in het gebied vervulde in principe een ondersteunende rol.

## Resultaten

Uit de gebiedscoalitie zijn niet veel tastbare resultaten voortgekomen. De leegstand is niet teruggedrongen en lijkt in de nabije toekomst door het vertrek van het Internationaal Gerechtshof alleen maar groter te gaan worden. Ook de bijkomende problematiek is niet echt teruggedrongen en het is niet gelukt het imago van het gebied aanzienlijk te verbeteren. Er is een gezamenlijk geformuleerd 'wervend perspectief' opgesteld, gezamenlijke gebiedsmarketing gedaan en gezamenlijk gereageerd richting de gemeente met betrekking tot ingrepen in de omgeving.

### Takkebijsters, Breda

Takkebijsters is een gemengd bedrijventerrein in de noordoosthoek van Breda, waar naast enkele tientallen bedrijven ook een 'Rij' met ongeveer tien kantoorpanden te vinden is. Ten tijde van de start van de aanpak had het onderhoud van de openbare ruimte in het gebied al een tijdje geen prioriteit van de gemeente meer gehad. Daarnaast liep de kantorenleegstand flink op. Hierdoor had het gebied een slechte reputatie gekregen en werd het door makelaars als een verloren gebied aangeduid.



## Gebiedsaanpak

Op Takkebijsters is door de gezamenlijke vastgoedeigenaren een ambitie geformuleerd. Het is de ambitie om het gebied te transformeren naar een zogenaamde Blue Business Area. Dit concept is gebaseerd op de zogenaamde Blue Economy die sterk uitgaat van wat voorhanden is en zo op een betaalbare wijze een duurzaam resultaat wil creëren. Aangezien de meeste eigenaar niet veel kunnen of willen bijdragen aan een aanpak is betaalbaarheid een belangrijke voorwaarde. Inmiddels zijn enkele *quick-wins* in het opknappen van de

buitenruimtes en openbare ruimte gemaakt. Voor een volgende fase met verdergaande ingrepen zijn substantiële investeringen noodzakelijk, waardoor de aanpak in dit stadium blijft steken.

### **Veranderende rollen**

Wanneer gevraagd naar de nieuwe rol, geeft de gemeente vooral aan te proberen allerlei subsidies bijeen te vergaren. Voorheen werd op het beheer van de terreinen redelijk strakke regie gevoerd en de markt werd hier niet bij betrokken. Dit is inmiddels veranderd en naast overleg vindt er ook overdracht van taken naar de markt plaats. De gemeente Breda heeft in de afgelopen periode steeds de focus tussen verschillende gebieden verschoven.

In deze case kwam naar voren dat er intern bij de gemeente sectorale verschillen zijn als het gaat om het faciliteren van initiatieven uit de markt. Waar bijvoorbeeld Economische Zaken een bepaald initiatief wilde faciliteren, strandde het ergens in de organisatie bij een andere sector. Naar buiten toe was hierover echter geen transparantie. Wat het vertrouwen in de gemeente als organisatie niet ten goede kwam. In Breda bleek ook het belang van de individuele 'trekker' binnen de verschillende partijen. Eén bevlogen persoon op de juiste positie binnen de gemeente kan veel mogelijk maken en zo invulling geven aan de faciliterende rol. Daaraan zijn echter heel duidelijk begrenzingen op te merken. Ook bleek het verschil tussen het ambtelijk apparaat en de gemeentelijke politiek; de politiek stelt de agenda voor de ambtenaren. Voor verregaande medewerking van de verschillende afdelingen is het nodig dat de problematiek of oplossing(srichting) op de politieke agenda komt te staan. In deze case is handig gebruik gemaakt van een moment dat beide partijen elkaar nodig hadden.

De 'trekkers' van de aanpak voelden zich benadeeld door de makelaardij die het gebied als verloren beschouwde en links liet liggen. Anderzijds zijn de makelaars verbolgen nu de beschikbare ruimte in het gebied rechtstreeks op de website wordt aangeboden, waardoor de makelaars gepasseerd worden.

### **Samenwerking**

De samenwerking op Takkebijsters is in eerste instantie beperkt tot de private partijen onderling. Dit is dan ook gelijk het bijzondere aan deze case, omdat het tot nog toe het enige samenwerkingsverband ten behoeve van een gebiedsaanpak lijkt te zijn wat geheel vanuit de markt wordt geïnitieerd en getrokken. Het contact en samenwerking met de gemeente vindt vooral plaats op hetzelfde niveau waarop individuele vastgoedeigenaren dit ook doen.

### **Resultaten**

De resultaten zijn tot nog toe redelijk bescheiden. De leegstand is iets kleiner geworden. Verder zijn er *quick-wins* in de openbare ruimte en in de marketing gemaakt. Hierdoor is het imago van het gebied wel behoorlijk verbeterd. De gezamenlijke ambitie van een Blue Business Area met de bijbehorende speerpunten geeft een houvast om verder te blijven werken, maar als er geen financiën voor drastische ingrepen vrijgemaakt kunnen worden, zal de aanpak hier hoogstwaarschijnlijk vastlopen.

### *Sloterdijk, Amsterdam*

In het westen van Amsterdam ligt Sloterdijk Centrum, in het verleden ook wel Teleport genoemd. Het is een onderdeel van de Sloterdijken, een gemengd bedrijventerrein wat op haar beurt weer deel uitmaakt van Westpoort, het op Europoort na grootste bedrijvengebied

van Nederland. Teleport was ooit bedacht als plaats voor enorme telecom-schakelcentrales en bedrijven uit de telematica (vandaar ook de naam). De moderne centrales namen echter veel minder ruimte in dan voorzien, waardoor ook andersoortige bedrijven zich er vestigden. Doordat overaanbod dreigde is door de gemeente 200.000 m<sup>2</sup> geschrapt uit het stedenbouwkundig programma van eisen. Hierdoor liggen verspreid door het gebied verschillende kavels braak, waar op dit moment alleen tijdelijke initiatieven worden toegestaan. De leegstand in het gebied is in de afgelopen jaren flink opgelopen en bedraagt inmiddels ruim 20%. En hoewel de afgelopen tijd verschillende panden door transformatie (naar hotel) aan de markt zijn onttrokken, zijn er ook meerdere grote gebruikers vertrokken, waardoor de leegstand per saldo niet of nauwelijks is afgenomen. Verder had het gebied te kampen met de bijkomende problematiek van leegstand en een negatief imago. Het karakter van het gebied is uiterst monofunctioneel en er waren dan ook nauwelijks voorzieningen te vinden.



### **Gebiedsaanpak**

Dat het gebied aangepakt moest worden werd vrij snel door de gemeente Amsterdam onderkend en het begon eigenlijk al met het snijden in de projectvoorraad op Sloterdijk. De gemeente heeft daarna ingezet op het 'verkleuren' van het gebied; er moesten andere functies worden toegevoegd. Om dit mogelijk te maken is een nieuw 'flexibel' bestemmingsplan geïmplementeerd. Gecombineerd met het verschuiven van bepaalde milieucontouren maakte dit de komst van voorzieningen, hotels, studentenwoningen en appartementen op delen van Sloterdijk mogelijk. De daadwerkelijke komst van enige (horeca)voorzieningen en hotels heeft het gebied verlevendigd. De gemeente heeft verder nog een hele reeks aan maatregelen ingezet zoals het opstellen en uitvoeren van een gebiedsstrategie en het verbeteren van de openbare ruimte rondom het station. Ook de verenigde bedrijven van heel Westpoort hebben zich ingezet om Sloterdijk te verbeteren. In 2011 is er een Actieprogramma opgezet om binnen korte tijd Westpoort bij de beste bedrijventerreinen van Nederland te laten behoren. Dit Actieprogramma was bedoeld om samenwerking tussen publieke en private partijen te stimuleren, maar richtte zich vooral op het niveau van voorzieningen en diensten in het gebied.

### **Veranderende rollen**

Ook de gemeente Amsterdam is overtuigd van het feit dat zij zich in deze tijd faciliterend moet opstellen. Zij geeft daar op een erg actieve manier invulling aan. In het verleden heeft Amsterdam een extreem actieve grondpolitiek gevoerd, waar de gemeente alles zelf deed, van

opkopen tot het helemaal invullen van de plannen. Amsterdam voelt zich echt gedwongen in de nieuwe rol en zou graag zoveel mogelijk de touwtjes in handen houden. Zeker ook als de faciliterende opstelling, waarbij meer initiatief naar de markt ging, succes opleverde, bestaat de wens om meer regie naar de gemeente terug te halen. Desondanks is bewust gekozen voor een opstelling die er vooral op is gericht om marktinitiatieven te ondersteunen. Doordat Amsterdam een projectteam specifiek voor Sloterdijk heeft

Veel eigenaren in dit gebied zijn grote buitenlandse fondsen, die moeite hebben met deelnemen in een gebiedsaanpak. Dit komt mede doordat ze afhankelijk zijn van hun aandeelhouders en te maken hebben met allerlei juridische beperkingen. Toch is gebleken dat ook bij die partijen transformatie naar een hotel haalbaar kan zijn.

### **Samenwerking**

Ook op Sloterdijk wordt op verschillende manieren samengewerkt. Er zijn verschillende gebiedsoverstijgende ondernemersverenigingen en op Sloterdijk zelf is een parkmanagement-organisatie actief, die is bestudeerd voor dit onderzoek. Parkmanagement kent een breed scala aan verschijningsvormen; van slapende vereniging tot club die een full-service concept in de meest vergaande zin verzorgt. Het parkmanagement op Sloterdijk bevindt zich hier tussenin. Het takenpakket bestaat vooral uit het leveren van diensten zoals beveiliging en onderhoud op het gebied. Vaak is een parkmanagement-organisatie in het leven geroepen bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein en zijn de zich vestigende bedrijven verplicht tot deelname. In Sloterdijk is deze organisatie echter later (2004) pas opgericht, op wens van de ondernemersvereniging. De deelname bedraagt op dit moment ongeveer 90%, de niet-deelnemende 10% bestaat uit de leegstaande panden van het gebied. Parkmanagement is vaak een vereniging van en voor gebruikers, maar op Sloterdijk nemen ook veel vastgoedeigenaren deel, die het als extra dienst voor hun huurders en als middel tot waardebehoud voor hun pand zien. Ook de gemeente neemt deel, zodat de stichting zelf een vorm van publiek-private samenwerking is. De gekozen juridische vorm is een stichting. Het parkmanagement wordt gefinancierd door jaarlijkse bijdragen van huurders en eigenaren.

Het parkmanagement heeft als samenwerkingsverband alleen meegewerkt aan een gebiedsaanpak op het deelgebied Orlyplein, rondom het station. In gezamenlijk overleg (middels stakeholder-meetings) en met gezamenlijke bijdrage wordt gewerkt aan het verlevendigen van dat gebied. Het projectteam van de gemeente is hier duidelijk de initiator en 'trekker'.

### **Resultaten**

Ondanks de aanpak en transformatie van verschillende panden naar hotels en *extended-stay* appartementen is de leegstand in het gebied niet noemenswaardig gedaald. Anders gezien heeft de aanpak echter wel gezorgd dat het gebied niet nog verder achteruit is gegaan. Zonder aanpak (met alle bijbehorende middelen) was de leegstand waarschijnlijk inmiddels ruim 30% geweest en zou de levendigheid van het gebied niet zijn verbeterd, of misschien zelfs verslechterd. Het imago van het gebied is aanzienlijk verbeterd. Het is niet langer een gebied waar je liever niet komt, maar zelfs de media raadt aan er eens een kijkje te gaan nemen. Ook de geambieerde vooruitgang als bedrijventerrein is behaald. Waar Westpoort vroeger nog niet eens voor nominatie van beste bedrijventerrein in aanmerking zou komen is het binnen vier jaar na het opstellen van het gezamenlijke Actieprogramma gelukt om de prijs te winnen.

Het toevoegen van woningen aan het gebied is nog niet gelukt, ontwikkelaars hebben het tot nu toe te riskant gevonden daartoe als eerste de stap te zetten. Bij de gemeente leeft echter het vertrouwen dat bij dalende vastgoedprijzen en een krappere wordende Amsterdamse

woningmarkt, Sloterdijk vanzelf als overlooptgebied zal gaan dienen. Daarom zijn ook geen drastischere ingrepen gedaan, de problematiek was daarvoor in het perspectief van de hele stad gewoon niet groot genoeg.

### *Vergelijking*

Hoewel het in geen van de cases is gelukt om de kantorenleegstand zelf op te lossen, of aanzienlijk te verminderen, wil dit niet zeggen dat de gebiedsgerichte aanpakken mislukt zijn. De gebiedsgerichte aanpak heeft er namelijk in twee van de cases (Breda en Amsterdam) wel voor gezorgd dat de leegstand niet groter geworden is en ook is het gelukt de bijkomende problematiek zoals verloedering en slecht imago grotendeels te verhelpen. Dit verbeterde imago leidt er wel toe dat vastgoedeigenaren bereid zijn weer in hun pand te investeren (renovatie of transformatie). Een gebiedsaanpak gaat namelijk in alle cases hand in hand met het aanpakken van de objecten.

Bij de beide gebiedscoalities ging de aanpak (tot nu toe) minder ver dan geambieerd, met als gevolg tegenvallende resultaten. Er zijn daar ook twee fasen in de aanpak in de aanpak aan te wijzen, waarbij geen van de coalities de stap naar de tweede fase heeft weten te maken. De eerste fase is de startfase, de tweede betreft het uitvoeren van de ambities. De eerste fase bestaat vooral uit het bundelen van visies op het gebied, het uitspreken van ambities en het verwezenlijken van enkele *quick-wins*. De tweede fase betreft het daadwerkelijk uitvoeren van de ambities, met drastische ingrepen waar vaak aanzienlijk meer geld voor nodig is. Ook deze beperkte aanpak kwam al vrij moeilijk tot stand, waardoor een ingrijpende aanpak vrijwel utopisch lijkt te zijn.

De aanpak in Amsterdam verschilt duidelijk van de andere cases, vooral doordat de opgestelde visie hier wél wordt uitgevoerd, in tegenstelling tot de beide gebiedscoalities. Het feit dat de gemeente Amsterdam een actievere invulling lijkt te geven aan haar faciliterende rol zou een oorzaak kunnen zijn. In alle cases wordt door de gemeenten aangegeven dat hun nieuwe rol een faciliterende is, elke gemeente geeft hier echter een andere invulling aan en allen lijken daarin nog steeds zoekende te zijn.

Ook de vastgoedeigenaren zien hun rol veranderen, de verschillende typen eigenaren gaan hier anders mee om. Er zijn eigenaren aan te wijzen die nog steeds vast lijken te zitten in de oude rol omdat ze niet willen veranderen, maar vaak ook omdat ze niet kunnen veranderen. Het Duitse beleggingsfonds is hiervan een voorbeeld, zij zijn vanwege een veelvoud aan regels niet in staat lid te worden van een stichting of het eigendom van vastgoed te delen met andere partijen. Tevens vormen de huuropbrengsten het rendement van het fonds, waardoor een eventuele bijdrage aan een aanpak uit een marketingbudget moet komen, wat deelname bemoeilijkt.

Toch zijn er ook eigenaren te onderscheiden die zich wel anders willen, of zelfs moeten opstellen. De eigenaren die vanwege langdurige leegstand de bodemprijs hebben betaald zijn vaak sterk geneigd initiatieven te ontplooiën, vaak hebben ze het pand zelfs met dat doel gekocht. Sommige kleinere beleggers die hun vastgoed ver 'onder water hebben staan' zijn bereid bijna alles te doen om weer huurders te krijgen en moeten zich dus wel een andere rol aanmeten.

In alle cases kwam het belang naar voren van de koppeling met de politiek. Als de problematiek van een gebied of de aanpak daar de aandacht van de wethouder of raadsleden

heeft, worden veel dingen makkelijker; ofwel dan wordt meer gefaciliteerd. Dit kan echter lastig zijn omdat er geen electoraat op monofunctionele bedrijventerreinen woont, als de leegstandsproblematiek verder ver van het bed van de kiezer staat valt er weinig te winnen met een politieke inzet op de aanpak van leegstand.

In de praktijk bleek het lastig te zijn de verschillende vormen van samenwerking uit elkaar te houden, omdat de gemeente vaak toch betrokken was doordat het deel uitmaakte van het collectief of participeerde in de parkmanagementstichting.

### *Terugkoppeling*

Na het vergaren van de resultaten kon worden teruggekoppeld naar de theorie. Allereerst op de eigen theorie zoals beschreven in hoofdstuk 2. Er zijn echter ook verschijnselen waargenomen waarvoor teruggekoppeld moest worden op voor dit onderzoek nieuwe theorie.

Sommige netwerk-sturingsmiddelen worden in een aantal cases ingezet, zoals de kantorenloods, het coördineren van de strategieën van de verschillende actoren en het vormen van een gezamenlijke visie op het probleem. Andere middelen echter nog niet, zo wordt in Den Haag door de gemeente verzuimd het vertrouwen te herstellen.

Gemeenten hebben moeite een gebalanceerde invulling te geven aan hun faciliterende rol. Er staan hen vier categorieën sturingsmiddelen ter beschikking, die samen ingezet de faciliterende rol vormen. In de cases bleek dat alle gemeenten hun eigen zwaartepunt legden op hetzij stimuleren of juist reguleren. Het inzetten van allerlei maatregelen zegt echter nog niet zoveel over de faciliterende houding van de gemeente, omdat ook de organisatie en cultuur die aan de houding ten grondslag ligt moet veranderen. In Den Haag leek dit ondanks de inzet van een veelvoud aan middelen nog niet het geval te zijn.

In de drie cases kwam Breda over als vrij nonchalant, door vooral te focussen op het (tot nu toe nog niet gelukte) binnenhalen van subsidies. Uit literatuur blijkt echter dat stedelijke herontwikkeling zonder subsidies erg moeizaam verloopt. Als het de gemeente dus lukt een provinciale of Europese subsidie te verzekeren, kan dit betekenen dat zij de faciliterende rol eigenlijk op een goede manier in heeft weten te vullen.

Zoals eerder gesteld bleek bij nader onderzoek dat men in de cases, die waren geselecteerd op hoe ver ze waren met hun aanpak, faciliteren en samenwerking, aanzienlijk minder vergaand bezig waren dan via onder andere de media naar buiten toe gecommuniceerd. Dit verschijnsel valt te verklaren met 'Media Agenda Setting' uit de 'agenda setting theory'. Doordat de betrokken partijen richting de media een probleem of aanpak als saillant en belangrijk propageren, krijgt het een plaats op de agenda van de media, die vervolgens een (onvolledig) beeld naar buiten brengen.

Voor de deelname aan een gezamenlijke aanpak is er vaak sprake van het free riders probleem met bijbehorend *prisoner's dilemma*. Het zou in het gezamenlijk belang zijn als iedereen zou meewerken aan een aanpak. Het is echter in ieders individuele belang om niet mee te doen. Als er vervolgens toch aangepakt wordt, kan men gratis mee profiteren van de behaalde vorderingen. Dit is lastig te doorbreken, in de literatuur wordt gesproken over het opbouwen van wederzijds vertrouwen als middel hiertegen.

## Conclusies

Een gezamenlijke aanpak waarbij marktpartijen, al dan niet samen met de gemeente, de leegstandsproblematiek op een gemengd bedrijventerrein probeert op te lossen heeft tot nu toe de leegstand op de gebieden niet weten terug te dringen. Wel slaagt men erin met behulp van enkele *quick-wins* de omgevingskwaliteit van het gebied te verbeteren en daarmee ook het imago. Bij gebiedscoalities blijft de aanpak steken in de ambitiefase.

Vijf aspecten blijken cruciaal te zijn voor de samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak:

- **Vertrouwen** tussen de deelnemende partijen is noodzakelijk. Volledige openheid hierbij is een utopie. Belangrijk is dat men uitgaat van de goede wil van elkaar.
- **Plan voor formele aanpak.** De beginfase is informeel van karakter om zo veel mogelijk partijen te bereiken en uiteindelijk aan de aanpak te binden. Om vervolgens het gebied ingrijpender aan te kunnen pakken is wel een zekere vorm van formele organisatie nodig. Dit ontbreekt vaak, waardoor het proces bij overgang van informeel naar formeel vastloopt en ambities niet worden verwezenlijkt.
- **Financiën.** Een heldere financiële planning en het veiligstellen van voldoende fondsen is noodzakelijk. Naast het plan van aanpak voor het gebied moet ook duidelijk zijn hoeveel dit kost, hoeveel geld beschikbaar is en wie wat gaat betalen.
- **Trekker.** Naast een zekere mate van commitment van alle partijen blijkt het nodig te zijn dat per samenwerking ten minste een duidelijke trekker aanwezig is. Een persoon of partij met hart voor de aanpak en/of het gebied.
- **Heldere invulling faciliterende rol door de gemeente.** Zowel gemeenten als vastgoedeigenaren zijn nog steeds op zoek naar hun rol binnen de aanpak van een gebied. Gemeenten geven aan dat zij zich faciliterend opstellen, maar geven daar elk een andere invulling aan. Een faciliterende rol betekent niet een exclusieve inzet van faciliterende sturingsmiddelen en verder een passieve opstelling.

## Aanbevelingen

Uit het onderzoek naar samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak in drie cases bleken vijf aspecten cruciaal te zijn voor een gezamenlijke leegstands aanpak. Aan de hand hiervan zijn ook vijf aanbevelingen te geven.

- **Vertrouwen.** Zorg in de beginfase voor een gedeeld belang,
- **Plan voor formele aanpak.** Breng vooraf in kaart hoe de stap naar een formele aanpak gemaakt gaat worden.
- **Financiën.** Zorg voor een transparante financiële planning;
- **Trekker.** Als een trekker niet voor de hand ligt, wijs dan als gemeente een trekker aan
- **Invulling faciliterende rol.** Faciliteren betekent dingen mogelijk maken, dat bereik je niet met passief achterover leunen. Faciliteren is hard werken. Maak een draaiboek en schep zo van te voren duidelijkheid.

Bij het vormen van een coalitie is het verstandig om slechts een deelgebied aan te pakken en de coalitie dus klein te houden. Dit verhoogt de slagingskans en de slagkracht van de coalitie. Voor gemeenten geldt dat naast het invulling geven aan de faciliterende rol het erg belangrijk is om er voor te waken dat geen situatie van 'dweilen-met-de-kraan-open' ontstaat door het toestaan van ontwikkeling van nieuwbouwkantoren. Geen algehele kantoorbouwstop, maar wel een consequent inzetten van de 'ladder duurzame verstedelijking' is geboden. Voor vastgoedeigenaren geldt dat het zaak is de problematiek en gewenste aanpak van 'hun' gebied op de politieke agenda te krijgen; dit opent deuren die voorheen gesloten bleven.

# Inhoudsopgave

Colofon.....	2
Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
Inhoudsopgave.....	15
Leeswijzer.....	18
1 Inleiding.....	19
1.1 Aanleiding.....	19
1.2 Probleemformulering.....	19
1.2.1 Structurele kantorenleegstand als probleem.....	19
1.2.2 Huidige aanpak.....	20
1.2.3 Verschuivingen in de context.....	21
1.2.4 Kennis.....	21
1.2.5 Probleemstelling.....	21
1.3 Onderzoeksvragen.....	22
1.3.1 Hoofdvraag:.....	22
1.3.2 Deelvragen:.....	22
1.4 Relevantie.....	23
1.4.1 Maatschappelijke relevantie.....	23
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie.....	23
1.4.3 Persoonlijke motivatie.....	23
1.4.4 Eindresultaat en doelgroep.....	24
1.5 Methodologie.....	24
1.6 Methoden.....	25
1.6.1 Literatuurstudie.....	25
1.6.2 Expertinterviews.....	25
1.6.3 Casestudie.....	26
1.6.4 Vragenschema.....	27
2 Bronnenonderzoek en theorie.....	28
2.1 Leegstandsproblematiek.....	28
2.1.1 Gevolgen.....	28
2.1.2 Oorzaken.....	31
2.1.3 Complexiteit problematiek.....	34
2.1.4 Leegstands aanpak.....	34
2.2 Veranderende context: vier ‘shifts’ noodzakelijk.....	38
2.2.1 Naar gebiedsaanpak.....	39
2.2.2 Naar faciliterende rol gemeente.....	43
2.2.3 Naar partnerschap tussen overheid en marktpartijen.....	48
2.2.4 Naar een samenwerkende markt.....	54
2.2.5 Kennis.....	55



3	Empirie.....	57
3.1	Introductie.....	57
3.1.1	Case-selectie .....	57
3.1.2	Deelvragen .....	59
3.2	Binckhorst, Den Haag .....	61
3.2.1	Kenmerken gebied.....	61
3.2.2	Gebiedsaanpak .....	63
3.2.3	Rollen.....	66
3.2.4	Samenwerking.....	69
3.2.5	Resultaten.....	71
3.3	Takkebijsters, Breda.....	72
3.3.1	Kenmerken gebied.....	72
3.3.3	Gebiedsaanpak .....	73
3.3.4	Rollen.....	75
3.3.5	Samenwerking.....	77
3.3.6	Resultaten.....	79
3.4	Sloterdijk, Amsterdam.....	79
3.4.1	Kenmerken gebied.....	80
3.4.3	Gebiedsaanpak .....	81
3.4.4	Rollen.....	83
3.4.5	Samenwerking.....	85
3.4.6	Resultaten.....	87
3.5	Vergelijkende analyse .....	88
3.5.1	Gebiedsaanpak .....	88
3.5.2	Rollen.....	91
3.5.3	Samenwerking.....	98
3.5.4	Samenvattend.....	103
4	Terugkoppeling naar theorie.....	104
4.1	Eigen theorie .....	104
4.2	Nieuwe theorie.....	106
5	Conclusies.....	110
5.1	Gebiedsaanpak.....	111
5.2	Rollen .....	113
5.3	Samenwerking .....	115
6	Aanbevelingen.....	118
6.1	Praktijk.....	118
6.1.1	Vertrouwen.....	118
6.1.2	Plan voor formele aanpak.....	119
6.1.3	Financiën .....	119
6.1.4	Trekker .....	119
6.1.5	Invulling faciliterende rol .....	120
6.1.6	Overig.....	120

6.1.7 Gemeenten.....	121
6.1.8 Vastgoedeigenaren .....	121
6.2 Aanbeveling voor wetenschap.....	122
7 Reflectie .....	124
7.1 Relevantie .....	124
7.2 Methodiek en proces.....	125
7.3 Persoonlijke lessen .....	127
8 Literatuur .....	129
Appendix A: Management Summary.....	134
Appendix B: Aanbevelingen uit de ‘bijvangst’ .....	144

## Leeswijzer

Met behulp van een korte beschrijving van elk hoofdstuk wordt hieronder een overzicht van de structuur gegeven.

### *Inleiding*

In hoofdstuk een is de inleiding op het onderzoek te vinden. Hier wordt de aanleiding tot het onderzoek beschreven, gevolgd door een beschrijving en beknopte analyse van de problematiek. Dit uit zich in de probleemstelling. Hierna worden de geformuleerde onderzoeksvragen beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de maatschappelijke, wetenschappelijke en persoonlijke relevantie van het onderzoek.

Daarna worden de gebruikte methoden omschreven en de selectie van de cases verantwoord.

### *Bronnenonderzoek en theorie*

Hoofdstuk 2 bevat het bronnenonderzoek en de gebruikte theorie. Het bronnenonderzoek bestaat uit een beknopt onderzoek van voorhanden literatuur, aangevuld met extra informatie uit expertinterviews. Eerst wordt ingegaan op de aard, gevolgen en oorzaak van de onderzochte problematiek. Daarna wordt ingegaan op de complexiteit van de voorhanden problematiek. Gevolgd door de verschillende manieren waarop leegstand in Nederland op dit moment wordt aangepakt. Aan den hand van literatuur en theorie wordt beschreven hoe de aanpak van leegstand op terreinen zich op het snijvlak van verschillende verschuivingen bevindt.

### *Empirie*

Het tweede deel van het onderzoek wordt beschreven in hoofdstuk 3. Dit bevat het empirisch onderzoek gedaan aan de hand van een vergelijkende casestudie. Na een korte introductie wordt telkens per case het volgende beschreven: de kenmerken van het gebied en de case en de heersende problematiek. Vervolgens wordt aan de hand van de in hoofdstuk 2 beschreven vier shifts de gebruikte aanpak, de rolverdeling en de samenwerking beschreven en geanalyseerd. Tot slot volgt in dit hoofdstuk een vergelijkende analyse aan de hand van de vier thema's ('shifts').

### *Terugkoppeling*

In dit hoofdstuk worden de waargenomen verschijnselen getoetst aan de theorie. Allereerst aan de theorie zoals die in hoofdstuk 2 is beschreven. Er zijn echter ook verschijnselen waargenomen die niet met de in de literatuurstudie zijn te verklaren. Daarom worden enkele theorieën gebruikt die nieuw zijn voor dit onderzoek om deze verschijnselen aan te toetsen.

### *Conclusies*

In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag beantwoord aan de hand van de beantwoording van de verschillende deelvragen.

### *Aanbevelingen*

Hoofdstuk 6 geeft een aantal aanbevelingen voor zowel praktijk (gemeenten en vastgoedeigenaren en wetenschap.

### *Reflectie*

Het laatste hoofdstuk is gebruikt om te reflecteren op zowel het onderzoeksproces, als ook op het onderzoeksonderwerp. Hoe is de houding nu ten opzichte van het begin van het onderzoek.

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In Nederland staan veel kantoorgebouwen leeg. Veel gebouwen staan al lang leeg. Zo lang dat ze door experts als kansarme gebouwen, of zelfs kansloze gebouwen worden bestempeld. Wat moeten we ermee? Slopen als enige optie is een veelgehoord antwoord. Maar van die gebouwen hebben we er in Nederland heel veel. Zoveel dat we het inmiddels niet meer hebben over her en der een kansloos gebouw, nee er staan hele gebieden mee vol. Met als gevolg dat die gebieden ook als kansarm en kansloos worden aangeduid. Er moet toch iets mogelijk zijn?

## 1.2 Probleemformulering

Ter inleiding is hier een korte beschrijving van het probleem gegeven; in hoofdstuk 2 wordt de problematiek aan de hand van literatuurstudie en expertinterviews verder geanalyseerd.

Een zekere mate van leegstand op de kantorenmarkt is normaal en is zelfs een gewenst verschijnsel. Voor een gezonde marktwerking is frictieleegstand nodig. Dat is kantooruimte die tijdens een overlappende periode leegstaat in verband met verplaatsing van de gebruiker. Ongeveer 4% is hiervoor gewenst (De Jonge in Wessels, 2014; Zuidema, 2010). Door zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve mis-match is landelijk de kantorenleegstand echter inmiddels gestegen tot 16,0% en het eind lijkt nog niet in zicht. Er zijn gemeenten waarin de leegstand meer dan 25% is en er zijn zelfs terreinen waar bijna de helft leegstaat (DTZ Zadelhoff, 2014 en 2015). Dat is veel meer dan voor een goede marktwerking noodzakelijk is en het wordt steeds vaker een probleem. Deze cijfers op zich zijn geen kwantificering van het probleem; maar hoe groter de leegstand is, hoe groter de kans dat het gepaard gaat met problemen. Daar komt bij dat heel veel langdurig leegstaande kantoorpanden zich bevinden op monofunctionele locaties; gebieden om te werken, niet echt geschikt om te wonen (Remøy, 2010).

### 1.2.1 Structurele kantorenleegstand als probleem...

Wiens probleem is het dan eigenlijk? Als het echt een probleem zou zijn, was er dan niet al eens echt iets aan gedaan? Het feit dat kantoorpanden leegstaan op zichzelf is nog niet zo problematisch, het zijn vooral de hieruit voorkomende gevolgen die door de verschillende actoren als probleem worden ervaren. Veel partijen hebben inmiddels aangegeven dat het op grote schaal leegstaan van vastgoed voor hen problematisch is (Schultz van Haegen, 2011 en 2012). Elke partij heeft hiervoor echter weer andere redenen.

#### *...voor gebouweigenaren*

De eigenlijke probleemeigenaren zijn de vastgoedeigenaren, zij zijn letterlijk de eigenaar van de leegstand. Voor hen betekent leegstaand vastgoed inkomstenderving. Ze lopen huur mis, waardoor ze geen of minder rendement kunnen halen uit hun investering. Zeker als het gebouw nog deels verhuurd is, zijn er toch onderhoudskosten aan het gebouw. Overige kosten als verzekeringen en belastingen lopen ook gewoon door (Remøy, 2010). Voor vastgoedeigenaren is het belangrijkste probleem echter dat hoewel het kantoor vaak nog voor de oorspronkelijke waarde in de boeken staat, de daadwerkelijke waarde inmiddels veel lager is. Verder neemt ook de waarde van het overige vastgoed (en de huren) in die gebieden af; de omliggende panden verliezen waarde door onder andere een verslechterd imago van het gebied (Steinmaier, 2010). Grotere (buitenlandse) beleggers zullen het probleem echter vaak

als minder urgent ervaren omdat het slechts een klein deel van hun portefeuille betreft en ze minder goed zicht hebben op de specifieke gebouwen (Buitelaar, 2014)

#### *...voor overheden*

De overheid geeft aan dat leegstand voor hen problematische vormen aanneemt. In de Slotverklaring van de kantorentop in 2010 spreken de vertegenwoordigers van de verschillende overheidslagen uit dat leegstand nadelig is voor ruimtelijke en economische ontwikkeling (Huizinga). De ruimtelijke ontwikkeling lijdt omdat hele gebieden verloederen en een negatief imago bezorgen aan deze gebieden of zelfs hele gemeenten. De economische ontwikkeling wordt benadeeld door een verslechterd vestigingsklimaat en doordat aan de ene kant inkomsten gederfd worden en aan de andere kant kosten stijgen (B. Timmermans, interview, 11 juni 2014).

#### *...voor overige marktpartijen*

Projectontwikkelaars ondervinden ook de negatieve gevolgen, doordat er flink in toekomstige plannen is en wordt geschrapt. De aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse investeerders in het geding (Stroink in KvK, 2013). Van de verschillende marktpartijen ervaren de gebruikers de minste negatieve gevolgen van de kantorenleegstand (M. Arkesteijn, interview, 28 maart 2014) omdat de kantorenmarkt mede hierdoor veranderd is van aanbod-gestuurd naar vraag-gestuurd.

#### *...voor de maatschappij*

Naast een probleem voor de verschillende overheden en marktpartijen is het ook vooral een maatschappelijk probleem (De Jonge in Wessels, 2014). Door een gebrek aan onderhoud en levendigheid worden de leefomgeving en veiligheid in en om deze gebieden aangetast: *“gebouwen worden niet meer onderhouden, dat leidt tot kapotte installaties, graffiti op de muren, ingeslagen ruiten, gras tussen de tegels en zo verder”* (Stroink in KvK, 2013). Deze verloedering en moeilijk te keren neerwaartse ontwikkeling maakt de leegstand een publiek probleem (Remøy, 2010). Waar we als burgers vanwege resulterende overheidskosten ook nog eens allemaal aan meebetalen.

### 1.2.2 Huidige aanpak

Door verschillende partijen wordt leegstand aangepakt. Door onder andere het renoveren, transformeren of zelfs slopen van kantoorpanden wordt door individuele vastgoedeigenaren geprobeerd vierkante meters van de markt te halen. Verder wordt er flink gesneden in de bestaande planvoorraden. Hoewel er steeds meer vierkante meters worden onttrokken, komen er nóg meer vierkante meters overtollig vastgoed bij (Wessels, 2014).

Het probleem is dusdanig geworden dat in 2010 de vertegenwoordigers en koepelorganisaties van verschillende overheden en marktpartijen besloten dat ze samen de schouders onder een oplossing voor dit probleem moesten zetten. Er heeft sinds 2010 een drietal Kantorentops plaatsgevonden waarvan de eindproducten steeds concreter werden; waar eerst alleen een aantal intenties en ambities werd uitgesproken, bevat het Convenant Aanpak Leegstand Kantoren (Schultz Van Haegen, 2012a) wel afspraken. Het zijn echter slechts in beperkte mate echt harde afspraken en van een belangrijk speerpunt, het regionale kantorenfonds, is inmiddels gebleken dat het niet voldoende draagvlak heeft. Op de Kantorentops wordt door alle betrokken experts erkend dat leegstand op objectniveau niet voldoende is en dus op gebiedsniveau moet worden aangepakt. Het enige wat tot nu toe in Nederland enigszins van

de grond is gekomen, is de aanpak van individuele panden. En gezien de leegstand en bijbehorende problematiek nog steeds groeit, is het aannemelijk dat dit niet voldoende is.

### 1.2.3 Verschuivingen in de context.

Uit literatuuronderzoek en expertinterviews komt naar voren dat de aanpak van leegstand moet veranderen wil het effectief zijn bij bestrijding van grootschalige leegstand. Er vinden namelijk verschillende verschuivingen plaats in de context waarbinnen leegstand wordt aangepakt.

Zeker als het gaat om grootschalige kantorenleegstand, kan deze niet op objectniveau worden bestreden, maar zal op gebiedsniveau moeten worden aangepakt (Remøy, 2009; 2010). Het vakgebied van gebiedsontwikkeling zelf is ook in transitie. Zo verschuift de focus van 'greenfield' naar 'brownfield' en van grootschalig naar kleinschalig. Ook de rol die de gemeente speelt bij stedelijke (her)ontwikkelingen ondergaat een verandering (Heurkens *et al.*, 2014; Vulpenhorst, 2009; Wicherson, 2011; De Zwart en Janssen, 2014). De opkomende netwerkmaatschappij zorgt ervoor dat meer, en nieuwe, vormen van samenwerking nodig zijn (Koppenjan & Klijn, 2004).

### 1.2.4 Kennis

Mede doordat het snijvlak van deze verschuivingen nog niet is onderzocht is relevante kennis voor en over een effectieve, gezamenlijke, leegstands-aanpak in de huidige context beperkt beschikbaar, verouderd of ernstig gefragmenteerd (De Zwart en Janssen, 2014).

Het betreft hier onder andere kennis over en inzicht in: de gevolgen van de transitie van zowel de publieke sector als de vastgoedwereld en de uitgangspunten van de andere actoren. Bij de publieke partijen komen daar vaak een gebrek aan expertise van vastgoedkunde in het algemeen en betrouwbare, actuele en kwalitatieve vastgoeddata ten behoeve van het nemen van vastgoedbeslissingen bij. In die sector is er ook een gebrek aan kennis over ervaringen met de inzet van het bestaande instrumentarium (De Zwart en Janssen, 2014).

Het is moeilijk aan te tonen dat het vergaren en creëren van deze kennis op zich ervoor zou zorgen dat de aanpak van leegstand van de grond komt, of hierdoor effectief wordt. Omgekeerd is het echter wel zo dat de afwezigheid van deze kennis een effectieve leegstands-aanpak belemmert.

### 1.2.5 Probleemstelling

Het hierboven geschetste probleem kan beknopt worden verwoord in een praktijkprobleem wat vervolgens vertaald kan worden naar een onderzoeksprobleem.

Het hierboven beschreven probleem kan in de volgende praktijkprobleemstelling worden samengevat:

*“In een veranderende context met groeiende leegstand en een veranderende relatie tussen overheid en marktpartijen, komt de gezamenlijke aanpak van leegstand op gebiedsniveau, waarbij gemeente en vastgoedeigenaren samenwerken, vaak nog niet van de grond.”*

Dit kan worden vertaald naar het volgende kennisprobleem:

*“Er is weinig kennis beschikbaar over een effectieve gezamenlijke aanpak van kantorenleegstand op gebiedsniveau.”*

### 1.3 Onderzoeksvragen

Om een bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van dit onderzoeksprobleem zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld. Een hoofdvraag en deelvragen die middels dit onderzoek beantwoord worden.

#### 1.3.1 Hoofdvraag:

*“Welke aspecten van publieke en/of private samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak dragen bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek in gemengde bedrijventerreinen?”*

#### 1.3.2 Deelvragen:

De verschillende deelvragen volgen uit de beschreven vier ‘shifts’. Gezamenlijk maken ze het mogelijk de hoofdvraag te beantwoorden en een oplossing(srichting) aan te geven voor de probleemstelling.

##### *Van object naar gebied:*

De monofunctionele gebieden zullen op gebiedsniveau moeten worden aangepakt.

- Hoe draagt een gebiedsgerichte aanpak bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek?
  - Waarin verschilt een gebiedsgerichte aanpak van een objectgerichte aanpak?

##### *Van initiërend naar faciliterend:*

Zowel de gemeente als de vastgoedeigenaren zien hun rol veranderen.

- Welke gevolgen hebben de veranderende rollen van de gemeente en de vastgoedeigenaren voor het gebiedsgericht aanpakken van leegstand?

##### *Van hiërarchie naar partnerschap:*

De huidige netwerk-samenleving vraagt om een andere manier van omgaan met onzekerheid.

- Welke elementen van netwerk-sturing dragen bij aan het succes van de leegstands-aanpak voor een gebied?
  - Wat zijn succesfactoren en belemmeringen voor een samenwerking tussen gemeente en vastgoedeigenaren bij gebiedsontwikkeling?

##### *Van gescheiden naar gezamenlijk:*

Voor een gebiedsgerichte aanpak is het noodzakelijk dat de eigenaren samenwerken.

- Welke vormen van privaat-private samenwerking zijn er bij een gebiedsgerichte leegstands-aanpak?

- Wat zijn de sterke- en zwakke punten van de verschillende vormen??
- Hoe kan samenwerking tussen de verschillende kantooreigenaren op een bedrijventerrein worden bewerkstelligd?

## 1.4 Relevantie

De relevantie van dit onderzoek valt uiteen in een maatschappelijke relevantie, een wetenschappelijke relevantie en een persoonlijke motivatie.

### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Zoals beschreven in §1.2.1, is de structurele leegstand van kantoorgebouwen (geconcentreerd op monofunctionele werkterreinen) om meerdere redenen een maatschappelijk probleem geworden. Aangezien de aanpak tot nu toe nog steeds niet goed van de grond is gekomen, zou het verschaffen van inzicht in mogelijkheden voor een gezamenlijke aanpak zeker een maatschappelijk belang hebben. Omdat het een (kleine) bijdrage aan een verhoogde slagingskans van toekomstige leegstands aanpak kan bieden.

### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Op het vlak van kantorentransformatie en leegstands aanpak is, vooral op onze universiteit, al veel onderzoek gedaan. Ook de vier 'shifts' (zie §1.1.3.) zijn ieder op zichzelf al wel onderzocht. Waar deze samenkomen op het gebied van een gezamenlijke leegstands aanpak door gemeente en vastgoedeigenaren is bij mijn weten nog niet onderzocht. Er is vooral een kennisgat waar het gaat om een effectieve gebiedsgerichte leegstands aanpak. Dit onderzoek zal bijdragen aan het dichten van dat kennisgat.

Er worden, juist omdat leegstand als maatschappelijk probleem zoveel mensen raakt, veel oplossingen geopperd, die niet goed onderzocht en/of onderbouwd zijn. Daarom is het belangrijk ook op dit deel een wetenschappelijke bijdrage te leveren.

Zeker gezien het een onderzoek naar herontwikkeling van een specifieke gebiedssoort betreft, kan dit onderzoek ook een toevoeging zijn op het vakgebied van Urban Development Management.

De onderzoeken waar nauw bij aangesloten is zijn Van Velzen, 2013 (Gebiedsgenerator); Rodenhuis, 2012 (Sturen op transformatie); Kops, 2014 (Overheidsbeleid bij leegstand van kantoren) en Noorda, 2014 (Typische kantoorlocaties).

### 1.4.3 Persoonlijke motivatie

Op 12 jarige leeftijd, wist ik zeker dat ik architect zou worden. De studiekeuze viel dan ook op Bouwkunde aan de TU Delft. Gedurende de eerste jaren werd het echter duidelijk dat mijn interesse en talenten niet zozeer op het vlak van architectuur lagen, maar meer in het gebied van de bouw en vastgoed in het algemeen; meer op managementniveau.

Duurzaamheidsvraagstukken hebben altijd mijn interesse gehad. Waar ik eerst echter de oplossing zocht in ingewikkelde technische systemen, zag ik later in dat simpelweg een nuchtere visie vaak een grotere impact kan hebben. Zo heeft het (deels) kunnen voorkomen van grootschalige sloop van 'kansloze' kantoorgebouwen een grotere impact dan het toepassen van her en der een zonnepaneel of warmte-koude-opslag.

Daarvandaan ben ik in het afstudeerlab DCM terecht gekomen om te kijken naar kansen voor kansloos geachte kantoorgebieden. Door omstandigheden pakte dat niet goed uit, maar het



onderwerp vastgoedleegstand had me dusdanig te pakken dat ook dat weer het thema is waarmee ik bij UAD een herstart heb gemaakt.

Als aankomend ingenieur houd ik me graag bezig met het oplossen van problemen. Een voormalige werkgever gaf me het volgende motto mee: 'Gaat niet; kennen we niet!'. Dat is een visie die ik deel, ook voor problemen en oplossingen in de vastgoedwereld. Dat een effectieve aanpak voor grootschalige leegstand na jaren nog steeds niet van de grond is gekomen, wil niet zeggen dat het dus niet op te lossen is. Daarom weet ik zeker dat ik een klein steentje kan bijdragen aan het stapsgewijs oplossen van dit probleem.

In de toekomst zie ik mezelf in eerste instantie bezighouden met (deel)oplossingen voor leegstandsproblemen. Het is een thema geworden waar ik redelijk in thuis ben en ik heb het gevoel dat ik op dit vlak mijn bijdrage kan leveren in de praktijk. Verder vind ik de vastgoedwereld in de breedte zo interessant dat er, ook als leegstand ooit geen probleem meer is, wel weer een probleem zal zijn om op te lossen.

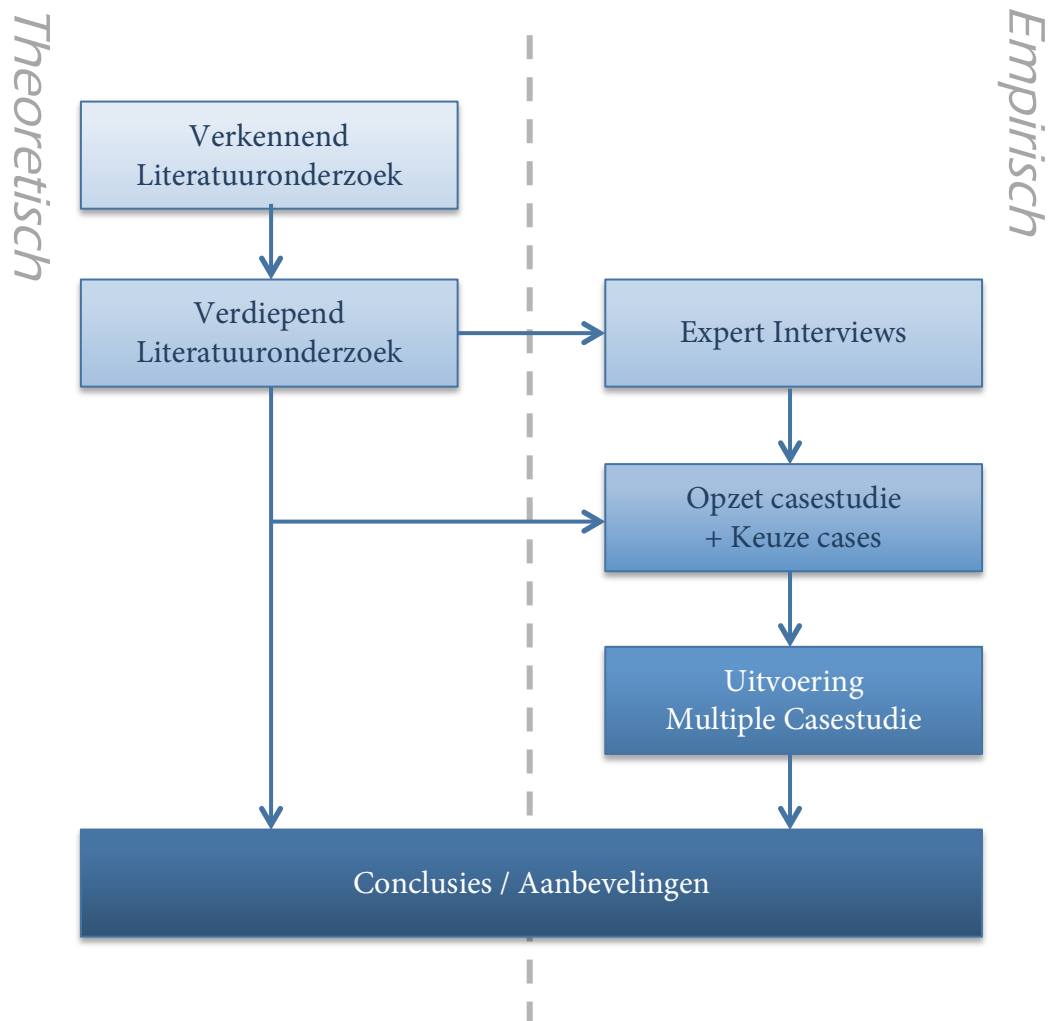
#### 1.4.4 Eindresultaat en doelgroep

Het eindresultaat van dit onderzoek is een rapportage waarin de het onderzoek en de uitkomsten beschreven worden.

### 1.5 Methodologie

Het onderzoek bestaat uit een theoretisch en een empirisch deel, die in de laatste fase samen komt in de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit zowel het theoretische als empirische deel.

In de eerste fase is het onderzoeksveld verkend met behulp van een verkennende literatuurstudie. Hierna is middels een verdiepende literatuurstudie het probleemveld verder ingeperkt en afgebakend. Tijdens deze verdiepende literatuurstudie bleek dat er niet voldoende kennis en theorie beschikbaar was om deze (praktijk)problematiek scherp te kunnen formuleren. Daarom zijn extra expertinterviews ingelast, met experts van alle verschillende relevante actoren in een typische case. Op basis van de resultaten van de literatuurstudie en de expertinterviews is de casestudie opgezet en zijn de te onderzoeken cases geselecteerd. Daarna worden de verschillende cases onderzocht en met elkaar vergeleken. Aan de hand van de resultaten wordt een model met voorwaarden en factoren voor een gebiedsgerichte leegstandsaanpak op gemengde bedrijventerreinen opgezet voor eigenaren en gemeenten. Indien mogelijk zal het model gevalideerd worden in een testronde. Daarna zal het model samen met de voornaamste conclusies en aanbevelingen worden gebundeld in een brochure voor deze partijen.



## 1.6 Methoden

Het theoretische deel van het onderzoek bestaat uit een verkennende en een verdiepende literatuurstudie. Het empirische deel bestaat in de eerste fase uit verkennende expertinterviews. Bij de uitvoering van het onderzoek bestaat het empirische deel uit een vergelijkende multiple-case-studie.

### 1.6.1 Literatuurstudie

Om een goed beeld te krijgen van de achtergrond van de problematiek is begonnen met een verkennende literatuurstudie. Ten behoeve van het opzetten van de casestudie en het theoretisch raamwerk vindt een verdiepende literatuurstudie plaats.

### 1.6.2 Expertinterviews

Literatuur rond dit onderwerp is slechts beperkt voorhanden en daarin wordt de problematiek onvoldoende vanuit de verschillende actoren en hun interactie beschreven. Om beter grip te kunnen krijgen op de problematiek en deze scherper te kunnen formuleren was het daarom nodig experts vanuit de verschillende actoren te interviewen.

De keuze voor de geïnterviewde experts is gemaakt op basis van hun betrokkenheid bij een gebiedsgerichte aanpak, hun werkzaamheid bij verschillende actoren en hun verschillende

expertises. Bijkomend zijn deze experts uitgekozen op hun betrokkenheid bij diverse verschillende potentiële cases, zodat dit gelegde contact toegang kan bieden tot overige actoren van potentiële cases voor de multiple-casestudie.

### 1.6.3 Casestudie

Bij de casestudie worden verschillende cases eerst in de diepte onderzocht met behulp van diepte interviews met de betrokken actoren. Verder wordt via deze actoren relevante documentatie met betrekking tot juridische, financiële en organisatorische aspecten van de aanpak verzameld. Daarna zullen de verschillende cases met elkaar worden vergeleken. Om voldoende diepgang per case te verkrijgen wordt de hoeveelheid te onderzoeken en vergelijken cases tot 3 beperkt.

De cases zullen worden onderzocht op de verschillende vormen van samenwerking (zowel publiek-privaat als privaat-privaat), de verschillende rollen die de gemeente en vastgoedeigenaar daarbij hebben, gezamenlijke strategieën en de bijbehorende succesfactoren en belemmeringen.

## 1.6.4 Vragenschema

### Hoofdvraag:

“Welke aspecten van publieke en/of private samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak dragen bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek?”

#### Deelvraag 1:

Hoe draagt een gebiedsgerichte aanpak bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek?

#### Subvraag 1:

Waarin verschilt een gebiedsgerichte aanpak van een objectgerichte aanpak?

#### Onderliggend:

- Wat is object- en gebiedsgerichte aanpak?
- Resultaat gebiedsaanpak?
- Voor- en nadelen gebiedsgerichte aanpak?

#### Interview:

- Welke actie werd ondernomen toen leegstand problematisch werd op dit terrein? Object? Gebied?
- Waarom is er uiteindelijk gekozen dit terrein gebiedsgericht aan te pakken?
- Uit welke maatregelen bestond het gebiedsgerichte van de aanpak? Verschil met object?
- Wat zijn tot nu toe de resultaten van de gebiedsgerichte aanpak? Is een meerwaarde gebleken t.o.v. objectaanpak?
- Nadelen?

#### Deelvraag 2:

Welke gevolgen hebben de veranderde rollen van de gemeente en de vastgoedeigenaren voor het gebiedsgericht aanpakken van leegstand?

#### Onderliggend:

**Gemeente:**

- Wat is rol nu?
- Wat was rol (voor crisis)?
- Voor- en nadelen nieuwe rol voor leegstandsaanpak?

**Vastgoedeigenaar:**

- Wat is rol nu?
- Wat was rol (voor crisis)?
- Voor- en nadelen nieuwe rol voor leegstandsaanpak?

#### Interview:

**Gemeente:**

- Wat is rol nu?
- Wat was rol (voor crisis)?
- Voor- en nadelen nieuwe rol voor leegstandsaanpak?

**Vastgoedeigenaar:**

- Wat is rol nu?
- Wat was rol (voor crisis)?
- Welke gevolgen heeft veranderen van rollen voor gebiedsgericht aanpakken leegstand? Of herontwikkelen van gebieden in algemeen?

#### Deelvraag 3:

Welke elementen van netwerk-samenwerking dragen bij aan het succes van de leegstandsaanpak voor een gebied?

#### Subvraag 3:

Wat zijn succesfactoren en belemmeringen voor een samenwerking tussen gemeente en vastgoedeigenaren bij gebiedsontwikkeling?

#### Onderliggend:

- Wat is netwerksamenwerking? (Lit.)
- Welke elementen van netwerk-samenwerking kunnen relevant zijn voor een gebiedsgerichte leegstandsaanpak? (Lit.)
- Welke elementen van netwerk-samenwerking zijn in deze case toegepast? Bewust?
- Wat zijn de resultaten van de ingezette elementen van netwerk-samenwerking?

#### Interview:

- Op welke manieren is samengewerkt tussen publieke- en private partijen? Hoe is er niet samengewerkt? Bewust?
- Wat was het resultaat van deze ‘samenwerkingsacties’?
- Heeft de publiek-private samenwerking vanuit uw positie geleid tot meerwaarde? Waaruit blijkt dat?
- Welke zaken bleken belangrijk voor het succes van de samenwerking?
- Hoe zou u de samenwerking beoordelen vanuit uw positie? Cijfer? [Onderdelen...]

#### Deelvraag 4:

Welke vormen van privaatsamenwerking zijn er bij een gebiedsgerichte leegstandsaanpak?

#### Subvraag 4:

Wat zijn de sterke en zwakke punten van de verschillende vormen?

#### Subvraag 4:

Wat is er nodig om tot de verschillende samenwerkingsvormen te komen.

#### Onderliggend:

- Welke vormen van privaatsamenwerking zijn er?
- Hoe zijn deze in te delen van minst- tot meest vergaand?
- Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende vormen van samenwerken?
- Hoe kan deze samenwerking tot stand komen? Initiatief?

#### Interview:

- Op welke manieren is er samengewerkt tussen de private partijen onderling? Hoe is er niet samengewerkt? Bewust?
- Hoe is de samenwerking georganiseerd (juridisch, organisatorisch en financieel)?
- Waarom is er op die manier samengewerkt en waarom niet op andere manieren? Voor en nadelen vanuit positie.
- Resultaten van de privaatsamenwerking?
- Hoe is de samenwerking tot stand gekomen? Initiatief?

## 2 Bronnenonderzoek en theorie

### 2.1 Leegstandsproblematiek

In deze paragraaf zal de in hoofdstuk 1 geïntroduceerde problematiek verder worden geanalyseerd; in welke context speelt leegstands-aanpak zich af? Om inzicht te krijgen welke redenen de verschillende actoren hebben om mee te werken aan een leegstands-aanpak en wat hun doelen zijn, zullen eerst de gevolgen van leegstand voor de actoren in kaart worden gebracht. Vervolgens zal de oorzaak van de leegstandsproblematiek kort worden belicht, om strategieën en doelen daaraan te kunnen spiegelen. Daarna wordt de complexiteit van de problematiek en bijbehorende aanpak beschreven. Daarop volgend de huidige aanpak op zowel objectniveau als gebiedsniveau en een onderzoek naar welke rol (het gebrek aan) kennis speelt.

#### 2.1.1 Gevolgen

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 is leegstaand vastgoed een probleem van toenemende omvang in Nederland. Veel woningen, religieus vastgoed en winkels zijn ongebruikt (Silvester, 2014a). Vooral ook de kantorenmarkt kent veel leegstand, waar inmiddels bijna 16% leegstaat, waarvan een groot deel structureel, wat wil zeggen: langer dan drie jaar (DTZ, 2014). In 2010 werd door Remøy becijferd dat 70% van de kantoorpanden die structureel leegstaan op monofunctionele gebieden staan. Gebieden om te werken, niet zozeer om te wonen; voorzieningen en openbaar vervoer ontbreken en de openbare ruimte is vaak onaantrekkelijk of zelfs onveilig.

Bovenop deze cijfers komt nog de verborgen leegstand; dat is kantoorruimte die leegstaat, maar niet wordt aangeboden op de markt. Een recent onderzoek van AOS Studley heeft deze vorm van leegstand becijferd op ruim 4 miljoen m<sup>2</sup>, waardoor de hoeveelheid ongebruikte kantoorruimte ruim een kwart van de totale voorraad blijkt te zijn (2014).

Niet alle leegstand is problematisch, een zekere mate van frictieleegstand is zelfs gewenst. Maar aangezien voor het faciliteren van verhuisbewegingen ook het verborgen deel van leegstand volstaat, is er sprake van een enorm overschot; wat alleen maar groter dreigt te worden. Zeker de grootschalige structurele leegstand van kantoren begint langzaam een maatschappelijk probleem te vormen (Buitelaar, 2014a). Al de verschillende betrokken actoren ervaren hun eigen problemen als gevolg van leegstaande kantoren.

Zonder volledigheid te pretenderen, volgt hier een weergave van de verschillende problemen die actoren ondervinden als gevolg van (grootschalige) kantorenleegstand:

#### *Gebouweigenaren*

Leegstand is in eerste instantie een probleem voor de gebouweigenaren; het betekent dat ze inkomsten (huur) mislopen. Hierdoor kunnen ze geen of minder rendement halen uit hun investering. Zeker als het gebouw nog deels verhuurd is, heeft de eigenaar toch onderhoudskosten aan het gebouw. Hoewel het gebouw vaak nog voor de oorspronkelijke waarde in de boeken staat, is de daadwerkelijke waarde inmiddels veel lager; de restwaarde is flink verminderd. Verder neemt ook de waarde en de huren van het overige vastgoed in die gebieden af; de omliggende panden verliezen waarde door onder andere een verslechterd imago van het gebied. Dus ook voor eigenaren die wellicht helemaal geen leegstand in de portefeuille hebben kan grootschalige leegstand problematisch zijn (Koppels et al., 2011).

Grotere (buitenlandse) beleggers zullen het probleem echter als minder urgent ervaren omdat het slechts een klein deel van hun portefeuille betreft en ze minder goed zicht hebben op de specifieke gebouwen (Buitelaar, 2014). Met name Duitse beleggers zijn verplicht hun portefeuille op verschillende manieren te spreiden. Dat is dus een spreiding over verschillende vormen van kapitaal, verschillende vormen van vastgoed, maar ook een spreiding over verschillende landen. Voor sommige beleggers moet een bepaald deel dus geïnvesteerd worden in Nederlandse kantoorgebouwen. Dit vormt een belemmering voor het afwaarderen of afstoten van panden door deze beleggers, omdat ze dan verplicht hun portefeuille weer op een andere manier moeten aanvullen (Louw, interview, 28 mei 2014).

De wetenschappelijke consensus is dat de vastgoedeigenaren ook probleemeigenaar zijn van leegstand. Zij hebben risicodragend geïnvesteerd en zullen daarom ook het initiatief moeten nemen voor een oplossing. Een grondige oplossing die uitgaat van de eigenaren zou moeten bestaan uit onder andere afwaardering, aangepaste huurprijzen, herstructurering van de voorraad, transformatie en sloop (De Zwart en Janssen, 2014).

### *Overheden*

De overheid geeft aan dat leegstand voor hen problematische vormen aanneemt. De negatieve omgevingseffecten (op het vlak van de economie, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit) worden door de overheid vaak onderkend, maar voor daadwerkelijk ingrijpen ontbreekt vaak draagvlak (De Zwart en Janssen, 2014). In de Slotverklaring van de kantorentop in 2010 spreken de vertegenwoordigers van de verschillende overheidslagen uit dat leegstand nadelig is voor ruimtelijke en economische ontwikkeling (Huizinga). Nadelig voor de ruimtelijke ontwikkeling omdat hele gebieden verloederen en een negatief imago krijgen; of zelfs de gemeente een negatief imago bezorgen. Ook zorgt het ervoor dat sommige ambities uit langetermijnvisies en structuurplannen niet gerealiseerd kunnen worden. Voor economische ontwikkeling is het noodzakelijk dat je ‘menselijk kapitaal’ aan je gemeente weet te binden, wat erg lastig is met een negatief imago (Gadet & Van Zanen, 2012).

De leegstand van kantoren zorgt ervoor dat overheidsinkomsten gederfd worden, bijvoorbeeld het gebruikersdeel van de OZB en een daling van erfpachtinkomsten.

Door deze misgelopen inkomsten, bezuinigingen en een lage bezettingsgraad wordt er door de gemeenten vaak bezuinigd op het onderhoud van de openbare ruimte op deze terreinen. Dit werkt weer in de hand dat kantorenterreinen verloederen met als gevolg dat het lokale vestigingsklimaat verslechtert. Het gevolg zou kunnen zijn dat nog meer bedrijven vertrekken, waardoor het geheel in een vicieuze cirkel terecht komt; een neerwaartse spiraal. Deze verloedering maakt van de leegstand een publiek- of maatschappelijk probleem (zie §3.2.4.), daarmee ook een probleem voor de verantwoordelijke overheidslaag: de gemeente.

Waar de gemeente het probleem van de gevolgen van leegstand dus duidelijk ervaart, kan het voor de hen soms frustrerend zijn dat ze geen instrumenten hebben om de vastgoedeigenaren te dwingen tot actie.

### *Overige marktpartijen*

Van de overige marktpartijen ervaren met name de projectontwikkelaars ook de negatieve gevolgen van de grootschalige kantorenleegstand; er is inmiddels flink in toekomstige plannen geschrapt. De aantrekkelijkheid van Nederland voor buitenlandse investeerders in het geding (Stroink in KvK, 2013). De gebruikers ervaren van de verschillende marktpartijen

de minste negatieve gevolgen van de kantorenleegstand (Arkesteijn, interview 2014) omdat de kantorenmarkt mede hierdoor veranderd is van aanbod-gestuurd naar vraag-gestuurd. Op veel locaties dalen de huurprijzen, kunnen gebruikers meer eisen stellen en zijn er veel gunstige incentives te verkrijgen.

### *De maatschappij*

Naast een probleem voor de verschillende overheden en marktpartijen is het ook vooral een maatschappelijk probleem (De Jonge in Wessels, 2014). De verschillende overheden formuleren het in de Slotverklaring van de Kantorentop als verspilling van ruimte en kapitaal (Huizinga, 2010). Ruimte (die schaars is in Nederland) wordt verspild omdat deze gebouwen ruimte in beslag nemen, die door niemand gebruikt worden (Eichholtz in KvK, 2013). Kapitaal wordt verspild omdat de beleggingen, met onder andere pensioengelden, in dit vastgoed behoorlijk in waarde verminderen. De dekkingsgraad van pensioenen komt daardoor onder druk te staan en het tast zelfs de stabiliteit van ons economische systeem aan (Wessels, 2014).

In het verleden waren gronduitgiften een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Vaak werden hieruit sociale voorzieningen als brede scholen en sportvelden betaald. Door hoge leegstand en druk van buitenaf stokt de uitgifte en droogt deze inkomstenbron op. Samen met macro-economische ontwikkelingen zorgt dit ervoor dat er bezuinigd wordt op onder andere onderhoud van de Openbare Ruimte en niet alleen in de gebieden met leegstand, maar in de hele gemeente. Op langere termijn zou dit zelfs tot hogere lasten voor de inwoners kunnen leiden.

Door een gebrek aan onderhoud en levendigheid worden de leefomgeving en veiligheid in en om deze gebieden aangetast.

*“Gebouwen worden niet meer onderhouden. Dat leidt tot kapotte installaties, graffiti op de muren, ingeslagen ruiten, gras tussen de tegels en zo verder”.*  
- Stroink (in KvK, 2013)

Deze verloedering maakt de leegstand een publiek probleem. Waar we vanwege resulterende overheidskosten ook nog eens allemaal aan meebetalen.

### *Tussentijdse conclusies*

De hierboven genoemde problemen voor de verschillende partijen kunnen worden ingedeeld in vier verschillende categorieën: financieel, ruimtelijk, kwalitatief en immaterieel. Waarvan voor de gebouweigenaren de financiële vaak zwaar zullen wegen en voor de gemeenten vaak de ruimtelijke en kwalitatieve.

Als de verschillende actoren en problemen in een schema worden geplaatst, is deze op te delen in een marktkant en een overheidskant. De marktkant van de actoren is op te delen in eigenaren, projectontwikkelaars en gebruikers/huurders. De overheidskant kent: gemeente, provincie en rijk. Tot slot is er nog de categorie maatschappij, die niet in te delen valt onder markt of overheid, hoewel het oplossen van maatschappelijke problemen wel deels onder de verantwoordelijkheid van de overheid valt. De huidige tendens is dat de overheid pas problemen moet oplossen als de markt of samenleving het niet voor elkaar krijgt.

De gemeente speelt in deze problematiek een bijzondere rol: aan de ene kant is het medeveroorzaker en ‘-instandhouder’ van het probleem, aan de andere kant is ze een overheid waarvan verwacht wordt dat het de publieke belangen bewaakt. Het geheel valt op de volgende schematische manier weer te geven:

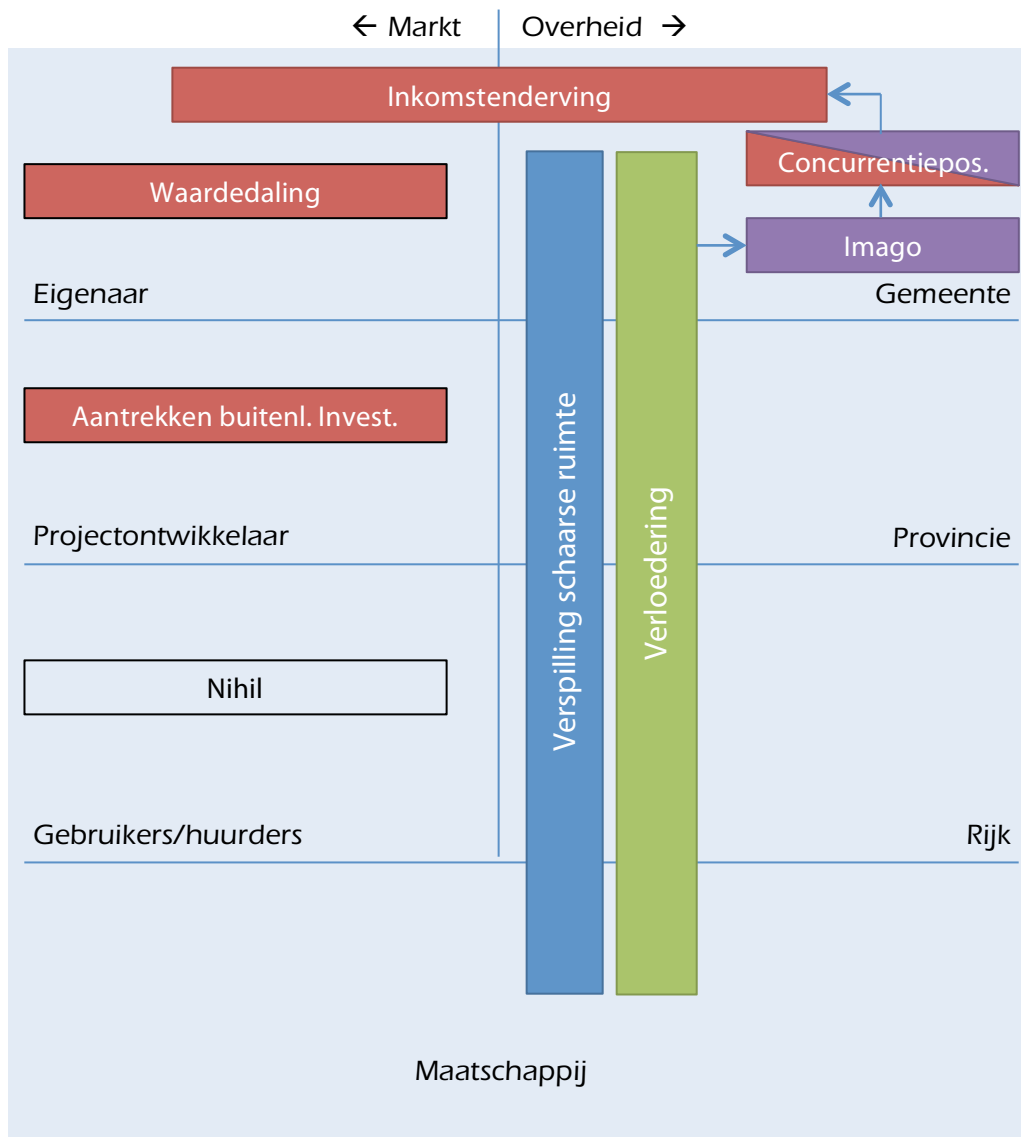


Figure 3: schematische weergave actoren-problemen (bron: eigen illustratie).

### 2.1.2 Oorzaken

Om bij een aanpak het probleem grondig aan te kunnen pakken en niet slechts aan symptoombestrijding te doen, is het nodig inzicht te hebben in de oorzaken van het probleem. Hiernaar is al veel onderzoek gedaan (o.a. Remøy, 2010a; Janssen-Jansen, 2010 en EIB, 2010) en voor dit onderzoek zal dan ook worden volstaan met een beknopte weergave van de oorzaken, zonder daarbij volledig te kunnen zijn. De oorzaken zijn in te delen in oorzaken aan de vraagkant en oorzaken aan de aanbodkant. Aan de aanbodkant zijn de volgende oorzaken aan te wijzen.



### *Varkenscyclus'*

Vanwege conjunctuurbewegingen en de vertraagde reactie daarop ontstaat een cyclus waar bij overschot en krapte op de markt elkaar afwisselen, ook wel de varkenscyclus genoemd. Bij het ontwikkelen van kantoren (zowel als bij het fokken van varkens) komt het aanbod een zekere periode achter de vraag aan. Daardoor is het aanbod nog een tijd krap nadat de vraag is gestegen en ruim nog nadat de vraag is teruggelopen. Deze cyclus is duidelijk zichtbaar in de geschiedenis en ontwikkelaars speculeerden hierop. Na circa 2001 daalde de vraag echter om nooit meer terug te keren naar het oude niveau, hoewel het daar met het aanbod wel op werd gespeculeerd. Gevolg is een ruim overaanbod (EIB, 2010).

### *Hoge waardering*

Veel (leegstaande) kantoorpanden zijn minder waard dan waarvoor ze in de boeken staan en zouden dus moeten worden afgewaardeerd. Dit gebeurt echter nog niet voldoende; omdat de gebruikelijke taxatiepraktijk onvoldoende transparant is, ook worden afwaarderingen vanwege kortetermijnbelangen uitgesteld en wordt permanent gewacht op de huurder die nog wel een goede prijs betaalt (Steinmaier, 2010). Hoge waarderingen van kantoorvastgoed belemmeren de mate waarin dit vastgoed kan worden getransformeerd naar een andere functie, zoals wonen (Buitelaar, 2013). Ruimte die in de praktijk niet transformeerbaar is, zorgt ervoor dat leegstand niet afneemt.

### *Niet-transparante markt*

Er zijn verschillende oorzaken die ertoe geleid hebben dat de vastgoedmarkt in het algemeen, en de kantorenmarkt in het bijzonder, niet-transparant is. Onder andere de frequentie van taxatie en huurincentives om toekomstige taxaties niet negatief te beïnvloeden zijn hier debet aan.

### *Onderschatte risico's*

Omdat de risico's van het blijven ontwikkelen van kantoorlocaties moeilijk in te schatten waren, er sprake was van een zeker wensdenken, beslissingen werden gebaseerd op de economische situatie uit het verleden, de daadwerkelijke eindgebruiker lang buiten beeld bleef en vrijwel altijd uitgegaan werd van het meest gunstige scenario zijn de risico's hiervan onderschat. De crisis heeft laten zien dat deze risico's onvoldoende waren ingecalculleerd. Hierdoor bleef men kantoren ontwikkelen op *greenfield*-locaties, om zo te concurreren op bedrijvigheid en werkgelegenheid en om de grondexploitatie sluitend te krijgen. Dat dit een risico vormde voor bestaande locaties werd onvoldoende onderkend (Steinmaier, 2010).

Gaten in exploitatie werden gezien als te dichten gaten en niet als signaal van gebrek aan marktvrage. Uit onderzoek van ASRE en het PBL blijkt dat (1) men te lang heeft gebouwd zonder te kijken of er wel een vraag is; dat (2) financiële tekorten te weinig werden gezien als een indicator van een gebrek aan vraag, en dat (3) er sprake was van een consequente onderschatting van risico's door ontwikkelaars, beleggers en gemeenten (Buitelaar, 2013).

### *Perverse prikkels*

Tot de crisis waren op de vastgoedmarkt prikkels aanwezig om te investeren in nieuw (kantoor)vastgoed op een manier die niet zozeer aansluit bij de ruimtebehoefte op de markt. Het door blijven ontwikkelen van nieuwe locaties betekende ruime inkomsten voor de gemeente, waardoor deze met een dubbele pet op beslissingen nam over de ruimtelijke ordening. Daarbij komt dat op de kantorenmarkt een ruimhartig ruimtelijk beleid werd gevoerd, vergeleken met de woning- of winkelmarkt.

Commercieel vastgoed was vaak de kostendrager voor minder rendabele functies binnen gebiedsontwikkeling, waardoor de prikkel aanwezig was de nieuwe kantoorontwikkelingen toe te staan om de exploitatie sluitend te krijgen, terwijl de er in de markt eigenlijk niet veel vraag was (Buitelaar, 2013).

Bij het ontwikkelen van gebieden bekleedde de gemeente vaak een 'dubbelrol'. Aan de ene kant is ze de hoeder van kwaliteit van de ruimte, aan de andere kant heeft ze zich als risicodragend ontwikkelaar opgesteld. Deze situatie bracht perverse prikkels met zich mee om grond uit te geven, op momenten dat wellicht beter terughoudendheid geboden was geweest. Verder beconcurreren gemeenten elkaar in plaats van samen bedrijventerreinbeleid te voeren. Gemeenten hebben direct belang bij snelle uitgifte grond. Hierdoor is de kans op leegstand groot en de kans op kwaliteit van de bedrijventerreinen gering. (Blauwe Kamer, 2006, nr. 3 Peter Paul Witsen).

### *Crisis*

Waar het gaat over vastgoedontwikkeling en de vastgoedmarkt, is de economische crisis niet zozeer het probleem, maar heeft de crisis gebreken in de historisch gegroeide praktijk blootgelegd (Janssen, 2012). Het systeem van formele en informele spelregels blijkt voor een groot deel debet aan de leegstand te zijn. Bij formele spelregels gaat het om de restricties (of het gebrek hieraan) vanuit de ruimtelijke ordening, om fiscale regels en om regels bij kredietverstrekking. De informele regels zijn onder andere de manier van vastgoedwaardering, het gebruik van huurincentives en de omgang met risico's.

Natuurlijk heeft de aanhoudende economische crisis wel een negatieve invloed op de vraag naar kantoorruimte; vanwege stagnering, inkrimping en faillissement is er minder vraag dan voorheen. Overige oorzaken aan de vraagkant zijn:

### *Maatschappelijke en demografische trends*

Er zijn verschillende maatschappelijke en demografische trends aan te wijzen die ervoor zorgen dat de kantorenleegstand niet kleiner wordt en waarschijnlijk voorlopig zelfs nog zal blijven groeien. Enkele van deze trends zijn een kleiner wordende beroepsbevolking, een afnemende bevolkingsgroei en door telecommunicatie mogelijk gemaakte nieuwe vormen van werken (HNW) (Buitelaar, 2013).

### *Efficiënter ruimtegebruik*

Een belangrijke reden voor een steeds afnemende vraag is efficiënter ruimtegebruik door o.a. HNW (Lokhorst, Remøy & Koppels, 2013). Hierdoor zijn per kantoorwerknemer minder vierkante meters nodig. Bij de vernieuwing van een huurcontract of een verhuizing wordt door de gebruiker dus minder ruimte gehuurd.

Het is goed om bij mogelijke oplossingsrichtingen deze oorzaken van de problematiek te overwegen. Als er bijvoorbeeld steeds ondoordacht nieuwe kantoren bij worden gebouwd, zal steeds meer vastgoed aan de markt onttrokken moeten worden. Dit aangezien het (mede op basis van hierboven beschreven trends) op dit moment niet aannemelijk is dat de vraag op afzienbare termijn weer zal groeien. Verder moet de gemeente ervan doordrongen zijn dat de uitgifte van nieuwe gronden om verliezen af te dekken de problematiek alleen maar zal vergroten en mogelijk zelfs de aanpak van andere gebieden binnen de gemeentegrenzen ineffectief maken. Tevens zal ze vanwege haar 'dubbele pet' niet heel serieus genomen worden als ze participeert in een gezamenlijke leegstandsaanpak.

### 2.1.3 Complexiteit problematiek

Complexe problemen worden gekarakteriseerd door een hoge mate van kwaadaardigheid ('wickedness'). De betrokken actoren kunnen het niet eens worden over niet alleen de oplossing, maar zelfs de aard van het probleem. De problematiek overstijgt de traditionele jurisdicties van organisaties en doorbreekt de traditionele grenzen tussen de private en publieke sector. Willen deze complexe problemen opgelost worden, zal dit vaak plaats moeten vinden in een 'setting' van wederzijdse afhankelijkheid. De overheid, bedrijven en de burgermaatschappij zijn niet in staat deze problemen alleen aan te gaan.

Inherent aan deze complexe problematiek zijn verschillende vormen van onzekerheid. Onzekerheid doet zich voor als actoren worden geconfronteerd met maatschappelijke problemen en niet weten of deze middels hun inspanningen te verhelpen zullen zijn. Deze onzekerheid kan voortkomen uit een gebrek aan kennis. Het komt echter ook voort uit het feit dat het gedrag van het individu niet is voorbestemd, maar gebaseerd is op bewuste en onbewuste keuzes. Gevolg is een hoge mate van onduidelijkheid en onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004).

Gebaseerd op deze criteria kun je stellen dat de grootschalige kantorenleegstand zo'n complex probleem is (cf. Buitelaar (2013)). Volgens Van den Berg, Braun en Otgaar (2002) zijn er drie dimensies aan complexe stedelijke problematiek: het integrale karakter (verschillende aspecten gaan hand in hand (economisch, sociaal, fysiek)), ruimtelijke interactie tussen locaties (wat regionale samenwerking noodzakelijk maakt) en publiek-private samenwerking (benodigde middelen zijn verspreid over verschillende actoren).

Gebieds(her)ontwikkeling op zich is ook een complex probleem. Vaak gaat gebiedsontwikkeling gepaard met grote investeringen, betrokkenheid van veel verschillende partijen met elk eigen, vaak conflicterende, belangen en veel onzekerheden over onder andere het rendement op de investering, de politieke besluitvorming over het project en de ruimtebehoefte van de beoogde gebruikers (Van der Krabben, 2013).

### 2.1.4 Leegstandsaanpak

Hoe kan de hiervoor beschreven problematiek worden aangepakt? Wat gebeurt er op dit moment al en wat zijn de mogelijke strategieën en middelen?

#### *Middelen*

Er lijkt echter nog steeds maar weinig concreet te gebeuren (Blokker, 2014). Het compensatiefonds wat een belangrijk instrument had kunnen zijn om de aanpak van de grond te krijgen of te versnellen is er nooit gekomen ("Sloopfonds Officieel Mislukt", 2014). Volgens prof. Hans de Jonge hanteren veel eigenaren nog de methode van 'ontkennen en uitstellen' (zoals geciteerd in Wessels, 2014).

De marktpartijen worden geacht zich in te zetten voor een gezonde kantorenmarkt op de lange termijn, maar hun belangen op de korte termijn kunnen hiermee in strijd zijn. De psychologie leert dat bij mensen de bevrediging van kortetermijnbelangen vrijwel altijd prevaleert boven de langetermijnbelangen (McEachern, 2010). Dit geldt vrijwel zeker ook voor marktpartijen, die toch vaak de individuele winst op de korte termijn zullen laten prevaleren boven het algemeen belang van de bedrijfstak op de lange termijn (Tiesdell & Adams, 2011). Toch kent ook de overheid een zekere focus op de korte termijn omdat de

regeerperiode beperkt is. De eerstvolgende verkiezingen zijn nooit langer dan 4 jaar verwijderd, met vaak een bijbehorende scope.

Bedrijven in een bepaald gebied kunnen een Bedrijven Investeringszone (BIZ) starten ten behoeve van een gezamenlijke investering in de kwaliteit van het gebied. Bij voldoende draagvlak stelt de gemeente een (verplichte) heffing in voor alle gebruikers en eigenaren van een gebied, die uitgekeerd wordt als een subsidie voor de BIZ-stichting. De vrijgekomen middelen kunnen worden ingezet om een gebiedsaanpak te starten.

Wellicht het meest ingrijpende middel is het gebiedsfonds ten behoeve van stedelijke herverkaveling. Hierbij worden de panden van verschillende eigenaren van een deelgebied ondergebracht in een gezamenlijk fonds, waar de verschillende eigenaren een representatief aandeel in krijgen. Vervolgens kan een (deel)gebied worden aangepakt, waarbij mogelijk ook panden worden gesloopt. Het doel is dat het (deel)gebied na aanpak in waarde is gestegen, waar alle aandeelhouders uit het fonds naar rato van profiteren. (Van der Wal, interview 2014).

### Landelijk

In 2010 werd het probleem als dusdanig ervaren dat de verschillende overheden en marktpartijen besloten dat ze samen het initiatief tot oplossing van dit probleem moesten nemen. In mei van dat jaar heeft een nationale Kantorentop plaatsgevonden, waar in een Slotverklaring intenties en ambities werden uitgesproken door de betrokken partijen en belangenorganisaties. De bijdragen die daar worden genoemd zijn echter nog weinig concreet te noemen: overleggen, (in eigen kring) stimuleren, afspraken maken, faciliterend en regisserend optreden, maatregelen nemen, ontwikkelingen tegengaan, terughoudend zijn.

In maart 2011 werden de ambities uitgewerkt in een Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren met daarin voor ieder acties waaraan de branche- en koepelorganisaties zich geïnteresseerd hebben. Dit Actieprogramma was concreter dan de Slotverklaring van de Kantorentop van 2010. In dit actieprogramma spreken de betrokken partijen uit gezamenlijk in te zetten op

- (1) herontwikkeling, transformatie en sloop,
- (2) maatregelen om het functioneren van de kantorenmarkt op lange termijn te verbeteren en
- (3) betere regionale ruimtelijke planning, programmering en afstemming.

In juni 2012 kwamen de partijen een convenant overeen waarin nog concretere afspraken per partij worden gemaakt om uitdrukking te geven aan “hun wil en voornemen om een bijdrage te leveren aan een goed functionerende kantorenmarkt op regionaal niveau” (Schultz Van Haegen, 2012a). Kernpunten uit dit convenant zijn de regionale kantorenfondsen (als stimuleringsmiddel), de uitkomsten van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB) en Buck Consultants International (BCI) onderzoeken (EIB, 2011; BCI, 2011)<sup>1</sup> en drie gebiedsgerichte experimenten (Amsterdam, Hoofddorp en Nieuwegein). Hoewel het convenant nog een stap concreter wordt dan de Slotverklaring en het Actieprogramma, bevat het vooral intenties en slechts in beperkte mate harde afspraken.

---

<sup>1</sup> De uitkomst van het EIB-onderzoek is dat de kantorenmarkt zeer divers is en dat de markt op lange termijn

## Crisis- en Herstelwet

### Provinciaal

Er zijn verschillende provincies die zich actief profileren in de strijd tegen leegstandsproblematiek, bij andere provincies komt dit iets minder naar voren. Zo heeft de Provincie Overijssel subsidies verleend aan bepaalde initiatieven met als doel het oplossen van de leegstand. De Provincie Noord-Holland heeft enkele miljoenen uitgetrokken om bedrijventerreinen op te knappen. De Provincie Utrecht kan hierin als erg actief worden aangewezen omdat zij gemeenten verplicht heeft flink te snijden in hun planvoorraad.

### Plaatselijk

De inspanningen zijn per gemeente erg verschillend. Zowel in Amsterdam als Tilburg werd beleid geïmplementeerd, waarbij een gebouweigenaar beboet wordt bij langdurige leegstand als niet wordt meegewerkt aan verplichte huisvesting van een nieuwe huurder (tegen marktconforme prijzen). Aangezien deze boete in beide gemeenten niet afgedwongen wordt is deze maatregel een 'wassen neus' gebleken (Sanders, 2014).

Er zijn ook middelen die als doel hebben nieuw aanbod in te perken. Zo is er een 'Ladder Duurzame Verstedelijking'. Deze kent drie treden. Gemeenten die overwegen een nieuw bedrijventerrein te ontwikkelen, moeten eerst nut en noodzaak overwegen. Is er wel regionale behoefte aan een nieuw bedrijventerrein? Een betere afstemming van aanbod en vraag zwakt de kredietafhankelijkheid van vastgoedinvesteringen af, vermindert de financiële en organisatorische verwevenheid binnen gebiedsontwikkelingen en verkleint de afhankelijkheid van een gemeente van inkomsten uit actief grondbeleid (Buitelaar, 2013). Is die regionale behoefte er, dan volgt de vraag of deze behoefte (deels) kan worden opgevangen in bestaand stedelijk gebied. Zo niet, dan moet er een nieuwe uitleglocatie gerealiseerd worden op een plek die multimodaal ontsloten is of zou kunnen worden.

In de gemeente Utrecht is er sprake van een Ondernemersfonds. Hierbij wordt voor alle niet-woonfuncties € 50 extra OZB geheven per € 100.000 WOZ-waarde. Deze gelden, ruim € 4 miljoen per jaar, kunnen per gebied besteed worden aan collectieve projecten. Hiermee kan dus ook (een deel van) een gebiedsgerichte aanpak worden gefinancierd.

Er zijn ook middelen om de vraag te vergroten. Een ervan is het inzetten op tijdelijkheid. Waar het niet mogelijk is om voor een langere periode een huurder te vinden, zijn er wellicht kansen (voor een lagere prijs) voor korte termijn een (niet-traditionele) partij te huisvesten. Dit zorgt voor meer levendigheid in het gebied en inkomsten voor de eigenaar. Doordat het gebied minder uitgestorven is, bestaat er een grotere kans dat er een nieuwe huurder voor de langere termijn gevonden wordt. Aangezien de tijdelijke huurder een kortlopend huurcontract heeft, kan deze nieuwe huurder betrekkelijk snel worden gefaciliteerd.

Rodenhuis (2012), Kops (2014) en Zijlstra (2015) hebben de sturingsmiddelen voor de verschillende overheidslagen bij leegstands aanpak in kaart gebracht.

**Tabel 1: Mogelijke sturingsmiddelen per schaal en overheidslaag. Bron: Zijlstra, 2015.**

	Schaalniveau	Nationaal	Gebied	Gebouw
Sturi	Het Rijk	Kantorenfonds	Expertteam Kantorentransformatie	Omgevingswet
		Sloopfonds	Juridische expertpool	Verlagen

		planschade	overdrachtsbelasting
	Verlagen van btw-tarief	Leegstandsonttrekkingsfonds i.c.m. een kantoren-PPS	Expertteam Kantorentransformatie
	Structuurvisie	<b>Subsidies</b>	Subsidies
	Wijziging van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)	<b>Ladder voor duurzame verstedelijking</b>	
Provincie		<b>Provinciale omgevingsverordening</b>	Subsidies
		<b>Structuurvisie</b>	Verordening
		Subsidies	Inpassingsplan
		<b>Verordening</b>	Reactieve aanwijzing
		<b>Inpassingsplan</b>	Projectbesluit
		<b>Proactieve aanwijzing</b>	
Gemeente	Crisis- en Herstelwet (CHW)	Omgevingsplan	Wijzigen van het bestemmingsplan
	Verhogen OZB	Structuurvisie	Kantorenloods
	Wet voorkeursrecht voor gemeenten	Regionale Kantorenloods	Projectleider
	Restrictief nieuwbouwbeleid	Overdraagbare ontwikkelingsrechten	Pilotprojecten
	Wet Kraken en Leegstand	Subsidies	Subsidies
		<b>Gebiedsmanager</b>	<b>Eigenaren benaderen</b>
		<b>Bedrijfsinvesteringszone (BIZ)</b>	<b>Erfpachtwijzigingen</b>
		<b>Acquisitie</b>	<b>Leegstandsverordening</b>
		Verbeteren van de omgevingskwaliteit	Vrijstelling/verlaging van leges
		<b>Transformatieteam</b>	

### *Kansen en belemmeringen*

Onderzoek van SBR en Delta Marktonderzoek heeft uitgewezen dat er bij leegstands aanpak vooral kansen liggen voor eigenaren en beleggers aan de ene kant en de overheid aan de andere kant. Bij de betrokken actoren leeft echter wel de perceptie dat door deze partijen veel herbestemmingsprojecten niet van de grond komen. Verder geven de bevroegde professionals aan dat het niet slagen van projecten werd veroorzaakt door onder andere een gebrek aan financiering, het niet kunnen voldoen aan regelgeving en gebrek aan interesse uit de markt voor de beoogde nieuwe bestemming. Men acht kans op een succesvol herbestemmingsproject het grootst als onder andere de overheid een stimulerende rol vervult, er subsidies en stimuleringsmiddelen beschikbaar zijn, er weinig partijen betrokken zijn, er gebruik gemaakt wordt van onconventionele financiering en het project grondig wordt voorbereid (Bosma en De Ridder, 2013).

Voor succesvolle herstructurering is vroegtijdige inbreng van bedrijfsleven onmisbaar (financieel en voor draagvlak). “Zonder medewerking van zittende bedrijven is herstructurering ten dode opgeschreven” (Blauwe Kamer, 2006).

## Strategieën

Net als bij gebiedsontwikkeling in het algemeen zijn bij een gebiedsgerichte leegstandsaanpak verschillende strategieën mogelijk, bijvoorbeeld een integrale herontwikkeling, een gefaseerde herontwikkeling, een organische herontwikkeling, stedelijke acupuncture of het gebruik van een aanjager. Verder komt daar voor leegstandsaanpak nog nietsdoen als veelgebruikte strategie bij.

Als nietsdoen of verkopen niet meer mogelijk is, moet gekeken worden naar alternatieve strategieën om nog enig rendement uit het gebouw te behalen (Claassen, Daamen en Zaadnoordijk, 2012).

## 2.2 Veranderende context: vier 'shifts' noodzakelijk

Zoals in §1.2 beschreven, speelt de aanpak van grootschalige leegstand zich af in een veranderende context.

Grootschalige kantorenleegstand kan niet op objectniveau worden bestreden, maar zal op gebiedsniveau moeten worden aangepakt (Remøy, 2009). Hierdoor moeten de betrokken private partijen onderling samenwerken in verband met 'versnipperd' grondeigendom (Roodbol, 2013; Van der Wal, interview, 6 juni 2014). Omdat ook de gemeente belangen heeft op deze terreinen zullen de private partijen ook met de betreffende gemeente samen moeten werken (Koppenjan & Klijn, 2004; PinkRocade Local Government, 2013; Bierling & Raatgever in Sylvester, 2014). Verder vragen onder andere maatschappelijke ontwikkelingen om een faciliterende rol van de gemeente in dit geheel (Heurkens, *et al.*, 2014; Vulpenhorst, 2009; Wicherson, 2011; De Zwart en Janssen, 2014).

Hiermee zijn de vier belangrijkste (maar niet de enige) punten waarop een structurele verandering of verschuiving (verder 'shift') nodig is voor een effectieve aanpak:

- Niveau leegstandsaanpak: van objectniveau naar gebiedsniveau .
- Rol gemeente: van actief naar faciliterend.
- Relatie gemeente-eigenaar: van hiërarchie naar partnerschap (netwerksamenwerking).
- Bedrijfsamenwerking: van gescheiden naar gezamenlijk optrekken.

Deze 'shifts' hangen in meerdere of mindere mate met elkaar samen, maar zijn toch duidelijk te onderscheiden.



Figuur 2: Vier 'shifts' (Bron: eigen illustratie).

In bovenstaande figuur overlappen de cirkels elkaar meer in horizontale richting dan in verticale richting. Dit komt omdat de 'shifts' elkaar in horizontale zin ook meer overlappen. Vanwege de verschuiving naar een aanpak op gebiedsniveau is het ook belangrijker dat vastgoedeigenaren samenwerken. Ook de veranderende rol van de gemeente zorgt ervoor dat de gemeente en vastgoedeigenaren meer als partners op zullen moeten treden. In verticale richting is de overlap soms iets minder duidelijk, maar bijvoorbeeld door de veranderende rol van de gemeente wordt de noodzakelijkheid van samenwerking voor de bedrijven onderling ook belangrijker. Deze vier 'shifts' komen dus samen bij leegstands aanpak en vormen een snijvlak waarop het onderzoek zal plaatsvinden.

Er zijn nog meer verschuivingen en ontwikkelingen die moeten plaatsvinden voor een effectieve leegstandsbestrijding. Zo zouden de perverse prikkels zoveel mogelijk weggenomen moeten worden om ervoor te zorgen dat alle ingrepen waarmee leegstand wordt bestreden niet aan de andere kant ongedaan worden gemaakt door het onnodig bijbouwen van nieuwe kantoorruimte (Van Dijk, interview, 23 juni 2014). Omdat dit een studie op zich is en deze zich afspeelt op het niveau van fundamenteel functioneren van de vastgoedmarkten, zal dit voor dit onderzoek echter niet als focuspunt gebruikt worden.

### 2.2.1 Naar gebiedsaanpak

De eerste 'shift' is die van een objectgerichte leegstands aanpak naar een aanpak op (deel)gebiedsniveau. Dit is een meer ingrijpende manier van leegstands aanpak middels bijvoorbeeld functiewijziging (De Zwart en Janssen, 2014).

#### *Gebouwaanpak*

Op gebouwniveau kan een leegstand op verschillende manieren worden aangepakt. Als eerste is er revitalisatie, waarbij een gebouw door renovatie weer geschikt wordt gemaakt voor verhuur als kantoorgebouw. Vervolgens is het mogelijk om tijdelijk gebruik met een andere



functie toe te staan, waarbij vanwege het tijdelijke karakter geen heel drastische technische ingrepen worden gedaan. Dan is er de transformatie, waarbij een gebouw, min of meer permanent, wordt verbouwd om geschikt te zijn voor een andere functie. Tot slot is er de optie van sloop en mogelijk nieuwbouw met een nieuwe functie (SBR, 2012).

Als structureel leegstaande kantoorgebouwen worden gerenoveerd, is de invloed hiervan vaak alleen op korte termijn merkbaar. Een kortlopend huurcontract kan wellicht nog worden afgesloten, maar na vijf jaar is de kans groot dat deze gebouwen weer leegstaan (Remøy, 2010).

Op veel plaatsen worden op zichzelf staande kantoorgebouwen al getransformeerd naar andere functies (Van der Voordt *et al*, 2007). Dit zijn echter veelal de gebouwen die zich in, aan de rand van, of bij een woonwijk of centrum bevinden (BNA, 2013). Dit is zogezegd het 'laaghangend fruit' (B. Timmermans, interview, 11 juni 2014) ofwel het zijn de 'makkelijke transformaties'. Hoewel hiermee stapsgewijs een flinke hoeveelheid leegstaande vierkante meters van de markt wordt gehaald en daarmee zelfopgelegde doelen worden behaald, lost het de problematiek van de werkgebieden met grootschalige leegstand niet op. Onderzoek heeft aangetoond dat een aanpak op objectniveau niet werkt voor een monofunctionele locatie (Remøy, 2009; Schalekamp, 2009); deze locaties moeten op gebiedsniveau worden aangepakt (Remøy, 2010) en dat kan alleen als alle partijen samenwerken (Sylvester, 2014).

### *Gebiedsaanpak*

Hoewel in sommige gemeenten structurele leegstand al gebiedsgericht wordt aangepakt (Timmermans, interview, 11 juni 2014; Van der Wal, interview, 6 juni 2014), of dat men aangeeft dat dit de bedoeling is, zijn hiervan in Nederland nog maar nauwelijks resultaten waar te nemen. In Nederland wordt een gebied relatief 'snel' aangepakt in vergelijking met andere landen. Er is dus geen sprake van echt volledig verlaten 'brownfields'.

Voor een gebiedsgerichte aanpak kunnen verschillende methoden worden gehanteerd. Remøy (2010) noemt drie opties: een 'vliegwiel'-benadering, een 'inktvlek'-benadering en een integrale benadering. Bij de 'vliegwiel'-benadering worden verschillende gebouwen getransformeerd naar voorzieningen om vervolgens woningen toe te voegen (middels transformatie en sloop/nieuwbouw). De 'inktvlek'-benadering begint met het transformeren van panden die dicht bij andere woningen, voorzieningen en openbaar vervoer zijn gelegen, waarna deze ontwikkeling langzaam over het gebied kan uitbreiden. De integrale benadering is een integrale herontwikkeling van het gebied.

Naar de aanpak van bedrijventerreinen, zijn al verschillende onderzoeken verricht. In die onderzoeken zijn ook verschillende soorten aanpak aangegeven. Buck Consultants International (2008) en IBIS (2014) onderscheiden de volgende typen herstructurering van bedrijventerreinen: facelift, revitalisering, zware revitalisering, herprofilering en transformatie.

Tabel 2: toelichting typen herstructurering (Bron: IBIS, 2014).

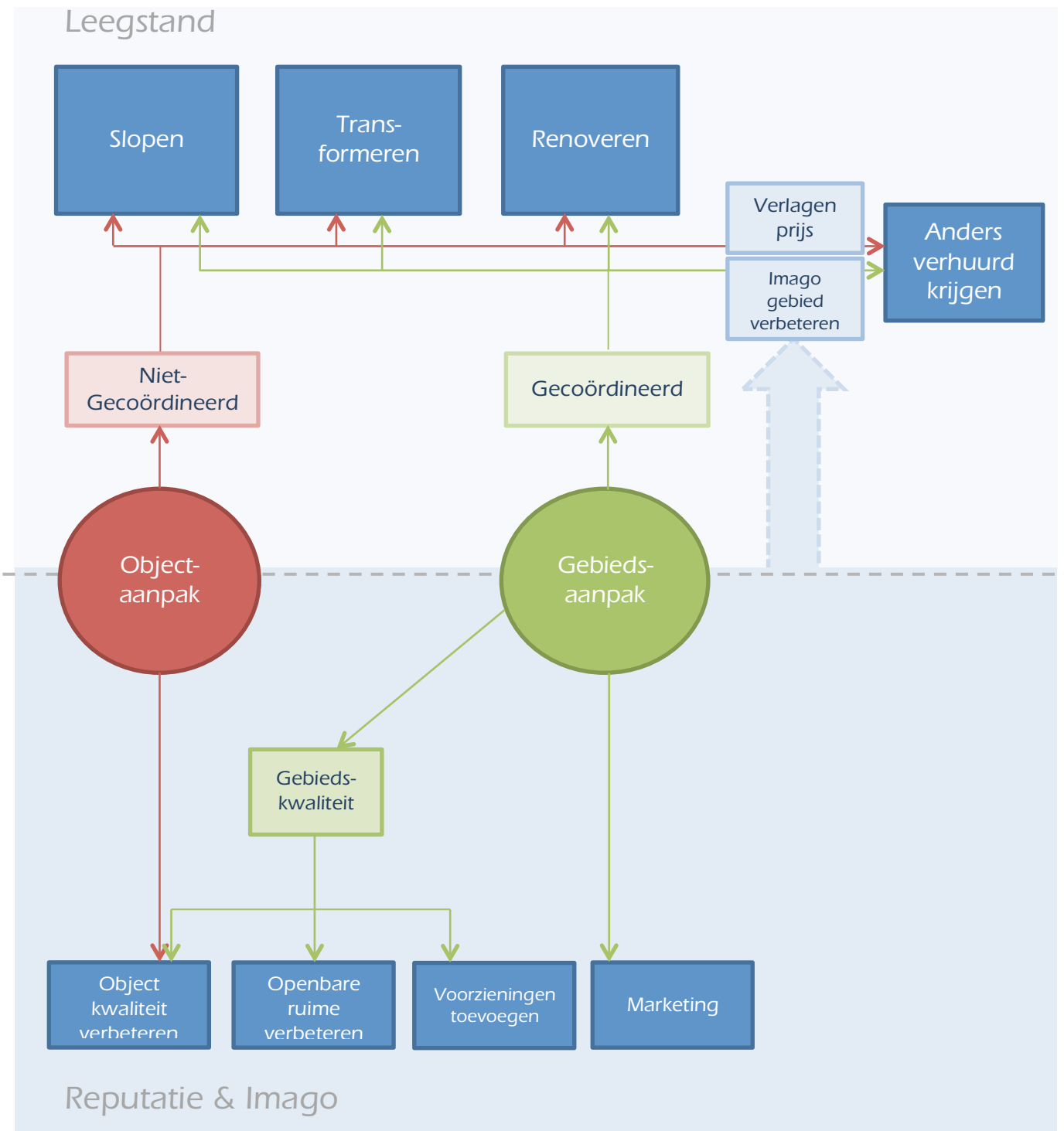
	Facelift	Revitalisering	Zware Revitalisering	Herprofilering	Transformatie
Ingreep in openbare ruimte / gebouwen	X	X	X	X	X
Ingreep in infrastructuur		X	X	X	X
Ingreep in private ruimte		X	X	X	X
Bodemsanering, sloop van opstallen etc.			X	X	X
Funcieverandering (wel werkfunctie)				X	
Funcieverandering (echt andere functies)					X
(deel) bedrijven onttrokken aan voorraad					X

SBR (2012) noemt naast de vier eerder genoemde ingrepen op gebouwniveau ook nog de herontwikkeling van het gebied als mogelijke leegstands aanpak. Dit zou dan waarschijnlijk uit een mix van de vier objectgerichte ingrepen bestaan.

Binnen gebieds(her)ontwikkeling zijn er verschillende fasen te onderscheiden: voorverkenning, verkenning, planstudie met haalbaarheidsonderzoek, businesscase, realisatie en beheer en onderhoud (Franzen en De Zeeuw, 2009). Voor een grondige gebiedsgerichte leegstands aanpak zal deze fasering ook aangehouden moeten worden.

Een instrument bij een gebiedsherontwikkeling kan stedelijke herverkaveling zijn. Dit instrument kan op twee manieren de financiële uitvoerbaarheid van een opgave verbeteren: (1) geen grondverwerving nodig, met bijbehorende hoge kosten en lange doorlooptijden (2) zowel de kosten als de baten worden verdeeld over alle deelnemende eigenaren (Van der Stoep et al., 2013). Tot nu toe is herverkaveling bij de aanpak van kantorenleegstand nog niet (succesvol) toegepast; dit is een instrument dat nog verder wetenschappelijk onderzoek behoeft.

Evenals gebiedsontwikkeling in het algemeen zal ook een gebiedsaanpak op kleinere schaal plaats moeten vinden, dus enigszins afhankelijk van grootte van het bedrijventerrein zal de aanpak beperkt moeten worden tot een deelgebied.



Figuur 3: Relatie tussen object en gebiedsaanpak met betrekking tot de aanpak van leegstand en bijkomende problematiek

Als objecten in een gebied worden aangepakt zonder coördinatie is er sprake van een objectaanpak. Als renoveren, transformeren en slopen worden gecoördineerd, is er sprake van een gebiedsaanpak. Bij een objectaanpak ligt de focus meer op het reduceren van leegstand zelf terwijl een gebiedsaanpak veel meer focust op de reputatie en imago van een gebied. De verbetering van het imago van een gebied kan vervolgens wel weer zorgen voor het verhuurd krijgen van panden, waardoor de leegstand zelf afneemt.

Gebieds(her)ontwikkeling zelf is ook aan het verschuiven, van grootschalige integrale projecten naar een meer organische vorm. Dit omdat onder de huidige omstandigheden het middels een 'blauwdruk' integraal ontwikkelen van grootschalige projecten niet langer van de grond komt.

Zogenaamd organisch ontwikkelen is echter ook niet zonder problemen; zo kan deze vorm voor de transformatie van een gebied een suboptimaal resultaat opleveren (Buitelaar en Van der Wouden, 2012; Van der Stoep, 2013). Een ander probleem is de openbare ruimte en de infrastructuur: hoe ga je daar als overheid mee om wanneer ontwikkelingen in tijd en ruimte gefragmenteerd plaatsvinden? Het is dan niet mogelijk om binnenplanse verevening toe te passen of die voorzieningen te betalen uit de grondexploitatie. Bij een meer organische aanpak zal de overheid dus vaker vooraf moeten investeren en moeten zorgen dat het die investeringen op een later moment terugverdient via OZB-inkomsten, het kostenverhaalinstrumentarium, of op een andere manier (Van der Stoep *et al.*, 2013).

Bij deze organische vorm van gebieds(her)ontwikkeling hoort ook de volgende 'shift' (Buitelaar en Van der Wouden, 2012).

### 2.2.2 Naar faciliterende rol gemeente

De rol die de gemeente in het verleden op het gebied van ruimtelijke ordening vervulde is niet langer mogelijk. Ook als het gaat om de aanpak van leegstand zal de gemeente dus haar 'oude rol' los moeten laten en een 'nieuwe rol' aan moeten nemen.

Zoals in aanzet beschreven in §2.1.2 heeft de gemeente in het verleden een rol gespeeld waarbij het actief, initiërend en risicodragend optrad bij gebiedsontwikkeling. Hierdoor droeg het echter een dubbele pet (Verschoor, interview 2014). Ze was actief omdat het grond speculatief aangekocht; initiërend omdat vaak een 'blauwdruk' werd gemaakt voor hoe en wanneer een gebied zou worden (her)ontwikkeld middels gedetailleerde bestemmingsplannen (Heurkens & Hobma, 2014) en risicodragend omdat men plaatsnam in een *joint venture* waarbij risico's werden gedeeld in plaats van verdeeld. In deze oude rol was het tevens gebruikelijk dat gemeenten elkaar beconcurrerden zonder oog voor de regionale behoefte.

De samenleving bevindt zich in een proces van 'neoliberalisering', wat zich uit in verandering in de verhouding tussen overheid en markt en in verandering van waarde systemen; deregulering, decentralisatie en privatisering. Dit heeft een meer marktgerichte gebiedsontwikkeling tot gevolg. Hierdoor maken de planners steeds meer onderdeel uit van de markt, wat horizontale relaties weer belangrijker maakt.

De Europese Unie past wetgeving toe in Angelsaksische trant, met een duidelijke scheiding tussen publieke- en private rollen, gebaseerd op principes van competitie, transparantie,

gelijkheid en publieke legitimiteit. Hiermee wordt aangestuurd aan een marktgestuurde stedelijke ontwikkeling met een duidelijke contractuele scheiding van rollen: de ‘dubbele pet’ van de gemeente kan niet meer.

Het huidige economisch klimaat kent veel onzekerheden, waardoor aan een actieve en regisserende rol bij gebiedsontwikkeling, met bijbehorende plannen, hoge risico’s kleven (Gemeente Den Haag, 2011).

In deze context kan de gemeente niet langer terugvallen op de allesbepalende rol uit het verleden en moet dus op zoek naar een nieuwe invulling van haar publieke verantwoordelijkheid (Harms, 2008). Waar de ‘oude rol’ van de gemeente gekarakteriseerd kan worden als actief, initiërend en risicodragend, moet de ‘nieuwe rol’ meer gefocust zijn op het mogelijk maken. Niet langer moet de gemeente ‘zorgen voor’, maar ze moet gaan ‘zorgen dat’. De rol verandert ‘van roeien naar sturen’ (Salas, 1987 en Osborne & Gaebler, 1992), ofwel niet zorgen voor de verwezenlijking van zaken, maar zorgen dát zaken verwezenlijkt worden. Dit wordt aangeduid als: de gemeente moet een faciliterende rol vervullen (Blom *et al.*, 2010; Heurkens *et al.*, 2014). Deze rol is niet minder belangrijk of minder actief, maar wel anders. Deze praktijk is in Nederland ‘slechts’ in opkomst, waardoor de verschillende partijen hun rol hierin vaak nog niet hebben gevonden; ze zijn ‘zoekende’. Wat overigens niet inhoudt dat faciliteren een recente vondst is; in het verleden was dit een informele activiteit, waardoor het in vergelijking met de andere sturingsmiddelen onderbelicht is gebleven (Heurkens *et al.*, 2014).

Zowel het begrip ‘rol’ als het begrip ‘faciliteren’ wordt in verschillende verbanden gebruikt, wat zorgt voor een zekere spraakverwarring. Zo wordt er soms gesproken over ‘de rol’ die de gemeente moet kiezen en soms over verschillende rollen die afgewisseld en gecombineerd kunnen worden. Op basis van de literatuur (Heurkens *et al.*, 2014) is in dit onderzoek gekozen voor: meerdere rollen die naast elkaar gespeeld kunnen worden. Het begrip ‘faciliteren’ is in eerste instantie de term voor het mogelijk maken van dingen, maar daarnaast ook een sturingsrol, en de aanduiding voor een categorie sturingsmiddelen, -activiteiten en -instrumenten (Heurkens, 2013; Heurkens *et al.*, 2014 en Heurkens, Daamen en Pol, 2015) en daarnaast ook als synoniem wordt gezien voor de complete veranderende rol van de gemeenten. Ook wordt het nieuwe grondbeleid ‘faciliterend’ genoemd in tegenstelling tot het actieve grondbeleid wat voorheen gebruikelijk was. In dit onderzoek is op basis van de literatuur gekozen ‘faciliteren’ als aanduiding te gebruiken voor de categorie sturingshandelingen en -middelen die door Adams en Tiesdell (2011) ‘*capacity building*’ wordt genoemd. De naam zegt het al: deze instrumenten faciliteren (‘*build capacity*’) actoren om effectiever te kunnen handelen.

Adams en Tiesdell (2011) noemen vier categorieën van sturingsmiddelen: *shaping* (vormen), *regulating* (reguleren), *stimulating* (stimuleren) en *capacity building* (faciliteren). Waarbij in de faciliterende sturingsmiddelen nog een verdere onderverdeling wordt aangebracht: (1) markt-vormende culturen, denkwijzen en ideeën, (2) informatie en kennis van de markt, (3) in de markt gewortelde netwerken en (4) vaardigheden en bekwaamheden die relevant zijn voor de markt.

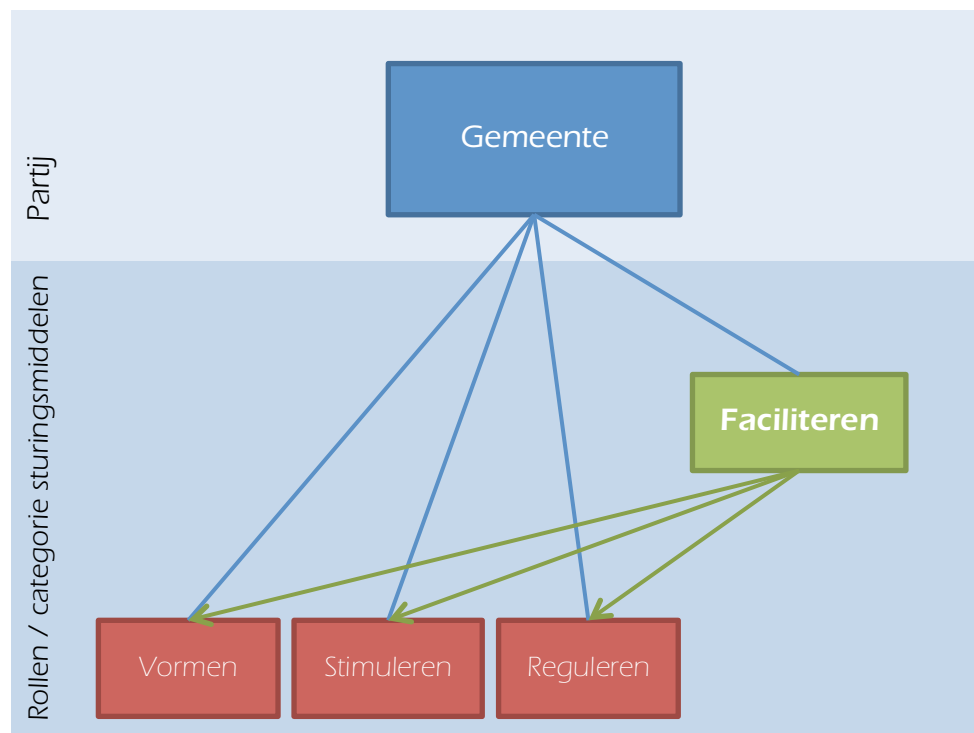
De inzet van sturingsmiddelen uit categorie X wordt beschouwd als het spelen van rol X. De verschillende sturingsrollen die de gemeente kan spelen lopen parallel. Er hoeft dus geen keuze gemaakt te worden voor het vervullen van een enkele rol, of het inzetten van één soort

stuuringsmiddelen, maar wel wanneer welke rol wordt gespeeld. Faciliterende handelingen en instrumenten zijn namelijk bedoeld om de andere instrumenten een beter resultaat te geven (Tiesdell & Adams, 2011 en Adams & Heurkens, 2015). Daarom kunnen ze niet los van de vormende, stimulerende en regulerende instrumenten worden ingezet. Als gesteld wordt dat de gemeente een faciliterende rol moet gaan spelen, is dat een nieuwe, extra, rol. Er wordt dus mee bedoeld dat de gemeente (meer) faciliterende middelen zal moeten inzetten; niet dat de vormende, regulerende en stimulerende middelen achterwege gelaten (kunnen) worden. Hooguit dat de inzet van deze andere middelen soms terughoudender en uiterst weloverwogen zal zijn (Heurkens et al., 2014). Concreet betekent dit bijvoorbeeld dat naast het netwerken et cetera, de inzet van onder andere subsidies en flexibele bestemmingsplannen noodzakelijk blijft.

*“Niet een keuze maken tussen, maar juist een combinatie van faciliterende, [vormende, regulerende en stimulerende] sturingsingrepen is daarbij de sleutel tot succes”.*

*- Heurkens et al., 2014*

Ondanks dat er sprake is van een ‘shift’ naar een faciliterende rol kan de gemeente zich dus niet beperken tot het inzetten van alleen maar faciliterende beleidsinstrumenten, wat in de Nederlandse praktijk nog wel eens het geval lijkt. Adams *et al.* (2000) constateerden destijds al dat in Groot-Brittannië in veel gevallen een stedelijke herontwikkeling niet van de grond zou zijn gekomen zonder een fiscaal hulpmiddel; hetzij subsidie, belastingverlichting of belastingverzwaring; een duidelijk hulpmiddel uit de categorie stimuleren. Ook Spaans, Janssen-Jansen en Van der Veen (2011) betogen dat de haalbaarheid en kwaliteit van een te ontwikkelen gebied gediend worden door marktgerichte stimuleringsmiddelen, al dan niet financieel van aard.



Figuur 4: Rollen/sturingsmiddelen van de gemeente (bron: eigen illustratie)

Faciliteren klinkt enigszins passief, maar hoewel het enerzijds betekent dat men bepaalde zaken moet loslaten, houdt dat aan de andere kant niet dat de gemeente achteroverleunend alles op zich af kan laten komen. Faciliteren is een actieve rol voor de gemeente. In een interview (2014) noemt de heer Van Rhee (adviseur bij Brink Groep) hierbij vijf punten: (1) durven initiëren, (2) verleiden (pareltjes in structuurvisie leggen), (3) stimuleren (subsidies), (4) mentaliteitsverandering: naar 'make-it-happen' en (5) procedures stroomlijnen: bijvoorbeeld van 50 naar 5 beleidsnotities. Wat daarbij opvalt is dat in de praktijk onder faciliteren de inzet van zowel vormende (2 en 5), regulerende (5), stimulerende (1 en 3) als faciliterende (4) middelen wordt verstaan.

### *Gebiedsontwikkeling*

Wereldwijd tekent zich een trend naar privaat-gestuurde gebiedsontwikkeling af, die ook in Nederland zichtbaar wordt. Hierbij zijn marktpartijen verantwoordelijk voor de exploitatie van zowel grond, vastgoed als beheer. De gemeente faciliteert dit alles. Formeel worden de publieke en private rollen uit elkaar getrokken, terwijl er juist veel 'informele' interactie is (Heurkens, 2013). Dit komt doordat in de afgelopen decennia de verhouding tussen overheid en markt veranderd is, met een kleiner wordende rol voor de overheid en een toenemende rol voor private partijen (Heurkens, 2012). Er is dus sprake van een verschuiving van actief- naar faciliterend(grond)beleid, wat vraagt om een andere samenwerkingsrelatie tussen publiek en privaat. Een 'PPS Hollandaise', waarbij risico's werden gedeeld in plaats van verdeeld is niet langer mogelijk. Waar actief beleid vooral draaide om grondposities, wordt faciliterend beleid vooral gekenmerkt door een complexe sturingsrol (onderhandelen en netwerken). In de nieuwe rol kan de overheid wel de marktomgeving en -partijen beïnvloeden, maar niet langer actief en risicodragend mee-ontwikkelen (Heurkens, 2013).

Het is echter niet zo dat de rol van de overheid bij gebieds(her)ontwikkeling uitgespeeld is; ze blijft enorm invloedrijk. In plaats van een gereduceerde rol is er sprake van een veranderende rol: 'van roeien naar sturen'. Netwerken worden namelijk vaak door de overheid gecreëerd in plaats van dat ze van buitenaf verschijnen, stellen Hudson en Low (zoals geciteerd in Tiesdell en Adams, 2011, p. 114).

De 'shift' naar een faciliterende rol voor de gemeente vraagt om een cultuuromslag in denken en handelen (Heurkens, 2013). Volgens Buitelaar en Van der Wouden moet de grootste omslag gemaakt worden in de informele instituties, zoals de lokale planningscultuur en de werkpraktijken. Gemeenten zijn gewend te denken en werken in projecten met bijbehorende grondexploitatie, maar als ze geen grond heeft moet de gemeentelijke organisatie veranderen.

Zoals in §2.2.1 aangegeven, vindt veel gebiedsontwikkeling tegenwoordig organisch plaats. De verschuiving naar organische gebiedsontwikkeling verkleint de risico's van projecten en zorgt ervoor dat ontwikkelingen beter aansluiten bij behoeften. Hierbij past ook een meer faciliterende rol voor gemeenten in de vorm van het stellen van randvoorwaarden en het creëren van mogelijkheden voor particuliere en private initiatieven. Organische gebiedsontwikkeling vraagt om een andere relatie tussen gemeente en markt en dus om een ander type ambtenaar: ondernemende, enthousiasmerende en vasthoudende gemeenteambtenaren die partijen weten te verbinden. Dit zijn andere competenties dan die worden gevraagd van een toetsende- of een ontwikkelende ambtenaar (Buitelaar en Van der Wouden, 2012).

Er zal nog steeds actief moeten worden ingegrepen in de ontwikkeling van bepaalde strategische gebieden of locaties in de stad (Buitelaar, 2012), maar de situatie ter plekke zal steeds vaker om een alternatieve aanpak vragen (Daamen *et al.*, 2012). In deze nieuwe realiteit moet de gemeente minder, kritischer of wellicht zelfs geen grond uitgeven. “Tien halve of halfgevolle bedrijventerreinen is tien keer niks. Focus dus op vijf hele. Dat betekent vijf keer schrappen en dat doet pijn” (Interview Van Rhee, 2014).

Heurkens (2013) pleit ook voor een balans tussen flexibiliteit en zekerheid in de vormgevende en regulerende rol. Niet teveel detail in programma's van eisen en bestemmingsplannen, maar vastleggen op hoofdlijnen. Afstemming tussen zekerheid en flexibiliteit in bestemmingsplannen. Dus niet van overheidswege gedetailleerde eisen en wensen vastleggen en afdwingen. –“Algemene gebiedsvisie op doelniveau, wenselijke positionering infrastructuur, bandbreedtes in vastgoedprogrammering” -> faciliterende kaders die zekerheid en flexibiliteit bieden aan de markt.

### *Gebiedsaanpak*

Wat voor gebiedsontwikkeling in het algemeen geldt, geldt ook voor het gebiedsgericht aanpakken van een bedrijventerrein. In de Angelsaksische wereld is dit al praktijk (vergelijk ook Heurkens, 2010). In een onderzoek in Toronto concludeert Da Sousa dat de herontwikkeling van stedelijk gebied het best overgelaten kan worden aan de markt.

Het toestaan dat marktpartijen de richting en uitkomst van herontwikkeling bepalen lijkt een productieve manier te zijn om ‘de klus geklaard te krijgen’. Dit staat in contrast met de heersende filosofie in de VS en delen van Canada dat het domein van stedelijke vernieuwing niet zonder een aanzienlijke ingreep van de overheid en financiële steun kan. Gemeenten en andere plannende organisaties zijn in staat meer te doen dan het managen van stedelijke en economische ontwikkeling. Ze kunnen een sleutelrol vervullen in het creëren van een stedelijke visie die het speelveld vormt waarop herontwikkeling van ‘brownfields’ plaatsvindt (Da Sousa, 2002).

Uit onderzoek van SBR en Delta Marktonderzoek onder publieke en private professionals blijkt de faciliterende en stimulerende rol van de lokale overheid een belangrijke succesfactor bij het tot stand komen van een herbestemmings- of transformatieproject (Bosma & De Ridder, 2013). Het gecombineerd inzetten van faciliterende en stimulerende middelen wordt ook onderschreven door Heurkens (2014), die aangeeft dat de gemeente in gebieden waar marktpartijen geen potentie zien juist wel financiële middelen in kan zetten als een ingreep maatschappelijk gezien gewenst is. Herontwikkeling wordt dan wel zoveel mogelijk aan de markt overgelaten, als de markt het niet oppakt omdat het bijvoorbeeld onrendabel is, is juist het initiëren en stimuleren van een aanpak door de overheid een uiting van de faciliterende rol (Adams *et al.*, 2000; Heurkens, 2015). Als het gaat om leegstand, geven gemeenten al aan marktpartijen graag financieel tegemoet te willen komen, maar daar op dit moment echter niet de middelen voor te hebben (Schultz van Haegen, 2012). “Het faciliteren door de overheid kan ook verder gaan. Zo heeft de gemeente Amsterdam een [*kantorenloods*] die weet waar ruimte vrij is of beschikbaar komt en die ruimtezoekers begeleidt langs de gemeentelijke instellingen en regels naar hun bestemming” (RLI, 2012).

Vanwege de drie grote decentralisaties, waarbij de lokale overheden veel taken van het Rijk overnemen, staat leegstands-aanpak bij veel gemeenten niet erg hoog op de agenda. De



gemeente ervaart leegstand als een probleem van de private sector, waar zij zich liever niet in mengt. Aan de andere kant heeft dit vraagstuk directe raakvlakken met de ruimtelijke en economische beleidsdoelen van de gemeente (De Zwart en Janssen, 2014).

De 'shift' in rol van de gemeente heeft als gevolg dat ook de rol van de marktpartijen verandert (cf. Heurkens, 2013). Marktpartijen moeten niet langer een initiatief of visie van de gemeente afwachten, maar kunnen, daarin geholpen (gefaciliteerd) door de gemeente, de 'lead' nemen bij de aanpak van een gebouw of gebied. Een verandering in denken en handelen is noodzakelijk; lange-termijn denken is hierbij 'vereist'. Dus niet langer alleen de projectontwikkeling, maar voor de lange termijn investering in- en commitment aan projecten die worden gestuurd vanuit de marktvrage (Heurkens, 2013).

### 2.2.3 Naar partnerschap tussen overheid en marktpartijen

De verschillende partijen kunnen individueel het probleem niet oplossen, er zal samengewerkt moeten worden (Steinmaier, 2010). Daarom is van hiërarchie naar partnerschap de derde 'shift'. Dit komt mede voort uit de veranderende rol van de gemeente.

Deze moderne samenleving wordt door Castells getypeerd als een netwerksamenleving (zoals geciteerd in Koppenjan & Klijn, 2004, p. 3). De verschillende actoren opereren in een complexe omgeving, met bijbehorende complexe problemen.

Van publieke organisaties wordt verwacht dat ze 'the lead' nemen bij het oplossen van maatschappelijke problemen. Maar zowel publieke als private partijen zijn van elkaar en een heel scala aan andere organisaties afhankelijk om hun doelen te bereiken of taken te kunnen vervullen. Bedrijven zijn afhankelijk van overheden die hun gedrag willen reguleren en weinig respect hebben voor hun winstbejag. Overheden merken op dat ze afhankelijk zijn van bedrijven die aanzienlijke middelen tot hun beschikking hebben, hun eigen doelen volgen en niet alleen aan regulering onderworpen zijn, maar zelf ook de maatschappij proberen te beïnvloeden. De visie van wat het algemeen belang is, is een minder gedeelde opinie dan voorheen.

De publieke en private organisaties willen iets van elkaar (zelden zonder commitment). Ze kunnen het niet langer alleen, of ze dat nu leuk vinden of niet. De problemen kunnen niet door de eigen organisatie alleen worden opgelost. Daarom heeft hiërarchie als organisatieprincipe niet veel betekenis meer. Het model van de organisatie die haar beleid in isolement bepaalt is inmiddels achterhaald. Zo ook het beeld van een overheid die bovenaan de maatschappelijke piramide staat. De relaties tussen private en publieke partijen worden steeds meer 'business like'.

In deze netwerksamenleving worden hiërarchieën vervangen door netwerken. Dit vraagt om een andere managementstijl en andere sturingsmiddelen (Koppenjan & Klijn, 2004). Het vormen van deze netwerken kan echter doorslaan en een 'verstopte staat' creëren waar de relaties tussen onder andere publieke en private actoren een dichte, complexe en vrijwel ondoordringbare structuur vormen. Als oplossing voor deze 'verstopte staat' worden partnerschappen tussen de publieke, private en non-profit sector aangedragen, waarin deze samen een benadering voor langetermijnbestuur en planning maken (Tiesdell en Adams, 2011).

### *Onzekerheid*

Volgens Koppenjan en Klijn is onzekerheid kenmerkend voor complexe problemen en valt dit te rubriceren in drie typen: strategisch, institutioneel en substantief (2004). De eerste twee hebben betrekking op (inter)acties en relaties tussen verschillende actoren. De laatste volgt uit een gebrek aan informatie en wordt in §2.5.5 verder behandeld.

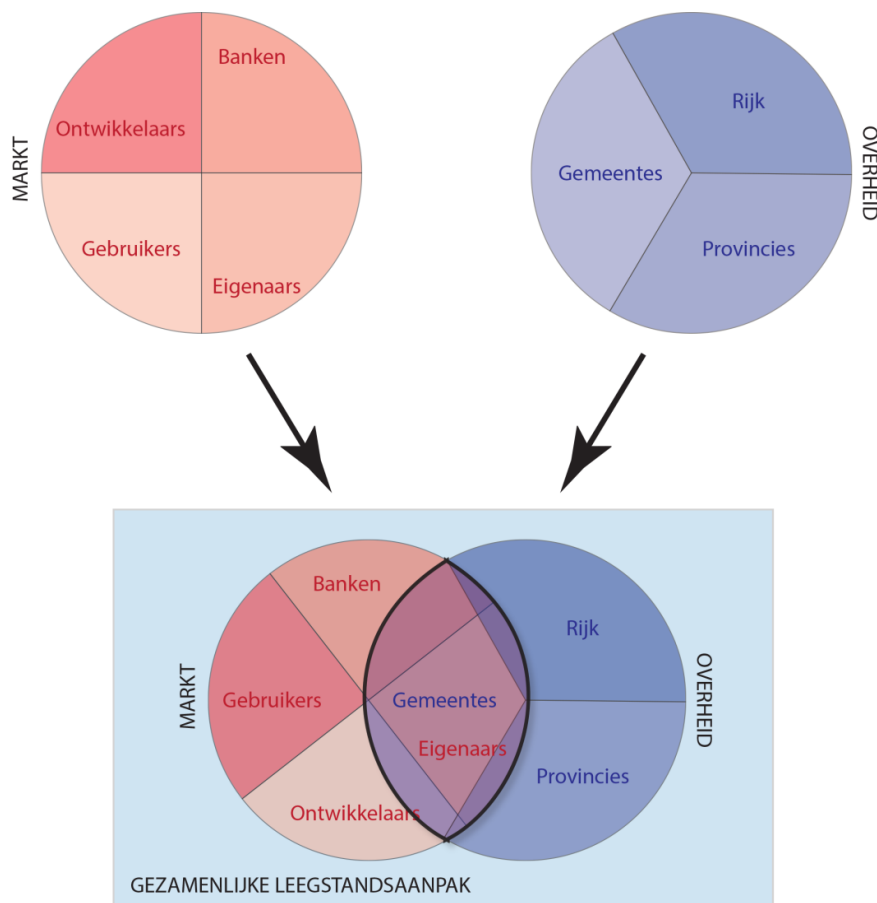
Strategische onzekerheid komt voort uit de strategische keuzes die actoren maken rondom complexe problemen. Actoren reageren en anticiperen op elkaars strategische stappen, die zelf weer voortkomen uit ieders unieke perceptie. “Onverwachte strategische zetten zijn inherent aan interactieprocessen rondom complexe problemen” en deze onzekerheid is lastig te verminderen en nooit volledig uit te bannen (Koppenjan & Klijn, 2004).

De (vele) verschillende betrokken actoren werken alle vanuit een verschillende institutionele achtergrond. De problematiek overstijgt namelijk de begrenzingen tussen instellingen en ook die tussen publieke en private partijen. Interacties tussen deze verschillende actoren zijn vaak moeilijk omdat ieders gedrag geleid wordt door de taken, meningen, regels en taalgebruik van de eigen organisatie. “Voor alle actoren leidt dit aan het begin van het proces tot een hoge mate van onzekerheid over hoe het proces wordt aangepakt en hoe de interactie met andere actoren zal ontwikkelen”: institutionele onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004).

### *Leegstandsaanpak*

Uit onderzoek onder publieke en private professionals blijkt dat de gemeente en de eigenaren elkaar wederzijds vaak de zwartepiet toespelen, als het gaat over het vormen van een belemmering bij leegstandsaanpak (Bosma en De Ridder, 2013). Het is niet altijd eenvoudig voor publieke professionals om vastgoedeigenaren en beleggers te identificeren en benaderen. En als dit wel lukt, is er vaak sprake van een verschil in gebruikte taal tussen publieke en private actoren (De Zwart en Janssen, 2014).

Om onzekerheid rondom complexe problemen te kunnen verminderen zijn de oude standaard benaderingen als het vergaren van kennis en top-downmaatregelen inadequaat gebleken. Als vervanging hiervoor kan de netwerkbenadering dienen. Deze benadering biedt theoretische concepten en normatieve uitgangspunten voor analyse van het probleemoplossingsproces in netwerken en de rollen die percepties, interacties en instituties hierin spelen. Verder worden voorschriften geboden voor het verbeteren van interacties tussen partijen en managementstrategieën voor het starten en ondersteunen van deze interacties (Koppenjan & Klijn, 2004).



Figuur 5: Samenwerking betrokken partijen (Bron: eigen illustratie).

Leegstaand vastgoed is gemeenten vaak een doorn in het oog, omdat hierdoor hele gebieden verpauperen en het vestigingsklimaat in de betreffende gemeente negatief beïnvloed wordt. Ze hebben echter geen instrumenten om eigenaren te dwingen er iets aan te doen. De gebouweigenaren zelf ondervinden ook de gevolgen, hun eigendom daalt in waarde en hun rendement daalt. Toch stellen zij de aanpak ervan vaak uit. Op de korte termijn is voor hen niets doen en gewoon leeg laten staan vaak de eenvoudigere optie.

Een eigenaar zou zijn gebouw kunnen renoveren of transformeren of wellicht slopen en herontwikkelen, maar de meeste kantorenlocaties zijn niet geschikt voor een andere functie, of deze is er niet toegestaan. De gemeenten zouden de openbare ruimte kunnen ‘upgraden’ of te slopen gebouwen kunnen opkopen en herontwikkelen, maar het ontbreekt hen aan de financiële middelen hiervoor.

Bierling en Raatgever van Platform 31 stellen dat samenwerking tussen gemeenten en markt een harde noodzaak is. Dit stelt ook Van Rhee in een interview: “Samenwerken is een must, alleen red je het niet” (2014). Deze ontbreekt tot nu toe meestal. Uit de markt komen vooralsnog geen oplossingen en de gemeente heeft soms zelfs geen idee wie de eigenaar is van een leegstaand pand. De markt verwacht een visie en flexibelere wetgeving van de overheid. De gemeenten stellen terecht dat ze het niet alleen op kunnen lossen. Het is dus zaak gezamenlijk aan een oplossing te werken (Sylvester, 2014).

Het eerder beschreven Kantorenconvenant is een vorm van deze publiek-private samenwerking als gevolg van de netwerksamenleving. Zoals gezien heeft dit echter tot nu toe niet het gewenste resultaat opgeleverd. Publiek-privaat partnerschap op zich is dus geen panacee, maar wel een oplossingsrichting die nodig is in de huidige context.

Methoden die inzicht kunnen verschaffen in de verschillende uitgangspunten van de publieke en private partijen zijn rollenspellen en 'serious gaming'. Onder andere Heijmans en Fontys Brainport hebben hiermee geëxperimenteerd in het project 'vastgoed van de toekomst' (Dalhuizen, 2014).

Inmiddels heeft VNO-NCW een plan geopperd voor een zogenaamde gebiedsautoriteit.

*“Dit orgaan bestaat uit publieke en private partijen en krijgt de opdracht een plan te maken voor de herbestemming en ontwikkeling van een locatie waar leegstand aanwezig is. Dit plan kan dan later als zwaarwegend advies worden ingebracht in de gemeenteraad. De gebiedsautoriteit heeft tot taak de uiteenlopende belangen te matchen. Door alle betrokken partijen bijeen te brengen op het niveau van een locatie in plaats van op het niveau van een kantoor of straat, is die matching mogelijk. De gebiedsautoriteit kan zorgen voor slagkracht in het transformatieproces. De gebiedsautoriteit maakt het ook mogelijk de rol van private partijen te vergroten. [...] In de grote steden zouden lege kantoren omgebouwd kunnen worden voor bijvoorbeeld huisvesting van ambachtelijke bedrijven of kleine innovatieve ondernemingen”.*

*- VNO-NCW West, 2014*

De les die KEI (2011) uit de PPS Binckhorst trekt is: “PPS is niet geschikt voor een grootschalige binnenstedelijke ontwikkelopgave”.

### *Netwerksturing*

Om het oplossen van complexe problematiek in een netwerk mogelijk te maken, zullen onzekerheid en onenigheid moeten worden verminderd. Dit is alleen mogelijk door wederzijdse samenwerking. Hiervoor is het nodig dat een aanzienlijk deel van de betrokken actoren hun strategieën op elkaar afstemt (Koppenjan & Klijn, 2004). Alleen optreden is dus niet mogelijk; om de complexe leegstandsproblematiek in een gebied op te kunnen lossen is een vorm van samenwerking noodzakelijk.

In complexe netwerken spelen de belangen van meerdere, onderling afhankelijke actoren. De perceptie van een probleem is vanwege de verschillende achtergronden en belangen bij elke actor anders. Voor het adequaat handelen in probleemsituaties is een gezamenlijke inspanning en combinatie van middelen, activiteiten en ideeën nodig. Het gezamenlijk optrekken leidt tot betere resultaten dan het alleen te proberen. Zo is kennis verspreid over vele actoren, bij alleen optreden wordt niet alle aanwezige kennis gebruikt. Verder worden bij alleen optreden de beslissingen alleen genomen vanuit de onderliggende waarden van die partij, dat gaat ten koste van andere waarden, waardoor de oplossing 'armer' is dan mogelijk was (Koppenjan & Klijn, 2004).

Netwerksturing benadert het oplossen van problemen als een strategisch spel, waarbij interacties noodzakelijk zijn. Complexe netwerken nemen een grote mate van onzekerheid over het strategisch gedrag van de andere actoren met zich mee. Omdat het niet mogelijk is alle interacties in contracten vast te leggen is vertrouwen een belangrijke voorwaarde voor succesvolle samenwerking. Vertrouwen wordt gezien als de stabiele perceptie van goede bedoelingen van de andere actoren.

Voor een goede samenwerking is vertrouwen in elkaar nodig, iets waar het bij een gezamenlijke gebiedsontwikkeling nog wel eens aan ontbreekt (Harms, 2008).

Als de ambities voor samenwerking hoger liggen dan 'we zijn het eens dat we het oneens zijn', moet er ofwel een compromis gemaakt worden tussen de gewenste oplossingen of moet er een gedeelde visie op het probleem worden gevormd als basis voor een gezamenlijke actie (Koppenjan & Klijn, 2004).

Wederzijds handelen kan worden verbeterd door actoren samen te brengen, interacties te monitoren en de institutionele faciliteiten die deze interacties ondersteunen te verbeteren.

Met onzekerheid rond problemen wordt bij netwerksturing omgegaan door vroege gefixeerdeheid te voorkomen en bewustwording van de veelzijdigheid van percepties en voorkeuren te bevorderen. Op veelzijdigheid van percepties en voorkeuren wordt vervolgens gereageerd door gezamenlijke beeldvorming: zoektocht naar gedeelde basis voor gezamenlijke interactie ondanks de erkenning van blijvende verschillen.

Er zijn verschillende oorzaken waardoor samenwerking vast kan lopen, of een vastgelopen samenwerking juist weer vlot getrokken kan worden.

- Cognitieve oorzaken: verschillende percepties van oorzaken en gevolgen van problemen en bijbehorende oplossingen.
- Sociale oorzaken: strategieën van actoren zijn niet op elkaar afgestemd, conflicterend of er is geen interactie tussen cruciale actoren.
- Institutionele oorzaken: afwezigheid van gezamenlijke instituties (relaties, regels, gedeelde oriëntatie en gedeelde taal). Deze instituties helpen risico's van deelname te verminderen, verzachten vaak conflicten en geven procedures voor het creëren van interactie en het beheersen van conflictsituaties.
- Netwerksturing: als ten minste één persoon optreedt als tussenpersoon, faciliteert of conflicten beheerst is er een grotere kans dat vastlopen voorkomen of doorbroken wordt.
- Externe factoren: door verandering in percepties, machtsverhoudingen of institutionele structuren kunnen samenwerkingen vastlopen of juist vlot getrokken worden.

Gezamenlijke actie heeft ook nadelen; het nemen van besluiten kost meer tijd, geld en energie en er zullen compromissen moeten worden geaccepteerd (transactiekosten).

Tabel 3: Speleigenschappen en voorwaarden voor sturing (bron: Koppenjan & Klijn, 2004 p. 187).

Speleigenschappen	Voorwaarden voor sturing
Afwezigheid van hiërarchie; vrijwilligheid	Incentives voor samenwerking moeten worden gemaakt door het zoeken naar en verduidelijken van de mogelijkheid tot verweven van doelen en winstmogelijkheden
Meerdere actoren, percepties en doelen	Vroege wezenlijke selectie en fixatie moet worden voorkomen
Strategische en institutionele onzekerheid	Een instemming met de regels van het spel is nodig om transactiekosten en strategische risico's te verminderen
Dynamiek en onregelmatigheid	Belang van flexibiliteit door parallelle ontwikkeling van probleemstelling en oplossingsmogelijkheden; wezenlijke verscheidenheid creëren
Complexiteit, beperkte rationaliteit en middelen	Selectiviteit met betrekking tot inhoud, deelname en inspanning is onvermijdelijk
Lossen van risico en ongelijke vertegenwoordig	Aandacht schenken aan openheid, transparantie en verantwoordelijkheid

Een sturingsmiddel is de 'koppeling' van actoren. Een 'koppeling' bestaat uit het samenbrengen van actoren die betrokken zijn bij een probleemsituatie of de ontwikkeling van een oplossing (Koppenjan & Klijn, 2004).

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) beschrijven in 'Sturingsmiddelen voor de overheid' de verschillende sturingsmiddelen die er zijn in complexe netwerken.

- Voor alle betrokken actoren zal de samenwerking tot 'winst' moeten leiden, anders is er een goede kans dat ze zich uit de samenwerking zullen terugtrekken.
- Er moet een minimale consensus zijn over de aard van de problematiek, de doelstelling van de sturing en de instrumenten.

Voor sturing kunnen verschillende strategieën gehanteerd worden. Bij een strategie gaat het niet zozeer om welke instrumenten worden ingezet (operationele sturing), maar vooral om hoe het instrumentarium wordt gebruikt.

- Van generieke sturing naar *finetuning*: elk terrein is zo uniek dat het een eigen aanpak nodig heeft, met een eigen instrumentarium en een eigen wijze van hantering.
- Sturen op serendipitisme: voedingsbodem creëren waarop de kans op een gelukkige samenloop van omstandigheden zo groot mogelijk is. '*Being out there*'. Deze strategie wordt bij gemeenten toegepast, door in contact te treden met eigenaren en gebruikers.
- Meerzijdige sturing: er wordt onderhandeld over de manier waarop de overheid instrumenten zal inzetten. De te sturen actoren hebben een zekere machtspositie. Er kan verschillende mate van invloed worden toegekend.
- Sturing als netwerkmanagement. Overheid zet haar instrumentarium zo in dat de pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie zich wijzigen; zodanig dat deze vanuit sturingsperspectief optimaal zijn. Voorbeelden: actoren onderling tot meer

samenwerking bewegen (onder dreiging van wet- en regelgeving) of onderlinge samenwerking juist tegengaan (middels bilaterale contracten), actoren tegen elkaar uitspelen (pluriformiteit). Geslotenheid van actor verminderen door middels een subsidie voet tussen de deur te krijgen bij een actor, publicatieplicht om geslotenheid te verminderen. Interdependentie manipuleren door bijvoorbeeld druk uit te oefenen op een actor in de hoop dat relatie met andere actor wordt aangepast.

- Sturing als netwerkconstituering: beïnvloeden van een aantal actoren in een netwerk. Kan bijvoorbeeld door gebruik convenanten in plaats van regelgeving.

Deze strategieën en instrumenten stellen eisen aan de organisatie van de overheid. Nieuwe werkelijkheid stelt nieuwe eisen aan ordening en cultuur van de overheidsorganisatie. Meerzijdige sturing heeft andere relatie tussen top, middenkader en uitvoerders dan eenzijdige sturing. Veel sturingsstrategieën passen slecht bij de hiërarchische structuur van de overheidsorganisatie. Deze strategieën vereisen een andere overheidsstructuur dan de traditioneel hiërarchische.

De definitie die Van den Berg (2014) geeft van een gebiedscoalitie luidt:

*“Een gebiedscoalitie is een samenwerkingsvorm tussen (publieke en) private partijen met als doel gebiedsontwikkelingsprocessen te beïnvloeden. Dit kan zijn door strategisch te sturen op relaties in en tussen netwerken (procesmatig) en/of direct door een gebiedscoalitie te formaliseren zodat vanuit een formele samenwerking in het gebied wordt ingegrepen (projectmatig). Gebiedscoalities hebben daarom juridische, financiële, organisatorische en relationele kenmerken.”*

Netwerk-sturingselementen
---------------------------

- |                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorgvuldige samenvoeging van middelen, activiteiten en ideeën</li> <li>• Vertrouwen</li> <li>• Afstemmen strategieën</li> <li>• Compromis tussen gewenste oplossingen</li> <li>• Gedeelde visie op het probleem</li> </ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### 2.2.4 Naar een samenwerkende markt

De vierde shift is de steeds belangrijker wordende samenwerking tussen bedrijven onderling bij een gebiedsgerichte leegstands aanpak. Op de typische bedrijventerreinen is er sprake van een versplinterd grondeigendom. Om op gebiedsniveau beslissingen te kunnen nemen en een aanpak te starten is de medewerking, maar ook de samenwerking van de verschillende vastgoedeigenaren onderling noodzakelijk. Om kosten en kennis te delen en risico's te spreiden kunnen bedrijven in toenemende mate strategische allianties vormen (Faulkner en Nooteboom, geciteerd in Koppenjan en Klijn, 2004: 4).

Op veel bedrijventerreinen zijn de bedrijven echter niet georganiseerd of zijn ze hooguit lid van een regionale ondernemersvereniging (Van der Goes, interview, 16 mei 2014; Louw, interview, 28 mei 2014).

De verschillende manieren waarop bedrijven georganiseerd kunnen zijn op een bedrijventerrein zijn onder andere: (1) een industrieschap, (2) parkmanagementorganisatie, (3) een vereniging of een (4) ad-hoc fonds.

Een industrieschap is een gemeenschappelijke regeling vanuit de overheid die bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein is ingesteld. Deze industrieschappen zijn echter zelden betrokken bij het beheer van een terrein (Louw, interview, 28 mei 2014).

Parkmanagementorganisaties zijn een relatief nieuw verschijnsel en zijn opgekomen nadat bij veel bedrijventerreinen het onderhoud verslofte en op grote schaal geherstructureerd moesten worden. Om dit bij nieuwe terreinen te voorkomen wordt vaak een parkmanagementorganisatie in het leven geroepen, die het dagelijks beheer op zich neemt. Verder zijn deze organisaties gericht op het bevorderen van onderlinge samenwerking en met de overheid, met als doel het verbeteren van het economisch resultaat, lagere belasting van het milieu en een efficiënter ruimtegebruik. Binnen parkmanagement zijn verschillende vormen te onderscheiden: beheer in goed overleg, beheer in overleg met de belanghebbenden en ondernemersvereniging, gedeeltelijke overdracht van beheerbudgetten en gehele overdracht van beheerbudgetten (Ferwerda, 2001).

Er zijn verschillende vormen van verenigingen waarin bedrijven zich kunnen organiseren, zoals een Vereniging van Eigenaren (VVE), coöperatie, erfdienstbaarheden, mandeligheid, stichting, bv met beperkte aansprakelijkheid of mede-eigendom. Deze zijn allemaal op verschillende manieren juridisch geregeld.

De aanwezigheid van enige vorm van vereniging of organisatie maakt een gezamenlijk fonds ten behoeve van bijvoorbeeld het inhuren van expertise mogelijk.

### 2.2.5 Kennis

Uit onderzoek van SBR en Delta Marktonderzoek naar de stand van zaken van de huidige praktijk van transformatie en herbestemming, blijkt dat er op objectniveau al sprake is van gebrek aan relevante kennis. Onder andere op het gebied van de aan herbestemming verbonden risico's (Bosma en De Ridder, 2013). Aan de kant van de lokale overheid is er een gebrek aan kennis, informatie en expertise. De aanwezige kennis is vaak verouderd en gefragmenteerd; dit terwijl deze noodzakelijk is voor het nemen van beleidsbeslissingen (De Zwart en Janssen, 2014).

Door onder andere de grotere omvang, meer betrokken actoren en verdeeld eigendom is de problematiek rondom een gebiedsgerichte aanpak nog complexer. En waar het voorgenoemde onderzoek nog kon putten uit 164 succesvolle en 81 niet-succesvolle cases, is een aanpak op gebiedsniveau nog nauwelijks (succesvol) geïmplementeerd. Hierdoor is het gebrek aan kennis over een gebiedsgerichte leegstands aanpak nog nijpender.

De grootschalige leegstand en bijbehorende benodigde gebiedsgerichte aanpak vormen een complex probleem. Deze worden zoals beschreven gekenmerkt door verschillende vormen van onzekerheid. De derde daarvan is volgens Koppenjan en Klijn 'substantieve onzekerheid'; onzekerheid die voortkomt uit het feit dat informatie niet, of niet op tijd beschikbaar is. Hierbij komt dat de verschillende actoren vanwege hun achtergronden, de beschikbare informatie op verschillende manieren interpreteren, wat de onzekerheid nog groter maakt. Hierdoor zorgt het simpelweg verschaffen van meer informatie niet automatisch voor minder onzekerheid. Ook groeit de bewustwording dat antwoorden uit wetenschappelijk onderzoek



grotendeels worden bepaald door de vragen en aannames. Met verschillende resultaten voor verschillende probleem-eigenaren tot gevolg. Het gevolg hiervan is dat wetenschappelijk onderzoek niet langer een ondubbelzinnige en gezaghebbende oplossing voor problemen kan bieden.

Deze vorm van onzekerheid is, net als de andere twee vormen van onzekerheid (strategisch en institutioneel), inherent aan complexe problemen en zal nooit helemaal weggenomen kunnen worden (Koppenjan & Klijn, 2004). Het is daarom zaak om deze vorm van onzekerheid bij leegstandsaanpak te (h)erkennen en kennis te vergaren over hoe deze substantieve onzekerheid verminderd kan worden.

## 3 Empirie

### 3.1 Introductie

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch- of praktijkonderzoek beschreven. Per case worden achtereenvolgens een beschrijving en analyse van het gebied, de problematiek, de aanpak, de rollen van de gemeente en eigenaren en de samenwerking gegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een vergelijkende analyse van de drie cases.

#### 3.1.1 Case-selectie

Voor dit onderzoek zijn drie verschillende cases onderzocht en vergeleken. De keuze voor de te onderzoeken cases is gemaakt aan de hand van onderstaande criteria.

##### *Selectiecriteria cases*

De cases betreffen allen gemengde bedrijventerreinen, of een deel daarvan. Om uitspraken te kunnen doen over de deelvragen en hoofdvraag zullen de cases allen tenminste een gebiedsgerichte aanpak van kantorenleegstand moeten betreffen. Deze hoeft nog niet volledig te zijn afgerond, maar de gezamenlijke aanpak moet minimaal in gang zijn gezet, zodat er een (samenwerkings-)proces is om te bestuderen. Verder dient de gemeente in zekere mate een faciliterende rol aangenomen te hebben en in principe op basis van gelijkheid met de marktpartijen te opereren.

Het volgende criterium is de beschikbaarheid van data. Per case moet er, op tijd, toegang zijn tot alle relevante actoren en informatie.

##### *Potentiele cases*

Op basis van de gestelde criteria kwamen de volgende potentiële cases naar voren:

- Sloterdijk / Teleport, Amsterdam
- Takkebijsters, Breda
- Binckhorst, Den Haag
- Goudse Poort, Gouda
- Merwestein, Nieuwegein
- Rijnhuizen, Nieuwegein
- Plaspoelpolder, Rijswijk
- La Pallisade, Vianen

##### *Selectie cases*

Om de uiteindelijke keuze te maken voor de te onderzoeken cases, zijn de verschillende cases in een matrix uitgezet tegen de vier 'shifts'. In hoeverre heeft de case potentie om informatie te verschaffen over een criterium. De beoordeling is op basis van de beschikbare gegevens en de afweging in overleg met de stagebegeleider gedaan.

Tabel 4: Criteria vergelijking cases

Cases:	Criteria:					Bijz.
	Gebied	Facilit.	PPP	Samenw.	Totaal:	
Goudse Poort, Gouda	+	0/+	0/+	+	+++	
Takkebijsters, Breda	+	+	+	++	+++++	
Merwesteijn, Nieuwegein	0/+	++	+	+	++++ ½	
Rijnhuizen, Nieuwegein	+	++	+	0/+	++++ ½	Initiatieffase
Binckhorst, Den Haag	+	++	++	++	+++++++	
Plaspoelpolder, Rijswijk	0/+	0/+	++	++	+++++	
La Pallisade, Vianen	0/+	0/+	+	++	++++	
Sloterdijk, Amsterdam	+	++	+	+	+++++	

Bij deze beoordeling verkreeg Takkebijsters dezelfde eindscore als Plaspoelpolder en Sloterdijk. Aangezien voor Sloterdijk goede connecties vanuit het stagebedrijf beschikbaar zijn, geniet deze een voorkeur. Verder scoort Takkebijsters op twee criteria beter dan Plaspoelpolder en heeft zo een evenwichtigere potentie over alle criteria. Tevens is Takkebijsters qua omvang een meer ‘typisch’ bedrijventerrein. Daarnaast wordt bij de Plaspoelpolder in essentie dezelfde ‘Urbanisator’-aanpak gehanteerd als bij Binckhorst. Daarom is de keuze op Takkebijsters, Breda gevallen. Aangezien de aanpak bij Rijnhuizen nog in initiatieffase is, kan deze wellicht dienen voor validatie van het model.

### Interviews

Per case zijn drie relevante actorencategorieën te onderscheiden: de lokale overheid (gemeente), de vastgoedeigenaar (belegger, bank) en de organisator van de (private) samenwerking (adviseur, parkmanagement). Voor elke case is per actorencategorie tenminste een persoon geïnterviewd

Tabel 5: Geïnterviewde actoren

	Binckhorst	Sloterdijk	Takkebijsters
<b>Gemeente</b>	Paul Kersten (Kantorenloods)	Paul Oudeman (Kantorenloods) Giso Lommers (Projectleider)	Arjan Rook (Projectmanager)
<b>Eigenaar</b>	Johan Snel (AM) (Michelle Kluiwstra (KPN))	Gijs Albada (IVG)	Zitman (Private belegger) Radius (FGH)
<b>Samenwerking</b>	Hilco v.d. Wal (APPM / Urbanisator)	Leontien Oerlemans (Parkmanagement Teleport)	Aert v.d. Goes (The Ascent)

Alle personen is in principe een gestandaardiseerde vragenlijst voorgelegd. Tijdens de interviews bleek echter dat sommige vragen voor een aantal personen buiten het veld van hun expertise vielen, waardoor daar is gefocust op de voor hen relevante zaken.

### **Binckhorst**

Dhr. Paul Kersten is de kantorenloods van de gemeente Den Haag en probeert gemeentebreed vraag en aanbod van kantoorruimte in overeenstemming te brengen.

Dhr. Johan Snel was in het verleden betrokken bij de aanpak van Binckhorst als stedenbouwkundige bij ontwikkelaar AM.

Dhr. Hilco van der Wal is projectmanager bij APPM en middels de Urbanisator als onafhankelijk adviseur betrokken bij de aanpak van een deelgebied van de Binckhorst.

Mevr. Michelle Kluiwstra is assetmanager bij KPN Real Estate Services en vertegenwoordigt KPN als de grootste gebruiker in de Binckhorst

### **Sloterdijk**

Dhr. Paul Oudeman was tot 1 januari 2015 de kantorenloods van de gemeente Amsterdam en was verantwoordelijk voor het in overeenstemming brengen van vraag en aanbod naar kantoorruimte.

Dhr. Giso Lommers is bij de gemeente Amsterdam projectleider voor de aanpak van Sloterdijk.

Dhr. Gijs Albada Jelgersma is werkzaam bij IVG en was vanuit de positie van belegger betrokken bij de transformatie van een kantoorpand naar hotel op Sloterdijk.

Mevr. Leontien Oerlemans is als Parkmanager van bedrijventerrein Sloterdijk betrokken bij de aanpak van het gebied.

### **Takkebijsters**

Dhr. Arjan Rook is als projectmanager van de gemeente Breda betrokken bij de aanpak van o.a. Takkebijsters.

Dhr. Zitman is als particulier belegger eigenaar van een kantoorpand op Takkebijsters en voorstander van een gebiedsgerichte aanpak.

Dhr. Radius is werkzaam bij de FGH-bank die een van de panden op Takkebijsters in bezit heeft.

Dhr. Aert van der Goes van Naeters is onafhankelijk adviseur en initiatiefnemer van de gebiedsgerichte aanpak op Takkebijsters.

### **3.1.2 Deelvragen**

In dit deel zullen middels analyse en vergelijking de verschillende deelvragen, behorend bij de vier 'shifts' onderzocht worden. Dat zijn: de shift naar een gebiedsgerichte aanpak, de shift naar een faciliterende rol voor de gemeente, de shift naar een publiek-privaat partnerschap en naar een samenwerkende markt.

De deelvraag die hoort bij de shift naar een gebiedsaanpak is: *Hoe draagt een gebiedsgerichte aanpak bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek?* Met bijbehorende subvraag: *Waarin verschilt een gebiedsgerichte aanpak van een objectgerichte aanpak?*

De deelvraag horend bij de shift naar een faciliterende rol is: *Welke gevolgen hebben de veranderende rollen van de gemeente en vastgoedeigenaren voor het gebiedsgericht aanpakken van leegstand?*

Bij de shift naar een partnerschap tussen overheid en markt hoort de volgende deelvraag: *Welke elementen van netwerk-sturing dragen bij aan het succes van de leegstandsaanpak voor een gebied?*

De deelvraag die hoort bij de shift naar een samenwerkende markt is: *Welke vormen van privaat-private samenwerking zijn er bij een gebiedsgerichte leegstandsaanpak?*

Samenwerking wordt beschouwd op aspecten uit organisatie theorie: organisatorische, financiële en juridische aspecten. Daarbij wordt gekeken naar respectievelijk: taken & verantwoordelijkheden, risico's & opbrengsten en regels & vereisten/voorwaarden.

De uiteindelijke beantwoording van deze vragen is te vinden in hoofdstuk 6.

## 3.2 Binckhorst, Den Haag

Het gemengde bedrijventerrein Binckhorst is gelegen in het oosten van Den Haag. Ingesloten door het spoor in het noordwesten, de Utrechtsebaan (A12) in het noordoosten, de Maanweg in het zuidoosten en de Trekvaart in het zuidwesten. Op dit gebied is veel leegstand te vinden en er wordt sinds 2005 in verschillende vormen gewerkt met een gebiedsaanpak.

Tabel 6: Algemene eigenschappen case Binckhorst

<b>Afmetingen</b>	130 ha
<b>Leeftijd</b>	Ong. 1930. Tussen 1945-1953 in erfpacht uitgegeven.
<b>Leegstand</b>	30%+
<b>Problematiek</b>	Leegstand, gestrande integrale aanpak
<b>Aanpak</b>	Organisch, diversificatie programma, versterken van aanwezige kwaliteiten
<b>Start</b>	2005 (Huidige vorm: 2011)
<b>Duur</b>	Oorspronkelijk 2030, huidige vorm: onbekend
<b>Fase</b>	In uitvoering
<b>Bijzonderheden</b>	Project als aanjager, gebiedscoalitie,
<b>Samenwerking</b>	Urbanisator, I'M BINCK,
<b>-Juridisch</b>	Niet
<b>-Organisatorisch</b>	Informele coalitie
<b>- Trekker</b>	APPM (onafhankelijke marktpartij)
<b>-Financieel</b>	Jaarlijkse bijdrage

### 3.2.1 Kenmerken gebied

Binckhorst is gelegen tussen twee intercitystations en wordt door de gemeente Den Haag als economisch belangrijk gebied bestempeld. Er is een grote verscheidenheid aan bedrijven te vinden, omdat bedrijven die nergens anders binnen de gemeente gewenst waren, hier een plek kregen. Hierdoor wordt het gebied door sommigen schertsend 'het afvoerputje van Den Haag' genoemd. De langgeplande extra entree van Den Haag zal via het zuiden van het gebied lopen; het Rotterdamsebaan-project (Gemeente Den Haag, 2012).

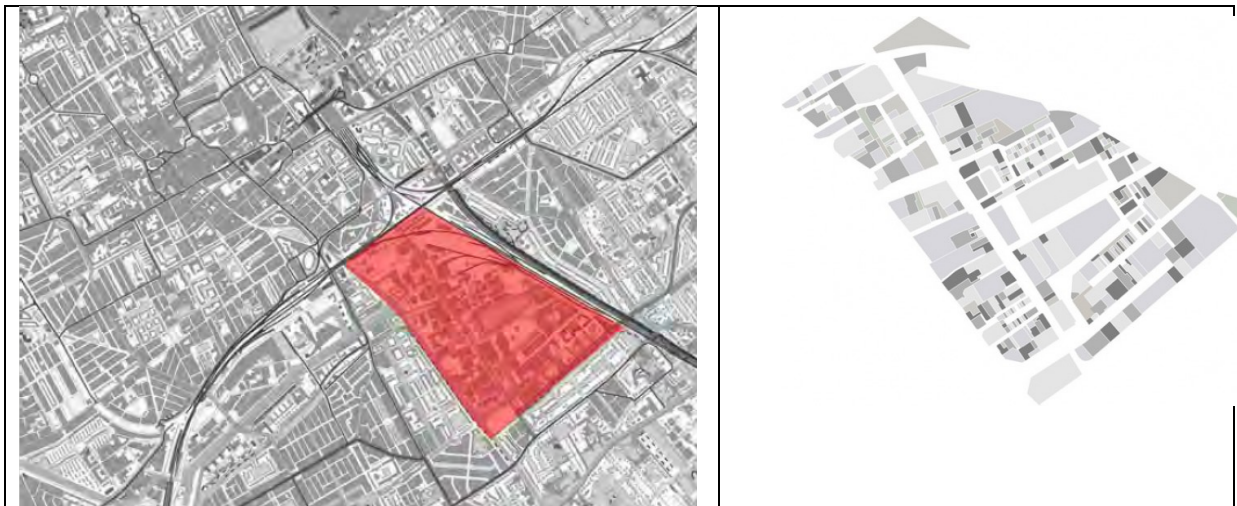
*"Binckhorst was altijd een aanhangsel van de gemeente Den Haag; als je op de kaart kijkt, dan zie je een soort blinde darm".*

*-Kerner (in Van den Berg, 2014)*

Het gebied bestaat uit een kantorendeel en een bedrijvendeel. Het grootste deel van de Binckhorstse kantoren bevindt zich in het deelgebied Binckhorsthaven. Dit ligt in het zuidoosten van Binckhorst, ingesloten door Zonweg in het noordwesten, de A12 in het noordoosten, de Maanweg in het zuidoosten en de Binckhorstlaan in het zuidwesten. Dit deelgebied beslaat 31,6 ha. en is het werkgebied van de Urbanisator-aanpak de Binckubator. Voor dit onderzoek zal de focus voor wat betreft samenwerking vooral liggen op deze Urbanisator-aanpak. Voor de rolverandering zal ook het voortraject (voor de hele Binckhorst) worden meegenomen, omdat juist in deze case de verandering expliciet in de loop van de (tevens veranderende) aanpak plaatsvond.



Figuur 6: Impressie Binckhorst (Bron: bincksebelofte.nl en dtz.nl)



Figuur 7: Binckhorst t.o.v. Den Haag (Bron: Zaadnoordijk & Claassen, 2012) en Eigendomspatroom Binckhorst (Bron: RTE Urban Planning)

Zoals gezegd is Binckhorst programmatisch een redelijk bijzonder en divers bedrijventerrein. Zo zijn er naast bedrijven en kantoren ook 120 sociale huurwoningen, een kasteel en een begraafplaats te vinden. Deze woningen staan op het punt gesloopt te worden. Op Binckhorst is een verzameling van bedrijven te vinden die elders in Den Haag niet welkom waren: Industrie, sloperijen, demontagebedrijven, cementfabrieken, afvaloverslag en asfaltcentrale (Van der Post, 2012). Naast eerder genoemde functies zijn in dit gebied een schoolgebouw, een opvangcentrum voor asielzoekers, een scheepswerf en een roeivereniging gevestigd. In 2008 waren 12.000 mensen werkzaam in het gebied, waarvan 8000 in kantoren (Gemeente Den Haag, 2009), in 2011 nog 10.000 (Gemeente Den Haag, 2011). Binckhorst kent een erg gefragmenteerd eigendoms- en gebruikerspatroon. De gemeente heeft een flink aantal stukken aangekocht ten behoeve van haar ambities voor het masterplan van 2005. Inmiddels heeft de gemeente alweer verschillende grondposities verkocht (Van den Berg, 2014).

### *Problematiek*

De Binckhorst is een gebied wat te kampen heeft met veel leegstand in zowel kantoren als bedrijven. Deze leegstand neemt al sinds 2000 toe, omdat grote automerken vertrekken (naar Forepark) en KPN en het ministerie van Defensie hun activiteiten afslanken (Gemeente Den Haag, 2011; Van den Berg, 2014). De grootschalige kantorenleegstand gaat echter pas later spelen (Snel, 2015). De uit 180.000 m<sup>2</sup> bestaande kantorenstrook langs de Regulusweg en het Maanplein kent inmiddels een leegstand van bijna 40% en als het Internationale Strafhof zijn tijdelijke vestiging in een van de oude KPN-panden verlaat kan dit oplopen tot ruim 60% voor dat deelgebiedje (APPM en Urhahn, 2012).

Naast de leegstand zelf heeft de Binckhorst ook te maken met bijkomende problematiek; het is een redelijk geïsoleerd gebied wat rommelig oogt, weinig functiemenging kent en weinig voorzieningen heeft. Het was een van de meest complexe binnenstedelijke ontwikkelingslocaties in Nederland (gebieds-ontwikkeling.nu, 2013). Op dit moment verkeert het gebied in een slechte concurrentiepositie ten opzichte van de binnenstad (Stadsgewest Haaglanden, 2012).

Grootschalige aanpak en daarna integrale aanpak beide gestrand. Ontwikkelingen komen niet meer van de grond door de crisis.

Door de ingezette grondpolitiek voor het Masterplan, waren veel eigenaren in afwachting van uitkopen. Hierdoor is lange tijd niet geïnvesteerd in de huisvesting, wat nadelig was voor de kwaliteit van het gebied. Verder was er sprake van veel onzekerheid, omdat na het strandden van het Masterplan nog niet duidelijk was hoe het verder zou gaan met het gebied. Als er dan eenmaal duidelijkheid is, duurt het nog enkele jaren voordat betrokkenen hun nieuwe rol daarin gevonden hebben (Lindemann in Van den Berg, 2014). Het feit dat de gemeente eerst grootse plannen maakt, daar in de publieke opinie zelf de stekker uit trekt en vervolgens zegt dat 'het aan de markt is' leverde onbegrip op en schaadde het vertrouwen in de gemeente bij die markt (Baer in Van den Berg, 2014).

Er was een bezuiniging van ruim € 50 mln. op het ambtelijk apparaat in 2014. Investeringsruimte is beperkt door afwaarderingen op de resultaten van tot dan toe gevoerde actieve grondpolitiek. Beschikbare middelen worden alleen nog maar ingezet in projecten van groot strategisch belang (in een beperkt aantal gebieden). (Ginter, 2013)

### 3.2.2 Gebiedsaanpak

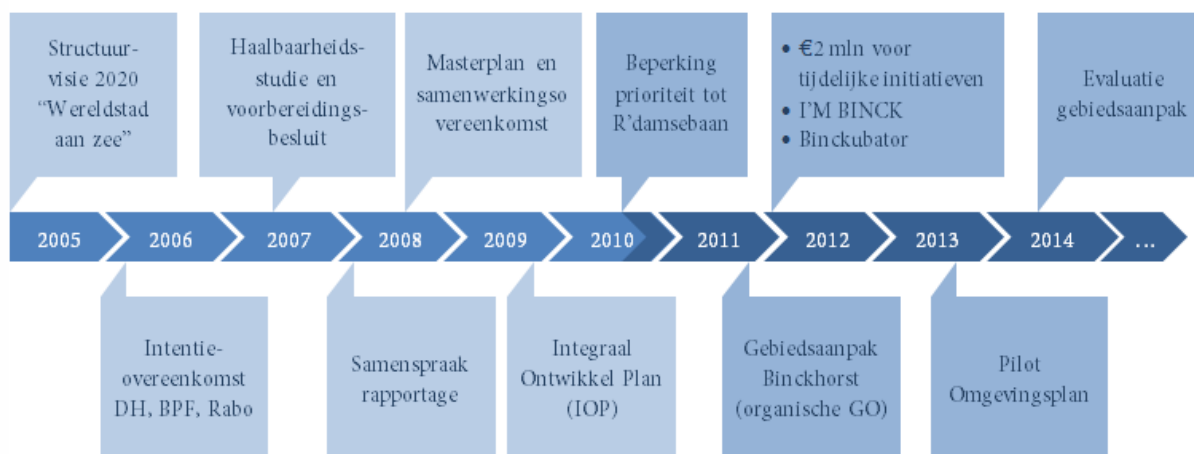
#### **Doelen:**

- Het creëren van een aantrekkelijk en gemengd woon-werkgebied
- Terugdringen van leegstand

#### **Maatregelen:**

Op het gemengde bedrijventerrein Binckhorst is in de loop van het afgelopen decennium geprobeerd om op verschillende manieren het gebied aan te pakken. Beginnend met een grootschalig Masterplan, werd de aanpak door de loop van de tijd steeds kleinschaliger van opzet, uitlopend op de zogenaamde 'organische ontwikkeling' zoals die nu gehanteerd wordt. Deze aanpak is voortgekomen uit zowel publieke als private actoren (Zaadnoordijk & Claassen, 2011).





Figuur 8 Tijdslijn aanpak Binckhorst (bron: eigen illustratie en Van den Berg, 2014)

Het Masterplan (2005) van OMA beschouwde het hele gebied als leeg, van waaruit het in een PPS ontwikkeld zou worden. Een initiatief van BPF Bouwinvest, Rabo Vastgoedgroep (nu Bouwfonds Property Development) en de Gemeente Den Haag. Door een combinatie van de grootsheid van het plan en de economische crisis mislukte dit (Van der Wal, 2014). Ook het Integraal Ontwikkelingsplan (IOP) uit 2009 is uiteindelijk eind 2010 al mislukt. Dit betrof een initiatief van Gemeente Den Haag en Rabo Vastgoedgroep, wat vrijwel dezelfde doelen wilde bereiken middels een bescheidenere en gefaseerde aanpak. De Gemeente maakt dan namelijk de keuze om prioriteit te geven aan het gebied tussen kust en centrum. Het enige wat ondanks de crisis nog aangepakt wordt in dit gebied is de nieuwe entree van de stad middels de Rotterdamsebaan. De komst van deze nieuwe Haagse entree bij de Binckhorst vormt volgens de gemeente Den Haag vooral een kans voor het gebied (Kerner in Van den Berg, 2014; Kersten, 2015). De uitvoering hiervan echter, waarbij deze het gebied in tweeën deelt en intern infrastructurele aanpassingen noodzakelijk maakt die ongunstig zijn voor verschillende deelgebieden, vormen ook een bedreiging voor het gebied (Interview dhr. Van der Wal, 2014a, Snel in Van den Berg, 2014).

Vanaf 2011 moet alles 'organisch'; het aanpakken van het hele gebied van 130 ha. in één keer is niet langer mogelijk. Mede daarom wordt er gewerkt in verschillende deelgebieden. Inmiddels werden andere initiatieven gestart om het gebied (of een deel ervan) te verbeteren, zoals een gebiedscoalitie in de Binckhorsthaven en informele netwerkbijeenkomsten die vooral bedoeld zijn voor de gebruikers in het hele gebied (Gemeente Den Haag, 2012). Momenteel is er geen eindvisie voor dit gebied en worden vooral bottom-up initiatieven gefaciliteerd (Kersten, 2015). Door het Stadsgewest Haaglanden is het gebied rondom het Maanplein aangewezen als kantoorversterkingsgebied. Dit zou gek genoeg de bouw van nieuwe kantoorruimtes mogelijk maken, de liggende plannen zijn echter geschrapt (Stadsgewest Haaglanden, 2012).

## Organische ontwikkeling

Organische ontwikkeling is kleinschalige ontwikkeling van een gebied. Geen snelle ingrijpende operatie, maar een langdurig, geleidelijk veranderingsproces, zonder planning of bepalen van een eindresultaat vooraf (Gemeente Den Haag, 2011). Het betekent echter niet dat van overheidswege alles wordt losgelaten en er geen visie meer is op het gebied (Kerner in Van den Berg, 2014). De gemeente gaat flexibel om met initiatieven, maar bewaakt wel de visie en ambities voor het gebied.

“Organische stedelijke ontwikkeling wijkt af van de gebaande paden; het is een omkering van de vooraf uitgestippelde projecten uit de klassieke vastgoed- en gebiedsontwikkeling van de afgelopen decennia.” (Coops, 2014)

De gebiedsaanpak van het deelgebied Binckhorsthaven betreft het Urbanisator-concept wat onder de noemer Binckubator is toegepast. De achterliggende gedachte is dat het investeren in panden effectiever wordt als ook de omgeving wordt verbeterd. Er is dus altijd sprake van de aanpak van losse objecten náást het aanpakken van het gebied. Volgens dit concept wordt eerst gekeken of er voldoende urgentie is voor een gezamenlijke aanpak; altijd vanuit markt en overheid samen. Als die gezamenlijke urgentie aanwezig is wordt een coalitie gevormd die vanuit gezamenlijk belang werkt aan het vergroten van waarde. Deze coalitie kan variëren van een erg informele vorm zoals rondetafelgesprekken tot meer formele vormen zoals een vereniging of stichting. De Urbanisator-aanpak bestaat uit gericht programmeren, het formuleren van een gezamenlijke visie, het opstellen van een duidelijke communicatiestrategie en het vinden van nieuwe verdienmodellen.



Figuur 1: Logo Urbanisator (bron: [urbanisator.nl](http://urbanisator.nl))

*“Niemand zat op een formele aanpak te wachten, veel te lastig”.*

*- Snel, 2015*

Concreet voor de Binckhaven bestond deze aanpak allereerst uit het formuleren van een zogenaamd ‘wervend perspectief’, waarin de situatie in het gebied, de verschillende belangen en sterke aanknopingspunten in kaart werden gebracht. In samenwerking wordt uiteindelijk een gezamenlijke visie op het gebied vastgelegd. Daarnaast is gekeken hoe de bestaande programmering kon worden verbreed en ondernemerschap gestimuleerd. Verder is onderzocht welke quick-wins in de buitenruimte mogelijk waren en hoe voor de langere termijn het initiatief in aanmerking kon komen voor subsidies. Tot slot is een actieve marketing ingezet om het initiatief in een positief daglicht te stellen.

Tabel 7: Bij gebiedsaanpak Binckhorst gebruikte maatregelen

<i>Eenzijdige gemeentelijke maatregelen:</i>	<i>Type*</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investering in ontsluitingsstructuur (Rotterdamsebaan)</li> <li>• Inzet kantorenloods</li> <li>• Opzet omgevingsplan middels CHW</li> <li>• Initiatieventeam (juridisch/planologisch)</li> </ul>	S F R F/R
<i>Meerzijdige maatregelen:</i>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebiedsstrategie</li> <li>• Gebiedscoalitie (incl. deelname gemeente)</li> </ul>	V F/S

\*) V=vormend, R=regulerend, S=stimulerend, F=faciliterend

### 3.2.3 Rollen

Omdat de aaneenschakeling van aanpakken op de Binckhorst in het afgelopen decennium eigenlijk de belichaming is van de veranderende rol van de gemeente, zal voor dit thema niet worden beperkt tot de Binckubator, maar zal het geheel van aanpakken worden onderzocht.

In deze case zijn de kantorenloods dhr. Paul Kersten van de gemeente en dhr. Johan Snel van AM Wonen als vastgoedeigenaar geïnterviewd. Verder is voor deze case documentenonderzoek gedaan met behulp van de transcripten van interviews van dhr. Harrie van den Berg (2014), die bevatten interviews met eveneens dhr. Johan Snel van AM Wonen en dhr. Baer van BNP Paribas namens vastgoedeigenaren en dhr. Kerner van de gemeente Den Haag. Allen hebben in de interviews gereflecteerd op zowel hun eigen rol als op de rol van de andere partijen. Daarnaast is dhr. Hilco van der Wal als onafhankelijk adviseur geïnterviewd, die op beide rollen inging.

#### *Gemeente*

Waar de gemeente voorheen een sterk actieve en regisserende rol op zich nam, kiest ze nu voor een meer faciliterende en reactieve rol (Gemeente Den Haag, 2011). De gemeente wil private partijen verleiden en ruimte geven om initiatieven te ontplooiën en belemmeringen hiervoor weg te nemen (Ginter, 2013).

In de aanpak van de Binckhorst komt de veranderende rol van de gemeente misschien wel het meest duidelijk naar voren. De aanpak van de Binckhorst begon namelijk in de eerste helft van het vorige decennium. De gemeente had grootse ambities en dus ook grote plannen voor het gebied. Er moest een masterplan komen waarbij vrijwel alles op het gebied tegen de vlakte zou gaan. Om dit in gang te zetten was de gemeente begonnen verspreid over het hele gebied grond en vastgoed op te kopen. Het doel was zoveel mogelijk op te kopen om vervolgens onder volledige regie alles in te kunnen vullen. Voor de daadwerkelijke ontwikkeling echter goed begon, brak de crisis uit en liepen de plannen helemaal vast, waardoor de gemeente besloot alles verder aan de markt over te laten. Inmiddels zijn delen van de aangekochte grond weer verkocht door de gemeente (Interview dhr. Kersten, 2015). Er werd ingezet op een integraal ontwikkelingsplan (IOP), waarbij de gemeente nog wel de grote stedenbouwkundige lijnen uit de oorspronkelijke ambitie hanteert, maar per deelgebied ruimte voor nieuwe inzichten laat. Ontwikkelaars en andere initiatiefnemers werden uitgenodigd om met ideeën en plannen te komen. Als ze zich hierbij zouden houden aan de 'twee A4'tjes met regels' was de kans dat de aanvraag door de gemeente gehonoreerd zou worden groot (gebiedsontwikkeling.nu, 2013).

*“We zoeken nog naar onze rol”.*

*-Kerner (In Van den Berg, 2014)*

Inmiddels is sinds 2011 organische ontwikkeling het ‘toverwoord’, waarbij alle ontwikkelingen kleinschalig blijven en volledig bottom-up plaats moeten vinden. Toch wordt ook inmiddels daarvan aangegeven dat dat het ook niet helemaal is en dat sommige zaken toch top-down geregeld (moeten) worden (Interview dhr. Kersten, 2015). Voorheen had de gemeente de strakke regie op alles, nu niet meer. De gemeente bereidt nu het gebied als het ware voor op de toekomst, waar dan door de markt invulling aan moet worden gegeven. Maar de gemeente wil ook dan de regie niet helemaal uit handen geven (Kerner in Van den Berg, 2014). Ook blijft de gemeente ‘dromen’ van een integrale aanpak van, tenminste delen van, de Binckhorst in de toekomst. Hoewel nog afhankelijk gelaten van de gevolgen van de huidige macro-economische ontwikkelingen (Gemeente Den Haag, 2011), is het aannemelijk dat dit toch meeweegt in gemeentelijke beslissingen over marktinitiatieven voor het gebied.

Zo wordt binnen de gemeente erkend dat het noodzakelijk is om veel vastgoed op de Binckhorst af te stoten. Voordat dit daadwerkelijk gebeurt moet echter eerst nog worden gewacht tot een Vastgoedstrategie is opgesteld, dat hoewel er op dit moment (mei, 2014) al ‘best veel’ koopverzoeken komen (Kerner in Van den Berg, 2014).

Het is aannemelijk dat deze opstelling van de gemeente een zekere verlamrende werking op de (her)ontwikkeling van de Binckhorst heeft en hierdoor kansen zijn ‘verspeeld’.

De gemeente geeft aan dat de markt ‘het’ moet gaan doen en dat zij deze organische ontwikkeling gaat faciliteren. Deze nieuwe manier van aanpak heeft wel gevolgen voor de gemeentelijke werkwijze en de organisatie. Ze benadrukt namelijk dat bij organische ontwikkeling niet alles mogelijk is, waardoor het belangrijk is helder te maken wat wel kan en wat niet. Hiervoor worden algemene richtlijnen, programmatische richtlijnen en gebiedsgerichte richtlijnen gehanteerd die als richtinggevend kader voor marktpartijen moeten dienen (Gemeente Den Haag, 2011).

Doordat de aanpak veranderde en de gemeente soms duidelijk voor eigen belang ging, was er weinig tot geen vertrouwen in de gemeente bij de coalitiepartijen, vooral niet bij de achterban. De gemeente verwacht veel van de ingreep met de Rotterdamsebaan. Ze ziet het als vliegwielen en investeert er dan ook flink in (Gemeente Den Haag, 2011; Kersten, 2015).

De Gemeente Den Haag heeft een aantal nieuwe instrumenten ontwikkeld om haar zogenaamd facilitair grondbeleid (particuliere ontwikkelingen die de gemeente faciliteert) tot uitvoering te brengen. Zo is er de ‘Werkwijze begeleiding particuliere initiatieven’ die private partijen ondersteunt bij het uitwerken van hun initiatief tot een haalbaar plan door de onkosten hiervan te vergoeden. Verder is er het programma Kleinschalig Opdrachtgeverschap wat particulieren, kleine aannemers en ontwikkelaars de mogelijkheden biedt voor zelfbouw. De gemeente is ook op zoek naar nieuwe financieringsmogelijkheden. Zo wordt een nieuw verdienmodel gepropageerd: stille reserves (vastgoed en menselijk kapitaal) activeren en vreemd vermogen (publieke fondsen, beleggersvermogen en private geldstromen) aantrekken. Investeren van buitenaf activeren de stille reserves, wat de stad weer aantrekkelijker maakt voor nieuwe investeringen. Daarmee is een nieuwe cyclus

geïntroduceerd. De rol van de gemeente bestaat uit het op gang brengen en in stand houden van deze cyclus en niet de actieve deelname in grondexploitaties (Investeringsprogramma Stedelijke vernieuwing 2013, Gem DH DSO).

Sommige dingen gaan traag, worden deels op hun beloop gelaten of verzanden in bureaucratie. In mei 2014 geeft dhr. Kerner aan dat nog uitgezocht moet worden wat organisch ontwikkelen eigenlijk inhoudt voor de Binckhorst en dat niemand zich realiseert wat dat allemaal is. Duidelijk is dat het gevolgen heeft voor de organisatie, maar vanuit organisch organiseren moet nog gaan gebeuren (in Van den Berg, 2014). De plannen om de Binckhorst voortaan organisch te gaan ontwikkelen zijn echter eind 2011 door de raad vastgesteld; 'zo gaan we het doen' (Gemeente Den Haag, 2011).

De gemeente heeft na het stopzetten van het Masterplan en het Integraal Ontwikkelingsplan een 'potje' gereserveerd specifiek voor de Binckhorst, onder andere voor het ondersteunen van private initiatieven. Vanuit de markt is echter behoefte aan meer duidelijkheid dan alleen het bestaan van een potje. Er is toch behoefte aan iets concretere toezeggingen (Baer in Van den Berg, 2014). Een voorbeeld zou kunnen zijn een toezegging van de gemeente dat zij een bepaald bedrag bijdragen als marktpartij(en) inleggen voor het verder uitwerken van plannen.

#### *Huidige invulling rol*

- In principe alles Bottom-up
- Infrastructuur, openbare ruimte en marketing top-down, gemeente investeert hierin, bij alles meer betaalt markt mee.
- Formuleren gebiedsaanpak (incl. richtlijnen)
  - Actief bekendheid geven aan deze nieuwe manier van aanpak
- Gebruik Binckhorst als experimenteergebied voor nieuwe Omgevingswet (om te voorkomen dat organisch ontwikkelen anarchistisch ontwikkelen wordt).
- Grond en vastgoed weer verkopen
- Initiatieven uit markt faciliteren
- Haags Initiatieventeam wat juridisch-planologisch uitzoekt wat mogelijk is voor bepaalde initiatieven.
- Relaties leggen en onderhouden met alle gebruikers en eigenaren. Het opzetten van bijv. een gebiedscoalitie is niet voldoende.
- Ook binnen Urbanisator-aanpak had gemeente graag meer regie willen voeren.
- Actief proberen extra voorzieningen aan te trekken

#### *Vastgoedeigenaren*

Vastgoedeigenaren die een grondpositie verworven hadden met als doel die te ontwikkelen, moesten op zoek naar een nieuwe rol. Ze hadden nog wel de grondpositie en de ontwikkelkennis, maar de ontwikkelopgave in de Binckhorst was weggefallen (Van den Berg, 2014).

Tot 2010 waren de kantoorpanden nog gevuld en daardoor werd er door gebouweigenaren toen geen noodzaak gezien om samen met andere partijen dingen te gaan verbeteren in het gebied. Verder had in die tijd de gemeente hele concrete plannen voor het gebied, wat marktpartijen terughoudender maakte. Toen echter de leegstand toenam, werd duidelijk dat het gebied economisch verouderde. Tot 2010 werd het gebied aangepakt omdat er veel woningen toegevoegd zouden worden, daarna vanwege de veroudering. Niet langer kwam de

aanleiding van buiten het gebied, maar vanuit het gebied zelf. De vastgoedeigenaren waren inmiddels ook eigenaar van de problemen geworden en daarmee ook verantwoordelijk voor het vinden van oplossingen hiervoor (Van den Berg, 2014).

De gemeente ziet in eigenaren en gebruikers de partijen die een gebied maken tot wat het is en kent hen daarom een belangrijke rol bij de (her/door)ontwikkeling van de Binckhorst toe (Gemeente Den Haag, 2011).

### 3.2.4 Samenwerking

Op de Binckhorst zijn verschillende samenwerkingsverbanden actief (geweest). De gebiedscoalitie Binckubator, een informeel netwerk van vooral gebruikers, de Bedrijvenvereniging Binckhorst, Laakhaven, Fruitweg (BLF) en er is een ronde tafel voor eigenaren in oprichting. De bedrijvenvereniging BLF gaat ook over andere gebieden en houdt zich bezig met: belangenbehartiging m.b.t. infrastructuur, planologie, bestemmingsplannen, verkeer & vervoer en relevante economische ontwikkelingen. Verder met contactbevordering, deelname in overlegstructuren en collectieve inkoop beveiliging en energie.

Door een van de grotere vastgoedeigenaren werd wel aangegeven dat er landelijk zoveel (vooral informele) samenwerkingsverbanden zijn, dat men erg selectief is in deelname.

De overige private samenwerking in deze case was erg beperkt en ging niet verder dan wat op andere terreinen zonder aanpak ook zou kunnen gebeuren: onderhandelen over het onderling gebruik van elkaars parkeerplaatsen of samenwerking tussen makelaars om een klant in twee verschillende panden te huisvesten (Kersten, 2015).

De samenwerking binnen de Binckubator bestond vooral uit het komen tot een gezamenlijke visie op het deelgebied en de gezamenlijke opstelling richting de gemeente bij verschillende ingrepen in de infrastructuur en de openbare ruimte in en rondom de Binckhorsthaven.

De gebiedscoalitie Urbanisator die als Binckubator op Binckhorst actief is, is een principe privaat, initiatief waarbij middels o.a. marketing, gebiedsmanagement en/of een gebiedsfonds het gezamenlijk belang wordt gezocht en de waarde wordt vergroot. Het initiatief om te komen tot deze coalitie lag bij APPM Management Consultants; aangezien de gemeente al nadacht over een soortgelijk samenwerkingsverband werkte zij hieraan mee. Bij de start waren betrokken: de gemeente, zes gebouw- en grondeigenaren en APPM/Urhahn (opererend onder de naam Urbanisator) als onafhankelijk adviseurs. “De actoren die participeren in de Binckubator hadden tot 2010 geen van allen een actieve of formele rol in het gebiedsontwikkelingsproces” (Van den Berg, 2014). Volgens de eigenaren hadden APPM en Urhahn een goed verhaal, gecombineerd met de laagdrempeligheid volgde al snel deelname (Baer in Van den Berg, 2014). Wel waren er ook eigenaren in het deelgebied, die bewust niet hebben geparticipeerd in de Urbanisator (Kersten, 2015).

Betrokken:	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gemeente Den Haag</li><li>• APPM en Urhahn</li><li>• Ballast Nedam</li><li>• DEKA Immobolien</li><li>• Aberdeen Immobolien</li><li>• CBRE Global Investors</li></ul>
------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• COD</li> <li>• AM Wonen (alleen als ontwikkelaar)</li> </ul>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------

### *Organisatorisch*

De coalitie bestaat op de adviseurs na alleen uit grote partijen en alleen eigenaren; de partijen zijn uitgenodigd op basis van hun grondpositie(s) in het gebied. De Binckubator, als gebiedscoalitie, kan worden omschreven als een informeel samenwerkingsproces; er zijn geen formele of informele afspraken vastgelegd ook is er geen rechtspersoon. Door Urbanisator werd de coalitie vooral als informeel samenwerkingsinstrument voorgesteld (Snel in Van den Berg, 2014). Naar buiten toe werd het echter wel als formeel middel weergegeven, met mogelijkheden tot verregaande samenwerking zoals een gebiedsfonds. De Urbanisator heeft binnen de Binckubator een organiserende en verbindende rol, zo was APPM secretaris die ook de vergaderingen bijeenriep (Van der Wal, 2014). Het stond partijen vrij om uit de coalitie te stappen, wat Balast Nedam ook gedaan heeft toen zij hun doel bereikt hadden: het bouwen van een parkeergarage.

### *Juridisch*

Juridisch was deze samenwerkingsvorm niet georganiseerd. Dit had vooral praktische redenen. Zo mag een Duitse belegger geen lid worden van een stichting, verder zouden in verband met verantwoording aan de aandeelhouders alle documenten in het Duits vertaald moeten worden (wat erg prijzig is voor een project met beperkt budget). Ook de gemeente gaf de voorkeur aan het niet juridisch organiseren, omdat hierdoor niet voor elke (kleine) stap toestemming van de wethouder of raad nodig was (Kersten, 2015).

### *Financieel*

De financiering werd geregeld middels een jaarlijkse bijdrage van de betrokkenen op basis van de hoeveelheid vloeroppervlak in het gebied. Dit hield echter in dat APPM langs alle partijen moest om nieuw commitment voor het volgende jaar te vragen (Kersten, 2015). Elke partij moest dus elke keer opnieuw de overweging maken of een bijdrage zou lonen. Daarnaast was dit extra lastig omdat er een discussie was of het wel terecht was dat de anderen APPM en Urhahn zouden betalen voor hun inspanningen. Naar de mening van de andere partijen bracht namelijk elke partij zijn kennis in en profiteerden APPM en Urhahn al door kennis op te doen voor-, en eerder in beeld komen bij, vervolgoeddrachten. Elke eigenaar betaalde €0,50 per m<sup>2</sup> BVO of bruto kaveloppervlak met een minimum van €2000 en een maximum van €10.000. De gemeente heeft de bijdrage van de overige vastgoedpartijen ongeveer verdubbeld (APPM en Urhahn, 2012). Toen het draagvlak wegviel was het voor APPM en Urhahn onrendabel om het collectief voort te blijven zetten en hebben ze de stekker eruit getrokken (Snel, 2015).

### *Belangen*

Het belang van APPM en Urhahn was vooral hun bedrijfsbelang; kennis opdoen, netwerk uitbreiden en eerder in beeld komen bij vervolgoeddrachten (Van den Berg, 2014).

De belangen van de andere partijen verschilden hiervan, maar uiteindelijk willen alle beleggers waardevermeerdering. Uiteraard wilden partijen met leegstand in hun vastgoed deze dus uiteindelijk verminderen middels deelname aan de coalitie. AM stapte echter in eerste instantie vooral in om de burens en hun belangen te leren kennen.

Er lijkt ook sprake te zijn van een zeker strategisch belang voor deelname. Doordat er al weinig vertrouwen in de gemeente was en deze ook nog eens alleen de ontwikkeling van het

Rotterdamsebaan-project inging, kan de coalitievorming ook gezien worden als een soort tegenreactie richting de gemeente (Van den Berg, 2014).

*“Wat we doen is: vastgoedeigenaren die als bange konijntjes in de koplamp kijken een nieuw handelingsperspectief proberen te geven”.*

*-H. van der Wal (In Van den Berg, 2014)*

### 3.2.5 Resultaten

De gebiedsaanpak van de coalitie Binckubator is niet veel verder gekomen dan een gezamenlijke visie, deze is echter nooit ten uitvoer is gebracht.

Alle eigenaren van het deelgebied werden bijeengebracht vervolgens werd er een gezamenlijke gebiedsvisie geformuleerd en uitgesproken. Tot uitvoering van deze visie is het echter nooit gekomen. Ook wie wat ging betalen bij de uitvoering van deze visie is nooit uitgewerkt (Kersten, 2015). Doordat na start van de Urbanisator verschillende eigenaren failliet gingen of de panden overgingen naar de bank, waren de mogelijkheden al vrij snel beperkt (Kersten, 2015).

Commentaar dat vooraf de concrete resultaten van de Binckubator niet helder waren, waardoor bij in ieder geval een deelnemende partij intern discussie was waarom men eigenlijk meedeed en wat er voor die partij inzat (Snel in Van den Berg, 2014).

De Binckubator is bewust op zoek gegaan naar andere arena's om de kennis en het netwerk te vergroten. Zo is er een avond georganiseerd met de gebruikers van het gebied en wordt er opgetrokken met I'm Binck (Van den Berg, 2014).

Binckubator werd door eigenaren gezien als mogelijkheid om een 'blok' te vormen richting gemeente. Twee van de belangrijkste prestaties van de Binckubator waren dan ook gezamenlijke reacties richting de gemeente over herinrichtingen en infrastructurele aanpassingen in het gebied (Baer en Snel in Van den Berg, 2014 en Kersten, 2015). Aangezien de gemeente zelf bijgedragen had aan de Binckubator, leefde daar juist het idee dat hun geld werd gebruikt om een blok tegen de gemeente te vormen, wat de goodwill van de gemeente ook niet ten goede kwam (Kersten, 2015).

Omdat er verder geen concrete vervolgacties zijn gevolgd wordt aan de meerwaarde van de coalitie getwijfeld (Snel in Van den Berg, 2014). Inmiddels is de inspanningen van de Urbanisator stilgezet. Er zijn wel verkenningen om de samenwerking middels een periodiek een rondetafelgesprek voort te zetten (Kersten, 2015).



### 3.3 Takkebijsters, Breda

Takkebijsters is een gemengd bedrijventerrein in het noordoosten van Breda en is ook wel bekend onder de naam Moleneind-Oost. Het terrein bestaat uit een groot deel bedrijven en een strook kantoren. Het kantorengedeelte kent veel leegstand en sinds 2012 wordt hier onder privaat initiatief gewerkt met een gebiedsaanpak.

Tabel 8: Algemene eigenschappen case Takkebijsters

<b>Afmetingen</b>	26 ha
<b>Leegstand</b>	50%+
<b>Problematiek</b>	Leegstand kantorendeel, verloedering openbare ruimte
<b>Aanpak</b>	Verbetering imago, gezamenlijke aanpak openbare ruimte, gezamenlijke marketing
<b>Start</b>	2012
<b>Duur</b>	Een jaar tegelijk
<b>Fase</b>	In uitvoering
<b>Bijzonderheden</b>	Privaat initiatief, Blue Business Area-concept,
<b>Samenwerking</b>	
-Juridisch	(Nog) niet (BIZ in onderzoek)
-Organisatorisch	Niet, informeel netwerk
-Trekker	The Ascent / Bureau Van Miert (onafhankelijke marktpartij)
-Financieel	Jaarlijkse bijdrage

#### 3.3.1 Kenmerken gebied

Takkebijsters is gelegen aan de rand van Breda, grotendeels ingesloten door de snelweg aan de oostzijde en de spoorweg aan de noordzijde. De kantoorpanden van het gebied bevinden zich op een strook langs de noordelijke rondweg, deze strook wordt ook wel 'de Rij' genoemd.



Figuur 9: Ligging van Takkebijsters t.o.v. Breda (bron: maps.tudelft.nl)



Figuur 10: Impressie Takkebijsters (bron: eigen foto's)

Op het bedrijvendeel van Takkebijsters zijn overwegend gebruiker-eigenaren te vinden. Het kantorendeel kent een divers type eigenaren. Er zijn private beleggers, maatschappen, maar vooral banken. Want op het meeste vastgoed rust een lening, heeft geen cash-flow en staat 'onder water' en is dus praktisch het eigendom van de desbetreffende banken.

### 3.3.2 Problematiek

Het imago van het gebied was voor het begin van de aanpak erg slecht. Volgens makelaars wilde je er niet zitten en het werd als 'verloren gebied' bestempeld.

*“De makelaars zeiden: “Nou Takkebijsters, daar zijn we zover met de prijs naar beneden gegaan en het lukt nog niet. Het is een verloren gebied!” ”.*

*-Rook, 2015*

Leegstand in de kantoren nam snel toe, wat aan de buitenkant ook duidelijk te zien was, want er werd vrijwel niets meer geïnvesteerd, niemand had zin om 'een vlag op een modderschuit te zetten'. Op alle parkeerterreinen verscheen onkruid, de gemeente liet talud overwoekeren, kortom: het verloederde (Zitman, 2015).

*“Het probleem Takkebijsters is een probleem van iedereen!”.*

*-Van der Goes van Naeters, 2014*

### 3.3.3 Gebiedsaanpak

De op Takkebijsters toegepaste aanpak is een gebiedscoalitie, ingezet door eigenaren en gedreven adviseurs die met beperkte middelen gezamenlijk het imago van het gebied zoveel mogelijk proberen te verbeteren. Deze aanpak is bijzonder omdat het in eerste instantie een puur privaat initiatief betreft. Er wordt gewerkt om van het gebied een zogenaamde Blue Business Area te maken; een concept waarmee middels een focus op duurzaamheid wordt geprobeerd het gebied klaar te maken voor de toekomst.

Doel:

- Verbeterd imago gebied
- Terugdringen leegstand

De gezamenlijke partijen hebben een ambitie voor het gebied vastgelegd. Vervolgens is de gemeente geactiveerd om de openbare ruimte rondom de panden op te knappen. Er is een

duurzaamheidsconcept voor het gebied ontwikkeld en gezamenlijke marketing opgezet. In verband met het gebrek aan financiële middelen, blijft de aanpak in dit stadium steken.

De aanpak in Takkebijsters is gebaseerd op het concept Blue Business Area, wat op zijn beurt weer gebaseerd is op het concept Blue Economy van prof. Gunter Pauli.

### Blue Economy

Waar de 'Green Economy' alleen duurzame ontwikkeling tot doel heeft zonder schade aan het milieu, is de 'Blue Economy' een doorontwikkeling hiervan. Het stelt dat dat de 'groene economie' vooral veel geld kost, waardoor het slechts is weggelegd voor weinigen. De 'blauwe economie' heeft echter een sterke focus op wat aanwezig en voorhanden is. Hierdoor zou naast een ecologisch ook een sociaal en economisch belang gediend moeten worden. Door slim na te denken over hergebruik en circulaire concepten hoeft een duurzame aanpak niet duur te zijn (Pauli, 2010).

Aangezien de middelen op Takkebijsters beperkt waren is de combinatie van duurzaam en betaalbaar voor de betrokken actoren een aantrekkelijke. Concreet houdt dit in dat men de ambitie heeft om in 2025 als gebied energie-neutraal te zijn. De groenstroken moeten worden aangepakt, om zo middels de juiste beplanting en maatregelen aan en om gebouwen ruimte moet komen voor natuur. Verder wordt er toegewerkt naar een inrichting van het gebied als campus.

Er zijn twee fases aan te wijzen in de aanpak; de eerste is het opstarten van de coalitie en de tweede is de uitvoering van de ambities. In de startfase wordt het initiatief gebundeld, worden visie en ambities voor het gebied uitgesproken en wordt er een start gemaakt met de eerste quick-wins voor het gebied (zoals een opknopbeurt voor de openbare ruimte). Dit deel van de aanpak is niet erg ingrijpend, er is met beperkte middelen vooral ingezet op positivisme over het gebied (Zitman, 2015). De tweede fase betreft de meer verdergaande ingrepen van de aanpak, waarvoor ook een ruimer (nog in te zamelen) budget benodigd is. Op dit moment is de aanpak op het punt tussen de twee fases aangekomen en zal er een flinke investering in het Blue Business Area concept moeten plaatsvinden om deze naar het volgende niveau te brengen.

Tabel 9: Ingezette maatregelen aanpak Takkebijsters

<i>Eenzijdige gemeentelijke maatregelen:</i>	<i>Type*</i>
• Investing in ontsluitingsstructuur	S
• Schrappen plancapaciteit	R
• Poging tot verkrijgen subsidies	S
• Beschikbaar stellen middelen t.b.v. gebiedsbeheer	S
• Structuurvisie kantoren	R
• Versnellen omgevingsvergunning	R/F
<i>Meerzijdige maatregelen:</i>	
• Verbeteren openbare ruimte	S
• Gebiedscoalitie (gemeente neemt niet deel, werkt wel samen)	F

\*) V=vormend, R=regulerend, S=stimulerend, F=faciliterend

### 3.3.4 Rollen

In deze case zijn dhr. Thomas Zitman en dhr. Radius als vastgoedeigenaar en dhr. Arjan Rook van de gemeente geïnterviewd. Zij hebben zowel op hun eigen rol gereflecteerd als op de rol van de andere partijen. Daarnaast is dhr. Aert van der Goes als onafhankelijk adviseur geïnterviewd die inging op zowel de rol van gemeente als die van de betrokken vastgoedeigenaren. Verder zijn verschillende documenten bestudeerd: Kantorennota Breda 2020 (Directie Ontwikkeling Breda, 2011) met bijbehorende Nota van Commentaar (Gemeente Breda, 2011), Plan van Aanpak Kantorenleegstand (Directie Ontwikkeling Breda, 2012) en het Meerjarenperspectief Grondbeleid en Programmering 2014 (Gemeente Breda, 2014).

*“De Gemeente Breda neemt als overheid doelbewust de regierol op zich om de lokale kantorenmarkt weer gezond te maken. Deze rol wordt breed gedragen door marktpartijen. Tijdens de consultatiebijeenkomst werd duidelijk aangegeven dat van de overheid wordt verwacht dat zij stuurt en monitort”.*

*-Gemeente Breda, 2011*

#### *Gemeente*

In het verleden kreeg de gemeente voor allerlei dingen gelden vanuit de landelijke overheid, die vervolgens in de stad werden verdeeld. Toen die geldstroom opdroogde werd dat voor de gemeente noodzaak om te gaan focussen op andere geldstromen. Verder was de gemeente vooral ook qua beheer van de gebieden redelijk gesloten richting de marktpartijen, er werd daarin niet samengewerkt (Rook, 2015).

Een gebiedsgerichte benadering was voorheen gebruikelijk maar de omstandigheden (onder andere subsidieverlening) lijken aan te sturen op het loslaten van een gebiedsgerichte benadering. De gemeente Breda blijft echter bij deze manier van denken, omdat men dit nog steeds een logische benadering vindt. Werkgelegenheid, maar ook mensen zelf, zijn vaak gebonden aan en door een gebied. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat de gebieden redelijk klein gehouden moeten worden

Op dit moment heeft de gemeente Breda een sterke inzet op het binnenhalen van allerlei provinciale-, landelijke- en Europese subsidies en fondsen (Rook, 2015).

Er wordt initiatief genomen op openbare ruimte en dan vooral waar het gaat om infrastructuur ('top-down'). Voor initiatieven uit de markt ('bottom-up') is zoveel mogelijk geprobeerd de procedures te versnellen (Rook, 2015). De gemeenteorganisatie wordt echter niet altijd als flexibel ervaren (Zitman, 2015)

Voor de aanpak van gebieden wordt door de gemeente geen initiatief genomen, volgens hen moet de markt 'het' uiteindelijk gaan doen (Rook, 2015).

Een voorbeeld van de veranderde rol van de gemeente in Breda is het beheer van gebieden; hier is de rol wat meer 'opengetrokken'. Voorheen werd alles langs de eigen meetlat gelegd; "het gras is zo hoog dus we gaan maaien, er ligt daar zoveel vuil maar we hoeven het nog niet op te ruimen". Nu is er een team wat echt openstaat naar het bedrijfsleven en voor de lange

termijn afspraken maakt voor het beheer. Er wordt gekeken naar de wil van de gebruiker en wat de gemeente echt belangrijk vindt, aan de hand daarvan wordt een plan gemaakt hoe de gebieden net gehouden kunnen worden. Waar mogelijk worden budgetten toegekend en trekt de gemeente zich zoveel mogelijk terug (Rook, 2015).

Er wordt beurtelings gefocust op bepaalde gebieden. Hierdoor kan bij de markt de indruk ontstaan dat andere locaties prioriteit krijgen.

Aankoop grond of vastgoed alleen ten dienste van openbare ruimte of infrastructuur.

Procedures versnellen

Vanuit de markt is de ervaring dat de samenwerking met de gemeente niet altijd even makkelijk gaat. Er wordt aangegeven dat dat komt door het verschil tussen de verschillende afdelingen/sectoren. Iets wat Economische Zaken een goed idee vindt kan stranden bij Ruimtelijke Ordening. Ook is de ervaring dat er een verschil is tussen de ambtenarij en de politiek. Alleen een welwillende ambtenaar is niet voldoende, die blijft uiteindelijk toch opereren binnen de door de politiek gestelde kaders. Dat was ook de ervaring bij een min of meer gestrand project in een andere gemeente; toen de politiek eenmaal enthousiast was gemaakt, waren ineens allerlei ontwikkelingen mogelijk (Zitman, 2015).

*“Als de politiek het maar wil, dán komt het er!”*

*-Zitman, 2015*

#### *Huidige invulling rol*

- **Schrappen harde- en zachte plancapaciteit, maar nieuwe kantoorontwikkelingen ‘niet geheel op slot’.**
- Plan van aanpak voor kantorenleegstand
- Terughoudend met bestemmingswijzigingen. Mogelijk ingegeven door angst voor claims van scheppen van teveel concurrentie (wat zou duiden op beperkte markt).
- Waar de eigen financiën van de gemeente bepaalde dingen niet langer toelaat, wordt ingezet op het binnenhalen van gelden uit allerlei mogelijke provinciale-, landelijke- en Europese subsidies of fondsen.
- Beurtelingse focus op bepaalde gebieden.
- Beheer van gebieden meer in overleg met gebruikers en eigenaren

#### *Vastgoedeigenaren*

De aanpak is geïnitieerd door één (en later meerdere) eigenaren van kantoren. Zij hebben vervolgens de gemeente geactiveerd om haar rol in het onderhoud van de openbare ruimte en plantsoenen weer op zich te nemen.

*“Je kunt kiezen voor de individuele approach en zeggen ik knap mijn pand helemaal op... en dan staat ‘ie daar als een pareltje tussen de rest van de ellende”.*

*-Zitman, 2015*

Op Takkebijsters bestond de rol van de individuele vastgoedeigenaren vooral uit het meedenken over ambities en een visie voor het gebied enerzijds, en het financieel bijdragen aan de door de adviseurs georganiseerde aanpak anderzijds.

Naast de aanpak van het gebied *an sich*, gaat het gebied alleen weer goed functioneren als er daadwerkelijk gebruikers zijn. Sommige eigenaren zijn inmiddels anders gaan nadenken over hun eigen vastgoed. Hoe krijgen ze hun pand toch weer verhuurd? Het bijna halveren van de huurprijzen resulteerde niet in extra verhuur. Functieverandering blijkt lastig. Het concept van kantoorcamerverhuur lijkt echter aan te slaan in de Bredase markt. Niet alle eigenaren zijn hier echter toe bereid (omdat ze genoeg geld hebben), of ze zijn hier niet toe in staat (omdat het niet mag van de bank). Het gevolg is dat er aanzienlijke leegstand blijft op het gebied.

Zolang de financieringsmarkt niet herstelt, blijft het moeilijk om herontwikkelingen van gebieden te doen. Als je een initiatief ontplooit is elke keer weer geld het probleem (Zitman, 2015).

*“Elke keer is geld het probleem”.*

*-Zitman, 2015*

### 3.3.5 Samenwerking

De samenwerking op Takkebijsters is vooral tussen de marktpartijen onderling. Er is wel contact met de gemeente, maar dit vindt vooral plaats op het niveau waarop de individuele eigenaren dit normaal doen.

De aanpak op het gemengde bedrijventerrein Takkebijsters in Breda is eigenlijk min of meer toevallig ontstaan. Een van de kantooreigenaren was bezig een bestemmingswijziging voor zijn pand te organiseren. Toen dat vastliep heeft hij besloten om eerst het steeds meer verloederende gebied aan te pakken. Om echter te zorgen dat een bestemmingswijziging niet alsnog op bezwaren zou stuiten bij de bureaus, heeft hij contact gezocht met alle mede-eigenaren. Bij toeval kwam dhr. Van der Goes van Naeters van adviesbureau The Ascent op zijn pad, die bezig was een aanpak met gebiedscoalities te ontwikkelen. Zij bleken elkaar daarbij nodig te hebben, omdat ze los van elkaar niets van de grond konden krijgen.

Er werd door The Ascent een vergadering belegd met alle kantooreigenaren. Hier werden alle verwachtingen en ambities uitgesproken, met bijbehorende begrotingen. Echter niet alle eigenaren waren in staat om die bijdrage te kunnen leveren. Toen is er gekeken, wat te bereiken viel met een minimale bijdrage van de eigenaren, gecombineerd met een faciliterende opstelling van de gemeente.

In eerste instantie was de bedoeling om het onkruid en de plantsoenen, maar ook de bewegwijzering en uniformiteit op ‘de Rij’ aan te pakken. Vrijwel alle eigenaren op ‘de Rij’ sloten zich daarbij aan.

Een van de plannen die is gestrand, is het gebruik van één makelaar voor de verhuur van al het aanbod op Takkebijsters. Dit onder andere om onderlinge concurrentie met bijbehorende veelvoud aan borden tegen te gaan en het gebied sterker als eenheid naar buiten te promoten.

Vanwege de vaste connecties die elke eigenaar heeft is dat laag op de agenda komen staan en kiest ieder daarin tot nog toe zijn eigen weg (Van der Goes, 2014; Zitman, 2015).

### *Organisatorisch*

De samenwerking is erg los georganiseerd. Na de start van de coalitie waarbij de visie op het gebied is gebundeld bestaat het vooral uit informele bijeenkomsten en borrels. Verder geven de 'trekkers' invulling aan de aanpak. De banken die de feitelijke eigenaren zijn van veel vastgoed zijn niet zelf aan tafel te krijgen, maar laten zich vertegenwoordigen door beheerders op de bijeenkomsten (Zitman, 2015).

### *Juridisch*

In juridische zin is er eigenlijk geen sprake van organisatie. De vergaderingen zijn informeel van aard en afspraken, regels en contracten zijn niet vastgelegd.

### *Financieel*

De coalitie heeft te maken met erg beperkte financiële middelen. De 'trekker' van de coalitie moet ook hier jaarlijks de bijdragen verzamelen. De 'trekker' geeft aan dat het huidige budget op dit moment niet voldoende is om de door hem te besteden tijd voor het gebied te dekken. Dit zet de eigenlijk benodigde inzet onder druk en feitelijk zet het ook de hele coalitie op het spel; als de 'trekker' ermee stopt is de coalitie ook afgelopen (Zitman, 2015).

De gemeente draagt bij ter hoogte van het beheersbudget van het gebied. Verder is zij intensief op zoek naar provinciale, landelijke en Europese subsidies. Niet zozeer voor Takkebijsters specifiek, maar voor alle bedrijventerreinen binnen de gemeente, waar de gemeente dan zelf een verdeling in aan brengt. Tot nog toe is het niet gelukt om een subsidie ten behoeve van de Takkebijsters vast te leggen (Rook, 2015).

Het feit dat de financiële middelen beperkt zijn en de zekerstelling van de verschillende vrijwillige bijdragen veel moeite kost wordt gepoogd een Bedrijven Investeringszone (BIZ) te starten.

#### **Bedrijven Investeringszone (BIZ)**

Een BIZ is afkomstig uit Canada, waar in 1970 lokale ondernemers bij de overheid de oprichting van een 'Business Improvement Area' bedongen. Inmiddels zijn er wereldwijd duizenden van deze gebieden en worden ze vaak 'Business Improvement Districts' (BIDs) genoemd. Bij een BIZ wordt bij de bedrijven in een gebied extra belasting geheven, waarvan de inkomsten worden gebruikt om in het gebied zelf te investeren. Dit kan zijn door gezamenlijke inkoop van diensten, de verbetering van de openbare ruimte of gebiedsmarketing. Deze investeringen komen bovenop de reguliere beheerstaken van de overheid. Om tot een BIZ te komen, moet eerst een meerderheid van de bedrijven in een gebied voor de invoering van een BIZ stemmen, waarna de overheid middels wetgeving de BIZ implementeert en belasting int bij alle bedrijven.

Sinds 1 januari 2015 is de wettelijke regeling hiertoe ingegaan en is het voor elk bedrijventerrein mogelijk om een BIZ te starten, als het benodigde draagvlak wordt bewerkstelligd uiteraard. Hoewel de enige aanwezige bedrijvenvereniging ook het gebied aan de andere kant van de snelweg beslaat, heeft de gemeente aangegeven dat de initiators van een BIZ de begrenzing van het deelnemende gebied naar eigen goeddunken kunnen bepalen. Het zou dus mogelijk zijn een BIZ op te richten voor de hele Takkebijsters, maar ook voor alleen 'de Rij'. Dit zou een middel vormen waardoor iedereen in het betreffende gebied verplicht afdraagt en een vast en stabiel budget beschikbaar komt voor het gebied.

### 3.3.6 Resultaten

De aanpak, hoe beperkt ook ten opzichte van de ambities, heeft wel resultaat gehad in de zin dat het gebied beter oogt, maar ook dat het imago van het gebied aanzienlijk is verbeterd. Een van de maatregelen is dat alle beschikbare ruimte te huur wordt aangeboden op de website van het gebied. Waar het verbeterde imago enerzijds ertoe heeft geleid dat de makelaars het gebied als kansloos bestempelen, zijn deze wel ontstemd over het feit dat de adviseurs middels de website met de makelaars zijn gaan concurreren (Zitman, 2015). Verder heeft de aanwezigheid van een duidelijk concept en ambitie ertoe geleid dat een aantal beleggers bereid werd om in het eigen pand te investeren .

### 3.4 Sloterdijk, Amsterdam

Sloterdijk (voorheen Teleport) is een (monofunctioneel) kantoren- en bedrijventerrein gelegen in het Amsterdamse stadsdeel Westpoort. Het wordt in gegrensd door de Seineweg aan de westzijde, in het oosten door A10, in het zuiden door N200 (Haarlemmerweg) en ter hoogte van de sportvelden door de Naritaweg, aan de noordzijde wordt Teleport afgegrensd door de Basisweg en Pleostraat. Oorspronkelijk voorzien voor de bestemming 'telematica' (telecommunicatie en informatica), zijn door technische ontwikkelingen inmiddels geen grote schakelvoorzieningen meer nodig, waardoor inmiddels ook bedrijven uit andere sectoren te vinden zijn op Teleport. Het gebied wordt door de infrastructuur opgedeeld in vier kwadranten. Er is veel kantorenleegstand te vinden. Verder is door het vroegtijdig schrappen van te ontwikkelen kantoorruimte een aantal kavels braak blijven liggen zonder duidelijke bestemming. Sinds 2011 wordt het gebied aangepakt met als belangrijkste trekker de gemeente Amsterdam.

Tabel 10: Algemene eigenschappen case Sloterdijk

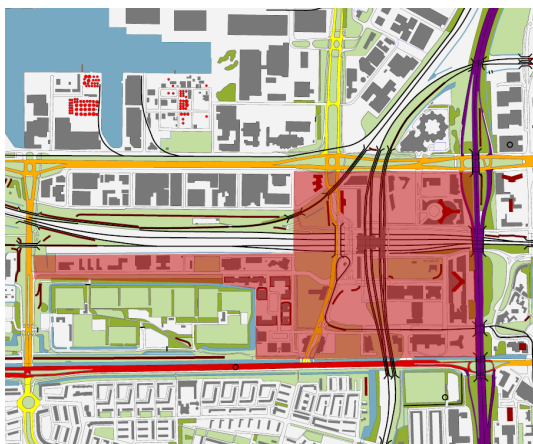
<b>Afmetingen</b>	Ongeveer 63 ha.
<b>Leeftijd</b>	1983
<b>Problematiek</b>	Grootschalige leegstand, mono-functionaliteit,
<b>Leegstand</b>	22% (2014)
<b>Aanpak</b>	Diversificatie functies, ruimer bestemmen, transformatie, tijdelijkheid, aanpak openbare ruimte.
<b>Start</b>	2011
<b>Duur</b>	Tot 2040
<b>Fase</b>	In uitvoering
<b>Bijzonderheden</b>	Geboekte successen, experimenteergebied CHW,
<b>Actoren</b>	Gemeente Amsterdam, Parkmanagement Sloterdijk, Ondernemersvereniging ..., IVG
<b>Samenwerking</b>	
-Juridisch	Parkmanagement
-Organisatorisch	Parkmanagement (2/3 lid)
-Trekker	Gemeente Amsterdam
-Financieel	Jaarlijkse bijdrage





Figuur 11: Ligging Sloterdijk (Bron: Gemeente Amsterdam, 2012)

### 3.4.1 Kenmerken gebied



Figuur 12: Sloterdijk (Bron: bewerkt van maps.tudelft.nl)



Figuur 13: Impressie Sloterdijk (Bron: eigen foto's)

Samenstelling: wat is er te vinden en waar.

Sloterdijk: 330 vestigingen, 13.500 arbeidsplaatsen (1-1-2011).

In verband met erfpacht is de grond voor 100% in eigendom van de gemeente Amsterdam. Vanwege het schrappen van kantoorvierkantemeters uit het stedenbouwkundig programma van eisen is er op Sloterdijk Centrum nog 5 ha grond uitgeefbaar, wat op dit moment braakligt.

Het gebied is goed verbonden met OV, maar komt te kort in het bieden van mogelijkheden tot ontmoeting en interactie. Verder is er 'sociale leegte' door grote parkeerplaatsen en

uitgestrekte wegenstructuren, zonder voldoende te voorzien in ruimte voor voetgangers en fietsers (Dekkers, 2011)

### 3.4.2 Problematiek

Kantorenmonitor Amsterdam stelt dat per december 2013 er in Teleport / Sloterdijk ruim 22% leegstand was (Wagemakers, 2014). Voor de gemeente Amsterdam is uit analyse gebleken dat er sprake is van een mismatch tussen vraag en aanbod. Zowel kwantitatief, getuige de leegstand; als ook kwalitatief. Er is aanbod van commercieel vastgoed, een vraag naar niet-commercieel vastgoed. Er is vraag naar kleinschalige ruimten en veelal een aanbod van grootschalige ruimte. De vraag is multifunctioneel terwijl het aanbod zowel op gebouw- als gebiedsniveau monofunctioneel is. Er is vraag naar bijzondere ruimte (duurzaam en onderscheidend) en het aanbod is grotendeels standaard en uniform (Oudeman, 2010).

Het schrappen van kantoor vierkante meters, de dreigende toename in leegstand, wegvallen van plannen voor vernieuwing station, de monofunctionaliteit van het gebied, het onder druk staan van het vestigingsklimaat en een matig verblijfsklimaat zijn de problemen op Teleport waardoor het college in 2011 een nieuw perspectief voor het gebied wilde (Gemeente Amsterdam, 2012).

Er is meer leegstand te vinden in de noordelijke helft Sloterdijk. Aan de zuidkant is transformatie eenvoudiger vanwege kleinschaligere bebouwing en meer ruimte in het bestemmingsplan (milieucontouren). De aanpak van de noordelijke helft is hierdoor een opgave die een grotere en gemeenschappelijke inspanning van eigenaren en gemeente vraagt (Gemeente Amsterdam, 2012).

De leegstand ‘maakt het allemaal niet gezelliger’, maar doordat de panden veelal naar binnen gekeerd zijn valt het niet heel erg op. Wel is het zo dat het er niet erg levendig is, maar doordat het een gebied is waar je niet komt als je er niet bewust moet zijn, wordt dat vaak niet als probleem ervaren (Interview Paul Oudeman, 2014).

### 3.4.3 Gebiedsaanpak

Het ‘grote doel’ van de aanpak op Sloterdijk is het verkrijgen van meer functionele diversiteit op het gebied. De gemeente heeft het toevoegen van een woonfunctie als echt cruciaal punt in het hoofd voor succes in het gebied. De gebiedsaanpak is eigenlijk randvoorwaardelijk en gericht op het goed functioneren van de openbare ruimte. Ook in Sloterdijk wordt er altijd ingezet op een combinatie van gebiedsaanpak en objectaanpakken (Lommers, 2015).

Doelen:

- Gebied inrichten naar wensen en behoeften van nu. Meer diversiteit aan functies in gebied krijgen (‘verkleuren’) en zo een meer gemengd gebied worden. Dit moet ook de levendigheid toe laten nemen.
- Westpoort als geheel beter op de kaart zetten en een aantrekkelijk vestigingsklimaat creëren.

In Amsterdam is de gemeente duidelijk de trekker van de strijd tegen leegstand en bijbehorende problematiek. Hiertoe zet het dan ook een aantal eenzijdige instrumenten in.

Er is al langer een projectteam specifiek gericht op Sloterdijk aan de slag, die zich dus bezighoudt met Sloterdijk in het algemeen en in eerste instantie niet eens zozeer direct met de leegstand daar. Zo moet het projectteam ervoor zorgen dat de openbare ruimte en de infrastructuur in het hele gebied er goed bijligt en goed functioneert (interview Paul Oudeman, 2014). Om de steeds toenemende leegstand een halt toe te roepen heeft de gemeente vroeg in de aanpak 200.000 m<sup>2</sup> nieuwbouwkantoor uit Stedenbouwkundig PvE geschrapt. Om planschadeclaims door dit wegbestemmen te kunnen voorkomen is de status experimenteergebied onder crisis en herstellwet aangevraagd door college in april 2013. Door dit snijden in de planvoorraad liggen sommige kavels braak (60.000 m<sup>2</sup>), zonder duidelijke bestemming (Gemeente Amsterdam, 2012). Als opmaat naar een gemengd gebied worden tijdelijke bestemmingen op deze kavels gepropageerd zoals evenementen en de verbouw van zogenaamde 'bio-based' grondstoffen (bijvoorbeeld vlas). Het beoogde doel is een vliegwielerwerking voor de ontwikkeling op Sloterdijk en het veilig- en levendig houden gebied in de tussentijd.

Een nieuw (zeer) flexibel bestemmingsplan met ruimere bestemmingsmogelijkheid dan kantoren is toegepast, wat een toename van het aantal voorzieningen mogelijk maakte. In de helft van Sloterdijk ten zuiden van station wordt het meest flexibele bestemmingsplan van Amsterdam gehanteerd. Vanwege milieuzone haven zijn in de noordelijke helft woningen niet toegestaan, hotels en scholen wel. Op andere locaties (Amstel III) werd door gemeente input van de markt gevraagd voor een nieuw bestemmingsplan, waarbij deze punten ook daadwerkelijk werden opgenomen (Interview Albada, 2015). Ook hanteert de gemeente Amsterdam voor het gebied rondom station Sloterdijk de stelregel: 'herontwikkeling gaat voor nieuwbouw' (Gemeente Amsterdam, 2014). Hotels, expat- en studentenwoningen vormen de eerste stap richting een levendig karakter van het gebied. De komst van een congreshotel in het gebied werd door de gemeente in 2012 al actief geambieerd. Eind 2014 is dat met de komst van Park Inn by Radisson in het voormalig KPN-gebouw 'The Dam' verkregen.

De leegstandsverordening uit de Wet Kraken en Leegstand, die in heel Amsterdam van kracht is voor panden boven 10.000 m<sup>2</sup>, geldt op Sloterdijk voor alle panden. Dit is een getrapte regeling die achtereenvolgens inhoudt: een meldplicht van leegstand, een leegstandsoverleg tussen eigenaar en gemeente en tot slot een verplichtende voordracht van een gebruiker door de gemeente. Verder heeft de gemeente Teleport gebruikt voor enkele experimenten op gebouwniveau (erfpacht en transformatie).

Naast maatregelen door enkel de gemeente zelf zijn er ook meerzijdige maatregelen ingezet. Een hiervan is het opstellen van een gebiedsstrategie door de gemeente in samenwerking met de ondernemersverenigingen, gebruikers en eigenaren uit het gebied. De kernpunten van de gebiedsstrategie vormen: variëren, verblijven en verankeren. Variëren duidt op het minder monofunctioneel maken van het gebied; de op dit moment aanwezige 90% kantoren moet veranderen in 60% kantoren en 40% andere functies. Verblijven ziet op het creëren van verblijfsplekken in het gebied. Vanwege de opzet en het gebruik van Sloterdijk is het een redelijk geïsoleerd gebied. De strategie zet in op een betere verankering van het gebied in het stedelijk weefsel (Gemeente Amsterdam, 2012).

Een tweede meerzijdige maatregel betrof het verbeteren van de openbare ruimte rondom het station. Hiervoor is het busstation verplaatst van het Orlyplein naar het Carrascopein (een

niveau lager), met een groei van het aantal winkels en voorzieningen in de omgeving tot gevolg. Daarna is het Orlyplein in co-creatie met vastgoedeigenaren getransformeerd tot gebiedscentrum, om zo het vestigingsklimaat te verbeteren (Gemeente Amsterdam, 2012).

In 2011 is een Gezamenlijk Actieprogramma opgesteld om Westpoort tussen 2011 en 2013 tot de beste 10 bedrijventerreinen van Nederland te laten behoren. Het is een middel om de publiek-private samenwerking te stimuleren; om acties gezamenlijk aan te pakken en kennis en informatie te delen over de acties die vanuit de verschillende organisaties in Westpoort worden uitgevoerd. Met als doel om gebruik te maken van elkaars expertise en netwerk en doelgerichter en effectiever te werken aan het bereiken van de doelen. (ORAM et al., 2011)

Ondanks een flink aantal ingezette eenzijdige en meerzijdige maatregelen is de gehanteerde aanpak op Sloterdijk niet erg ingrijpend. Voor een verdergaande aanpak was het gebied niet uitzichtloos genoeg (Lommers, 2015). Het gebied maakt namelijk duidelijk onderdeel uit van de vastgoed- en woningmarkt van geheel van Amsterdam. Hoewel er een overschot is op de Amsterdamse kantorenmarkt, is de woningmarkt er redelijk gespannen. Door op Sloterdijk de komst van woningen mogelijk te maken en het gebied beter aan te laten sluiten bij Amsterdam West, moet het gebied als een soort ‘overloopgebied’ fungeren, waar de leegstandsproblematiek vanzelf zal verdwijnen.

*“Op het moment dat wonen daar ook echt mogelijk wordt (...), gaat het vanzelf lukken met het gebied”.*

*-Oudeman, 2014*

Tabel 11: Ingezette maatregelen aanpak Sloterdijk

<i>Eenzijdige maatregelen:</i>	<i>Type*</i>
• Uitgifte kantoorgrond geschrapt	R
• Experimenteergebied CHW t.b.v. tegengaan planschadeclaims	R
• Eigen projectteam voor het gebied	F
• Inzet kantorenloods	F
• Flexibel bestemmingsplan ingevoerd	R/F
• ‘Herontwikkeling gaat vóór nieuwbouw’	R
• Tijdelijkheid op braakliggende kavels	V
• Leegstandsbeschikking	R
<i>Meerzijdige maatregelen:</i>	
• Verbeteren openbare ruimte	S
• Gebiedsstrategie	V
• Gezamenlijk actieprogramma Westpoort	V
• Parkmanagement	F

\*) V=vormend, R=regulerend, S=stimulerend, F=faciliterend

#### 3.4.4 Rollen

In deze case zijn dhr. Gijs Albada Jelgersma als vastgoedeigenaar en dhr. Paul Oudeman en dhr. Giso Lommers namens de gemeente geïnterviewd. Allen hebben gereflecteerd op zowel hun eigen rol als die van de overige partijen. In deze case is geen onafhankelijk adviseur betrokken geweest, maar wel is mevr. Leontine Oerlemans van het Parkmanagement

Sloterdijk geïnterviewd die op alle rollen inging. Zij is enerzijds ingehuurd door de marktpartijen (eigenaren en gebruikers), maar had anderzijds geen directe eigen belangen in het gebied.

### *Gemeente*

In Amsterdam is in het verleden een extreem actieve grondpolitiek gevoerd: “we kochten alles op, we maakten alles bouwrijp, we maakten de plannen en de projectontwikkelaars mochten het verder invullen”. Slechts in sommige delen van de stad namen grote projectontwikkelaars alles op zich, bijvoorbeeld ING RE in Amsterdam Noord. Er werd een blauwdruk gemaakt van de situatie over vijftien jaar. Doordat de verdien capaciteit er uit is, voelt de gemeente Amsterdam zich ook enigszins gedwongen in een faciliterende rol.

“Als je minder betalend bent, dan ben je ook minder bepalend” (Paul Oudeman, 2014).

Als je in Amsterdam als marktpartij een gebied ging aanpakken, kreeg je er in het verleden bij wijze van spreken een klaslokaal aan ambtenaren bij, die tijd is echter over.

De gemeente heeft onder andere door een erg ruime bestemming als vorm van faciliteren de mogelijkheden voor Teleport verbreed. Nu dit echter succesvol blijkt te zijn door de komst van verschillende hotels en de aanvraag voor nog meer, wordt het jammer gevonden dat men de controle uit handen heeft gegeven en bepaalde ontwikkelingen die men liever niet of anders zou zien niet meer kan tegenhouden (Interview dhr. Lommers, 2015).

Amsterdam heeft tijd en geld vrijgemaakt om haar rol bij de aanpak van kantorenleegstand anders in te kunnen vullen.

#### *Huidige invulling rol*

- Functiemenging aanjagen
  - Zouden graag voorzieningen hebben, maar niet actief aantrekken, wel randvoorwaarden scheppen.
- Bestemming verruimen (globaal bestemmingsplan)
  - Schuiven met milieufacturen
- Planaanbod inperken
- Minder betalend, dus minder bepalend
  - Faciliteren, geven in bepaalde dingen mee, bewegen ergens in, spreken intentie uit van waar naartoe, bepalen stip op de horizon, ieder verder zijn eigen rol daarin: als iemand dan geld verdient, moet je ‘m dat ook gunnen. En als gemeente gewoon blij zijn dat je een doelstelling haalt.
- Toch ‘actief in vergelijking met Rotterdam’
- Bij grootschalige aanpak wordt flinke groep ambtenaren toegewezen aan project. (Gaat veranderen, maar is langzaam).
- Inzet Kantorenloods die binnen gemeente onafhankelijk is: eerste aanspreekpunt voor alle partijen, contact met de individuele eigenaren, juiste mensen met elkaar in contact brengt en zorgen dat actor niet vastloopt binnen gemeente, versneller, lijntjes zo kort mogelijk, betrekken politiek, transformatie aanjagen, duwen en trekken om zaken binnen wetgeving mogelijk te maken (iemand die zich binnen gemeente sterk maakt).
- Leegstands-/vastgoedteam
- Transformatieteam voor juridische en beleidskant
- Het de markt makkelijker maken (onderzoek: hoe krijg je ze verder, hoe zorg

je dat ze die stap zetten), actief zoeken: is er iemand die wat wil doen.

- **Eigen projectteam (met PM + specialisten) voor het gebied, die visie voor gebied verzorgen, maar ook concreet projecten tot uitvoer brengen.**
- Wachten op draagvlak vanuit de markt (druk uit woningmarkt, dalende vastgoedprijzen in gebied)
- Panden stuk voor stuk ‘laten gebeuren’
- Leegstandsverordening
  - Meldingsplicht
  - Leegstandsgesprek(ken)
  - Toewijzen gebruiker (gebeurt in praktijk niet echt, kijken hoe ver je kunt gaan)
  - Kost veel moeite en tijd

### *Vastgoedeigenaren*

Inmiddels beginnen verschillende vastgoedeigenaren het initiatief tot transformatie van hun lege pand op te pakken. Dat is niet altijd vanzelfsprekend omdat veel beleggers pas noodzaak zien als hun aandeelhouders zeggen dat ze iets moeten gaan doen en laat dat ook zien (Albada, 2015). Veel aandeelhouders zullen echter bij slechte prestaties geneigd zijn hun aandeel te verkopen, wat eventueel opdoeken van het fonds met bijbehorende verkoop van het vastgoed tot gevolg heeft. Wat in deze tijd niet eenvoudig is vanwege problemen met de financieringsmarkt, waardoor veel panden inmiddels eigendom zijn of worden van de banken (Zitman, 2015). Wat kan helpen bij de grote beleggers of beheerders is die ene ‘trekker’ die doet alsof het zijn eigen geld is en zich wel inspant in coalities, aanpakken en dergelijke (Albada, 2015). Transformatie naar hotel is makkelijker dan naar woningen, want ook bij een hotel is er sprake van een huurcontract. Dit valt richting de aandeelhouders te verantwoorden.

Ook de eigenaren hebben in deze case hun portemonnee moeten trekken in het kader van de gebiedsaanpak. Zo zijn er ingangen van gebouwen verplaatst om de plint duidelijk aan te laten sluiten bij de omgeving. De eigenaren die zich hebben ingespannen vinden het voorlopig echter weer voldoende. Ze hebben 10.000 m<sup>2</sup> van de markt gehaald, meegewerkt in de directe omgeving van het pand; “nu is er weer een ander aan de beurt”. Een actief commitment aan het gebied is dus zeker niet permanent.

### 3.4.5 Samenwerking

Ook op Sloterdijk wordt op verschillende manieren samengewerkt. Er zijn verschillende gebiedsoverstijgende ondernemersverenigingen en op Sloterdijk zelf is een parkmanagementorganisatie actief, die is bestudeerd voor dit onderzoek.

*“Parkmanagement is de samenwerking tussen bedrijfsleven en overheid met betrekking tot de kwaliteit van bedrijventerreinen (door) het maken van afspraken tussen belanghebbende partijen op het bedrijventerrein (gekoppeld aan eigendomsverhoudingen) over de inrichting en/of het beheer van het bedrijventerrein. Doel is het verkrijgen en op lange termijn behouden van een gewenst kwaliteitsterrein”.*

*-Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijventerreinen van het Ministerie van Economische Zaken*

Parkmanagement kent een breed scala aan verschijningsvormen; van slapende vereniging tot club die een full-service concept in de meest vergaande zin verzorgt. Het parkmanagement op Sloterdijk bevindt zich hier tussenin. Het takenpakket bestaat vooral uit het leveren van diensten zoals beveiliging en onderhoud op het gebied. “Als centraal aanspreekpunt inventariseert het parkmanagement de wensen en belangen van alle partijen en zorgt voor de nodige afstemming. De stichting initieert ook onderzoek en stimuleert en coördineert de projecten die daaruit voortvloeien.”

*“Parkmanagement wordt gezien als een integrale aanpak om de kwaliteit van gebieden te handhaven of verbeteren”.*

*-Gemeente Amsterdam, 2012*

Het parkmanagement op Sloterdijk houdt zich vooral bezig met andere zaken dan de aanpak van leegstand *an sich*. Het heeft als samenwerkingsverband alleen meegewerkt aan een gebiedsaanpak op het deelgebied Orlyplein, rondom het station. In gezamenlijk overleg (middels stakeholder-meetings) en met gezamenlijke bijdrage wordt gewerkt aan het verlevendigen van dat gebied. Het projectteam van de gemeente is hier duidelijk de initiator en ‘trekker’.

### *Organisatorisch*

Om te komen tot parkmanagement is het nodig dat de initiatiefnemers betrokkenheid bij de ondernemers realiseren. Verder is vóór de start al samenwerking tussen enerzijds de ondernemers onderling en anderzijds met de gemeente van belang.

Vaak is een parkmanagement-organisatie in het leven geroepen bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein en zijn de zich vestigende bedrijven verplicht tot deelname. In Sloterdijk is deze organisatie echter later (2004) pas opgericht, op wens van de ondernemersvereniging. De deelname bedraagt op dit moment ongeveer 90%, de niet-deelnemende 10% bestaat uit de leegstaande panden van het gebied. Parkmanagement is vaak een vereniging van en voor gebruikers, maar op Sloterdijk nemen ook veel vastgoedeigenaren deel, die het als extra dienst voor hun huurders en als middel tot waardebehoud voor hun pand zien. Ook de gemeente neemt deel, zodat de stichting zelf een vorm van publiek-private samenwerking is.

De stichting huurt een parkmanager in; de afgelopen zeven jaar is dit, hoewel werkzaam voor verschillende bedrijven, mevr. Oerlemans geweest. Zij is voor dit onderzoek geïnterviewd.

### *Juridisch*

De gekozen juridische vorm is een stichting als rechtspersoon. De vastgoedeigenaren kunnen kiezen of ze deelnemen, de gebruikers zijn automatisch lid. Er is een bestuur wat bestaat uit een aantal personen van de deelnemende partijen.

Free riders gaan niet meewerken aan het oprichten van parkmanagement, dus je hebt wel iedereen nodig. Toch is er een uitspraak van het Hof in Den Bosch die jurisprudentie lijkt te geven met betrekking tot ongerechtvaardigde verrijking als het gaat om het genieten van aanwezige voorzieningen zonder daarvoor te betalen (hijink.com, 2013). Er zijn dus mogelijk gerechtelijke stappen te ondernemen tegen free riders; de stap naar de rechtbank vormt natuurlijk wel een zekere drempel.

Als er een op een gebied een slapende vereniging aanwezig is, is dat met enige moeite weer op te tuigen met verplichte afdrachten en stemrecht over bepaalde zaken. Dit kan een voordeel zijn als er plannen zijn om het gebied aan te pakken. Waar het lobbyen voor deelname en bijdragen veel tijd en geld kost, is het door activeren van de slapende vereniging mogelijk de benodigde bijdragen af te dwingen.

### Financieel

De opstartkosten van parkmanagement zijn vaak aanzienlijk, waardoor de eerste periode vaak een subsidie van de gemeente noodzakelijk is. Een andere optie is beginnen te beginnen met beperkte taken en met behulp van de rendementen door te groeien. In de eerste twee jaren heeft de gemeente het management gefinancierd, daarna kon het zichzelf bedruipen. Op dit moment wordt het parkmanagement gefinancierd door jaarlijkse bijdragen van huurders en eigenaren (Oerlemans, 2015).

Tabel 12: Sterke- en zwakke punten van organisatiemodel parkmanagement

<i>Sterke punten:</i>	<i>Zwakke punten:</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaste afdrachten</li> <li>• Vaste contactpersoon richting gemeente</li> <li>• Als opgericht bij stichting: verplichte deelname</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lastig achteraf in te voeren</li> <li>• Focus ligt vaak niet op herontwikkeling</li> </ul>

### 3.4.6 Resultaten

Sinds de start van de aanpak van het gebied zijn inmiddels verschillende kantoorpanden getransformeerd naar hotels (250 kamers en 230 kamers + The Dam naar congreshotel), extended-stay appartementen (55 appartementen), nieuwe initiatieven op lege kavels (plannen worden gemaakt voor grootschalige studentenhuisvesting 1000 appartementen).

De hierboven beschreven gebiedsstrategie wordt inmiddels ten uitvoering gebracht; sommige van de daarin opgenomen ingrepen betreffen eenzijdige maatregelen van de gemeente. Aan alle drie thema's: variëren, verblijven en verankeren wordt gewerkt. Zo wordt het programma gevarieerder door de verschillende kantoortransformaties, die mogelijk werden door het ruimer bestemmen. Door de aanpak van het Orlyplein (voor de hoofdingang van het station) wordt een begin gemaakt met het maken van verblijfsplekken. Het gebied is hierdoor aantrekkelijker geworden. Door het toevoegen van paviljoens en veel groen is de publieke opinie van het gebied ten positieve veranderd, getuige het lovende artikel in het Parool (...., 2014). Ook de beoordelaars van de verschillende hotels op boekingswebsites delen die mening; ze waarderen de locatie met gemiddeld een 8. Ook aan het thema verankering wordt gewerkt, zo zijn de milieucontouren opgeschoven zodat de woonfunctie vanuit het zuiden uit Amsterdam West het gebied 'binnen kan komen'. Tevens is het gebied toegevoegd aan het stadsdeel Nieuw-West (Lommers, 2014), waardoor het gebied ook organisatorisch beter bij de rest van de stad gaat horen.

De aanpak van het gebied en de transformatie naar hotels of soortgelijke functies is een zekere wisselwerking, om hotels aan te trekken moet het gebied worden aangepakt, en als hotels eenmaal komen hebben zij er belang bij dat het gebied wordt aangepakt en participeren zij ook in de aanpak. Contouren milieuzonering zijn opgeschoven en aan het opschuiven, die



woonfunctie op groter gedeelte van Sloterdijk mogelijk maakt en daarmee verdergaande verkleuring.

### 3.5 Vergelijkende analyse

Hieronder zijn de eigenschappen van de verschillende cases naast elkaar gezet alvorens overgegaan wordt tot een vergelijkende analyse van de cases. Hoewel de aanpak van elk gebied uniek is, gaat het niet om drie volstrekt verschillende soorten aanpak. Daarom is deze analyse geen vergelijking van soorten aanpak met als doel uitspraak te kunnen doen over welke aanpak het beste werkt, maar worden de cases vergeleken om die aspecten van samenwerking in kaart te brengen die bijdragen aan het oplossen van leegstand en de daar bijkomende problematiek.

Tabel 13: Vergelijking eigenschappen cases

	Binckhorst	Takkebijsters	Sloterdijk
<b>Afmetingen</b>	130 ha	26 ha	63 ha
<b>Start ontwikkeling gebied</b>	1945		1983
<b>Problematiek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge leegstand</li> <li>• Gestrande integrale aanpak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge leegstand</li> <li>• Verloedering openbare ruimte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hoge leegstand</li> <li>• Monofunctionaliteit</li> </ul>
<b>Aanpak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificatie</li> <li>• Organisch ontwikkelen</li> <li>• Versterken aanwezige kwaliteiten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpak openbare ruimte</li> <li>• Gezamenlijke marketing</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diversificatie</li> <li>• Transformatie</li> <li>• Aanpak openbare ruimte</li> <li>• Tijdelijkheid</li> </ul>
<b>Start aanpak</b>	2011	2012	2011
<b>Duur</b>	3 jaar (beëindigd)	Hernieuwing per jaar	Onbepaalde tijd (2040)
<b>Samenwerking</b>			
<b>-Juridisch</b>	✘	✘	✓
<b>-Organisatorisch</b>	✓	✓	✓
<b>- Trekker</b>	APPM	The Ascent / Van Miert	Gem. Amsterdam
<b>-Economisch</b>	✓ Jaarlijkse bijdrage	✓ Jaarlijkse bijdrage	✓ Lidmaatschap parkmanagement

Alle onderzochte cases kennen zowel forse leegstand als de bijkomende problematiek: verrommeling en een slecht imago.

Naast de conjuncturele oorzaken blijkt in zowel de case Binckhorst als Sloterdijk een stedenbouwkundige oorzaak de problematiek te beïnvloeden en de aanpak te bemoeilijken. Op de Binckhorst is het cluster met grootschalige kantoorgebouwen, waar de meeste leegstand zich bevindt, met de rug naar de rest van het (deel)gebied gekeerd. In Sloterdijk zijn veel kantoorgebouwen naar binnen gekeerd en hebben een ingang aan de achterzijde bij het parkeerterrein. Dit bemoeilijkt verlevendiging van het gebied.

#### 3.5.1 Gebiedsaanpak

In de cases zijn verschillende middelen ingezet voor het aanpakken van de respectievelijke gebieden. Deze maatregelen zijn onder te verdelen in eenzijdige gemeentelijke maatregelen en meerzijdige maatregelen waarbij ook andere partijen betrokken zijn.

Tabel 14: Vergelijking verschillende maatregelen en resultaten gebiedsaanpak cases

	Binckhorst	Takkebijsters	Sloterdijk
<b>Eenzijdige gemeentelijke maatregelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimenteergebied CHW: Omgevingsplan</li> <li>• Maanplein e.o. aangewezen als kantoorversterkingsgebied</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mogelijke subsidies vergaren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uitgifte kantoorgrond geschrappt</li> <li>• Experimenteergebied CHW t.b.v. tegengaan planschadeclaims</li> <li>• Eigen projectteam voor het gebied</li> <li>• Flexibel bestemmingsplan ingevoerd</li> <li>• ‘Herontwikkeling gaat vóór nieuwbouw’</li> <li>• Tijdelijkheid op braakliggende kavels</li> <li>• Leegstandsbeschikking</li> </ul>
<b>Meerzijdige maatregelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gemeente verdubbelt bijdragen coalitiepartijen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeteren openbare ruimte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbeteren openbare ruimte</li> <li>• Gebiedsstrategie</li> <li>• ‘Gezamenlijk actieprogramma Westpoort’</li> </ul>
<b>Resultaten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegstand niet afgenomen</li> <li>• Imago nauwelijks verbeterd</li> <li>• Opgestelde visie wordt niet uitgevoerd</li> <li>• Gestrand in ambitiefase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegstand licht afgenomen</li> <li>• Imago verbeterd</li> <li>• Opgestelde visie wordt (nog) niet uitgevoerd</li> <li>• Blijft steken in ambitiefase</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leegstand per saldo niet afgenomen</li> <li>• Imago verbeterd</li> <li>• Opgestelde visie wordt uitgevoerd</li> </ul>

In geen van de cases is het gelukt de leegstand in de kantoren zelf op te lossen. Dat is te verklaren door het feit dat voor het terugdringen van leegstand zelf het aanbod verminderd moet worden, de vraag vergroot, of een combinatie van beide. Aangezien de vraag naar kantoorruimte landelijk gezien niet toeneemt, is een vermindering van het aanbod noodzakelijk, wat mogelijk is door sloop of transformatie. Het is echter lastig om op een echt monofunctioneel gebied kantoorgebouwen te transformeren naar woningen en ook naar hotels of andere functies is vaak slechts beperkte vraag. Tot sloop van kantoorpanden komt het op een gemengd bedrijventerrein waarschijnlijk alleen als er een vergaande aanpak van het gebied wordt gehanteerd waarbij vastgoedeigenaren hun vastgoed inbrengen in een gezamenlijk fonds (interview Van der Wal, 2014; 2014a). Dit instrument is echter tot nu toe niet toegepast in Nederland; voor meer informatie over het instrument gebiedsfonds wordt verwezen naar het onderzoek van Stumpel (2014). Voor een mogelijke uitwerking van de inzet hiervan als gebiedsherstructureringsfonds wordt verwezen naar het artikel van Schütte en Bruggema (2012).

Hoewel de leegstand zelf slechts beperkt is teruggedrongen middels de toegepaste gebiedsaanpak is het in twee van de cases (Amsterdam en Breda) wel gelukt een deel van de bijbehorende problematiek met enig succes aan te pakken.

Het gebiedsgerichte aspect van de aanpak gaat vaak veel minder ver dan geambieerd, waardoor ook de resultaten minder verstrekkend zijn. Het feit dat er met meerdere partijen gezamenlijk een visie op het gebied wordt geformuleerd is al heel wat. Zeker als die visie ook tot uitvoer wordt gebracht is dit een zekere mate van succes te noemen, omdat de aanpak in de cases vaak voor dat punt tot stilstand kwam. De betrokken actoren geven wel aan een meerwaarde te ervaren ten opzichte van de aanpak van losse objecten, maar na het komen tot een gezamenlijke gebiedsvisie gebeurt er eigenlijk alleen op pandniveau af en toe wat. De meerwaarde zou vooral liggen in het bij elkaar krijgen van alle betrokken actoren, de poging

handelingsstrategieën op elkaar af te stemmen (vaak aangeduid met ‘de neuzen dezelfde kant op krijgen’) en het verbeteren van het imago van het gebied. Hierdoor lijkt ook de gebiedsaanpak niet veel meer te zijn dan een optelsom van de aanpak van verschillende individuele objecten.

In de cases is dan ook het opknappen van de openbare ruimte, het verwijderen van de ‘leegstandsborden’ en het opvijzelen van het imago het directe resultaat van de inspanningen. Een verbeterd imago voor een gebied, hoewel begeleid door noodzakelijke afwaarderingen, is echter wel de aanleiding voor nieuwe initiatieven (onder andere transformatie) en grotere kans op nieuwe verhuur in een gebied, wat weer een verminderde leegstand tot gevolg heeft. De aanpak van individuele objecten leidt minder snel tot een verbetering van het imago voor een heel gebied, dus daarin ligt zeker een meerwaarde van een gebiedsaanpak.

Tabel 15: Doelen en resultaten van de aanpakken van de gebieden

	<b>Doel</b>	<b>Resultaat</b>
Binckhorst	Toevoegen woonfunctie, Tegengaan verrommeling en terugdringen leegstand (Gemeente Den Haag, 2011)	Op dit moment zijn er nog geen woningen gerealiseerd, het gebied komt nog steeds rommelig over en de leegstand stijgt nog steeds
Takkebijsters	Verbeteren imago, verduurzamen gebied, verbeteren kwaliteit, terugdringen leegstand, tegengaan ‘spooklocatie’ (Directie Ontwikkeling Breda, 2011)	De openbare ruimte wordt weer bijgehouden, het imago is verbeterd en de leegstand loopt iets terug
Sloterdijk	Het gebied verlevendigen, ‘verkleuren’ en aansluiting geven bij de stad en terugdringen leegstand (Gemeente Amsterdam, 2012)	De leegstand loopt wellicht iets terug en bepaalde deelgebieden worden opgeknapt

In alle onderzochte cases werd door meerdere betrokkenen weliswaar onderkend dat de aanpak van een gebied eigenlijk noodzakelijk zou zijn, maar dat dit pas daadwerkelijk gebeurt als een of enkele individuele personen het initiatief nemen en zich er blijvend sterk voor maken. Het wegvallen van de trekkers lijkt tot het wegvallen van de aanpak te leiden.

Ook de beperkte aanpak zoals die in de onderzochte cases wordt gehanteerd is door allerlei belemmeringen al erg moeilijk te verwezenlijken. Een verdergaande aanpak die grotere budgetten vereist of wellicht herverkaveling toepast of waarbij vastgoed aan het gebied wordt onttrokken lijkt daarom eerder utopisch.

De aanpak in Amsterdam verschilt duidelijk van de andere cases, vooral doordat de opgestelde visie hier wel wordt uitgevoerd, in tegenstelling tot de beide gebiedscoalities. Dit lijkt vooral te komen doordat de gemeente hier duidelijk de trekker is, waar zich permanent een team met het gebied bezighoudt. Men zou kunnen stellen dat de gemeente Amsterdam een actievere invulling geeft aan haar faciliterende rol. Een andere reden is wellicht het feit dat vanwege de gespannen woningmarkt de politieke urgentie voor de aanpak van het gebied groter is.

Er zijn veel verschillende maatregelen ingezet door de gemeenten. In de tabellen 7, 9 en 11 zijn deze gecategoriseerd volgens de vier typen die Adams en Tiesdell (2011) noemen. De inzet van deze middelen valt niet een-op-een met elkaar te vergelijken omdat ze elk in een andere context zijn ingezet. Wat echter wel opvalt is dat elke gemeente haar eigen zwaartepunt lijkt te geven aan een bepaald type sturingsmiddel. Bij de gemeente Breda lijkt een accent te liggen op stimulerende middelen (of het veiligstellen daarvan) terwijl nauwelijks gebruik lijkt te worden gemaakt van de categorie organiserend vermogen. In Amsterdam wordt een breed palet aan middelen ingezet, echter vrijwel niet uit de stimulerende categorie. Een verklaring daarvan zou kunnen zijn dat de problematiek op Sloterdijk als niet zo erg wordt ervaren (Lommers, 2015). De in Den Haag ingezette instrumenten zijn gespreid over de verschillende categorieën. De onder andere door Heurkens (2014) bepleite cultuurverandering die als basis dient voor de invulling van een faciliterende rol lijkt hier echter nog niet echt te hebben plaatsgevonden of in een beginnend stadium te verkeren. Uit het aantal instrumenten, het type instrumenten of de spreiding over de verschillende categorieën is dus niet meteen af te leiden 'hoe faciliterend' een gemeente is. Wel zou de duidelijke afwezigheid van een categorie onder de ingezette middelen een aanwijzing voor een verbetermogelijkheid in kunnen houden.

### 3.5.2 Rollen

Uit het bronnenonderzoek (§3.5.1) is gebleken dat, door onder andere de grote decentralisaties, de rol die de gemeente kan spelen bij de (her)ontwikkeling van een gebied veranderd is. Hieruit volgt dat ook de rollen van de andere betrokken partijen, en dus ook de vastgoedeigenaren, veranderen. In deze paragraaf wordt geanalyseerd hoe deze veranderende rollen in de onderzochte cases worden ingevuld.

#### *Gemeente*

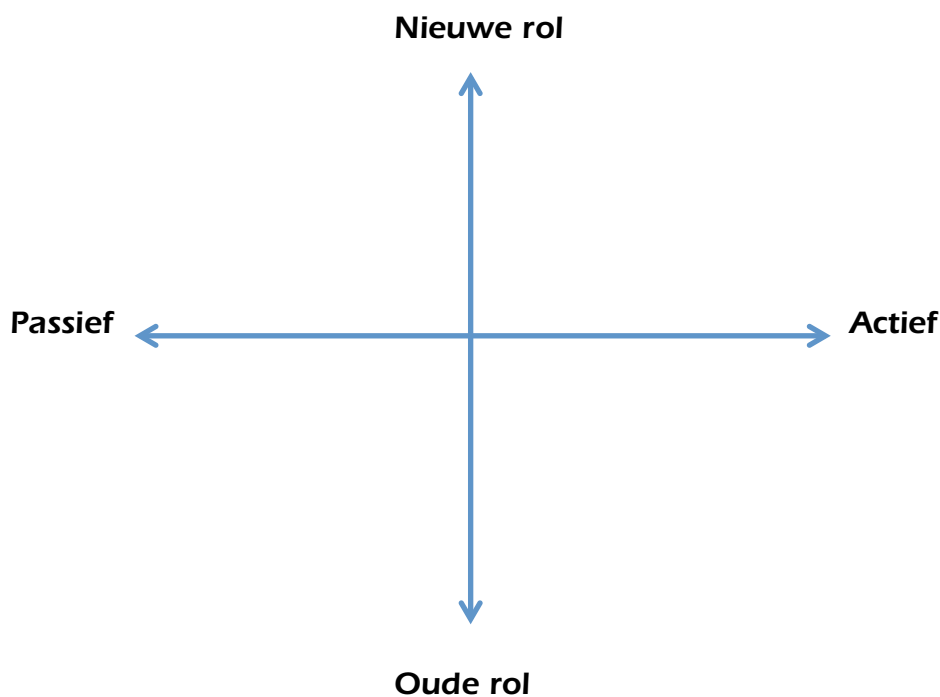
De verschillende gemeenten geven op hun eigen manier invulling aan het faciliteren. Er blijkt een zeker proces nodig om uit te vinden wat de nieuwe rol zou moeten worden. Zo wordt in Den Haag en Amsterdam een verandering ingezet, maar in een later stadium blijkt de ingezette verandering naar eigen mening van de gemeente toch te ver te gaan, waardoor in een later stadium weer iets op de schreden wordt teruggekomen.

Tabel 16: Vergelijking invulling rollen van de gemeente in de cases

<b>Binckhorst</b>	<b>Takkebijsters</b>	<b>Sloterdijk</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• In principe alles 'bottom-up' <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Markt komt, gemeente faciliteert en denkt mee</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpak is gezamenlijke taak: overheid en markt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De markt actief helpen <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Markt zo makkelijk mogelijk maken</li> <li>○ 'Minder betalend, dus minder bepalend'</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructuur, openbare ruimte en marketing 'top-down'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructuur 'top-down', openbare ruimte samen en marketing 'bottom-up'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructuur en openbare ruimte 'top-down' en marketing samen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet kantorenloods</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet kantorenloods</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet juridisch-planologisch initiatieventeam</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet juridisch-planologisch transformatieteam</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimenteergebied Crisis- en Herstelwet (Omgevingsplan)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Experimenteergebied Crisis- en Herstelwet (planschade)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formuleren gebiedsaanpak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen plan van aanpak kantorenleegstand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opstellen gebiedsstrategie</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrappen masterplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrappen deel plancapaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schrappen veel plancapaciteit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer zekerheid en flexibiliteit door omgevingsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terughoudend met bestemmingswijzigingen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestemmingsmogelijkheden verruimen door flexibel</li> </ul>

<b>Binckhorst</b>	<b>Takkebijsters</b>	<b>Sloterdijk</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aanpassen milieucontouren</li> </ul>		bestemmingsplan <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Aanpassen milieucontouren</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet op functiemenging               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Actief aantrekken</li> </ul> </li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanjagen van functiemenging               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Randvoorwaarden scheppend</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verkoop grond en vastgoed</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tijdelijke initiatieven op braakliggende percelen</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eigen projectteam voor het gebied</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet op Rotterdamsebaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet op het binnenhalen van subsidies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet op toevoegen diversiteit</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beurtelingse focus op verschillende gebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Panden stuk voor stuk 'laten gebeuren'</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inzet leegstandsverordening</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Behoefte aan meer 'regie'</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Graag weer meer 'regie'</li> </ul>

De rollen van de gemeenten zijn aan het veranderen, van een regisserende 'oude rol' naar een faciliterende 'nieuwe rol'. Zoals eerder gesteld geeft elke gemeente daar een eigen invulling aan. En wel zodanig dat hierbij een indeling gemaakt kan worden van passief tot actief. Deze twee schalen kunnen tegen elkaar worden afgezet zodat het volgende assenstelsel ontstaat:



Figuur 14: Assenstelsel invulling rol gemeenten

Om in kaart te brengen hoe de onderzochte gemeenten zich tot elkaar verhouden is de bovenstaande invulling van de gemeentelijke rol op basis van literatuur, interviews en documentenstudie gewaardeerd op beide schalen. Van -- voor oude rol tot ++ voor de nieuwe rol en van -- voor passief tot ++ voor actief; beide met +, 0 en - daartussen. Het feit dat – en + als symbolen zijn gebruikt is geen indicatie van een waardeoordeel over de gehanteerde gemeentelijke rol, maar puur ter classificering en vergelijking.

<b>Binckhorst</b>	<b>Rol</b>	<b>Actief</b>
In principe alles 'bottom-up' Markt komt, gemeente faciliteert en denkt mee	++	-
Infrastructuur, openbare ruimte en marketing 'top-down'	--	+
Inzet kantorenloods	++	+
Inzet juridisch-planologisch initiatieventeam	++	0
Experimenteergebied Crisis- en Herstelwet (Omgevingsplan)	+	-
Formuleren gebiedsaanpak	0	--
Schrappen masterplan		
Meer zekerheid en flexibiliteit door omgevingsplan Aanpassen milieucontouren	+	-
Inzet op functiemenging Actief aantrekken	0	+
Verkoop grond en vastgoed	++	--
Inzet op Rotterdamsebaan	--	++
Behoeftte aan meer 'regie'	-	0
Gebiedsaanpak	0	-

Tabel 17: Classificering van de gemeentelijke rol Binckhorst

		Passief <- ->Actief				
		--	-	0	+	++
Oude Rol <- -> Nieuwe rol	++	Verkoop grond en vastgoed	Alles 'bottom-up'	Juridisch planologisch team	Kantorenloods	
	+		CHW – omgevingsplan			
	0		Gebiedsaanpak		Actief aantrekken voorzieningen t.b.v. functiemenging	
	-			Behoeftte aan meer regie		
	--				Infra, OR + marketing 'top-down'	Inzet Rotterdamsebaan

Figuur 15: Grafische weergave invulling rol Binckhorst

Takkebijsters	Rol	Actief
Aanpak is gezamenlijke taak: overheid en markt	0	0
Infrastructuur 'top-down', openbare ruimte samen en marketing 'bottom-up'	-	0
Opstellen plan van aanpak kantoreenleegstand	0	-
Terughoudend met bestemmingswijzigingen	-	--
Inzet op het binnenhalen van subsidies	++	+
Beurtelingse focus op verschillende gebieden	0	+
Beschikbaar stellen middelen beheer	+	+
Investering in ontsluitingsstructuur	+	+
Opstellen structuurvisie kantoren	--	-
Plan van aanpak kantoren	0	-
Versnellen omgevingsvergunning	+	-
Samenwerking met gebiedscoalitie	+	--

Tabel 18: Classificering van de gemeentelijke rol Takkebijsters

		Passief <- -> Actief				
		--	-	0	+	++
Oude Rol <- -> Nieuwe rol	++				Inzet op subsidies	
	+	Gebiedscoalitie	Versnellen omg. vergunning		Ontsluitingsstr. Middelen beheer besch.	
	0		Plan van aanpak leegstand	Alles samen doen	Wisselende focus	
	-	Terughoudend bestemmingwijz.		Infra, OR en marketing		
	--		Structuurvisie kantoren			

Figuur 16: Grafische weergave invulling rol Takkebijsters

Sloterdijk	Rol	Actief
De markt actief helpen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Markt zo makkelijk mogelijk maken</li> <li>• 'Minder betalend, dus minder bepalend'</li> </ul>	+	++
Infrastructuur en openbare ruimte 'top-down' en marketing samen	0	+
Inzet kantorenloods	++	++
Inzet juridisch-planologisch transformatieteam	++	0
Experimenteergebied Crisis- en Herstelwet (planschade)	-	+
Opstellen gebiedsstrategie	-	+
Schrappen veel plancapaciteit	+	++
Bestemmingsmogelijkheden verruimen door flexibel bestemmingsplan <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpassen milieucontouren</li> </ul>	++	+
Aanjagen van functiemenging <ul style="list-style-type: none"> <li>• Randvoorwaarden scheppend</li> </ul>	+	0
Tijdelijke initiatieven op braakliggende percelen	0	0
Eigen projectteam voor het gebied	--	++
Inzet op toevoegen diversiteit	+	0
Panden stuk voor stuk 'laten gebeuren'	+	--
Inzet leegstandsverordening	--	0
Graag weer meer 'regie'	-	+
Samenwerking met parkmanagement	+	+
Gezamenlijk actieprogramma verbetering Westpoort	++	0

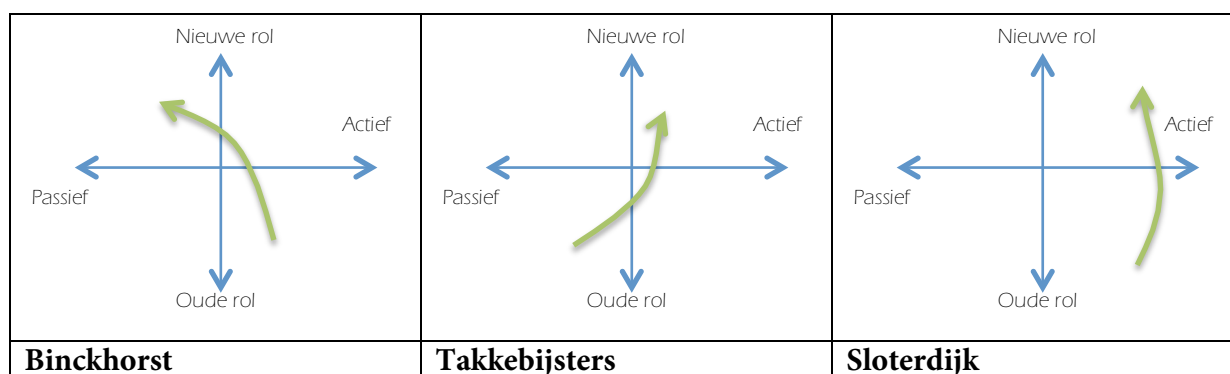
Tabel 19: Classificering van de gemeentelijke rol Sloterdijk

		Passief <- -> Actief				
		--	-	0	+	++
Oude Rol <- -> Nieuwe rol	++			Juridisch-planologisch team Gezamenlijk actieprogramma	Flexibel bestemmingsplan	Kantorenloods
	+	'Panden laten gebeuren'		Aanjagen functiemenging Toevoegen diversiteit	Parkmanagement	Markt helpen Schrappen capaciteit.
	0			Tijdelijkheid op lege kavels	Infra, OR en marketing	
	-				CHW Geb. strategie Graag regie terug	
	--			Inzet leegstandsverordening		Projectteam

Figuur 17: Grafische weergave invulling rol Sloterdijk



Wat hierbij opvalt is dat bij elke gemeente een andere ontwikkeling zichtbaar is.



Waar de Gemeente Amsterdam bij het aannemen van de oude naar de nieuwe rol vooral erg actief blijft, verandert dit bij de andere gemeenten. De Gemeente Breda wordt in het veranderen van haar rol iets actiever, terwijl de Gemeente Den Haag ondanks de inzet van allerlei nieuwe instrumenten merkbaar passiever is geworden; “de markt moet het doen, laat ze maar met initiatieven komen, dan zullen wij die faciliteren”.

Tabel 20: Voor- en nadelen 'nieuwe rol' voor gemeenten.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij beperkte budgetten kan middels faciliteren toch een aanpak van gebieden worden gerealiseerd</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>In de praktijk blijkt dat de herontwikkelingen van gebieden vrijwel niet van de grond komt als de gemeente niet initiërend en risicodragend deelneemt.</li> </ul>

De aanpak in Den Haag kent een lage effectiviteit. Een van de oorzaken daarvan zou kunnen zijn dat het niet echt gedragen is binnen de eigen gemeentelijke organisatie. Niet alleen de vastgoedeigenaren, maar ook de gemeentelijke organisatie was helemaal ingesteld op de uitvoering van een groot masterplan; de transitie naar een ander soort aanpak is erg lastig gebleken. De vereiste verandering van organisatie en cultuuromslag (Heurkens, 2013) heeft nog niet plaatsgevonden.

### Rol eigenaren

Er zijn verschillende typen eigenaren te onderscheiden; er valt grofweg een opdeling te maken tussen actieve eigenaren en passieve eigenaren (onder andere Zitman, 2015; Albada, 2015). Ofwel eigenaren die bereid zijn om een nieuwe rol te vervullen en eigenaren die nog ‘vastzitten in hun oude rol’. Actief: meedenkend, bereid om mee te werken, bereid in samenwerking te participeren, bereid financieel bij te (blijven) dragen. Passief: vastgoed als ‘spreadsheetscel’, net verhuurd, (zo snel mogelijk afstoten), eigen plan voor gebouw.

### Buitenlandse vastgoedfondsen

De eigenaren die ‘vastzitten’ in de ‘oude rol’ zijn vaak de grote, (buitenlandse) institutionele beleggers die ‘de hoofdprijs’ hebben betaald voor hun pand en voor wie het pand vooral deel uitmaakt van een portefeuille. Om te begrijpen waarom deze, vaak grote, Duitse, beleggers zo star zijn/overkomen is het goed kort te beschrijven hoe zij functioneren.

Een bepaald vastgoedfonds wordt door de belegger samengesteld en partijen kunnen daar een aandeel in nemen. De aandeelhouders hebben zowel recht op een deel van de winst als op teruggave van het aandeel tegen een op dat moment geldende prijs.

Als teveel aandeelhouders hun geld aan het fonds willen onttrekken, gaat zo'n fonds op slot, waardoor geen geld meer wordt uitgekeerd. Als zo'n fonds twee keer op slot is gegaan dan zit er alleen nog liquidatie op. Dit houdt in dat alle objecten uit zo'n fonds in de verkoop gaan (Baer in Van den Berg, 2014).

Om het risico te spreiden wordt een fonds samengesteld uit verschillende panden, verschillende typen vastgoed en/of op verschillende locaties. Hun beleggingen in Nederlandse kantoren hebben vaak het stempel van een laag risicoprofiel, wat op de korte termijn niets doen een betere optie maakt dan allerlei ingrijpende maatregelen. Deze risicospreiding is vastgelegd in de zogenaamde prospectus, die een bindend karakter heeft voor het fonds.

De huuropbrengsten vormen het rendement voor de aandeelhouders. De beheerder mag simpelweg niet een stuk van dat rendement gebruiken om op een andere manier te gaan besteden (Baer in Van den Berg, 2014). De gelden voor het participeren in een aanpak moeten dus uit een marketingbudget of iets soortgelijks komen (Van der Wal, 2014). Er zijn tevens harde afspraken gemaakt met de aandeelhouders dat investeringen die worden gedaan een directe link hebben met het vastgoed zelf. Het investeren in een gebiedsfonds om het gebied aan te pakken past daar dus niet binnen (Baer in Van den Berg, 2014).

Het vastgoed wordt vaak beheerd door een assetmanager die overtuigd moet worden van een mogelijke aanpak. Vervolgens moet deze persoon de belegger weten te overtuigen. Die moet op zijn beurt eerst alles juridisch toetsen en uitwerken alvorens het voor te leggen aan de aandeelhouders, die instemmen of niet. Dit gaat dus over veel schijven en is een tijdrovend en kostbaar proces (Van der Wal in Van den Berg, 2014).

### *Andere eigenaren*

De eigenaren die de nieuwe rol omarmen zijn vaak kleinere (soms ook buitenlandse) beleggers/investeerdere die het pand gekocht hebben na afwaardering en een duidelijk plan (renovatie/transformatie) met het betreffende pand hebben. Door de lagere prijs hebben deze beleggingen vaak een hoger risicoprofiel; hierdoor kan de bereidheid tot participeren in een aanpak groter zijn.

Daarnaast zijn er eigenaren die in een nieuwe rol gedwongen worden. Dit zijn veelal kleinere partijen die voor het grootste deel van hun portefeuille 'de hoofdprijs' hebben betaald en nu zien dat hun portefeuille 'onder water' staat. Zij hebben weinig andere opties dan noodgedwongen actief participeren in alle maatregelen die de waarde van hun panden enigszins zou kunnen verhogen.

Ook ontwikkelaars kunnen optreden als eigenaren; ze kunnen op dit moment meer de regie nemen. Een voorbeeld dat hiervoor werd gegeven is de ontwikkeling van Holland Park in Diemen (Oudeman, 2014). Daarbij heeft een ontwikkelaar het hele gebied opgekocht en gezegd: "ik wil het hier oppakken onder mijn voorwaarden, zijn we het daar in hoofdlijnen over eens, dan neem ik het voortouw en wil ik wel graag zo goed mogelijke medewerking hebben van de gemeente".

Vastgoedeigenaren moeten tegenwoordig bereid zijn om in omgevingsbijdragen te gaan denken; een soort parkmanagement of Vereniging van Eigenaren waar je een maandelijkse bijdrage doet voor omgevingsfactoren. Op veel parken bestaat dit nog niet, maar zou dat opgestart moeten worden (Zitman, 2015).

Tabel 21: Voor- en nadelen 'nieuwe rol' voor vastgoedeigenaren.

Voordelen	Nadelen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meer mogelijkheden tot eigen initiatief</li> <li>• Meer vrijheid tot invulling (wie betaalt, bepaalt)</li> <li>• Hogere opbrengsten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Minder duidelijkheid vooraf</li> <li>• Hogere risico's</li> <li>• Als markt het niet oppakt gebeurt er niets</li> <li>• Prisoner's Dilemma: als ik iets doe profiteert buurman</li> </ul>

In de publieke opinie wordt kantorenleegstand heel duidelijk als het probleem van de eigenaren gezien, wat het ook is. Er wordt echter ook gezegd dat de markt zijn winsten in het verleden genomen heeft, en nu dus maar de verliezen moet accepteren; “het pand weghalen en bomen ervoor in de plaats planten”. Het is echter ook zo dat gemeenten winsten hebben gemaakt op die ontwikkelingen en daarmee andere dingen mogelijk hebben gemaakt, van speeltuintjes tot complete afritten bij een snelweg. Het zijn dus niet alleen de ontwikkelaars en vastgoedeigenaren die hebben geprofiteerd van kantoorontwikkelingen in het verleden (Albada, 2015).

### 3.5.3 Samenwerking

In de literatuurstudie kwam al snel naar voren dat voor een gebiedsgerichte aanpak van (grootschalige) leegstand zal moeten worden samengewerkt. In eerste instantie tussen de gemeente (die beslist over vergunningen en bestemmingen en gaat over de infrastructuur en openbare ruimte) en vastgoedeigenaren (die zeggenschap hebben over hun vastgoed en grond); publiek-private samenwerking. Verder zijn bij een gebiedsgerichte aanpak vrijwel altijd meerdere eigenaren betrokken, die ook onderling samen zullen moeten werken: private samenwerking.

In de praktijk is het moeilijk om deze twee vormen van samenwerking te onderscheiden, omdat de gemeente toch vaak betrokken is. Echt puur private samenwerking komt minder vaak voor dan verondersteld.

Tabel 22: Vergelijking samenwerkingsverbanden cases

	Binckhorst	Takkebijsters	Sloterdijk
<b>Samenwerking</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalitie van 'zelfde cultuur'</li> <li>• Gemeente nam deel als vastgoedeigenaar, verschillende petten moeilijk te scheiden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coalitie van vastgoedeigenaren</li> <li>• Overweegt als BIZ verder te gaan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parkmanagement</li> <li>• Gemeente eigenaar van alle gronden</li> </ul>

Er zijn verschillende samenwerkingsvormen te onderscheiden; in de onderzochte cases zijn de volgende geconstateerd: informeel netwerk, gebiedscoalitie, Bedrijven Investeringszone (BIZ), parkmanagement en bedrijven-/ondernemersvereniging. Hiervan zijn alleen de

gebiedscoalitie en het parkmanagement daadwerkelijk onderzocht. De gebiedscoalitie in Breda is aan het onderzoeken of ze als BIZ verder kan.

In de praktijk is gebleken dat het erg moeilijk was de publiek-private samenwerking van puur private samenwerking te onderscheiden. De gemeente was toch vaak op de een of andere manier betrokken. In Den Haag nam de gemeente als vastgoedeigenaar deel aan de gebiedscoalitie, in de praktijk was die rol echter niet te scheiden van de andere rollen van de gemeente. In Amsterdam is de gemeente eigenaar van alle gronden, zodat ze bij een gebiedsaanpak feitelijk een grote marktpartij is.

Het parkmanagement functioneert wel als puur private samenwerking, maar is daar geen trekker van de aanpak, eerder zijdelings betrokken.

Draagvlak is vaak erg lastig te verkrijgen. Voorbeeld Sloterdijk: beperkte aanpak deelgebied middels branding, plan openbare ruimte etc. door extern bureau voor €10.000 kwam er niet (Lommers, 2015). De noodzaak om mee te doen aan een aanpak is er pas als vanuit de aandeelhouders of bank gezegd wordt: “je moet iets doen, laat maar zien” (Albada, 2015).

*“Hoe meer stakeholders je hebt, hoe meer neuzen dezelfde richting op moeten”*

*-Oudeman, 2014*

Een probleem is dat uiterekend de partijen die de cashflow hebben, omdat ze een huurder (voor langere tijd) vastgelegd hebben, niet zo'n behoefte hebben aan het samen aanpakken van een gebied. Echter, degenen die vanwege het gebrek aan een huurder de cashflow missen, zijn uiterekend degenen die het meeste belang bij een aanpak hebben. Dus als het tot een samenwerking komt, is er een redelijke kans dat de bereidheid (en mogelijkheid) om daadwerkelijk geld in te brengen vrij klein is (Albada, 2015).

### *Gebiedscoalitie*

Deze samenwerkingsvorm vinden we terug in zowel Breda als Den Haag en wel in een minimaal georganiseerde vorm.

Omdat de eigenaren zich grotendeels niet zelf op het gebied bevinden, gaat het onderling contact niet vanzelf en is de voortdurende inzet van een trekker nodig om ‘partijen met elkaar te blijven bundelen’ (Baer in Van den Berg, 2014).

De mate van organisatie en formaliteit van een coalitie moet worden afgetast. Enerzijds zijn er harde afspraken nodig over verdeling van inspanning, kosten, risico's en opbrengsten om substantiële ingrepen te kunnen doen in het gebied. Anderzijds komt een coalitie waarschijnlijk niet eens tot stand als er meteen harde afspraken en contracten op tafel liggen; als je van te voren alles dichttimmerd ben je minder flexibel (Van der Wal in Van den Berg, 2014).

Tabel 23: Sterke- en zwakke punten van organisatie-model Gebiedscoalitie

<i>Sterke punten</i>	<i>Zwakke punten</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ook toegankelijk voor Duitse beleggers</li> <li>• Laagdrempelig</li> <li>• Goede informatiebron voor drukke beleggers</li> <li>• Zekere mate van openheid doordat het besprokene niet gelijk op papier vastligt</li> <li>• Toegevoegde dimensie aan individueel leegstand oplossen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vrijblijvend</li> <li>• Inefficiëntie ligt op de loer</li> <li>• Cruciaal belang gedreven individuen</li> <li>• Individueel belang blijft focuspunt deelnemers</li> <li>• Individueel succes (-&gt; stopt ermee)</li> <li>• Zonder contract vrijwel geen vergaande ingrepen mogelijk</li> <li>• Voortdurende inzet van een trekker nodig</li> <li>• Nog niet echt een bewezen formule</li> </ul>

Uit de twee gebiedscoalities vallen de volgende succesfactoren en belemmeringen te onderscheiden.

### Succesfactoren

- **Simpel houden.** Duidelijk plan; kleine, heldere afspraken. De overeenstemming zoeken en gelijk committeren. En snel aan de slag, snel resultaat (Albada, 2015). Ingrepen echter niet te 'micro', omdat de grotere eigenaar hier weinig nut van ervaart (Baer in Van den Berg, 2014). Gedeeld belang vastleggen in een gezamenlijke doelstelling, je moet iets hebben wat je bindt (Snel in Van den Berg, 2014). Het belang van samenwerking moet altijd vaststaan (Van der Wal in Van den Berg, 2014).
- **Behalen (duidelijk) einddoel** is nodig om deelname aan gebiedscoalitie te legitimeren (Snel in Van den Berg, 2014). Resultaten in het gebied laten zien (Van der Wal in Van den Berg, 2014).
- **Klein houden**, niet teveel neuzen dezelfde kant op hoeven krijgen, zekere betrokkenheid door ruimtelijke nabijheid (Albada, Oudeman). Bij te grote coalitie wordt problematiek ook te divers, met als gevolg hele verschillende belangen (Snel in Van den Berg, 2014).
- **Bescheiden beginnen**, onbewezen een grote bijdrage vragen werkt niet (Albada, 2015).
- **Gedreven individu** vanuit een van de partijen trekt de kar en vaak is dit een externe partij (Albada, 2015; Baer in Van den Berg, 2014).
- **Accountability**: iedereen doet wat en zo niet is dat meteen voor iedereen duidelijk (Albada, 2015). Iedereen aanwezig bij de meetings (Van der Wal, 2014).
- **Werk aan het vertrouwen** tussen de partijen. Vooraf is er wellicht argwaan vanwege de verschillende belangen, maar het dienen van een gezamenlijk doel zou het vertrouwen moeten doen groeien (Snel in Van den Berg, 2014).
- **Input van de daadwerkelijke gebruikers** voor plannen voor het gebied, veel beter zicht dan de beheerder die 1 á 2 keer per maand op locatie is (Baer in Van den Berg, 2014).
- **Committeren voor minimaal 2 jaar**, omdat kort commitment de coalitie kwetsbaar maakt. Bij kort commitment moet te vaak de afweging worden gemaakt of deelname

loont; als een partij besluit zich terug te trekken is het risico groot dat er meer zullen volgen (Van der Wal in Van den Berg, 2014; Zitman, 2015).

- **Aanwezigheid van een duidelijk vervolgplan** met een meer formele organisatie (Van der Wal in Van den Berg, 2014; Van der Goes, 2014) Overdracht van het leiderschap aan een interne partij (Van der Wal in Van den Berg, 2014).
- **‘Multiplier’ gemeente** (Van der Wal, 2014; Kersten, 2015).

#### **Belemmeringen:**

- Individuele belangen blijven domineren (Van der Wal, 2014).
- (Schier eindeloze) inspraak (Albada, 2015).
- Inefficiëntie (Albada, 2015).
- Als resultaten uitblijven, verdwijnt energie van de partijen (Albada, 2015).
- ‘Free-riders’ (Albada, 2015; Oudeman, 2014).
- Gebrek aan onderling vertrouwen (Snel in Van den Berg, 2014).
- Zeggenschap niet evenredig aan bijdrage (Baer in Van den Berg, 2014).
- Alleen inzetten op ingrepen die pas op lange termijn effect sorteren. Hierdoor is de ‘pay-off’ niet echt meetbaar (Baer in Van den Berg, 2014).
- Verschillende achtergronden/culturen verenigd in de coalitie. Bijvoorbeeld grote ‘corporate’ partijen en kleine start-ups. Hierdoor is een gezamenlijk perspectief moeilijk bereikbaar (Baer in Van den Berg, 2014). Toch hebben beide partijen elkaar wel nodig. Aan de ene kant hebben kleine lokale partijen kennis van de behoeften in het gebied, die de grote partijen missen. Aan de andere kant kunnen de grote partijen omgaan met complexiteit en kunnen ze grotere risico’s dragen, wat voor kleine partijen onmogelijk is (Van der Wal in Van den Berg, 2014).
- Duitse beleggers zijn erg beperkt in hun mogelijkheden, dus als zij deelnemen aan een coalitie ketsen voorstellen rond vergaande ingrepen af, of haken ze eventueel zelf af (Baer in Van den Berg, 2014).
- Ook een bevlogen individu bij de gemeente kan vastlopen op budgetten, begrotingen, subsidies en politiek (Zitman, 2014; Baer in Van den Berg, 2014). Voor alleen welwillendheid koop je niet zoveel.

*“Het is hartstikke mooi dat we met z’n allen het gebied willen verbeteren, maar uiteindelijk kijkt toch iedereen naar z’n eigen tuintje... om die zo goed mogelijk te laten worden!”*

*-M. Baer (in Van den Berg, 2014)*

Het belangrijkste middel om te komen tot een gebiedscoalitie is het creëren van draagvlak. Verder is het initiatief van een partij of soms zelfs een persoon die zich als trekker sterk maakt voor een coalitie belangrijk. Als je wilt dat er iets gebeurt, moet je het opstarten. Bij het faciliteren hoort ook het opstarten van samenwerking: met elkaar in contact brengen en de mogelijkheid tot samenwerking aanbieden (Albada, 2015).

Er zijn maar weinig marktpartijen die echt geld kunnen verdienen met het opstarten en draaiend houden van een coalitie. Wel als ze deze rol vervullen ondersteunend aan een eigenaar (Albada, 2015).

### BIZ (Bedrijven Investerings Zone)

In Den Haag, maar vooral ook in Breda kwam de wens naar voren om de organisatievorm van een BIZ aan te nemen. Tot 1 januari 2015 was dit voorbehouden aan verschillende experimenteergebieden, maar inmiddels is dit middel algemeen beschikbaar.

Tabel 24: Sterke- en zwakke punten van organisatiemodel BIZ

<b>Sterke punten</b>	<b>Zwakke punten</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vrijblijvendheid is eruit</li><li>• Verplichte bijdrage van alle partijen</li><li>• Vaste budgetten</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De tegenstanders worden toch gedwongen tot extra kosten</li><li>• Het kan overige inspanningen van actoren bemoeilijken, omdat deze 'toch BIZ-heffing betalen'</li></ul>

Om te komen tot een BIZ moet in Nederland eerst een vereniging of stichting van bedrijven worden opgericht. Daarna moet door de ondernemers een plan gemaakt en voldoende draagvlak verzameld worden. Vervolgens maken de gemeente en de verenigde ondernemers afspraken over de uitvoering van de plannen. Dan peilt de gemeente het draagvlak bij de ondernemers in het gebied; bij positieve uitkomst kan de BIZ worden gestart. De gemeente kan vervolgens de BIZ-heffing innen en zo een budget voor het gebied opbouwen.

### Parkmanagement

Het begrip parkmanagement beslaat een breed scala aan verschillende uitingsvormen: van slapende vereniging tot verzorging van een full-service concept in de meest vergaande zin. Het parkmanagement op Sloterdijk houdt zich vooral bezig met andere zaken dan de aanpak van leegstand *an sich*. "Parkmanagement wordt gezien als een integrale aanpak om de kwaliteit van gebieden te handhaven of verbeteren" (Gemeente Amsterdam, 2012).

Tabel 25: Sterke en zwakke punten van organisatiemodel parkmanagement

<b>Sterke punten</b>	<b>Zwakke punten</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Vaste opdrachten</li><li>• Vaste contactpersoon richting gemeente</li><li>• Als opgericht bij stichting: verplichte deelname</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lastig achteraf in te voeren</li><li>• Focus ligt vaak niet op herontwikkeling</li></ul>

Een parkmanagementorganisatie wordt vaak bij de ontwikkeling van een terrein opgezet. Het voordeel daarvan is dat de deelname kan worden afgedwongen. Bij de oprichting van een nieuw bedrijventerrein is het advies om deze organisatiestructuur sowieso aan te brengen. Bij veel parkmanagementorganisaties zijn het vooral gebruikers die participeren. Door ook eigenaren te betrekken zijn er meer mogelijkheden voor drastischere ingrepen. Als er namelijk al een slapende vereniging aanwezig is, is die met enige moeite weer op te tuigen met verplichte opdrachten en stemrecht over bepaalde zaken.

Achteraf oprichten van een parkmanagementorganisatie is moeilijker, maar zoals deze case heeft aangetoond niet onmogelijk. 'Free riders' gaan niet meewerken aan het oprichten van parkmanagement, dus je hebt wel iedereen nodig of in ieder geval een beduidende meerderheid (Oerlemans, 2015).

### *Bedrijvenvereniging*

Op de Binckhorst zijn verschillende samenwerkingsverbanden actief (geweest): de Binckubator die in dit onderzoek centraal staat, een informeel netwerk van vooral gebruikers, de Bedrijvenvereniging Binckhorst, Laakhaven, Fruitweg (BLF) en er is een ronde tafel voor eigenaren in oprichting. De bedrijvenvereniging BLF gaat ook over andere gebieden en houdt zich bezig met: belangenbehartiging met betrekking tot infrastructuur, planologie, bestemmingsplannen, verkeer & vervoer en relevante economische ontwikkelingen; contactbevordering; deelname in overlegstructuren en collectieve inkoop beveiliging en energie.

Het kenmerk van ondernemers- of bedrijvenverenigingen is vaak dat ze een gebied overstijgen en bestaan uit meer dan een bedrijventerrein. Dit is in alle onderzochte cases het geval, maar ook in veel van de potentiële cases kwam dit naar voren. Dit bemoeilijkt het gebruiken van deze vereniging als uitgangspunt voor de aanpak van een gebied. De actoren van een ander deelnemend gebied (Y) hebben niets met gebied X en door aanpak van gebied X krijgt gebied Y waarschijnlijk een slechtere concurrentiepositie ten opzichte van X, waardoor de actoren van gebied Y niet echt achter de aanpak van X zullen staan, laat staan aan een aanpak mee willen werken. Dit is waarschijnlijk een van de redenen waarom in geen van de cases een ondernemersvereniging aan de basis van een aanpak stond. Wel is in Amsterdam Sloterdijk de parkmanagementstichting voortgekomen uit de gebiedsoverstijgende ondernemersvereniging. Deze parkmanagementstichting heeft wel actief in de gebiedsaanpak geparticipeerd.

#### **3.5.4 Samenvattend**

Uit de onderzochte cases komen verschillende aspecten naar voren die belangrijk bleken bij de samenwerking voor een gebiedsgerichte leegstandsaanpak.



## 4 Terugkoppeling naar theorie

De resultaten van het onderzoek zijn deels in lijn met verwachtingen, maar verder valt vooral op dat de verschillende onderzochte aanpakken minder effect weten te sorteren dan verwacht. Daarom zijn de bevindingen aan de ene kant teruggekoppeld naar de in het eerste deel beschreven theorie. Maar aan de andere kant zijn sommige waargenomen verschijnselen teruggekoppeld naar andere, voor dit onderzoek nieuwe, theorie. Dit om deze verschijnselen te kunnen duiden en eventueel ook vanuit deze theorie oplossingsrichtingen aan te dragen.

### 4.1 Eigen theorie

Om complexe problematiek in netwerken op te lossen moet worden samengewerkt tussen de verschillende actoren. Hoewel dit in de onderzochte cases in principe het geval was, valt te stellen dat deze samenwerking redelijk beperkt was en niet ver genoeg ging. Koppenjan en Klijn (2004) vermelden dat voor het samenwerken in een netwerk een gezamenlijke inspanning en zorgvuldige combinatie van middelen, activiteiten en ideeën noodzakelijk is. Het is aannemelijk dat vooral op deze laatstgenoemde punten tekort geschoten werd. Zo kwam in de onderzochte cases herhaaldelijk naar voren dat niemand 'het achterste van zijn tong liet zien' qua ideeën. Dat in de onderzochte cases vooraf de verdeling van middelen, activiteiten en ideeën niet goed is vastgelegd kan een verklaring geven voor het feit dat de samenwerking ook in deze cases beperkt is gebleven.

In alle onderzochte cases kwam naar voren dat de gemeente of de trekker van de samenwerking alle relevante actoren bij elkaar wilde brengen. Dit was ook de enige maatregel die in alle cases als meerwaarde werd genoemd. Dit is een van de sturingsmiddelen die door Koppenjan en Klijn (2004) wordt genoemd om dichterbij de oplossing van een probleem te komen. Doordat dit sturingsmiddel in alle cases is ingezet kan gesteld worden dat men overall dichterbij de oplossing van het probleem is gekomen. Dit werd door de actoren ervaren, waardoor zij de inzet van dit sturingsmiddel als belangrijke meerwaarde zagen. In Den Haag zijn door faillissementen en verkopen verschillende actoren afgehaakt omdat de samenwerking voor hen niet meer relevant was en zij als actor ook niet langer relevant waren voor de coalitie. Hierdoor waren echter niet meer alle relevante actoren bijeen in de aanpak. Om de coalitie voort te kunnen zetten had de trekker van de aanpak dus nieuwe 'koppelingen' moeten maken, door actoren die relevant waren geworden ook bij de aanpak te betrekken.

Het coördineren van (handelings)strategieën is noodzakelijk om in een netwerk problemen op te kunnen lossen (Koppenjan & Klijn, 2004). In de praktijk wordt dit vaak aangeduid met 'alle neuzen dezelfde kant op krijgen'. Dit is vaak ook een van de doelen van een gebiedscoalitie. Puur het deelnemen aan een gebiedscoalitie houdt nog niet in dat de strategieën van de actoren ook op elkaar worden afgestemd. Uit de interviews kwam naar voren dat elke actor, ook binnen de coalitie, zijn eigen belang heeft en dus ook zijn eigen strategie. Het afstemmen van strategieën houdt echter niet in dat alle actoren dezelfde belangen moeten zien te krijgen, maar dat de strategieën zodanig op elkaar worden afgestemd dat zo gehandeld wordt dat het gemeenschappelijk belang voor het gebied hiermee wordt gediend. Het is dus niet voldoende om alleen een gezamenlijke visie op de problematiek te formuleren, maar in de beginfase moet al heel concreet een gedeeld belang worden vastgelegd. Dat dit (in verband met het informele) karakter van de coalities niet is gebeurd, heeft waarschijnlijk bijgedragen aan het feit dat de aanpak van de coalities in de startfase is blijven steken.

Koppenjan en Klijn (2004) geven aan dat bij het sturen van netwerken het vormen van ofwel een compromis tussen de gewenste oplossingen van het probleem, of een gedeelde visie op het probleem nodig is als basis voor een gezamenlijke aanpak. In de praktijk zien we dit ook terugkomen. Een van de eerste maatregelen na het bijeenbrengen van de actoren is het afstemmen van de visies op de problematiek van het gebied. Wel blijkt de volgende stap lastiger te zijn: het formuleren van een gezamenlijke aanpak.

Vooraf in de case Binckhorst kwam herhaaldelijk een gebrek aan vertrouwen naar voren. Doordat de gemeente zich eerst erg actief initiërend en risicodragend participierend had opgesteld, werd na de plotselinge omschakeling naar een erg terughoudende faciliterende houding de gemeente lange tijd niet vertrouwd door veel andere actoren (Snel, 2015). Hoewel deze plotselinge andere opstelling van de gemeente vooral door invloeden van buitenaf kwam, was het te voorzien dat dit bij marktpartijen wantrouwen jegens de gemeente zou opleveren. De aanwezigheid van wederzijds vertrouwen is erg belangrijk bij samenwerking, juist omdat complexe problematiek gepaard gaat met zoveel onzekerheid (Koppenjan & Klijn, 2004). Ondanks het aanwezige wantrouwen nam de gemeente deel aan de gebiedscoalitie Binckubator, wellicht een slechte basis om zo'n samenwerking mee te beginnen. Toch was deze deelname een uitgelezen middel om te werken aan herstel van vertrouwen; vertrouwen moet namelijk bevestigd worden (Koppenjan & Klijn, 2004). Dit herstel van vertrouwen is in de praktijk echter maar in beperkte mate gelukt (een gemiste kans).

De inzet van een Kantorenloots draagt verschillende karakteristieken van zowel een netwerkstuuringsmiddel als van een faciliterend stuuringsmiddel.

In Amsterdam was een van de eerste maatregelen voor Sloterdijk het implementeren van een flexibel bestemmingsplan. Wat niet zozeer inhield dat het bestemmingsplan nog alle kanten op te wijzigen viel, maar dat het plan dusdanig op hoofdlijnen was opgezet dat er een flexibele invulling aan gegeven kon worden (Lommers, 2015). Dit is een van de punten waar Heurkens (2013) voor pleit als invulling van de faciliterende rol; een flexibel bestemmingsplan biedt aan de ene kant zekerheid en aan de andere kant flexibiliteit. Faciliteren is dingen mogelijk maken, het flexibele bestemmingsplan heeft ontwikkelingen mogelijk gemaakt die middels een reguliere bestemmingsplanwijziging erg lastig zouden zijn geweest. De gemeente heeft hier dan ook drempels voor de markt weg weten te nemen.

Doordat de Nederlandse gemeenten een nieuwe rol aannamen en vaak weinig geld te besteden hadden worden stedelijke ontwikkelingen zelden door subsidies ondersteund. Dit zou een reden kunnen zijn dat het gebiedsgericht aanpakken van leegstand nog niet van de grond is gekomen. Adams *et al.* (2000) beschreven destijds al dat stedelijke herontwikkelingen vaak alleen van de grond komen als het op enige manier gesubsidieerd wordt. De gemeente Breda, die in de ingezette middelen een zwaartepunt heeft op stimulerende middelen, komt wellicht nonchalant over, maar als de provinciale of Europese subsidie eenmaal is veiliggesteld, zou kunnen blijken dat zij met betrekking tot het mogelijk maken van een ingrijpende aanpak op Takkebijsters haar faciliterende rol toch goed heeft ingevuld. Als er echter geen subsidie of ander financieringsmiddel beschikbaar komt, blijkt wellicht dat de gemeente haar inspanningen beter had moeten verdelen over de vier categorieën.

## 4.2 Nieuwe theorie

### Agenda Setting

In het empirisch onderzoek komt naar voren dat ook in de cases die naar buiten toe communiceren ver te zijn met de samenwerking, de praktijk nogal tegenvalt. De onderzochte cases zijn onder andere geselecteerd op basis van de mate van aanpak en samenwerking. De hiervoor verzamelde informatie was veelal afkomstig van (vak)media en websites en documenten van betrokken organisaties. Toen de betrokken actoren uit de verschillende cases waren geïnterviewd, kwam steeds meer naar voren dat de daadwerkelijke mate van samenwerking in werkelijkheid vrij beperkt was of in de loop van de tijd beperkt was geworden.

Dit is een verschijnsel wat als vorm van *Agenda-setting theory* wordt beschreven. *Agenda-setting theory* werd in 1968 beschreven door McCombs en Shaw, nadat ze een sterke correlatie hadden vastgesteld tussen wat een groep kiezers de belangrijkste issues vond en welke issues het meest in de media behandeld werden.

De vorm die in dit onderzoek naar voren komt is '*Media agenda-setting*'. Hierbij stellen de publieke partijen een bepaald item (problematiek of in dit geval een aanpak) als saillant en urgent voor waardoor de media deze boodschap oppikken, maar niet het volledige beeld weergeven. De aanpak werd naar buiten toe gecommuniceerd als grondig en vergaand, wat in de media werd versterkt. Bij nader onderzoek bleken de positieve kanten enigszins overdreven te zijn en de negatieve kanten onderbelicht.

In de verschillende cases kwam naar voren dat de aanpak van kantorenleegstand politiek gezien nog niet echt prioriteit geniet. Om een bepaalde aanpak (hoger) op de politieke agenda te krijgen, kan de media worden gebruikt. '*Policy agenda-setting*' ofwel '*Political agenda-setting*' is weer een andere vorm van *Agenda-setting*. Deze beschrijft hoe beleidsmakers worden beïnvloed door de media (Rogers & Dearing, 1988). De problematiek zal op een zekere manier relevant moeten worden gemaakt. Dat zorgt ervoor dat de betrokken actor zich meer op het onderwerp zal oriënteren. Dit kan bijvoorbeeld middels *framing* (McCombs, Shaw & Weaver, 1997).

Als een actor een lage mate van onzekerheid heeft over een onderwerp, heeft hij weinig behoefte zich hierop te oriënteren en zal *Agenda-setting* minder invloed hebben. Door een zekere onzekerheid te creëren zal de behoefte tot oriënteren dus toenemen, zeker als het onderwerp relevant is gemaakt voor de actor.

*Agenda-setting* heeft twee niveaus. Het eerste niveau gaat over de issues zelf, het 'waarover te denken'. Het tweede niveau gaat over de eigenschappen, het 'hoe ergens over te denken'. Dit laatste wordt door onder andere McCombs, Shaw en Weaver (1997) aangeduid met *framing*. Het is van belang beide niveaus mee te nemen. Allereerst om leegstand met bijbehorende problematiek op de agenda te krijgen, maar ook om na te gaan welke kant een aanpak op zou kunnen/moeten gaan en welke rol de verschillende actoren daarbij kunnen spelen.

### ***Free-riders en het 'prisoner's dilemma'***

Bij de verschillende samenwerkingsvormen voor een gezamenlijke aanpak van een gebied is er altijd sprake van '*free-riders*', wat tot gevolg heeft dat er voor elke partij die mee zou kunnen doen aan de gezamenlijke aanpak een vorm van '*prisoner's dilemma*' geldt, wat ook door sommige actoren (expliciet) wordt aangegeven.

Het free-ridersprobleem wordt beschreven in de economie door o.a. Pasour en kan als volgt worden gedefinieerd:

*(1) Alle leden van een groep zouden beter af kunnen zijn als een bepaalde handeling van collectief of publiek belang wordt verricht en de leden van de groep bijdragen aan de kosten van deze actie; (2) het is echter niet mogelijk om de niet-meewerkenden uit te sluiten van het resultaat als deze handeling eenmaal is verricht; (3) meerdere groepsleden zouden hierdoor de rationele beslissing kunnen nemen om anderen te laten betalen en zelf gratis mee te profiteren van het resultaat; ook als deze houding mogelijk tot resultaat heeft dat er geen (of mindere) actie wordt genomen.*

Het free-ridersprobleem is veelvoorkomend bij publieke goederen, dit zijn goederen die niet-uitsluitbaar en niet-rivaliserend zijn. Ze zijn dus beschikbaar voor iedereen en als het goed wordt gebruikt, vermindert het niet. Dit geldt voor de aanpak van een gebied; als het gebied eenmaal wordt verbeterd, profiteert iedereen daarvan en het resultaat van de aanpak wordt niet minder naarmate meer mensen het 'gebruiken' (Samuelson, 1954).

Een voorziening is echter niet van collectief of publiek belang voor iemand, als het voor hem meer kost dan het oplevert (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2003). Als het gebouw van een bepaalde eigenaar dus voor langere tijd verhuurd is, is er voor hem geen (directe / kortetermijn)opbrengst, waardoor de aanpak vanuit zijn optiek geen algemeen belang dient. Ook al wordt het gebied waar zijn gebouw zich bevindt verbeterd, dan is dit voor hem op korte termijn geen als in geld uit te drukken profijt.

*"Als we allemaal free willen, is er geen ride!"*

*-anoniem*

Voor het al dan niet meedoen geldt voor de groepsleden een '*prisoner's dilemma*'.

*"The Prisoner's Dilemma is the leading metaphor for the evolution of cooperative behaviour in populations of selfish agents"*

*-(Nowak & Sigmund, 1993)*

Echter, uit nader onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een zuiver *prisoner's dilemma*, maar een ander 'spel' uit de speltheorie. Voor een beschrijving van de algemene werking van het *prisoner's dilemma* wordt verwezen naar het lemma in de Stanford Encyclopedia of Philosophy (2014).

Ook het geval waarbij twee partijen winst kunnen behalen door samen te werken en negatieve gevolgen ondervinden van het niet samenwerken, maar het vooral moeilijk of duur vinden (niet zozeer onmogelijk) om samen te werken kan worden beschouwd als een variant van het *prisoner's dilemma*. Als er geld in een aanpak gestopt wordt, kan er winst behaald worden. De winst wordt echter verdeeld over alle betrokken partijen, of ze nu meedoen of niet.

Vertaald naar samenwerking bij een leegstandsaanpak kun je stellen dat er een wederzijds belang is bij het aanpakken van leegstand met behulp van gezamenlijke acties. Door samen geld en tijd/moeite in te brengen is het mogelijk de omgeving van het (al dan niet lege) pand aan te pakken. Elke pandeigenaar heeft ook een individueel belang: vaak het bedrijfsresultaat. Zolang het pand dus maar tegen gunstige voorwaarden verhuurd kan worden is het niet handig om geld en tijd/moeite in een gezamenlijke actie te steken want dat kost meer, maar levert niets extra's op. Het resultaat is dus afhankelijk van wat de meesten doen en niet zozeer van wat ik doe.

Bij de gezamenlijke aanpak kan nog verschil worden gemaakt tussen waarin de investeringen worden gedaan; in de panden van meewerkende partijen, of vooral in de openbare ruimte. Bij investeringen in de openbare ruimte is er duidelijker sprake van dat iedereen profiteert; wordt geïnvesteerd in de panden van meewerkende partijen, dan is de 'winst' duidelijker voor de meewerkende pandeigenaren.

Zo is IVG in Beukenhorst-West bereid om in een slecht gebied, tijdens een gezamenlijke aanpak, individueel flink te investeren in het eigen pand. Van dit verbeterde imago zullen ook omliggende eigenaren, tot op zekere hoogte, profiteren. Maar aangezien de directe winst toch vooral in het eigen pand zal liggen (aantrekken nieuwe huurder), vormde dit 'meeprofiteren' voor IVG geen belemmering voor de investering (Albada, 2015).

Als er sprake is van meerdere momenten waarop achtereenvolgens besloten moet worden om mee te doen of niet, dan kan de vergelijking gemaakt worden met het iteratieve *prisoner's dilemma*. Communicatie kan erg belangrijk zijn om de balans van iteratieve *prisoner's dilemma's* te verschuiven. Koppenjan en Klijn (2004) beschrijven dat een belangrijk middel om een *prisoner's dilemma* binnen een samenwerkingsverband te voorkomen vertrouwen is. Onderling vertrouwen houdt namelijk in dat bij slechte prestaties van een van de partners, de andere partners de reden hiervan niet onmiddellijk zoeken in onwil of eigenbelang, maar in externe factoren of andere redelijke verklaringen. De gekozen strategie zal daardoor een 'vergevingsgezinde' zijn en niet een 'afstraffende'.

### **Externaliteit**

Een begrip uit de economie dat naar voren komt bij de aanpak van een gebied is *externaliteit*. Zoals beschreven door Sidgwick en Pigou (1920). Dit is een kost of winst die invloed op een partij hebben, welke niet heeft gekozen om deze kosten of winsten te maken. Er is sprake van positieve en negatieve externaliteiten.

- Verloedering is een negatieve externaliteit opgelopen door gebruikers en gemeenschap veroorzaakt door leegstand bij de burens of een investeringsstop van de overheid.
- Verbetering van het gebied, verkregen door gebruikers/eigenaren die al dan niet meehielpen aan het verbeteren hiervan. Het verbeteren van het pand en de tuin van de buurman komt ook de waarde van mijn pand ten goede.

Omdat het gebied, en daarmee het collectief belang, is verbeterd, maar de 'coalitie' geen middelen heeft om deze winst te gelde te maken, wordt het gebied minder verbeterd dan goed zou zijn voor de gemeenschap van het hele gebied.

Oplossingen voor externaliteiten kunnen zijn:

- De overheid verleent de diensten die positieve externaliteiten opleveren.
- Bemiddeling of onderhandelen tussen degene(n) die de externaliteiten veroorzaken en de partij(en) die er door beïnvloed worden.
- Het meest voorkomende oplossingstype is een stilzwijgende overeenkomst door het politieke proces. Of een puur private overeenkomst tussen de betrokken partijen. Deze laatste kan tot stand komen door een dreigend overheidsingrijpen.

## 5 Conclusies

Als eerste volgt de eindconclusie door beantwoording van de hoofdvraag. Daarna volgen de deelconclusies behorend bij de vier thema's die aan de hoofdvraag ten grondslag liggen.

De hoofdvraag luidt:

Welke aspecten van publieke en/of private samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak dragen bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek op gemengde bedrijventerreinen?

Een gezamenlijke aanpak waarbij marktpartijen, al dan niet samen met de gemeente, de leegstandsproblematiek op een gemengd bedrijventerrein proberen op te lossen heeft tot nu toe de leegstand op de gebieden niet weten terug te dringen. Wel slaagt men erin met behulp van enkele *quick-wins* de omgevingskwaliteit van het gebied te verbeteren en daarmee ook het imago. Veelal blijft de aanpak steken in de ambitiefase.

De onderzochte samenwerkingen kennen veel aspecten, maar zijn niet vergaand georganiseerd. Uit het onderzoek zijn vijf cruciale aspecten naar voren gekomen voor een meer succesvolle gezamenlijke leegstands aanpak:

- **Vertrouwen** tussen de deelnemende partijen is noodzakelijk. Volledige openheid hierbij is een utopie. Belangrijk is dat men uitgaat van de goede wil van elkaar.
- **Plan voor formele aanpak.** De beginfase is informeel van karakter om zo veel mogelijk partijen te bereiken en uiteindelijk aan de aanpak te binden. Om vervolgens het gebied ingrijpender aan te kunnen pakken is wel een zekere vorm van formele organisatie nodig. Belangrijk is om vooraf in kaart te brengen hoe de stap naar een formele aanpak gemaakt gaat worden. Dit ontbreekt vaak, waardoor het proces bij overgang van informeel naar formeel vastloopt en ambities niet worden verwezenlijkt.
- **Financiën.** Een heldere financiële planning en het veiligstellen van voldoende fondsen is noodzakelijk. Naast het plan van aanpak voor het gebied moet ook duidelijk zijn hoeveel dit kost, hoeveel geld beschikbaar is en wie wat gaat betalen.
- **Trekker.** Naast een zekere mate van commitment van alle partijen blijkt het nodig te zijn dat per samenwerking ten minste een duidelijke trekker aanwezig is. Een persoon of partij met hart voor de aanpak en/of het gebied.
- **Heldere invulling faciliterende rol door de gemeente.** Zowel gemeenten als vastgoedeigenaren zijn nog steeds op zoek naar hun rol binnen de aanpak van een gebied. Gemeenten geven aan dat zij zich faciliterend opstellen, maar geven daar elk een andere invulling aan. Een faciliterende rol betekent niet een exclusieve inzet van faciliterende sturingsmiddelen en verder een passieve opstelling.

Deze cruciale aspecten volgen uit de verschillende deelconclusies en worden hierna in de beantwoording van de deelvragen verder toegelicht.

De basis voor de cruciale aspecten (voor een betere samenwerking en om wel tot een formele fase te komen) lijkt veelal te liggen in de beginfase of voorafgaand aan het begin van de aanpak. Dat is opvallend omdat in de onderzochte cases de beginfase enig succes leek te

hebben en dat het probleem zou zitten bij de stap naar de volgende fase die tot nu toe nog niet kon worden gemaakt. Dit benadrukt het belang van een goede planning vooraf op zowel organisatorisch, juridisch en financieel gebied.

## 5.1 Gebiedsaanpak

De deelvraag die in deze paragraaf is beantwoord luidt:

*Hoe draagt een gebiedsgerichte aanpak bij aan het oplossen van leegstandsproblematiek?*

Specialisten geven al enige tijd aan dat dat een (gezamenlijke) gebiedsaanpak wenselijk is (Remoy, 2009; Schultz van Haegen, 2010) en ook ander recent onderzoek bevestigt dit (Zijlstra, 2015). Echter blijkt in de praktijk dat in gevallen waar het belang hiervan werd onderkend en de aanpak hierop is toegespitst, zelfs in de cases die het verst gevorderd heten te zijn, de scope van deze aanpak betrekkelijk beperkt blijft.

De leegstandsproblematiek bestaat uit (1) leegstand zelf en (2) de bijkomende gevolgen. Het oplossen van deze problematiek bestaat dus uit enerzijds het terugdringen van de leegstand zelf in het gebied en anderzijds het verminderen van de gevolgen hiervan, zoals verloedering. De specifiek gebiedsgerichte aanpak, zoals die is onderzocht in de verschillende cases, had als doel beide te verminderen.

Tabel 26: Doelen en resultaten van het aanpakken van de gebieden

	<b>Doel</b>	<b>Resultaat</b>
Binckhorst	Toevoegen woonfunctie, tegengaan verrommeling en terugdringen leegstand (Gemeente Den Haag, 2011).	Op dit moment zijn er nog geen woningen gerealiseerd, het gebied komt nog steeds rommelig over en de leegstand stijgt nog steeds.
Takkebijsters	Verbeteren imago, verduurzamen gebied, verbeteren kwaliteit, terugdringen leegstand, tegengaan 'spooklocatie' (Directie Ontwikkeling Breda, 2011).	De openbare ruimte wordt weer bijgehouden, het imago is verbeterd en de leegstand loopt iets terug.
Sloterdijk	Het gebied verlevendigen, 'verkleuren' en aansluiting geven bij de stad en terugdringen leegstand (Gemeente Amsterdam, 2012).	De leegstand loopt wellicht iets terug en bepaalde deelgebieden worden opgeknapt.

Het antwoord op de vraag hoe een gebiedsgerichte aanpak helpt bij het oplossen van leegstandsproblematiek is dus dat het terugdringen van de leegstand zelf met een gebiedsgerichte aanpak nog niet, of beperkt, is gelukt. Maar het is wel mogelijk gebleken hiermee de bijkomende problematiek significant terug te dringen.

Om te onderzoeken wat de rol van de gebiedsgerichte aanpak hierin is geweest is ook de volgende sub-deelvraag gesteld: *Waarin verschilt een gebiedsgerichte aanpak van een objectgerichte aanpak?*



Dit wordt deels beantwoord in het literatuuronderzoek: Een gebiedsaanpak is een aanpak die tot doel heeft niet zozeer individuele objecten te verbeteren, maar een groter gebied (Remoy, 2009 en 2010, Schultz van Haegen, 2010). Om de leegstand van een gebouw te verhelpen kan deze worden gerenoveerd, getransformeerd, anderszins verhuurd of worden gesloopt. Voor het oplossen van de bijkomende problematiek kan de kwaliteit van het object worden verbeterd. Wanneer deze ingrepen op zichzelf staand worden uitgevoerd is er sprake van een objectaanpak. Als meerdere partijen deze ingrepen echter gecoördineerd uitvoeren is er sprake van een gebiedsaanpak. Daarnaast is een gebiedsaanpak gericht op de verbetering van de gebiedskwaliteit en gebiedsmarketing om de reputatie en het imago van het gebied te verbeteren.

Tabel 27: Vergelijking aspecten gebiedsaanpak en objectaanpak leegstand

	<b>Gebiedsaanpak</b>	<b>Objectaanpak</b>
<i>Schaal</i>	Meerdere panden	Eén of meerdere panden
<i>Initiatief</i>	Gemeente, eigenaren, adviseur(s) of combinatie	Vastgoedeigenaar
<i>Inhoud</i>	Variërend van marketing tot complete herstructurering	Variërend van marketing tot sloop/nieuwbouw
<i>Gecoördineerd</i>	Ja	Nee
<i>Buitenruimte</i>	Pand + openbare ruimte	Pand
<i>Marketing</i>	Gebied	Pand

Een gebiedsaanpak sluit de aanpak van individuele objecten niet uit. Sterker nog, in de onderzochte cases stond de aanpak van het gebied altijd náást de individuele aanpak van losse objecten. Er wordt dus altijd ingezet op een combinatie van gebiedsaanpak en objectaanpak (Lommers, 2015). Het starten van een gebiedsaanpak ontslaat een eigenaar niet van zijn taak het eigen pand te verbeteren.

Het grootschalig en integraal aanpakken van leegstand in een kansloos geacht gebied is onder de huidige omstandigheden onmogelijk gebleken en gestrand, zoals duidelijk te zien valt in de case Binckhorst, Den Haag. Volgens veel gemeenten moet een gebiedsaanpak daarom organisch en 'bottom-up'.

De scope van de gebiedsaanpak die wel gehanteerd wordt is in de praktijk nog steeds beperkt. Het typisch gebiedsgerichte van de aanpak in de onderzochte cases bestaat uit: het gezamenlijk formuleren van een visie en ambities voor het gebied, het verbeteren van de openbare ruimte rondom de verschillende panden, gezamenlijke gebiedsmarketing en als één optreden richting de gemeente in zaken van gebiedsbelang.

Bij de aanpak middels een coalitie zijn grofweg twee fasen aan te wijzen: een opstartfase met *quick-wins* en een uitvoeringsfase met grondige en dure ingrepen. De onderzochte coalities bleven steken voor de overgang naar de tweede fase. Hoewel er bij de Binckubator was nagedacht over deze transitie was er geen plan voor het overgaan tot een formele aanpak. Om in de beginfase zo veel mogelijk partijen te bereiken en uiteindelijk aan de aanpak te binden, is deze opstartfase informeel van karakter. Om het gebied ingrijpender aan te kunnen pakken is een zekere vorm van formele organisatie nodig. Vooraf moet al duidelijk zijn hoe de stap

naar een formele aanpak gemaakt gaat worden. In de praktijk loopt het juist daar vaak vast, met als gevolg dat ambities niet worden verwezenlijkt.

Een aanpak met als doel het verminderen van leegstand bestaat uit maatregelen die vraag laten toenemen en/of aanbod laten afnemen. Als elders binnen de gemeente nog steeds grond wordt uitgegeven voor nieuwe kantoren, is het aannemelijk dat in het aan te pakken gebied het aanbod niet zal afnemen; door sommigen aangeduid als ‘dweilen met de kraan open’ (Verschoor, 2014; Van Dijk, 2014). Als het niet lukt de vraag in een gebied toe te laten nemen, zijn feitelijk de enigen die profiteren van een gebiedsaanpak degenen die hun pand nog of al (grotendeels) verhuurd hebben. Dit zijn juist degenen waarvan het minst aannemelijk is dat ze meedoen aan een leegstandsaanpak.

Tot slot is gebleken dat het enerzijds belangrijk is om alle relevante actoren bij een aanpak te betrekken, maar anderzijds te zorgen dat het aantal actoren beperkt blijft om een goede samenwerking mogelijk te maken; er hoeven dan minder strategieën te worden afgestemd. Dit wijst erop dat het verstandig is om de schaal van een gebiedsaanpak (zeker in het begin) beperkt te houden.

## 5.2 Rollen

Door onder andere grote decentralisaties, de financiële crisis en invloed van de EU is de rol van de gemeente bij stedelijke (her)ontwikkeling aan het veranderen. Het is voor de gemeente niet langer mogelijk om actief te initiëren en risicodragend te participeren middels een actieve grondpolitiek. Deze verandering zorgt er voor dat vastgoedeigenaren zich anders kunnen, maar ook moeten, opstellen voor het van de grond krijgen van een (her)ontwikkeling van een gebied. In deze paragraaf wordt daarom de volgende deelvraag beantwoord:

*Welke gevolgen hebben de veranderende rollen van de gemeenten en vastgoedeigenaren voor het gebiedsgericht aanpakken van leegstand?*

‘Vroeger’ konden grote gebieden middels een masterplan worden gerevitaliseerd/geherstructureerd. Nu echter de regievoerende gemeente niet meer alles initieert middels een actieve grondpolitiek, komt een gebiedsaanpak moeilijk van de grond. Deze nieuwe werkelijkheid heeft het grootschalig gebiedsgericht aanpakken van een terrein in de praktijk erg moeilijk gemaakt. Dat het echter niet onmogelijk is valt te zien bij de ontwikkeling van Holland Park in Diemen, door Snippe.

Het veranderen van de rollen van de verschillende betrokken actoren verloopt iets anders dan vooraf aangenomen. Hoewel de gemeenten in alle onderzochte cases aangeven dat hun rol veranderd is, geven ze allemaal een andere invulling hieraan. Sommige gemeenten zitten nog steeds vast in een ‘oude’ rol waarbij de touwtjes nog volledig in handen zijn. Andere gemeenten hebben zich aangepast aan hun ‘nieuwe’ rol, maar nu deze succesvol blijkt heerst het gevoel dat er te veel regie is losgelaten en dat men dit eigenlijk terug zou willen hebben.

Een goede invulling van de faciliterende rol van de gemeente is cruciaal voor een gebiedsgerichte leegstandsaanpak. Een faciliterende rol betekent namelijk niet een exclusieve inzet van faciliterende sturingsmiddelen en verder een passieve opstelling. De inzet van andere sturingsmiddelen blijft vereist, zeker op de meest kansloze gebieden waar zelfs geen

marktpartij nog een mogelijkheden lijkt te zien. Juist het inzetten van bijvoorbeeld een subsidie of een versoepeling van het bestemmingsplan kan de markt faciliteren wél wat te doen. De houding: ‘de markt moet het doen, dus laat ze maar komen, dan zien we wat we kunnen doen’, is te passief en werkt verstikkend voor initiatieven uit de markt. Het is zaak mogelijkheden te creëren door enerzijds flexibiliteit te bieden en anderzijds zekerheid.

Voor vastgoedeigenaren is die rolverandering nog iets moeilijker. Er zijn niet veel vastgoedeigenaren te vinden die zich een nieuwe rol hebben aangemeten. Wel is er sprake van een ‘nieuw’ type eigenaar, deze volgt wel de nieuwe rol. Deze eigenaar heeft zijn pand in het gebied vaak pas gekocht nadat hier flink op was afgewaardeerd. Vervolgens is het pand gekocht met een duidelijke visie: renovatie, transformatie, tijdelijkheid. Deze visie staat los van een eventuele gebiedsaanpak, waardoor het niet zeker is of dit type eigenaar sneller geneigd is actief mee zal werken aan een gebiedsaanpak.

De aandeelhouders van Duitse beleggers hebben hun geld (in verband met risicospreiding) belegd in een specifiek product (bv. woningen of kantoren). Door transformatie naar woningen verandert dus feitelijk het beleggingsproduct. Verder is het hebben van gedeeld bezit niet toegestaan, waardoor men of de appartementen moet verhuren (wat veel beleggers niet kunnen) of in één klap moet verkopen (omdat gedeeld eigendom niet is toegestaan). Als er belastingvrij belegd is, zijn er hele strenge regels waar men zich aan moet houden. Hierdoor zullen de aandeelhouders in de praktijk waarschijnlijk niet instemmen met deze stap. Of ze besluiten het pand te verkopen, waarna een nieuwe (andersoortige) eigenaar kan transformeren (Albada, 2015).

Transformatie naar hotelfunctie is makkelijker, want er blijft gewoon een huurcontract. De meeste grote, buitenlandse, beleggers zien (leegstaande) objecten als niets meer dan een paar cellen in een spreadsheet. Uitgezonderd daar waar door een persoon binnen een beleggersorganisatie gehandeld wordt alsof het zijn eigen geld betreft (Albada, 2015).

Het gaat altijd om geld. Voor wat betreft het meedoen aan een gebiedsaanpak ook; het gaat de belegger of investeerder toch om de opbrengst, de ‘rate of return’ (Lommers, 2015; Zitman, 2015). Met dit doel zijn beleggers en investeerders in het leven geroepen; dit is hun ultieme belang. Het veiligstellen van voldoende financiële middelen voor de aanpak is een cruciaal aspect omdat een ingrijpende aanpak aan de ene kant aanzienlijke investeringen vergt en de resterende partijen in een gebied aan de andere kant ook alle te lijden hebben gehad onder de gevolgen van de financiële crisis.

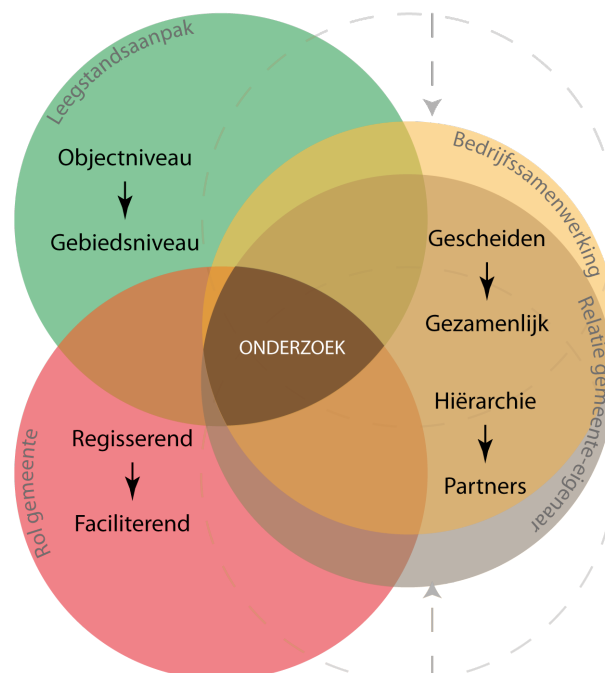
Over ‘de faciliterende rol’ is een zekere spraakverwarring. Dit komt onder andere doordat zowel de term ‘rol’ als de term ‘faciliteren’ in verschillende context wordt gebruikt. Is er nu sprake van één rol die gekozen moet worden, of kan een gemeente meerdere rollen combineren? In de praktijk is ‘faciliteren’, naast een aanduiding voor een categorie sturingsmiddelen, een algemene term geworden voor de veranderende rol van de gemeente.

De beschikbare literatuur over dit onderwerp draagt in zekere zin bij aan deze spraakverwarring. Dit komt deels door de woordkeuze bij de vertaling van de Engelse theorie naar Nederlandstalige artikelen. Zo worden zowel ‘*capacity building*’ als ‘*facilitating*’ met faciliteren vertaald. Daarnaast wordt het faciliteren van de markt juist als doel van de instrumenten in de stimulerende categorie genoemd (Adams & Heurkens, 2015:6).

Verder wordt ook in de theorie gesproken over aan de ene kant dé rol van planners en aan de andere kant de rollen die planners spelen bij stedelijke ontwikkeling (Adams & Heurkens, 2015), waardoor verwarring kan ontstaan of een faciliterende rol nu de gehele opstelling van de gemeente betreft of een van de rollen die de gemeente speelt naast een vormende, een regulerende en een stimulerende.

### 5.3 Samenwerking

In de praktijk is gebleken dat het erg moeilijk is de publiek-private samenwerking van puur private samenwerking te onderscheiden. De gemeente is toch vaak op de een of andere manier betrokken. Het schema dat volgde uit het literatuuronderzoek en de expertinterviews (figuur 2) ziet er dus in werkelijkheid meer zo uit:



Figuur 18: De vier 'shifts' in de empirie (bron: eigen illustratie)

De te beantwoorden vragen in dit hoofdstuk zijn voor publiek-private samenwerking:

*Welke elementen van netwerk-sturing dragen bij aan het succes van de leegstands-aanpak voor een gebied?*

En voor private samenwerking:

*Welke vormen van private samenwerking zijn er bij een gebiedsgerichte leegstands-aanpak?*

De echte samenwerking tussen gemeenten en vastgoedeigenaren is in de praktijk redelijk beperkt. Beide partijen hebben hun eigen rol en taken en voeren die redelijk onafhankelijk van elkaar uit. “We bepalen het stipje aan de horizon en verder ieder z’n rol” (Oudeman, 2014). De samenwerking die plaatsvond ten bate van de gebiedsgerichte aanpak was in de

verschillende cases vrijwel niet georganiseerd in juridische zin. Dit geldt voor zowel de samenwerking tussen de gemeente en de private partijen als ook voor de samenwerking tussen private partijen onderling. Wel zijn er meetings voor betrokkenen en wordt door alle onderzochte gemeenten contact gezocht met eigenaren van leegstaand vastgoed, waarbij over en weer verwachtingen worden uitgesproken.

Hoewel geen van de onderzochte cases kan worden omschreven als een erg succesvolle leegstands-aanpak zijn er wel elementen van netwerk-sturing aan te wijzen die belangrijk bleken of de samenwerking zouden kunnen verbeteren.

De samenwerkingsverbanden kennen verschillende succesfactoren en belemmeringen.

**Succesfactoren:**

- Transparantie
- Vertrouwen (gebrek aan transparantie neemt ook vertrouwen weg (Oudeman, 2014))
- Meedenken
- Leiderschap

**Belemmeringen:**

- Verschillende belangen

Vertrouwen is een cruciaal aspect van samenwerking in een netwerk. Dit geldt ook voor de samenwerking bij de aanpak van een gebied. Twee van de genoemde succesfactoren en de belemmering hangen hiermee samen. Omdat elke partij zijn eigen belangen heeft en die voorop zal stellen is volledige openheid een utopie. Het is echter voor een goede samenwerking wel noodzakelijk dat het onderlinge vertrouwen dusdanig is dat men uitgaat van elkaars goede wil en bedoelingen. En daar is ook transparantie voor nodig. Dit volgt uit de theorie (Koppenjan & Klijn, 2004), maar blijkt ook in de praktijk.

*“Vertrouwen komt te voet en gaat te paard”.*

*- Oudhollands spreekwoord*

Naast het parkmanagement op Sloterdijk was er in de onderzochte cases geen sprake van een stichting, vereniging of iets soortgelijks. De daar toegepaste samenwerkingsvorm zou kunnen worden aangeduid als ‘minimaal georganiseerde gebiedscoalitie’. Er waren op gezette tijden vergaderingen en de verschillende actoren droegen elk jaar bij middels een eenmalige financiële bijdrage.

*“Werkgebieden met een positief imago kennen vaak een hoge organisatiegraad”.*

*- Gemeente Amsterdam, 2012*

Samenwerking wordt ook gekenmerkt door verschillende dilemma's. Als eerste het *prisoner's dilemma* voor de actoren tussen het mogelijke groepsbelang en het gegarandeerde eigenbelang. Verder is er een dilemma tussen het belang van een zekere mate van organisatie en afspraken enerzijds en de drempel tot deelname anderzijds. Hoe meer organisatie en afspraken, hoe groter de drempel tot deelname. Echter, wil je kunnen komen tot verdergaande ingrepen, valt niet te ontkomen aan afspraken en contracten met betrekking tot

het verdelen van de kosten, de opbrengsten en de risico's. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn de samenwerking progressief te organiseren. Laagdrempelig beginnen, maar wel vooraf inbouwen dat in een later stadium meer afspraken zullen worden gemaakt over onder andere de verdeling van kosten, risico's en opbrengsten.

Een ander dilemma voor de samenwerking bij een gebieds aanpak is tussen het enerzijds aan tafel willen hebben van de gebruikers van het gebied omdat zij zicht hebben op wat er speelt, maar anderzijds het zo klein mogelijk willen houden van de coalitie ter wille van de efficiëntie. Zeker als de gebruikers zelf geen investeringen in het gebied willen doen. Voor ingrepen betreffende het pand is toch de eigenaar eindverantwoordelijk. Er is sprake van een aanzienlijk cultuurverschil tussen (eigenaar-)gebruikers enerzijds en grote vastgoedeigenaren anderzijds, wat nadelig is voor onderling vertrouwen en dus voor de samenwerking. Ook tussen markt en overheid is een groot cultuurverschil (Wilbrink in Van Ratingen, 2008).

In alle cases bleek een cruciaal aspect van samenwerking het hebben van minimaal één 'trekker' te zijn; een persoon uit een van de partijen die de aanpak van het gebied als belangrijkste taak heeft en deze echt trekt. Vrijwel alle geïnterviewde actoren gaven aan dat de aanpak zou verzanden als de trekker weg zou vallen.

Waar het gaat om grote beleggers zijn het vooral de bestaande structuren die medewerking in een gebiedsaanpak tegenhouden en niet een gebrek aan nut. Een gebiedscoalitie past simpelweg niet in hun systeem en eigenlijk ook niet in hun denkwereld. In eerste instantie zijn de gevraagde bijdragen daarvoor vaak in de orde van grootte van enkele duizenden, of wellicht tienduizenden euro's. Het waardeverlies vanwege leegstand en achteruitgang in kwaliteit en imago van gebieden kan echter in de miljoenen euro's lopen (Van der Wal in Van den Berg, 2014). De bijdrage voor de coalitie moet echter uit een marketingbudget komen en de verliezen worden in de boeken geleden, dat zijn twee verschillende dingen.

Duitse beleggers hebben te maken met aandeelhouders en regelgeving. Zij mogen geen lid worden van een vereniging of stichting, waardoor de enige mogelijkheid een minimaal en erg los georganiseerd samenwerkingsverband is (Albada, 2015).

## 6 Aanbevelingen

Aan de hand van de resultaten en conclusies is het mogelijk aanbevelingen te doen. Zowel voor de partijen in de praktijk, maar ook voor verder wetenschappelijk onderzoek.

### 6.1 Praktijk

Uit dit onderzoek is gebleken dat de enige manier om grootschalige structurele kantorenleegstand in een gebied aan te kunnen pakken, een gezamenlijke leegstandsaanpak is. Ook is echter gebleken dat deze gezamenlijke aanpak, zelfs in de meest vergaande cases, redelijk beperkt blijft en dat het nog niet is gelukt de stap naar een formele aanpak te maken. Op basis van dit onderzoek worden aanbevelingen gedaan hoe deze gezamenlijke aanpak kan worden verbeterd. De aanbevelingen zijn gericht op gemeenten, eigenaren, adviseurs en trekkers.

Uit het onderzoek naar samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak in drie cases bleken vijf aspecten cruciaal te zijn voor een gezamenlijke leegstandsaanpak. Hieronder wordt per aspect een korte aanbeveling gedaan die daarna verder wordt uitgewerkt:

- **Vertrouwen.** Zorg in de beginfase voor een gedeeld belang,
- **Plan voor formele aanpak.** Breng vooraf in kaart hoe de stap naar een formele aanpak gemaakt gaat worden.
- **Financiën.** Zorg voor een transparante financiële planning;
- **Trekker.** Als een trekker niet voor de hand ligt, wijs dan als gemeente een trekker aan
- **Invulling faciliterende rol.** Faciliteren betekent dingen mogelijk maken, dat bereik je niet met passief achterover leunen. Faciliteren is hard werken. Takenmatrix. Draaiboek, van te voren duidelijkheid.

#### 6.1.1 Vertrouwen

Een van de belangrijkste aspecten van samenwerking in het algemeen is een zekere mate van onderling vertrouwen. Dit geldt ook voor de samenwerking bij de aanpak van een gebied. Omdat elke partij zijn eigen belangen heeft en die voorop zal stellen is volledige openheid een utopie. Het is echter voor een goede samenwerking wel noodzakelijk dat het onderlinge vertrouwen dusdanig is dat men uitgaat van elkaars goede wil en bedoelingen.

De bijbehorende aanbeveling is in eerste instantie gericht aan alle partijen die deelnemen aan een vorm van een gezamenlijke gebiedsaanpak. Er is namelijk niet één partij aan te wijzen die voor vertrouwen zou moeten zorgen, voor vertrouwen geldt hetzelfde als voor het milieu: verbeteren begint bij jezelf.

Daarnaast is deze aanbeveling vooral gericht aan de trekker van de samenwerking, uit welke partij deze ook afkomstig is. Breng bij de informele opstart van de samenwerking de belangen van de individuele actoren zo goed mogelijk in kaart. En formuleer ook een gezamenlijk belang voor het gebied. Als de (formele) aanpak daaruit wordt opgesteld, kan elke betrokken actor hier volledig achter staan.

Bij het opstarten van een coalitie of andersoortig samenwerkingsverband moeten de partijen elkaar en elkaars beweegredenen goed leren kennen. Vanwege de cultuurverschillen leven er veel vooroordelen. Laat partijen daadwerkelijk met elkaar in gesprek gaan en zorg voor transparantie zodat partijen niet elkaars motieven invullen, maar zich baseren op de

werkelijke standpunten. Probeer daarbij als publieke partij ook jezelf te verplaatsen in de marktpartij en omgekeerd.

Indien een Duits beleggingsfonds bij de aanpak betrokken is, zorg dan dat vooraf bij alle partijen duidelijk is wat de beperkingen van het fonds zijn en waar wel mogelijkheden liggen. Hierdoor wordt begrip gekweekt voor het feit dat de houding, die wellicht als passief kan overkomen, vooral voortkomt uit onmacht en niet zozeer onwil. Dit helpt de overige partijen om uit te gaan van de goede bedoelingen van ook het Duitse beleggingsfonds.

### 6.1.2 Plan voor formele aanpak.

In dit onderzoek bleek dat de onderzochte gebiedscoalities bleven steken in de informele startfase. Hoewel onderkend wordt dat een formele uitvoeringsfase noodzakelijk is, lukt het niet die stap te nemen. Zeker voor het daadwerkelijk terugdringen van leegstand in het gebied is een meer ingrijpende aanpak wenselijk.

De bijbehorende aanbeveling is gericht aan de initiator van de samenwerking. Breng vooraf in kaart hoe de stap naar een formele aanpak gemaakt gaat worden. Hiervoor moet een plan opgesteld worden waarin staat wie welke rol op zich neemt en hoe de kosten, baten en risico's worden verdeeld. Ook de individuele belangen uit de vorige aanbeveling die in kaart zijn gebracht. Verder moet worden vastgelegd onder welke voorwaarden een partij in de verschillende fases kan toetreden tot het samenwerkingsverband of hier uit kan treden. Leg een stuurgroep vast die de belangen van de verschillende partijen blijft behartigen, ook tijdens de meer ingrijpende vervolgfase waar niet elke actor dagelijks betrokken kan zijn. Leg vast welke informatie over de aanpak verspreid wordt en hoe. En tot slot moet worden vastgelegd wat (vanuit het gezamenlijk belang) het beoogde eind is en hoe de kwaliteit hiervan getoetst gaat worden.

### 6.1.3 Financiën

Vaak blijkt dat (een gebrek aan) financiën een belangrijke belemmering vormt voor een succesvolle aanpak van een gebied. Het is daarom noodzakelijk om vooraf een heldere financiële planning te maken en voldoende fondsen veilig te stellen.

De aanbeveling hiervoor geldt in eerste instantie trekker, maar ook vastgoedeigenaren. Naast het plan van aanpak voor het gebied moet ook duidelijk zijn hoeveel dit kost, hoeveel geld beschikbaar is en wie wat gaat betalen. In de theorie wordt aangegeven dat voor een succesvolle netwerk-samenwerking een gezamenlijke inspanning en zorgvuldige combinatie van middelen, activiteiten en ideeën noodzakelijk is (Koppenjan & Klijn, 2004). Dat houdt niet in dat iedereen precies evenveel doet en evenveel betaalt. Het resultaat wordt juist sterker als iedereen datgene inzet wat zijn sterke kant is. Dat kan dus inhouden dat de adviseur vooral tijd investeert, de vastgoedeigenaren hun financiële middelen inzetten en de gemeente het geheel faciliteert door de juridisch-planologische drempels tot een minimum te beperken. Leg deze verdeling vervolgens goed vast.

### 6.1.4 Trekker

Het is gebleken dat naast een zekere mate van commitment van alle partijen, het nodig is dat per samenwerking ten minste een duidelijke trekker aanwezig is. Een persoon of partij met hart voor de aanpak en/of het gebied, die connecties legt en bereid is een 'stapje extra te zetten'.



De volgende aanbeveling geldt in principe alle betrokken partijen, in de praktijk vooral adviseurs en gemeenten. Als bij een aanpak vooraf geen duidelijke trekker aanwezig is, wijs dan als gemeente een trekker aan. Een trekker moet een persoon zijn binnen een van de betrokken organisaties die de leegstandsaanpak als zijn belangrijkste taak heeft. Hij of zij moet fungeren als spil en zeker als hij uit de gemeentelijke organisatie komt moet hij dé contactpersoon zijn voor de andere actoren richting de gemeente. Hij moet het belang van het gebied en de aanpak ervan voorop hebben staan. Hoewel hij of zij moet beschikken over leiderschapskwaliteiten, blijven de relaties met de andere actoren altijd horizontaal van aard. De trekker neemt zitting in de stuurgroep en is bereid 'dat stapje extra te zetten' voor het belang van het gebied. Probeer de kans dat de trekker wegvalt tot een minimum te beperken, aangezien in de onderzochte cases bleek dat bij het wegvallen van de trekker ook de aanpak weg zou vallen.

#### 6.1.5 Invulling faciliterende rol

Structurele leegstand oplossen is erg moeilijk, het is dus daarom vooral ook zaak dat alle betrokken actoren zorgen dat er niet meer (structurele) leegstand bijkomt. Hoewel de financiële incentives dit wellicht niet in de hand werken moeten gemeenten dus erg terughoudend zijn met het toestaan van nieuwe ontwikkelingen, zeker als er niet tegelijkertijd leegstand voor van de markt wordt gehaald.

Ik vind deze tekst eerder passen bij een aanbeveling dat de gemeenten integraal beleid moeten voeren (en dus niet tegelijkertijd met twee monden moeten spreken). Als ik jou zo begrijp ben je of leegstand aan het tegengaan of je bent grond voor kantoren/ bedrijven aan het uitgeven. Dit werkt elkaar tegen. Volgens mij kan je op basis van datgene wat er in je scriptie staat veel meer vertellen over hoe die faciliterende rol er uit zou moeten zien. Ook kan je dingen hierin koppelen. het 'faciliteren in het verkrijgen van vertrouwen onderling' zou mij een mooie taak voor de gemeente lijken.

#### 6.1.6 Overig

Ondanks dat vanuit zowel de praktijk (Van der Wal, 2014; Schütte & Bruggema, 2012) als de wetenschap (Schultz van Haegen, 2010; Remoy, 2009 en 2010) wordt aangedrongen op de inzet van een gebiedsgerichte aanpak, is het voor het daadwerkelijk terugdringen van leegstand vooral noodzakelijk dat de vraag toeneemt en/of het aanbod van kantoorruimte afneemt. Aangezien de landelijke trendlijn voor kantoorvraag neerwaarts loopt, is het niet aannemelijk dat grootschalige structurele leegstand op een gebied met alleen het vergroten van de vraag te verhelpen is. Daarom is het op dit moment verstandig om 'overaanbod' in een gebied waar mogelijk ook op objectniveau verhelpen (middels bijvoorbeeld sloop of transformatie). Dit is wellicht het 'laaghangende fruit', maar het zijn toch vierkante meters die van de markt worden gehaald.

Uit de speltheorie blijkt dat voor het tegengaan van een *prisoner's dilemma* bij een aanpak, men moet zorgen dat het resultaat van de aanpak duidelijk groter is dan de som van alle inspanningen en kosten. Hierdoor wordt het voor allen aantrekkelijker om mee te doen en niet zozeer of de meerderheid meedoet.

Uit de beschrijving van het free-riderprobleem blijkt dat het voor een (kleine) subgroep van eigenaren al profitabel kan zijn om een gebied aan te pakken, ondanks het gevoel van onrechtvaardigheid over degenen die gratis profiteren. Voor de aanpak van een gebied

moeten dus simpelweg genoeg medestanders gevonden worden die dit wel profijtelijk achten en daarom mee willen doen, afgezien van wie er nog meer meeprofiteert, anders ontstaat een impasse waarin de aanpak helemaal niet van de grond komt.

Om het free-riderprobleem te kunnen beperken is het zaak om het aantal betrokkenen te beperken (Stanford Encyclopedia of Philosophy, 2003). Om toch de deelname van zoveel mogelijk relevante actoren te bewerkstelligen geniet het aanbeveling slechts een deelgebied tegelijk aan te pakken. Neem het aan te pakken gebied dus niet te groot en bakken het zo af dat binnen dit gebied zo veel mogelijk relevante actoren mee doen.

Uit de netwerksturingstheorie van Koppenjan en Klijn (2004) blijkt dat een vereiste voor adequate samenwerking de samenvoeging van middelen, activiteiten en ideeën is. Het bleek dat dit in de praktijk nog niet altijd zorgvuldig gebeurde. De zorgvuldige samenvoeging van middelen, activiteiten en ideeën zou in kunnen houden dat vooraf partijen die bijvoorbeeld slechts beperkt activiteiten uit willen voeren, daartegenover de inzet van meer middelen (geld) stellen. Dit is op zich een complexe opgave, maar wel een die indien goed uitgevoerd zijn vruchten zou kunnen dragen voor het samenwerkingsverband.

#### 6.1.7 Gemeenten

Voor gemeenten is het van groot belang integraal op te treden met het oog op kantorenbeleid en een lijn te vinden tussen de intern strijdige belangen die er in een gemeente kunnen zijn. Hoewel het begrijpelijk is dat het uitgeven van nieuwe grond voor kantoorontwikkeling gewenste inkomsten oplevert, betekent het waarschijnlijk wel dat leegstandsproblematiek op een andere plek in de gemeente groter wordt. Als binnen een gemeente een gebied wordt aangepakt is het daarom noodzakelijk voor nieuwe kantoorontwikkelingen de ‘Ladder Duurzame Verstedelijking’ strikt te hanteren.

#### 6.1.8 Vastgoedeigenaren

De te huurborden of ‘leegstandsborden’ zoals ze door de kantorenloots van Den Haag, Paul Kersten, worden genoemd geven in grote concentraties bij elkaar eerder aan: hier staat veel leeg, hier is het ‘kansloos’. Niet goed voor het imago van het gebied dus, bijkomende problematiek wordt hiermee in stand gehouden. Het is dus zaak om bij het begin van een gebiedsaanpak deze borden te verwijderen, te verkleinen en/of samen te voegen. Aangezien deze makelaars toch allemaal aangesloten zijn bij RealNext en/of Funda in Business, is daar het aanbod wel te vinden. De borden zijn feitelijk niet veel meer dan een door de vastgoedeigenaren betaalde reclame-uiting voor de makelaars. Zorg er dus tenminste voor dat je als gebied met een (type) bord naar buiten treedt en verwijs daarbij naar een gemeenschappelijke website van het gebied waar al het aanbod van het gebied te vinden is, de kosten daarvoor zijn minimaal.

Er is een verschil tussen gemeentelijk beleid en gemeentelijke politiek. Vaak staat kantorenleegstand nog niet echt op de politieke agenda. Het gevolg is dat er vaak weinig prioriteit aan gegeven wordt wat een belemmering van de aanpak vormt. Volgens de *agenda-setting theory* wordt middels ‘*policy agenda-setting*’ de politieke agenda beïnvloed door de media. Er liggen dus kansen voor het verkrijgen van steun voor een aanpak bij de gemeente, door in de media naar buiten te treden over de heersende problematiek en de overwogen

aanpak. Het is hierbij wel zaak dit voorzichtig te doen, de inzet van de betreffende gemeentelijke afdeling blijft nodig voor het slagen van de aanpak.

Voor veel vastgoedeigenaren een *prisoner's dilemma* geldt voor het al dan niet deelnemen aan een gebiedsaanpak: "ook al doe ik mee, ik kan mijn buurman niet dwingen mee te doen". Sinds 1 januari 2015 heeft de Bedrijven Investeringszone (BIZ) niet langer een experimenteel karakter, maar is algemeen als middel beschikbaar. Als een meerderheid van de eigenaren in een (deel)gebied bereid is om een aanpak te starten, kan dit middel worden ingezet om ook de deelname en bijdrage van de overige eigenaren af te dwingen. Het geniet de aanbeveling dit middel te overwegen voor de aanpak van een gebied; het kan helpen bij het 'zetten van de volgende stap' naar een meer ingrijpende herontwikkeling van het gebied.

## 6.2 Aanbeveling voor wetenschap

Waar in de praktijk een zekere spraakverwarring is over de 'faciliterende rol' van de gemeente, wordt deze spraakverwarring in de theorie in de hand gewerkt en in stand gehouden. Hierbij dus de aanbeveling om eenduidig te zijn in het begrip 'rol' en in het begrip 'faciliteren' en daarbuiten deze termen vermijden. Dus 'faciliteren' alleen als het gaat over de categorie sturingsmiddelen die door Adams als 'building capacity' wordt aangeduid. 'Rol' alleen daar waar het gaat om de sturingsrol van de gemeente. Hierdoor wordt ook duidelijk dat de gemeente één rol heeft die wordt bepaald door de inzet van verschillende sturingsmiddelen.

Bij de vergelijkende analyse van de verschillende cases is op basis van literatuur, interviews en documentenstudie een model opgezet om de verschillende gemeentelijke rollen ten opzichte van elkaar te kunnen positioneren. Dit model pretendeert nog geen definitieve classificering te kunnen geven maar is alleen een aanzet in die richting. Het model is dan ook nog niet getoetst. Omdat uit dit onderzoek blijkt dat er zowel in de praktijk als in de wetenschap enige verwarring is over de terminologie rondom de faciliterende rol van de gemeente bij gebieds(her)ontwikkeling is er behoefte aan een model waarin de rol van de gemeente op eenduidige wijze geassocieerd kan worden. Het heeft aanbeveling om in een vervolgonderzoek op basis van het hier voorgestelde model een beter gegronde en getoetste variant te ontwikkelen.

Het opzetten van een parkmanagementorganisatie kan helpen bij het veiligstellen van de benodigde middelen voor het aanpakken van een gebied. De heersende opvatting is dat het opzetten van een parkmanagementorganisatie alleen kans van slagen heeft bij het ontwikkelen van een gebied; het later invoeren zou erg lastig zijn. In het interview met mevr. Oerlemans van Parkmanagement Sloterdijk kwam echter naar voren dat parkmanagement een heel breed spectrum kan bestrijken en dat er ook in een later stadium nog kansen zijn een parkmanagementorganisatie voor een heel gebied op te zetten. Er is nauwelijks wetenschappelijke literatuur beschikbaar over parkmanagement als samenwerkingsvehikel. Het heeft dus aanbeveling verder te onderzoeken hoe een parkmanagement in een later stadium kan worden opgezet en hoe deze precies kan bijdragen aan de aanpak van een gebied. Bij voorkeur in een of meerdere cases waar de gemeente een minder actieve rol vervult dan waargenomen bij de Gemeente Amsterdam in Sloterdijk.

Zoals aangegeven bleek in de praktijk de mate van samenwerking ten behoeve van de gebiedsaanpak tegen te vallen. Met als gevolg dat de aanpak blijft steken op het niveau van

enkele *quick-wins*; een echte herontwikkeling van het gebied viel niet waar te nemen. Opvallend is dat in Diemen inmiddels wel een heel bedrijventerrein, gefaseerd, wordt herontwikkeld: Holland Park. Om lessen te kunnen leren uit een case die wel succesvol is, heeft het aanbeveling de succesfactoren van deze gebiedsaanpak verder te onderzoeken. Voor wat betreft de mate van samenwerking, werd door verschillende respondenten aangegeven voor hun de aanpak van Rotterdam Central District (RCD) als voorbeeld dient van een succesvolle samenwerking. Hoewel RCD geen gemengd bedrijventerrein is heeft het aanbeveling te onderzoeken of deze samenwerking inderdaad succesvol is en wat in deze case de succesfactoren zijn en welke belemmeringen 'overwonnen' zijn. Om zo betere aanbevelingen te kunnen doen voor een effectieve leegstandsaanpak.

## 7 Reflectie

Hieronder volgt de reflectie op enerzijds het onderzoeksproces en anderzijds het onderzoeksonderwerp.

### 7.1 Relevantie

Aan het begin van het onderzoek was het eerste idee dat voor een aanpak van grootschalige kantorenleegstand een gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk is, maar dat dit in de praktijk nog nauwelijks gebeurt. Dit onderzoek heeft inmiddels laten zien dat ook in de gevallen waar de gebiedsgerichte aanpak bij selectie van de cases het verst scheen te zijn, in werkelijkheid een veel beperktere aanpak werd gehanteerd. Wat echter niet inhoudt dat ter bestrijding van leegstandsproblematiek op een gemengd bedrijventerrein geen gebiedsgerichte aanpak zou moeten worden gehanteerd. Het probleem lijkt namelijk vaak een gebrek aan geld te zijn om de tweede fase van de aanpak met meer drastische ingrepen in te kunnen gaan.

De eerste insteek was dat er voor 'kansloos' geachte gebouwen en gebieden toch iets mogelijk moest zijn. Na dit onderzoek lijkt het erop dat dit vooral afhankelijk is van de definitie van kansloos. Sommige gebieden zijn wellicht te makkelijk afgeschreven en is er inderdaad nog wel iets mogelijk. Aan de andere kant kan in andere cases de samenloop van factoren (zoals concurrentiepositie van het gebied en de opstelling van de gemeente) dusdanig zijn dat er onder gelijkblijvende omstandigheden echt weinig kansen zijn voor een gebied.

Het onderzoek borduurt verder op verschillende studies naar (gebiedsgerichte) leegstands-aanpak en de rol van de verschillende actoren daarbij. Uit het onderzoek zijn een vijftal cruciale factoren voor samenwerking bij een gebiedsgerichte aanpak naar voren gekomen, met daar bijbehorend aanbevelingen voor de verschillende actoren in de praktijk, om toe te passen bij een gezamenlijke aanpak. Hoewel de leegstand en de problematiek hier zeker niet mee opgelost is, zou het er echter wel degelijk iets aan bij kunnen dragen. In het P2 rapport is het op dat niveau bijdragen aan de praktijk ook als maatschappelijke relevantie gegeven. Het blijft namelijk staan dat de kantorenleegstand groot is in Nederland en plaatselijk zelfs nog groeit, ook de bijkomende verloedering speelt nog steeds op veel plaatsen. Het onderzoek en de uitkomsten kunnen dus zeker ook een maatschappelijk belang dienen.

Naast de cruciale aspecten is uit de vergelijkende analyse van de invulling van de rollen van de verschillende gemeenten een model naar voren gekomen. Hierbij wordt enerzijds de verschuiving van een regisserende 'oude rol' naar een faciliterende 'nieuwe rol' uitgezet en anderzijds een positionering tussen actief en passief (reactief). In een eerder model werden actief, passief en faciliterend op het zelfde continuüm uitgezet, waardoor echter een vals idee van een ordinale schaal ontstond. Het verdelen van de eigenschappen over twee assen heeft meer duidelijkheid gebracht. Dit model is echter nog slechts een aanzet die niet is getoetst; toch is het in het rapport toegevoegd, zodat het wellicht een uitgangspunt voor vervolgonderzoek kan zijn.

Gebiedsontwikkeling waar het afstudeerlab Urban Development Management zich mee bezig houdt bevindt zich in Nederland in een transitie van ontwikkeling op uitleglocaties naar binnenstedelijke (her)ontwikkeling. Van grootschalig naar kleinschaliger. Van overheidsgestuurd naar een veel meer marktgestuurde benadering. Dit onderzoek bevindt zich op het snijvlak van al die transities, de uitkomsten van dit onderzoek hebben daar niet zoveel aan veranderd. Als enige kan genoemd worden dat het belang van een kleinschalige gebiedsaanpak pas in de loop van het empirisch onderzoek steeds duidelijker werd. De

relevantie van dit onderzoek voor de leerstoel staat dus nog steeds overeind. Het in het P2-rapport genoemde kennisgat is hiermee echter nog niet (helemaal) gevuld. Omdat geen van de cases een effectieve en volledig succesvolle gezamenlijke gebiedsgerichte leegstands aanpak is gebleken, maar deze aan de andere kant ook niet bij voorbaat onmogelijk lijkt, is hiervoor niet voldoende data beschikbaar.

Uit de onderzochte bronnen, gecombineerd met een deel logica, kwam naar voren dat er twee soorten samenwerking noodzakelijk waren voor een gebiedsgerichte aanpak: publiek-private samenwerking en puur private samenwerking. In de praktijk van de onderzochte cases bleek dat deze twee vormen vaak niet goed van elkaar te onderscheiden vallen. Daarom zijn ze voor het empirische deel van het onderzoek samen genomen.

## 7.2 Methodiek en proces

De gekozen methode om verschillende cases te onderzoeken en te vergelijken is een goede gebleken. Hoewel bij het onderzoeken van een enkele case meer diepgang gemaakt kan worden, zou het moeilijk zijn geweest met deze methode de juiste vorm van resultaten voor dit onderzoek te verkrijgen. Het onderzoeksdoel luidt namelijk:

*“Het belangrijkste doel van dit onderzoek is het samenbrengen van kennis over-, het geven van inzicht in- en het wegnemen van onzekerheid rond een effectieve gezamenlijke aanpak van kantorenleegstand op gebiedsniveau.”*

Hiervoor moeten meer algemene en niet-plaatsgebonden conclusies kunnen worden getrokken. Daarom was het belangrijk om voor dit onderzoek meerdere cases te vergelijken. De verschillende cases hebben individueel namelijk een dusdanig specifieke verschijningsvorm van leegstandsproblematiek dat het moeilijk zou zijn hier wat algemenere lijnen uit te abstraheren voor de thema's gebiedsaanpak, de rol van de gemeente en samenwerking. Tevens is ook tijdens dit onderzoek gebleken dat bij de selectie van cases de praktijk bij nader onderzoek heel anders kan zijn dan tijdens de selectie bekend was. In het geval van een single-case onderzoek zou dat wel interessante resultaten op kunnen leveren op case niveau, maar zou het onderzoeksdoel niet verwezenlijkt kunnen worden. Het is mogelijk gebleken om de resultaten uit de drie onderzochte cases tot op zekere hoogte te generaliseren en algemene uitspraken te doen voor de praktijk.

De vergelijkende casestudie werd uitgevoerd middels interviews en documenten. Elke case werd van alle kanten belicht door interviews af te nemen bij actoren uit gemeente, vastgoedeigenaren en samenwerkingsverbanden. Hoewel er een zeker gevaar voor anekdotisch materiaal aanwezig was bij sommige geïnterviewden is het wel gelukt om op deze manier een perspectief van alle kanten te verkrijgen op de problematiek, de aanpak en de samenwerking. In de case Binckhorst zijn drie actoren geïnterviewd en in de andere cases vier. Daar staat tegenover dat vanwege de beschikbaarheid van transcripties van de interviews van dhr. Harrie van den Berg (2014) voor deze case een uitgebreid documentenonderzoek dit mogelijk tekort heeft kunnen compenseren.

Vooraf is gekozen de vragen niet op de individuele actoren toe te spitsen maar een gestandaardiseerde lijst voor te leggen aan alle actoren. Sommige actoren gaven vooraf aan dat ze over sommige vragen niet veel te melden hadden. Ten eerste bleek dit in de praktijk niet altijd daadwerkelijk het geval te zijn en ten tweede zorgden ook de meest beperkte antwoorden voor een perspectief van alle kanten op de verschillende thema's. Wel is het zo dat de vragenlijst vooral structuur gaf aan de interviews, maar dat zwaartepunten per actor verschilden.

Waar de gemeente bij de aanpak optreedt als één partij en de adviseur of onafhankelijk trekker van de samenwerking ook, zijn bij elke aanpak meerdere vastgoedeigenaren betrokken. Elk van deze eigenaren heeft zijn eigen visie, belangen etc.; daarom had het de voorkeur om bij elke case tenminste meerdere eigenaren te spreken. Zoals vooraf al vermoed bleek het erg lastig om vastgoedeigenaren te spreken te krijgen. Daarom is het in het tijdsbestek van dit onderzoek niet gelukt om bij elke case meerdere eigenaren te interviewen. Hierdoor is het mogelijk dat de blik op de problematiek, aanpak en samenwerking vanuit de kant van de eigenaren wellicht wat ongenueanceerd is.

Daar staat weer tegenover dat het wel gelukt is om verspreid over de cases, verschillende typen eigenaren te interviewen: een grote buitenlandse belegger, een kleine private belegger, een bank en een ontwikkelaar. Hierdoor was het wel mogelijk een meer genuanceerd beeld te verkrijgen van de rol van vastgoedeigenaren in het algemeen. En ook van de visie van vastgoedeigenaren op de problematiek en aanpak.

Opvallend was dat de geïnterviewde 'trekkers' van de verschillende samenwerkingsverbanden merkbaar positiever waren over zowel de aanpak, de samenwerking als de resultaten hiervan dan de overige actoren.

Ten tijde van de P3 lag het in de planning om indien mogelijk de resultaten, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek terug te koppelen naar experts uit de praktijk. Door tijdgebrek, vooral veroorzaakt door moeite om interviews met vastgoedeigenaren vast te leggen, is dit niet meer gelukt. Wat op zich jammer is, omdat dit voor een extra kwaliteitsslag en praktijkgerichtheid in de resultaten zou kunnen zorgen.

Aangezien het een praktijkgericht onderzoek betreft werd door de begeleiders vanuit de TU Delft aanbevolen het onderzoek bij een bedrijf of instantie uit te voeren die zich met de problematiek bezighoudt en expertise op dit vlak heeft. Na een lange zoektocht werd na hulp van het platform Vernieuwing Bouw een plaats gevonden bij huisvestingsadviesbureau HEVO in 's Hertogenbosch. Hoewel zij zich niet specifiek bezighouden met een gebiedsgerichte leegstands aanpak, hebben zij wel personen in huis met een achtergrond in o.a. transformatie van kantoren en gebiedsontwikkeling. Zij hebben zich (erg passend bij dit onderzoek) faciliterend opgesteld in het onderzoek en het verloop van het onderzoek volledig vrijgelaten. Wel hebben zij een potentiële case aangedragen, die uiteindelijk ook op basis van de criteria geselecteerd is. Ze zijn altijd een goede sparringpartner gebleken, die wist te adviseren op de praktijkgerichtheid van het onderzoek en de inhoudelijke kwaliteit.

Het praktijkonderzoek bleek aanvullend te zijn op het in het P2-rapport beschreven theoretisch onderzoek. In de praktijk werden niet voorziene aspecten in de samenwerking

aangedragen, waardoor aanvullend theoretisch onderzoek nodig was om deze verschijnselen te kunnen duiden.

Omdat het onderzoek altijd op de praktijk gericht is geweest, was het van het begin af aan ook de bedoeling om naast het rapport een brochure met de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek voor de praktijk te maken. Om het wetenschappelijke niveau van het onderzoek zo hoog mogelijk te kunnen krijgen is in het laatste stadium van het onderzoek (na het vergaren van de data) vooral gefocust op het zo goed mogelijk verwerken van inhoudelijk commentaar. Omdat het opstellen en opmaken van een brochure teveel ten koste zou gaan van het inhoudelijk verbeteren van het rapport, is gekozen bij de P5 geen brochure klaar te hebben. Dit houdt echter niet in dat er geen brochure meer komt. In samenwerking met HEVO zijn namelijk al wel stappen gezet richting het toepassen van de onderzoeksresultaten in de praktijk. Zo is het de bedoeling dat er een pilot-sessie komt op een gemengd bedrijventerrein met leegstandsproblematiek, waarbij onder leiding van HEVO en aan de hand van dit onderzoek de lessen in de praktijk gebracht zullen worden. Ter voorbereiding hierop worden verschillende scenario's vastgelegd met elk een bijbehorend plan van aanpak. Hiervoor wordt een 'toolbox' samengesteld, met daarin de duidelijk de middelen die de verschillende actoren ter beschikking staan. In dit geheel zal ook de brochure een plaats krijgen. Terugkijkend is het uitstellen van het invullen van de toepassing voor de praktijk een verstandige keuze geweest. Zeker in de laatste fase van het onderzoek zijn inhoudelijk nog relevante stappen gezet. Het gevolg is dat de toepassing voor de praktijk (in de vorm van brochure en pilot-sessie) straks een betere ondergrond heeft en het afronden van het rapport niet heeft geleden onder een teveel gespreide focus.

### 7.3 Persoonlijke lessen

De in de 'Terugkoppeling op theorie' (H.5) beschreven 'agenda setting theory' is ook op mijzelf van toepassing geweest. Zoals gezegd is de selectie van de cases gebaseerd geweest op onder andere informatie uit de media. Hierin werd de aanpak en de samenwerking als vergaander weergegeven dan bij nader onderzoek het geval bleek. De AST stelt dat mensen meer belang toekennen aan zaken die uitvoerig in het nieuws zijn geweest. Door de mediaberichten over sommige cases kan dus een zekere 'bias' opgetreden zijn bij de selectie van de cases. Dit hoeft niet perse negatief te zijn, want de geselecteerde cases blijven diegene waarvan naar buiten toe werd gecommuniceerd dat ze het verst gevorderd waren met een gezamenlijke gebiedsgerichte aanpak. Zonder deze berichtgeving was het erg lastig vast te stellen welke als case in aanmerking zouden komen. Verder heb ik de aanname gedaan dat de aanpak en samenwerking in andere cases nog minder ver gevorderd zouden zijn, omdat hier anders wel iets over te vinden zou zijn. Gebieden met veel leegstand zijn voor velen een probleem en zoals vastgesteld komt een aanpak moeilijk van de grond. Diegenen waar wel successen worden geboekt kunnen daar met recht trots op zijn en zijn dit waarschijnlijk ook naar buiten toe. Verder is het effect aantoonbaar kleiner wordt bij mensen naarmate ze meer directe ervaring hebben met het betreffende onderwerp (Dearing, 1988) (waarbij mijn bronnenonderzoek als directe ervaring aangemerkt zou kunnen worden).

Terugkijkend op het onderzoek is een belangrijke les voor mijn verdere loopbaan dat ik mensen zo snel mogelijk en zoveel mogelijk persoonlijk moet benaderen. Email is een mooi communicatiemiddel, maar herhaaldelijk bleek dat afspraken pas gemaakt werden nadat een actor persoonlijk (telefonisch) was gesproken.



Ondanks dat ik al ruim een jaar in de thematiek ben ‘ondergedompeld’ is het frappant dat het ook in het laatste deel van het onderzoek soms nog weken duurde voordat ik echt grip kreeg op bepaalde begrippen en aspecten, hoewel die in een eerder stadium al redelijk helder leken te zijn. Wat uiteindelijk geholpen heeft is het visualiseren van de begrippen (de in Bachelor Architectuur ontwikkelde visuele en grafische vaardigheden werpen ook bij Real Estate & Housing hun vruchten af). Het simpelweg op papier zetten van alle begrippen, zaken en aspecten die bij elkaar horen om vervolgens te gaan schuiven en de relaties in te tekenen is erg waardevol gebleken; zeker iets om mee te nemen in mijn verdere loopbaan.

Uiteindelijk heb ik met veel plezier dit onderzoek uitgevoerd en is mijn fascinatie voor het onderwerp leegstands aanpak alleen maar groter geworden. Vooral het contact met de actoren uit de praktijk heeft mij ervan overtuigd dat ik er klaar voor ben zelf mijn steentje aan die praktijk bij te dragen.

## 8 Literatuur

Adams, D., & Tiesdell, S. (2013). *Shaping Places: Urban Planning, Design and Development*. Routledge.

AOS Studley (2014). Factsheet Verborgen Leegstand, Juni 2014.

BCI (2008), Indicatie van de herstructureringsopgave voor bedrijventerreinen in Nederland. Nijmegen.

BCI (2011), Eindrapportage: verkenning en verdieping plancapaciteit kantoren. Nijmegen.

Beekmans, J. en Beckers, P. (2013). A hedonic price analysis of the value of industrial sites. *PBL Working Paper*.

Berg, H. M. J. van der (2014). Gebiedscoalities – Sturen in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. MCD Thesis.

Berg, L., van den , Braun, E., Otgaar, A. H. J., & Research, E. I. f. C. U. (2002). *Organiserend vermogen in perspectief: finale versie*.

Binckubator (2014). Binckubator – De programmeur van Binckhaven. Opgehaald van: <http://www.binckubator.nl/default.aspx>

Blokker, B. (2014, 14 maart). Wethouders: Aanpak leegstand schiet tekort. *NRC Handelsblad*, p. 3.

Blom, R., Bosdriesz, G., Heiden, J. van der, Zuylen, J. van en Schamp, K. (2010). *Help een burgerinitiatief. De faciliterende ambtenaar*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

BNA (2013, 2 juni). Interessante idee, voor aanpak kantorenleegstand. Opgehaald van <http://www.bna.nl/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Nieuwsdetail/2268/Interessante-idee-n-voor-aanpak-kantorenleegstand>

Boelens, L. (2009). *The Urban Connection: An Actor-relational Approach to Urban Planning*: 010 Publishers.

Bosma, D., & Ridder, W. de (2013). *Herbestemming en transformatie: stand van zaken*. Rotterdam: SBR/Delta Marktonderzoek.

Bosboom, M.E. (2012) 'Coalition of the willing'. MCD Thesis.

Buitelaar, E. (2012), 'Nederland in 2040: gebiedsontwikkeling in onzekere tijden', in *Grondzaken in de praktijk*, februarinummer: 26-28.

Buitelaar, E. & Wouden, R. van der (2012), 'Binnenstedelijk en organisch', Jaargang 30, nr. 6 (juni), *RO magazine*.

Buitelaar, E. et al. (2013), *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*, Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

Buitelaar, E. (2014, 8 maart), Doemdenken over leegstand, *Cobouw*.

Buitelaar, E. (2014a, 10 maart), Wat zegt vijftien keer de Zuidas eigenlijk? *Cobouw*.

Dalhuizen, A. (2014). De architect en ontwikkelaar als intermediair op de kantorenmarkt? Geraadpleegd op 3 juni 2014, <http://www.bna.nl/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Nieuwsdetail/2544/Anneke-Dalhuizen-over-aanpak-kantorenleegstand>

Directie Ontwikkeling Breda (2011). Kantorennota Breda 2020. Breda: Gemeente Breda.

Directie Ontwikkeling Breda (2012). Plan van Aanpak Kantorenleegstand Breda. Breda: Gemeente Breda.

DTZ Zadelhoff (2014). Nederland compleet. Kantoren- en bedrijfsruimtemarkt. Januari 2014.

EIB (2010). Kantorenleegstand – Probleemanalyse en oplossingsrichtingen. Amsterdam.

EIB (2011), Kantorenmonitor, Analyse van vraag en aanbod. Amsterdam.

Eindhoven (2014), Leegstandsmonitor Kantoren 2014. Eindhoven.

Feenstra, S. (2012), Wij van WC eend... Opgehaald van: <http://www.urbanisator.nl/Blog/176296.aspx?t=Wij%2520van%2520WC%2520Eend>

Ferwerda, L.P. (2001). Parkmanagement: een kans voor vastgoedorganisaties? Postdoctorale Scriptie SBV.

Franzen, A., Hobma, F., & de Jonge, H. (2011). Management of Urban Development Processes in the Netherlands: Governance, Design, and Feasibility: Techne Press.

Franzen, A., & Zeeuw, F. de (2009). De engel uit graniet. Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis. Delft: Technische Universiteit Delft.

Gadet J. & Van Zanen, K. (2012). Gezocht: Onderdak. Leegstand in een veranderende economie. *PlanAmsterdam*.

Gemeente Amsterdam (2012). Sloterdijk bereikbaar. Op weg naar een stedelijk gebied. Gebiedsstrategie Oktober 2012.

Gemeente Amsterdam (2014). Westpoort: Transformatie leegstaande kantoren. Opgehaald van: <http://www.amsterdam.nl/westpoort/vestigen/transformatie/>

Gemeente Breda (2011). Nota van Commentaar bij de Kantorenvisie Breda 2020, Aanvulling. Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Breda (2014). Meerjarenperspectief Grondbeleid en Programmering 2014. Breda: Gemeente Breda.

Gemeente Den Haag (2009). Bestemmingsplan Nieuwe Binckhorst. Den Haag.

Gemeente Den Haag (2011). Gebiedsaanpak Binckhorst. Den Haag.

Hagendijk, K. (2013, 17 juni). Naar een prospectus van de stad. *Gebiedsontwikkeling.nu*. Opgehaald van: <http://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikel/4949-naar-een-prospectus-van-de-stad>

Hanau, A. (1928), 'Die Prognose der Schweinepreise'. In: *Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung*, Verlag Reimar Hobbing, Berlin.

- Harms, E. (2008). 'Gebiedsontwikkeling kan niet zonder problemen'. *Real Estate Magazine*, 61, 13-17.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*: UBC Press.
- Heurkens, E. (2012). *Private Sector-led Urban Development Projects: Management, Partnerships and Effects in the Netherlands and the UK. Architecture and the Built Environment*, Vol. 4, Delft: Delft University of Technology.
- Heurkens, E. (2013). Een nieuwe rolverdeling: Privaat 'in the lead', publiek faciliteert, *VHV Bulletin*, 40 (3), 14-15.
- Heurkens, E. & Hobma, F. (2014). Private sector-led urban development projects: Comparative insights from planning practices in the Netherlands and the UK. *Planning Practice and Research*, 29 (4), 350-369.
- Heurkens, E., Hoog, de W. & Daamen, T. (2014). *De Kennismotor: Initiatieven tot faciliteren en leren in de Rotterdamse gebiedsontwikkelingspraktijk*. Delft: TU Delft.
- Heurkens, E., Adams, D. & Hobma, F. (2015). Planners as market actors: The role of local planning authorities in UK's urban regeneration practice. *Town Planning Review* (forthcoming).
- Heurkens, E., Daamen, T. & Pol, P. (2015). Faciliteren als basis: Lessen uit Rotterdam. *Ruimtelijke Ontwikkeling Magazine*, 33 (1-2): 30-33.
- Hoop, A. (2014), Andere bestemming kantoorruimte werpt vruchten af (in: *Facility Management Magazine*).
- Huizinga, T. (2010), Slotverklaring Kantorentop.
- Janssen-Jansen, L. (2010). Ruimte ruilen – Regionale samenwerking als oplossing voor leegstaande kantoren. Den Haag: Nicis.
- Janssen-Jansen, L. (2012, 19 januari). Crisis niet de oorzaak van leegstand. *De Volkskrant*.
- Klijn, L.H. (2013), Leegstand of compenseren?, Een onderzoek naar de inzet van het compensatiefonds in de Nederlandse kantorenmarkt. MSc TU Delft.
- Koppenjan, J.F.M. & Klijn, E.H. (2004), *Managing uncertainties in networks*. Routledge.
- Koppels, P.W., Remøy, H. en Meslaki, S. el (2011). The negative externalities of vacant offices. *Conference Paper ERES 2011*.
- Krabben, E. van der (2013), Thema 'Gebiedsontwikkeling: instrumenten, prijsvorming en onderhandeling'. *Real Estate Research Quarterly*, 12 (2), 4-5.
- KvK (2013), Leegstand is geen stilstand.
- McEachern, W.A. (2010). *Microeconomics: A Contemporary Introduction*. Cengage Learning.
- McCombs, M.E., Shaw, D.L. & Weaver, D.H. (1997). *Communication and democracy: Exploring the intellectual frontiers in agenda-setting theory*. NJ: Erlbaum.
- Oortwijn, P. (2014, 7 mei). PPS bij DBFMO. *Cobouw*.

ORAM, OV Westpoort, Kamer van Koophandel, Haven Amsterdam & OGA (2011). Westpoort op de kaart. Actieprogramma voor het op de kaart zetten en houden van Westpoort. Amsterdam.

Oudeman, P. (2010). Werkplan Kantorenloods 2011-2014. Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam. Amsterdam.

Pauli, G. A. (2010). The blue economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs. Taos, NM: Paradigm Publications

PinkRocade Local Government (2013), Van regierol naar faciliterende gemeente. *Whitepaper Binnenlands Bestuur*.

Post, W. van der (2012). MRE '12 Integrale Casus Gebiedsontwikkeling De Binckhorst. Presentatie ASRE. Opgehaald van: <http://prezi.com/9q2iqg4pjd7w/copy-of-parels-van-de-binckhorst/>

Pröpper, I. (2009, december), Professionele procesregie beter dan crisiswet. *ROMagazine*.

Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) (2012), Toekomst van de stad.

Remøy, H. T. (2009). Transformatie van kantoorterreinen. *Real Estate Magazine*.

Remøy, H.T. (2010). Transformatie van monofunctionele kantoorgebieden. *Real Estate Magazine*.

Remøy, H.T. (2010a). Out of office. A Study on the Cause of Office Vacancy and Transformation as a Means to Cope and Prevent. PhD dissertation TU Delft.

Remøy, H.T. in Van der Voordt, T. (2007) Transformatie van kantoorgebouwen.

Roodbol, L. (2013), Branding aan zet. MSc TU Delft.

Sanders, B. (2014, 26 mei), Is leegstandsboete een wassen neus? *Vastgoedjournaal*.

Schalekamp, M. (2009), Herontwikkeling van kantorenterreinen: Van Amstel III naar Arena City. MSc TU Delft

Schultz van Haegen, M. (2011), Actieprogramma Aanpak Leegstand Kantoren.

Schultz van Haegen, M. (2012), Convenant Aanpak Leegstand Kantoren.

Schultz van Haegen, M. (2012a), Brief betreffende Resultaten Actieprogramma Leegstand Kantoren.

Sloopfonds officieel mislukt. (2013, 20 november). *PropertyNL Magazine*. Opgehaald van: <http://www.propertynl.com/index-archive/sloopfonds-officieel-mislukt/>

Sousa, C.A. Da (2002). Brownfield redevelopment in Toronto: an examination of past trends and future prospects. *Land Use Policy* 19.

Steinmaier, E. (2010). De kater voorbij. Nieuwe spelregels voor de kantorenmarkt. *Real Estate Magazine*, 72, 30-32.

Stoep, H. van der, Groot Nibbelink, J., Bonke, M., & Krabben, E. van der (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 12(2), 40-51.

- Stumpel, B. & Heurkens, E. (2014). Gebiedsfondsen: Lessen uit Engeland voor Nederlandse gebiedsontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 13 (4), 32-39.
- Sylvester, M. (2014a, 6 maart). Leegstand: vijftien keer de Zuidas. *Cobouw*.
- Sylvester, M. (2014, 1 april). Maatwerk is oplossing lege winkelpanden. *Cobouw*.
- Van Velzen, J. (2013). De Gebiedsgenerator voor kantoorlocaties. MSc TU Delft.
- VNO-NCW West (2014). Meters maken: Naar een nieuwe aanpak Leegstand Kantoren. Den Haag. Opgehaald van: <http://www.vno-ncwwest.nl/lobby/ruimte/RuimteDossier/MetersMakenexpertteamleegstand.pdf>
- Vulpenhorst, L. (2009). Blindeman of Coproducent. Nieuwe marktordening in de vastgoedsector door schaarse financieringsmogelijkheden, *De Vastgoedlezing 2009*, Amsterdam School of Real Estate.
- Wessels, P. (2014, maart). 'Het roer moet radicaal om'. *PropertyNL Magazine*.
- Wolting, B. (2006). *PPS en gebiedsontwikkeling*: Sdu.
- Wicherson, J. (2011). Strategie en rolbepaling in stedelijke gebiedsontwikkeling. MSc MCD.
- Zaadnoordijk, M. en Claassen, R.C.T.G. (2011). Aanjagers in transformatiegebieden. MSC TU Delft.
- Zuidema, M., & Elp van, M. (2010). Kantorenleegstand; Probleemanalyse en oplossingsrichtingen. *EIB*.
- Zwart, B. de, & Jansen, J. (2014). De verschuivende rol van de publieke professional in de aanpak van leegstand. *Real Estate Research Quarterly*, 13 (2), 17-22.

## Appendix A: Management Summary

### Introduction

The amount of office space that is structurally vacant has been growing for years in the Netherlands and the end of this growth is not yet apparent. More and more parties experience this fact as a (growing) problem and a plan of approach is becoming increasingly urgent. Meanwhile the context of this wanted vacancy approach is changing.

So far though, many solutions are suggested and several are even executed, but mainly at the level of a single building. The need for an area approach is recognized, in particular in the *Kantorenconvenant* (Schultz van Haegen, 2012), but hasn't yet taken off. This is partly due to a lack of knowledge about the preconditions of an effective area based approach of vacancy.

The preceding can be distilled into the following problem statement:

*"Currently there is a lack of knowledge about effective ways of tackling structural office vacancy at an area level [or this knowledge is fragmented], causing this approach to come hardly off the ground."*

### Research design

The purpose of this research is to broaden knowledge and understanding of an effective area-based vacancy approach; the end result is a concise guide with recommendations for municipalities, building owners and other business organizations. This will be researched, based on the following question:

*"What aspects of public and / or private cooperation in an area-based approach contribute to solving the vacancy problem in a mixed business area?"*

Where in absolute figures the majority of office vacancy can be found on mono-functional office areas, the areas with the highest relative vacancies are often areas where both offices and businesses are located: mixed business areas. Because the large office areas frequently have been the focus of research, this study is focused on those areas with both businesses and offices.

The study has a theoretical and empirical part, running parallel. Using literature review and expert interviews, the background of the problem is described and the criteria for selecting the research cases are defined. Barriers and success factors for a joint vacancy approach are identified using a comparative case study

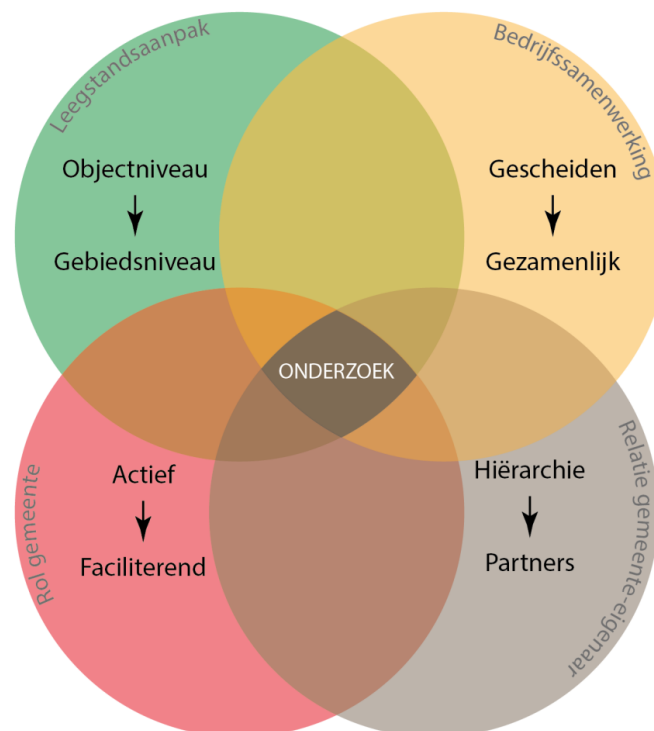
### Problem

Vacancy itself is particularly a problem for the owners; they no longer have a cash flow and see the value of their property diminishing. However, vacancy is accompanied by many additional problems, which are not only experienced by the owners, but also by other market actors, the different levels of government and, ultimately, the whole of society. One of the additional problems is overdue maintenance of both property and outdoor spaces; this causes areas to degenerate. Thereby causing the business climate as well as the image of the areas and even the municipality to deteriorate.

### Shifts

Four "shifts" are necessary: a shift from an object based toward an area-based approach; from an active towards a facilitating role for the municipality; from a hierarchical working

relationship towards a partnership and from market parties that act apart towards a jointly operating market. The proposed research will take place at the intersection of these four developments.



Figuur 19: Four shifts (Source: own illustration).

### *Towards an area approach*

Much of large-scale vacancy then is not isolated, but is mostly clustered on mono-functional areas. Precisely because of this mono-functionality and clustering of the vacancy problem, addressing a single building, by for instance renovation, is not enough. It would only provide the proverbial lipstick on a pig. Transformation of a single building will not work either; who wants to live in the middle of a business area, with no other dwellings and far away from all the amenities? Also the problems associated with the vacancy of individual properties touches the whole area and not just a couple of buildings. To effectively address vacancy, as well as the related problems, it is necessary to look beyond the refurbishment or conversion of a few buildings. It is necessary to use a coordinated approach for the whole area.

### *Changing roles*

Another development is the changing role of the municipality. For various reasons, almost all municipalities suffer from a lack of funds. Furthermore, the three large decentralizations ensured that the municipalities should redistribute their manpower. This has caused the municipalities to position themselves differently in urban (re) development. They can no longer play an active, initiating and risk-bearing role, but they will have to position themselves as a facilitator towards the market. This was also dictated by the Dutch central government in a directive. At the same time this changing role of the municipality implies that the positioning of the market actors in urban redevelopment will have to change. If an approach is to take off, the market actors (and in particular the property owners) must take the initiative and bear the risks the municipalities are no longer capable to.



### *Public-private cooperation*

Where it can be cautiously noted that municipalities mostly do want to tackle whole areas but are not able to (any longer), it also seems to be case that property owners on the one hand have the resources to tackle an area but on the other hand don't show much desire to do so. In addition, the society has turned into a network society, wherein complex problems have to be tackled using collaboration. The only way an approach for an area seems to come off the ground is through cooperation between public and private parties.

### *Cooperating market*

An approach of an area almost always involves multiple property owners. Therefore it is important for these owners to work together in order to reach a solution for the vacancy problem in the area.

### *Empirical research*

In the empirical part of the study three cases are selected from eight potential cases, based on criteria associated with the four shifts. The selected cases are: Binckhorst in The Hague, Takkebijsters in Breda and Sloterdijk in Amsterdam. These cases are studied in their approach of (a segment of) an area, the roles of the municipality and property owners in that approach, cooperation between government and market for the benefit of the approach and finally the mutual cooperation between the private parties.

### *Binckhorst, The Hague*

Binckhorst is a large mixed business area, which actually lies outside The Hague. In the course of time all kinds of businesses ended up here that were not desirable elsewhere in the city, especially because of the environmental burden of their business. Around the turn of the millennium many of the existing car dealerships left for Forepark. Meanwhile, the municipality had grand plans for the area. In 2005 a Masterplan for a 'World City by the sea' was made by OMA; which even provided for skyscrapers in the Binckhorst. The municipality eagerly bought up land and properties with the aim of bringing it into development. The PPP mainly failed because of the financial crisis, whereupon somewhat smaller-scale objectives and a more gradual approach were recorded in the so-called *Integraal Ontwikkelingsplan* (Integrated Development Plan) in 2009. Practice, however, increasingly became grimmer, causing the municipality in 2011 to focus on the area between the city centre and the sea; from then on Binckhorst had to be developed "organically". The vacancy rates in the area kept increasing and many owners who had counted upon being bought out had not commissioned any maintenance for a long time; the area degenerated.

### **Area Approach**

The first area-based approach for Binckhorst was in fact the Master Plan of 2005; this study however is focused on the approach of sub-area *Binckhorsthaven* (Port) by means of the area-based coalition *Binckubator*. This coalition, based on the *Urbanisator*-principles, is led by the management consultants APPM and urbanists Urhahn and further consists of several major real estate owners, including the municipality. This approach was very informal in nature; for reasons of accessibility no arrangements were put in writing. In this approach first a 'recruiting perspective' was formulated for the area, by means of several meetings. The coalition was also used as a collective voice towards the municipality when it came to participation in some spatial interventions. Due to some bankruptcies and sales of some properties support became insufficient, putting a stop to the cooperation. Apart from the

shared ambitions for the area and two objection letters to the municipality, little tangible emerged from this approach.

### **Changing roles**

It is actually in the subsequent approaches for the Binckhorst in the past decade where we see the changing role of the municipalities embodied. In 2005 it started with a grand master plan that saw the municipality tightly in control and bearing substantial risks in the development by acquiring many pieces of land and real estate. In the mean time 'facilitating' is the motto. In The Hague this mostly means that the market parties are supposed to start initiatives, which the municipality would then be willing to support. However, many plans for properties in municipal property fall through because a Property Strategy, stating which properties can be sold and which are still of strategic importance, has not been adopted. In 2011 the Council established an area-based approach for Binckhorst by indicating that from then on it should be developed 'organically'. In 2014, however, the municipal organization indicates that they (still) do not really know what such an approach would consist of. It also indicates that this organic way of developing necessitates a new way of organizing the municipality, but that change has not yet been made. In this case, it seems they have experienced up close that the 'old' way of working is no longer possible; but then, in designing their new role and trying to give shape to 'facilitation', a sort of Pavlovian response happened, causing them to take on quite the opposite attitude.

Continually changing plans and a current situation where nothing seems to happen caused the property owners in the area to lose most of their trust in the municipal organization. In the mean time the banks have taken ownership of many of the large-scale office properties in the area.

### **Collaboration**

Cooperation in the Binckhorst takes place in various formal and informal contexts. The collaboration studied in this case consisted of an area-based coalition of six property owners (including the municipality), a developer and two consultants. At the start of the coalition it was tried to represent 70 to 80% of the square footage in the area. Further, the start mainly saw a focus on the participation of larger parties, trying to minimize cultural differences. However, the coalition has always been open to enlargement through the participation of other actors. Indeed within the sub-area there were actors who consciously did not participate in the coalition. In principle the collective was private; the municipality, although present in the area as the owner of the *Caballero-fabriek*, basically played a supporting role.

### **Results**

Not many tangible results emerged from the area-based coalition. Vacancy rates are not reduced and apparently will even be growing in the near future on the departure of the International Court of Justice. The additional problems are not really reduced and significantly improving the image of the area proved to be impossible. A jointly formulated 'recruiting perspective' was drafted, joint area marketing was done and there was a joint response towards the municipality regarding interventions in the area.

### *Takkebijsters, Breda*

Takkebijsters is a mixed business area in the northeast corner of Breda, where in addition to several dozen companies also a 'Rij' ('line') with about ten office buildings can be found. At

the time of the start of the approach, maintenance of public space in the area had not been a priority of the municipality for a while. In addition, the vacancy rate of office space had been considerably rising. A bad reputation was the result and real estate agents appointed it to be a lost area.

### **Area Approach**

The joint property owners on Takkebijsters formulated an ambition for the area. The ambition is to transform the area into a so-called Blue Business Area. This concept is based on the so-called Blue Economy that starts from what is available in the area; thus creating a sustainable result in an affordable way. Since the majority of owners can or will not contribute much to an approach, affordability is an important prerequisite. Some quick wins are made meanwhile by refurbishing the outdoor areas and public spaces. For a next phase, with further-reaching interventions, substantial investments are required, so the approach remains stuck in this stage.

### **Changing roles**

When asked about the new role, the municipality mainly indicates it is trying to gather all kinds of subsidies. Previously a fairly tight control over the management of the area was kept without involvement of market parties. This has now changed and beside consultation also some tasks are transferred to the market actors. In recent times the municipality of Breda has continually shifted her focus between different business areas.

This case showed that internally the municipality has sectoral differences when it comes to facilitating market initiatives. Where, for example Economic Affairs wanted to facilitate a particular initiative, it stranded somewhere in a different sector of the organization. Outwardly, however, there was no transparency about this; not furthering trust in the municipality as an organization. Breda also revealed the importance of the individual '*trekker*' ('champion') within the various parties. One enthusiastic person in the right position within the municipality can enable a lot and thus give substance to the facilitating role. However, very clear limits to this can be noticed. The difference between the civil service and local politics became evident; politics sets the agenda for the officials. For far-reaching cooperation from the various departments, it is necessary that the problem or the solution (or direction thereof) is on the political agenda. In this case convenient use is made of a moment that both sides needed each other.

In this case, the 'champions' of the approach felt disadvantaged by the real estate agents that considered the area as lost and therefore ignored it. On the other hand, the agents are angry the available space in the area is made available directly on the area website, allowing for the agents to be passed.

### **Collaboration**

Cooperation in Takkebijsters was initially limited to the private parties themselves. This, therefore, is the special characteristic of this case, because it so far seems to be the only collaboration for an area-based approach in The Netherlands that is initiated and fully 'pulled' by market actors. Contact and cooperation with the municipality mostly takes place at the same level as individual property owners would do this.

## Results

The results so far are fairly modest. The vacancy rate has slightly dropped; and further, quick wins are made in marketing and by improving the quality of the public space. This caused a considerable improvement in the image of the area. The joint ambition of a Blue Business Area with associated key issues gives a foothold to continue to work, but if no finances for drastic interventions can be made available, the approach will most likely get stuck here.

### *Sloterdijk, Amsterdam*

In the west of Amsterdam lies Sloterdijk Center, in the past called Teleport. It is part of the *Sloterdijken*, a mixed business area that in turn is part of *Westpoort*, the largest businesses area of the Netherlands apart from *Europoort*. Teleport was once conceived as a place for massive telecom switching centers and telematics companies (hence the name). However, the modern exchanges took a lot less space than planned for, so also other kinds of companies settled there. Because of threatening oversupply 200,000 m<sup>2</sup> has been removed of in the urban program of requirements by the municipality. Therefore several fallow plots lie scattered through the area, where at present only temporary initiatives are allowed. The vacancy rate in the area has risen sharply in recent years and now accounts for over 20%. And although in recent times different premises are withdrawn from the market by transformation (to hotel), several large users left, making the vacancy rate on balance hardly decreased. Furthermore, the area had to contend with additional problems that come with vacancy and a negative image. The character of the area is extremely mono-functional and, therefore, there were hardly any amenities.

### Area Approach

It was soon recognized by the City of Amsterdam that the area needed to be addressed and the approach actually began by cut into the project supply at Sloterdijk. The municipality then staked on the 'coloring' of the area; other functions were to be added. In order to make this possible, a new 'flexible' zoning was implemented. Combined with the shifting of certain environmental contours this made the arrival of amenities, hotels, dormitories and apartments on parts of Sloterdijk possible. The actual arrival of several (catering) facilities and hotels has enlivened the area. The municipality further deployed a whole series of measures like: drafting and implementing an area-based strategy and improving the public space around the station. The united businesses of *Westpoort* have worked to improve Sloterdijk as well. In 2011 it set up an Action Plan to get *Westpoort* to belong to the best industrial estates in the Netherlands within a short time. This Action Plan was intended to enhance cooperation between public and private parties, but focused primarily on amenities and services for the area.

### Changing roles

The municipality of Amsterdam is convinced of the fact that they must adopt a facilitative stance in these times. It chooses a very active way of implementing it. In the past, Amsterdam has pursued an extremely active land policy, where the municipality did everything itself, from buying up the land up to filling all of the plans in high detail. Amsterdam really feels it is forced into this new role and would (still) like to keep the reins as much as possible. Especially as the facilitating stance, where more of the initiative went to the market, yielded success, the desire to recover more direction to the municipality grew. Nevertheless, a stance that is mainly aimed to support market initiatives is deliberately chosen. Because Amsterdam has a project team specifically for *Sloterdijk*.

Many of the property owners in this area are large foreign funds, which have difficulty participating in an area-based approach. This is partly because they are dependent on their shareholders and have to deal with all kinds of legal constraints. However, evidence suggests that even for those parties transformation of their premises into a hotel can be achievable.

### **Collaboration**

Several ways of collaboration can be found on Sloterdijk as well. There are several area surpassing business associations and Sloterdijk has an active park management organization, which has been studied for this research. Park management has a wide variety of forms; ranging from a dormant club to an association that provides a full-service concept in the most extreme sense. The Park Management at Sloterdijk is positioned somewhere in between. Its tasks consist mainly of providing services such as security and maintenance in the area. Often, a park management organization is established at the moment of development of a business area and settling companies are demanded to participate. In Sloterdijk this organization was established in a later stage (2004), at the wish of the business association. The participation rate is currently about 90%, the non-participating 10% consists of the vacant buildings in the area. Park management is often an association of and for users, but in Sloterdijk many property owners take part; they consider it to be an additional service for their tenants and a means to retain the value of their property. The chosen legal form is a foundation; the municipality participates as well, so that the foundation is itself a form of public-private partnership. The park management is funded by annual contributions from tenants and landlords.

The park management organization as cooperative only participated in an area-based approach for the subarea Orlyplein, around the station. Through joint consultation (in stakeholder meetings) and with joint contribution it is tried to enliven the area. The project team of the municipality is clearly the initiator and 'champion'.

### **Results**

Despite the approach and transformation of various buildings into hotels and extended-stay apartments, vacancy in the area has not decreased significantly. Viewed differently, the approach, however, ensured that the field did not deteriorate even further. Without an approach for the area (with all the associated measures) vacancy would by now probably have been more than 30% and the liveliness of the area would not have been improved, or perhaps even worsened. The image of the area has improved significantly; it is no longer an area you would rather avoid, even the media recommends to go take a look. The aspired progress as a business area has been achieved as well. Where Westpoort would previously not even qualify to be nominated for best business area of The Netherlands, within four years of establishing the Joint Action Programme it managed to win the prize.

One has not yet succeeded to add dwellings to the area; until now developers found it too risky to take the first step. The municipality however, is confident that with falling real estate prices and a tightening Amsterdam housing market, Sloterdijk will automatically serve as a kind of overflow area. Therefore no drastic interventions were attempted; the problem was just not big enough from the perspective of the whole city.

### *Comparison*

Although in none of the cases one has succeeded to solve the office vacancy itself, or to significantly reduce it, this does not mean that area-specific approaches have failed. The area-

based approach has ensured in two of the cases (Breda and Amsterdam) that the vacancy rate did not increase and also has managed the associated problems such as decay and bad image. This improved image causes the real estate owners to be willing again to invest in their premises (renovation or transformation). An area-based approach in all cases went hand in hand with addressing the objects.

In both coalitions, the area-based approach was (until now) far less than hoped for, resulting in disappointing results. Two phases can be identified in the approach, with none of the coalitions finding a way to step into the second phase. The first phase is the initial phase, the second concerns the execution of the ambitions. The first phase consists of combining visions for the area, pronouncing ambitions and achieve some quick wins. The second phase is the actual implementation of the ambitions, with drastic interventions which often need considerably more money. Even this limited approach was quite difficult to reach, therefore a radical approach seems almost utopian.

The approach in Amsterdam is clearly different from the other cases, mainly because the proposed vision is indeed performed here, unlike the two area-based coalitions. The fact that the municipality of Amsterdam takes a very active stance in facilitating seems to indicate could be a cause of this. In all cases the municipalities identified that their new role is a facilitating one, each municipality however interprets this differently and all seem to be in the process of searching for the role..

Also property owners see their role changing, the different types of owners handle this differently. Some owners can be identified who still seem to be stuck in the old role because sometimes they do not want to change, but often because they cannot change. The German investment fund is one example, due to a multitude of rules they are unable to become a member of a foundation or share the ownership of its property with other parties. The rents are also the fund's performance, therefore any financial contribution to an approach must come from a marketing budget, hindering participation.

Yet, there are also owners who do want to change, or even have to. The owners who have paid the price floor for vacant properties are often strongly inclined to take initiatives, they often have even bought the property for that purpose. Some smaller investors whose property is far "underwater" are willing to do almost anything to get tenants again and are therefore forced into a different role.

All cases showed the importance of the link with politics. If the problems of an area or the approach has attracted the attention of the councilor or alderman, many things become easier; on other words then more is being facilitated. However, this can be tricky because there is no electorate on mono-functional industrial estates, if the vacancy problem is further away from the voter, there is not much to gain with a political commitment to addressing vacancies.

In practice, it proved to be difficult to keep the various forms of cooperation apart, because the municipality is often still involved because it was part of the collective or because it participated in the park management organisation.

### *Feedback*

After the gathering of the results, they could be fed back to the theory. First to the theory as described in chapter 2. However, some phenomena are observed that had to be fed back to theory that is new to this research.

Some network-management tools are deployed in a number of cases, including the 'kantorenloods' (office guide), coordinating the strategies of the different actors and formulating a shared vision on the problem. Other resources are not yet deployed, as in The Hague the municipality failed to restore confidence.

Municipalities are struggling to provide a balanced fulfillment of their role as facilitator. They have four categories of instruments at their disposal, the use of one category, called 'capacity building' constitutes the facilitating role. The case studies showed that all municipalities put focus on either stimulus measures or regulatory measures. However, the deployment of a variety of measures does not tell much about the facilitative attitude of the municipality, because the organization and culture underlying the attitudes is to change. In The Hague this appeared not to be the case despite the deployment of a multitude of resources.

From the three cases, Breda came across as quite nonchalant, by mainly focusing on the gathering of all kinds of grants (hitherto not been successful). Literature shows that urban redevelopment without subsidies proceeds very slowly.

As stated previously, it appeared on examination that in the cases, that were selected on how far along the approach was, facilitation and cooperation, were considerably less radical than communicated to the outside via, among others, the media. This phenomenon can be explained by media agenda-setting from the agenda-setting theory. As the involved parties try convey a problem or approach as salient to the media and propagate it as being important, it gets a place on the agenda of the media, which then show an (incomplete) image.

For participation in a joint approach, there is often a problem with free riders and an associated prisoner's dilemma. Contributing to an approach would be in the common interest of all. However, it is in everyone's individual interest not to. If the problems of an area are then addressed, one can freely benefit from the progress. This is difficult to break; in the literature building mutual trust is given as a means against.

### *Conclusions*

A joint approach involving market actors to tackle issue of vacancy in a mixed business area, either together with the municipality or not, has so far not succeeded in solving vacancy in the areas. However, some success has been achieved by using some quick-wins to improve the environmental quality and thus the image of the area. In the area-based coalitions the approach remains stuck in the ambition stage.

Five aspects prove to be crucial for cooperation in an area-based approach:

- **Trust** between the participating parties. Full disclosure will prove to be utopic, but it is important that one presumes the good will of the other actors.
- **Plan for formal approach.** The initial phase has an informal character in order to reach and ultimately bind as much parties to the approach as possible. Then, to come

to a more radical approach, some form of formal organization is required. In practice This is often lacking, causing the process to halt on the point of transition from informal to formal, leaving ambitions unrealized.

- **Funds.** A clear financial planning and securing sufficient funds is required. Besides the plan for the area, it should also be clear how much this will cost, how much money is available and who is going to pay.
- **'Champion'.** In addition to a certain degree of commitment from all involved parties', it seems necessary that every coalition has at least one 'champion'. A person or party whose heart is in it for the approach and / or area.
- A clear interpretation of its **facilitating role** by the municipality. Both municipalities and property owners are still searching for their role in the approach of an area. Municipalities indicate that they choose a facilitating position, but everyone interprets it differently. A facilitating role does not mean the exclusive use of facilitative management tools and further a position that is passive.

### *Recommendations*

From the research into collaboration in an area-based approach in three cases, five aspects were found to be crucial for a joint approach of vacancy. On this basis five recommendations are given.

- **Trust.** Make sure in the initial phase there is an interest that is shared by all parties.
- **Plan for a formal approach.** Pre-identify how to move towards a formal approach.
- **Funds.** Ensure a transparent financial planning
- **'Champion'.** If no 'champion' is obvious, assign a 'champ' as municipality
- Interpretation of the **facilitating role.** Facilitation means making things possible, which one cannot achieve by passively leaning back. Facilitation is hard work. Make script, thus creating clarity in advance.

In forming an area-based coalition it is wise to only tackle a smaller area thus keeping the coalition small. This increases the success rate and the strength of the coalition. Besides giving substance to the facilitating role it is very important for municipalities to make sure that there is no situation of 'filling a bucket full of holes' created by allowing development of new office buildings. Not overall construction freeze for offices, but a consistent use of the 'Ladder voor duurzame verstedelijking' ('ladder of sustainable urbanization') is required. For property owners it is important to somehow get the problem and desired approach for 'their' area on the political agenda; it opens doors that were previously closed.



## Appendix B: Aanbevelingen uit de 'bijvangst'

Uit dit onderzoek zijn enkele punten naar voren gekomen die niet direct antwoord gaven op de onderzoeksvragen maar wel degelijk relevant zijn voor de thematiek: 'bijvangst'. Hieruit zijn enkele korte aanbevelingen geformuleerd.

- Gemeenten zouden moeten samenwerken in regioverband en de onderlinge concurrentie expliciet achterwege moeten laten.
- Er is bovenlokale afstemming door provincies en regio's nodig. Stringent en zonder allerlei mazen: door bijvoorbeeld mogelijkheden voor kantoren tot 1000 m<sup>2</sup> niet te begrenzen (cf. praktijk in Provincie Utrecht).
- Het verdient aanbeveling om bij een ruim overaanbod (gemeentebreed meer dan twee keer de gewenste frictieleegstand: >10%) in kaart te brengen welke objecten voor onttrekking aan de markt in aanmerking zouden komen. Bij die hoeveelheid leegstand is er een aantal panden wat sowieso nooit meer gevuld gaat worden, simpelweg omdat er niet genoeg vraag is.
- Een gebiedsaanpak kan niet zonder de aanpak van individuele objecten. Daarom is het voor vastgoedeigenaren zaak naast een gebiedsaanpak ook in het eigen pand te investeren. En voor de gemeenten geldt dat de aanpak van individuele panden zoveel mogelijk gefaciliteerd dient te worden.