

ONDERZOEKSRAPPORT

Transformatie van leegstaande kantoren

Onderzoek naar beleid en uitvoering

maart 2013

Rekenkamer Amsterdam



ONDERZOEKSRAPPORT

Transformatie van leegstaande kantoren

Onderzoek naar beleid en uitvoering

maart 2013

Dit rapport bestaat uit twee delen: het bestuurlijk rapport en het onderzoeksrapport met bijlagen. Het voor u liggende onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Inhoudsopgave

| | | |
|----------|-----------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | Inleiding | 5 |
| 1.1 | Aanleiding | 5 |
| 1.2 | Onderzoeksvragen | 6 |
| 1.3 | Onderzoeksaanpak | 6 |
| 1.4 | Leeswijzer | 8 |
| 2 | Beleid: opzet | 9 |
| 2.1 | Wat is beleid? | 9 |
| 2.2 | Bronnen van beleid | 12 |
| 2.3 | Doelen | 13 |
| 2.4 | Schakels | 14 |
| 2.5 | Welke inzet: de instrumenten | 17 |
| 2.6 | Wie: de actoren | 19 |
| 2.7 | Het budget | 23 |
| 2.8 | Onderbouwing noodzaak beleid: probleemanalyse | 30 |
| 2.9 | Onderbouwing prestatiedoelen | 32 |
| 2.10 | Onderbouwing instrumenten | 34 |
| 2.11 | Neveneffecten | 35 |
| 2.12 | Conclusies | 36 |
| 3 | Transformatiebeleid - de uitvoering | 39 |
| 3.1 | Inleiding | 39 |
| 3.2 | Actieplan aanpak leegstand kantoren | 40 |
| 3.3 | Werkplan kantorenloods | 44 |
| 3.4 | Notitie Leegstand in Amsterdam | 53 |
| 3.5 | Kantorenstrategie | 57 |
| 3.6 | Ingezette instrumenten waar geen beleid voor opgesteld is | 71 |
| 3.7 | Conclusies | 77 |

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 4 | Transformatiebeleid - ervaringen | 81 |
| 4.1 | Fase 1: Van leegstand tot en met het besluit te transformeren | 82 |
| 4.2 | Fase 2: De vergunningsfase | 98 |
| 4.3 | Conclusies | 109 |
| 5 | Transformatiebeleid - realisatie | 113 |
| 5.1 | Realisatie beoogde maatschappelijke effecten | 113 |
| 5.2 | Realisatie beleidsdoel | 113 |
| 5.3 | Realisatie prestatiedoel | 114 |
| 5.4 | Conclusie | 118 |
| 6 | Conclusie | 119 |
| 6.1 | Beleid is in ontwikkeling maar moet nog verder groeien | 119 |
| 6.2 | Transformatiebeleid wordt grotendeels uitgevoerd, maar de bestuurlijke en ambtelijke prioriteit is niet altijd duidelijk | 121 |
| 6.3 | Gemengde ervaringen met het transformatiebeleid | 123 |
| 6.4 | Beoogde prestatie gerealiseerd, maar onbekend of beleidsdoel en maatschappelijke effecten worden bereikt | 125 |
| | Bijlage 1 - Gerealiseerde transformatieprojecten | 127 |
| | Bijlage 2 - Lopende transformatieprojecten | 129 |
| | Bijlage 3 - Stand van zaken van de in 2010 aangekondigde transformatieprojecten | 131 |

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Amsterdam heeft een overaanbod aan kantoren. Van de totale kantooroppervlakte in Amsterdam (ca. 7,5 miljoen m²) staat 17% leeg (ongeveer 1,3 miljoen m²).¹ In de periode 2000 tot en met 2010 is er 2,2 miljoen m² nieuwe kantoorruimte opgeleverd in Amsterdam. In dezelfde periode is het gebruik van kantoorruimte met 750.000 m² toegenomen. Tegelijkertijd is er de afgelopen tien jaar 450.000 m² kantoorruimte verdwenen, door sloop of door verandering in een andere bestemming. Daarbij zijn huurders andere kantoren binnen Amsterdam gaan huren omdat deze kantoren beter voldeden aan hun eisen op het gebied van faciliteiten, locatie of prijs. Het overaanbod is daarom één van de oorzaken van de ontstane leegstand. Naast de bestaande kantorenvoorraad beschikte Amsterdam in januari 2012 over een geplande voorraad (planvoorraad) van in bijna 700.000 m² te bouwen kantoorruimte.²

De verwachting is dat - ook als de economie weer zal aantrekken - de enorme leegstand niet zal verdwijnen. Voor Nederland als geheel wordt verwacht dat de beroepsbevolking door de vergrijzing in aantal zal afnemen en dat bovendien het gemiddelde ruimtegebruik per werknemer zal dalen door meer thuis- en telewerken. Ondanks deze ontwikkelingen wordt verwacht dat de behoefte aan kantoorruimte in Amsterdam zal stijgen als gevolg van een uitbreiding van de werkgelegenheid.³

De leegstand wordt zowel in regionaal verband als door het gemeentebestuur bestreden. Dit is neergelegd in *Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040* ('*Snoeien om te kunnen bloeien*') en de *Kantorenstrategie Amsterdam* uit juni 2011. Het college wil de leegstand aanpakken door:

- het aanbod van nieuwbouw te beperken door het planaanbod te verminderen;
- gebruik te maken van de bevoegdheden uit de leegstandsverordening 2011;
- leegstaande kantoren te herontwikkelen of te transformeren.

Herontwikkelen betreft het vervangen en/of vernieuwen van bestaande kantoorruimte op dezelfde locatie. De kantoorbestemming blijft in dit geval behouden en bij een gelijkblijvend vloeroppervlak heeft het geen consequenties voor de totale stedelijke kantorenvoorraad. Bij herontwikkeling is sprake van een kwaliteitsslag: er komt een nieuw of gerenoveerd kantoor op de plek van het oude kantoor. Herontwikkeling kan door zowel sloop/nieuwbouw als (hoogwaardige) renovatie.

¹Leegstand 1.265.000 m² peildatum 2012 (bron: Kantorenmonitor Metropoolregio Amsterdam 2012). In januari 2009 was de leegstand 1.105.000 m² (bron: Kantorenmonitor Metropoolregio Amsterdam 2009).

² Monitor Uitvoeringsstrategie Plabeka. Voortgangsrapportage 2011/2012, juli 2012, p. 32.

³ Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040 ('*Snoeien om te kunnen bloeien*'), 21 mei 2011, p. 55.

Transformatie van kantoren betreft het veranderen van de bestemming van een bestaand kantoor. Bij transformatie vervalt de kantoorfunctie en wordt dus kantoorruimte onttrokken aan de stedelijke kantorenvorraad. Transformatie naar een andere bestemming kan door zowel sloop/nieuwbouw als verbouw van het bestaande pand. Onder transformatie valt ook het slopen van een bestaand kantoor, zonder dat daarvoor een andere bestemming terugkomt (het kavel blijft leeg achter).

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is het (transformatie)beleid van het gemeentebestuur om de kantorenleegstand aan te pakken effectief?

Uit de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen afgeleid:

1. Hoe heeft het gemeentebestuur het leegstandsbeleid vormgegeven?
2. Is het leegstandsbeleid goed vormgegeven?

Aanvullend stellen wij de volgende vragen inzake beleid voor transformatie van kantoren:

3. In hoeverre wordt het transformatiebeleid uitgevoerd?
4. In hoeverre wordt het transformatiebeleid als adequaat ervaren?
5. In hoeverre zijn de doelen in voldoende mate gerealiseerd?

1.3 Onderzoeksaanpak

Afbakening

Het leegstandsbeleid is in gang gezet met de aanstelling van een kantorenloods door het college van B en W (augustus 2006) en het rapport *Minder kantorenplannen* (september 2006). Het gemeentebestuur probeert sinds 2006 de leegstand op verschillende manieren te bestrijden zoals door de beperking van de planvoorraad, het vergroten van de vraag naar kantoorruimte en het verkleinen van de leegstand door sloop of transformatie van kantoren tot andere bestemmingen.⁴ Daarbij heeft de kantorenloods de taak om de interactie te verbeteren bij het transformatieproces van leegstaande kantoorpanden tussen de gemeentelijke diensten en stadsdelen enerzijds en tussen publieke en private sector anderzijds. Sinds 2011 wordt de leegstand ook bestreden met de leegstandsverordening.⁵

In het onderzoek brengen wij het totale leegstandbeleid in kaart en analyseren de kwaliteit. Van een specifiek onderdeel – het transformatiebeleid – onderzoeken wij ook de uitvoering en de effectiviteit.

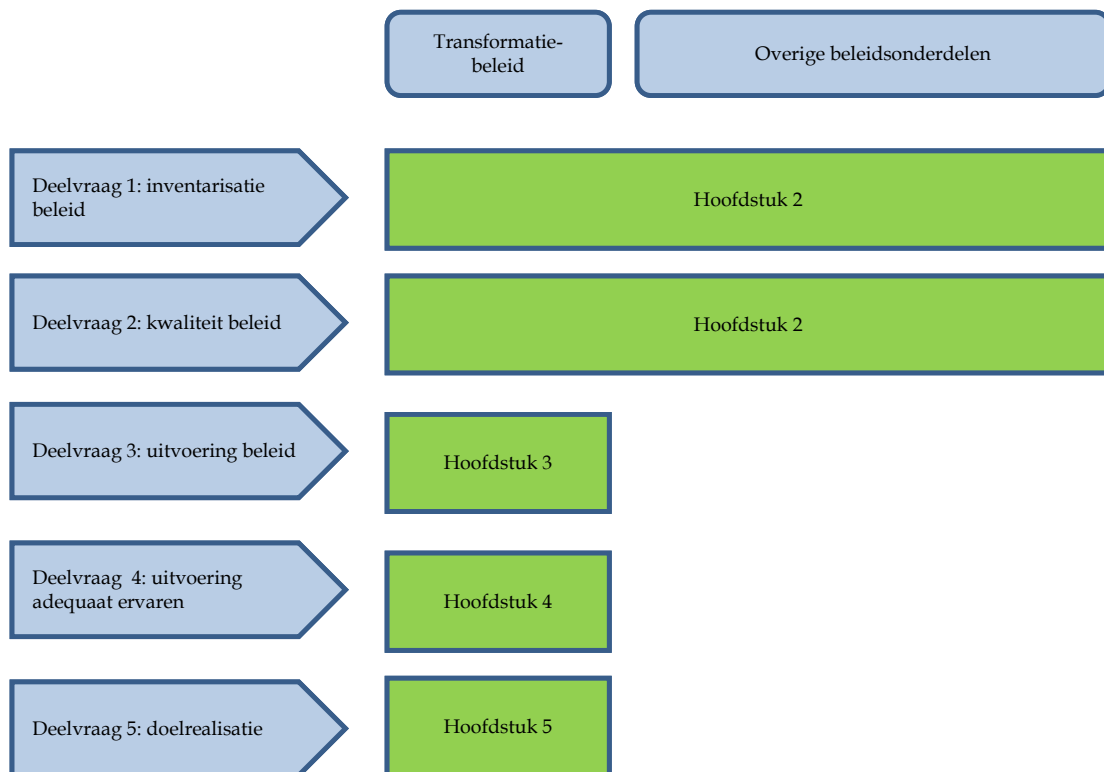
⁴ Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, *Minder kantorenplannen*, 20 september 2006.

⁵ Zie Gemeente Amsterdam, *Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand*, maart 2011.

Van de rest doen we dat niet. De beperking van de planvoorraad is een hoofdzakelijk toekomstgerichte exercitie met overigens mogelijk grote gevolgen, zowel voor het beleid (structuurplan, voorbereiding bestemmingsplannen) als ook voor de gemeentelijke organisatie (bijvoorbeeld de inzet van personeel bij het OGA, DRO en PMB). Op het personeelsaspect gaat de rekenkamer in dit onderzoek niet in. Ook onderzoeken we de uitvoering van de leegstandsverordening niet. De verordening is begin van 2012 van kracht geworden en het is nog te vroeg om de resultaten daarvan te beoordelen. Bovendien heeft het college toegezegd om de effectiviteit van de verordening medio 2013 te evalueren.⁶

Samengevat beantwoorden wij voor het totale beleid de eerste twee deelvragen. De andere deelvragen worden alleen beantwoord voor het transformatiebeleid (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 - Deelvragen en te onderzoeken beleid



Onderzoekswerkzaamheden

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen inventariseerden we de beschikbare beleidsdocumenten. Ook verzamelden we gegevens over de leegstand van kantoren.

⁶ Begroting DWZS 2013, blz. 41.

Voor de beschrijving en de beoordeling van het beleid introduceren wij in hoofdstuk 2 de volgende normen:

- De centrale elementen van het beleid zijn (goed) beschreven.
- Er is voldoende budget beschikbaar
- Er ligt aan het beleid een adequate probleemanalyse ten grondslag
- Het beleid is onderbouwd
- In het beleid is aandacht voor de neveneffecten

Om vast te stellen in hoeverre het (transformatie)beleid is uitgevoerd hebben wij vastgesteld of de instrumenten zijn ingezet. Hiervoor zijn de voortgangsrapportages van de kantorenloods geanalyseerd en is gesproken met de Kantorenloods, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, Dienst Wonen Zorg en Samenleven, projectbureau Zuidooitlob, projectorganisatie Westpoort, Bureau Broedplaatsen, de voorzitter van het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT), medewerkers van de afdeling Stedelijke Vernieuwing van stadsdeel Nieuw-West en de dienst Milieu- en Bouwtoezicht en is aanvullende informatie opgevraagd en geanalyseerd.

Om in kaart te brengen in hoeverre de uitvoering van het transformatiebeleid en de ingezette instrumenten als adequaat worden ervaren door de eigenaren van te transformeren kantoren en de betrokken medewerkers van de gemeente, zijn drie transformaties nader onderzocht. Voor iedere transformatie hebben we interviews gehouden met de eigenaar, de betrokken projectleider van de gemeente en de Kantorenloods. Voor één transformatie is aanvullend gesproken met een medewerker van de dienst Milieu en Bouwtoezicht.

Voor de beoordeling van de doelrealisatie van het beleid zijn wij nagegaan of over het bereiken van de beoogde maatschappelijke effecten, beoogde beleidsdoelen en beoogde prestatiedoelen is gerapporteerd. Tevens hebben wij vastgesteld welke transformaties al tijdens de collegeperiode zijn of waarschijnlijk worden gerealiseerd. Ten slotte hebben we vastgesteld welk deel van de in het jaarverslag 2009 van de kantorenloods genoemde projecten inmiddels wel en niet is getransformeerd.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport ziet er verder als volgt uit. In hoofdstuk 2 staat de analyse van het leegstandsbeleid centraal. We gaan in op de kwaliteit van de opzet van het beleid en op de uitwerking daarvan. In de volgende hoofdstukken komt de uitvoering van het transformatiebeleid aan de orde. In hoofdstuk 3 bespreken we in hoeverre het beleid volgens de opzet is uitgevoerd. In hoofdstuk 4 beschrijven wij in hoeverre eigenaren en gemeente het beleid als adequaat ervaren. Hoofdstuk 5 geeft inzicht in de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd. Tot slot bevat hoofdstuk 6 de conclusies met betrekking tot de centrale vraag van dit onderzoek: *in hoeverre is het (transformatie)beleid van het gemeentebestuur om de kantorenleegstand aan te pakken effectief?*

2 Beleid: opzet

In dit hoofdstuk gaan we in op de twee eerste onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft het gemeentebestuur het leegstandsbeleid vormgegeven?
2. Is het leegstandsbeleid goed vormgegeven?

In de eerste twee paragrafen wordt het begrip beleid afgebakend en aangegeven welke documenten we voor onze bevindingen hebben gebruikt. In een aantal stappen beschrijven en beoordelen wij vervolgens de onderdelen van het leegstandsbeleid. Ten slotte oordelen wij over de onderbouwing, samenhang en neveneffecten van dit beleid.

2.1 Wat is beleid?

In de beleidsliteratuur zijn grofweg drie interpretaties van beleid te vinden: 1) beleid als de *activiteiten* die overheden verkiezen te doen of te laten, 2) beleid als een *proces* waarin keuzen gemaakt en beslissingen genomen worden en tenslotte 3) beleid als *plan* met een reeks handelingen tot het bereiken van een bepaald *doel*.⁷ We volgen in dit onderzoek de laatste interpretatie en sluiten aan bij de omschrijving van Hoogerwerf.⁸

Definitie beleid

Beleid is het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzes.

We concentreren ons in dit onderzoek op vastgesteld beleid, ofwel op beleid dat door het college of de gemeenteraad is bekrachtigd.

Nadere afbakening

Beleid is in onze definitie dus een *plan*, een samenhangend geheel van doelen en middelen. Voor die elementen van een plan worden verschillende termen gebruikt zoals einddoel, prestatiedoel, maatschappelijk effect, outcome-doel, outputdoel, inputdoel, beleidsdoel, instrument, middel, activiteit, inzet. De ene term is niet per definitie handiger dan de andere term. We hebben geprobeerd ruis te vermijden door zuinig te zijn bij het gebruik van termen en aan te sluiten bij de terminologie die bij de gemeente Amsterdam gebruikelijk is.⁹

⁷ Van der Graaf en Hoppe, 2007: 43-46

⁸ Onze definitie is bijna identiek aan de definitie van Hoogerwerf (2008: 19).

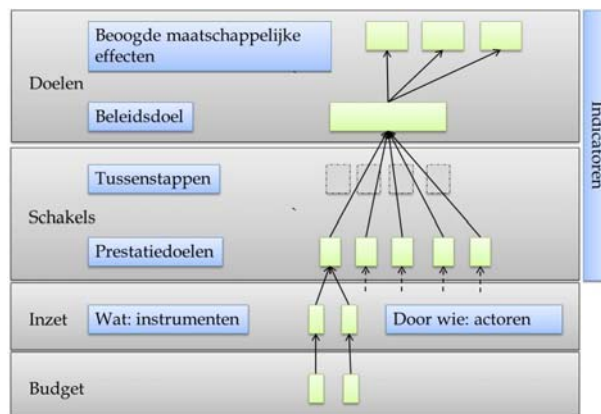
⁹ Het lastige is dat het binnen de gemeente ook niet steeds op dezelfde manier gebeurt en in het leegstandsbeleid niet expliciet gebruik gemaakt wordt van bepaalde termen.

Beleid kan gedetailleerd beschreven zijn, waarbij alle *finale* stappen, dat wil zeggen alle doel-middel relaties, nauwkeurig worden uitgewerkt. Het kan ook globaler. Er moeten wel enkele minimale voorwaarden aan het beleid worden gesteld:¹⁰

- Er moet een *beleidsdoel* zijn. Een beleid wordt getypeerd door het (centrale) beleidsdoel. Bij leegstandsbeleid gaat het bijvoorbeeld om “minder leegstand (van kantoren)”. Een heldere formulering van het beleidsdoel is een belangrijk onderdeel van het beleid.
- De *beoogde maatschappelijke effecten* moeten worden aangegeven. Dat geeft de relevantie van het beleid weer. Het beleidsdoel is vaak niet dat waar het uiteindelijk om gaat. Meestal is realisatie van dat doel vooral belangrijk om in de maatschappij iets (anders) te beïnvloeden.
- De inzet om dat doel te realiseren moet helder beschreven zijn. *Wat moet wie* doen.
- Het beschikbare *budget* voor het beleid moet zijn vastgelegd.

Daarnaast kan het soms nuttig zijn om de redenering helder te maken door de finale schakels te verwoorden die liggen tussen inzet en de doelen. In figuur 2.1 worden de genoemde centrale elementen van een beleid schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 - Centrale elementen van een beleid



De belangrijke elementen van een beleid moeten SMART worden geformuleerd. Daarbij kunnen aparte meetinstrumenten (indicatoren) nuttig zijn. Prestatiedoelen (met de bijbehorende indicatoren) zijn vanuit dit perspectief een belangrijke schakel. Ze geven aan welke concrete output de inzet van instrumenten door actoren moet opleveren. Het transformeren van 200.000 m² kantooroppervlakte tot een andere bestemming is een voorbeeld van een concrete prestatie waar de gemeente zich aan

¹⁰ We sluiten aan bij de simpele gedachte dat minimaal (op een SMART manier) moet worden vastgelegd (1) wat moet worden bereikt, (2) wat daarvoor moet worden gedaan en (3) wat dat zal gaan kosten. Tussengeschakels zijn nuttig als de redenering waarom de instrumenten doelen dichterbij zullen brengen niet vanzelfsprekend is.

zou kunnen commiteren.¹¹ Tot slot is ook een zekere onderbouwing van de finale relaties belangrijk. Met een probleemanalyse moet aannemelijk gemaakt zijn dat het beleidsdoel inderdaad het antwoord is op het centrale probleem dat speelt en dat er enige samenhang is met de beoogde maatschappelijke effecten. Er moet een plausible redenering zijn waarom de instrumenten bijdragen aan het beleidsdoel en samen ook het beleidsdoel naar verwachting realiseren. Een realistische schatting moet waarborgen dat het budget past bij de voorgenomen inzet van instrumenten.

Met de hier gegeven omschrijving en afbakening van het begrip “beleid” zijn een aantal aandachtspunten geïntroduceerd die voor de beschrijving en beoordeling van het leegstandsbeleid in dit hoofdstuk zullen worden gebruikt. In het onderstaande schema worden ze samengevat.

Tabel 2.1 - Aandachtspunten bij de beschrijving en beoordeling van het beleid.

| Norm | toetspunten |
|-----------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| De centrale elementen van het leegstandsbeleid zijn beschreven. | <ul style="list-style-type: none"> - beleidsdoel is helder geformuleerd - de beoogde maatschappelijke effecten, instrumenten, betrokken actoren en het beschikbare budget zijn bekend. |
| De centrale elementen van het leegstandsbeleid zijn <i>goed</i> beschreven. | <ul style="list-style-type: none"> - formuleringen zijn eenduidig (verschillende bronnen spreken elkaar niet tegen) - formuleringen zijn zoveel mogelijk SMART |
| Er is budget gereserveerd | <ul style="list-style-type: none"> - het beschikbare budget is transparant |
| Er ligt aan het beleid een <i>adequate</i> probleemanalyse ten grondslag | <p>Er is in de analyse aandacht voor</p> <ul style="list-style-type: none"> - omvang probleem - ernst van probleem (gevolgen) - de oorzaken (de basis van de beleidstheorie) - de nuloptie (niets doen) - de invalshoek (formulering beleidsdoel) |
| Onderbouwing van het beleid | <ul style="list-style-type: none"> - onderbouwing van keuze voor (1) prestatiedoelen en (2) instrumenten - het overwegen van alternatieve (1) prestatiedoelen en (2) instrumenten |
| Aandacht voor neveneffecten | <ul style="list-style-type: none"> - Belangrijke neveneffecten zijn in kaart gebracht - Er is nagedacht over de wijze waarop ongewenste neveneffecten kunnen worden voorkomen of verminderd. |

¹¹ De vraag bij dit concrete voorbeeld is wel of de afhankelijkheid van anderen om dit doel te realiseren niet zodanig groot is dat het eigenlijk niet goed meer als indicator voor de prestatie van de gemeente zelf kan dienen. We komen daarop in 2.4 nog terug.

2.2 Bronnen van beleid

We concentreren ons in dit onderzoek op beleid dat is geaccordeerd door het college of de gemeenteraad. Een beleidsdocument dat niet politiek-bestuurlijk is bekrachtigd, wordt door ons niet als beleidsstuk beschouwd, maar als een (concreet) uitvoeringsplan om het beleid te realiseren. Hieronder zijn de relevante documenten opgesomd.

Wat zijn de relevante documenten voor het beleid leegstand kantoren?

Besluit instellen kantorenloods (29 augustus 2006)
Minder kantorenplannen (20 september 2006)
Minder kantorenplannen in uitvoering (20 februari 2007)
Werkplan Kantorenloods 2006-2007 (22 februari 2007)
Besluit vervroegde herziening erfpachttijdvakken (16 september 2008)
Actieplan leegstand kantoren (12 oktober 2010)
Werkplan Kantorenloods 2011-2014 (najaar 2010)
Initiatiefvoorstel Mulder en motie Mulder c.s. (26 januari 2011)
Leegstand in Amsterdam (24 maart 2011)
Kantorenstrategie Amsterdam (9 juni 2011)
Leegstandsverordening 2011 (1 juli 2011)
Strategiebesluit Amstel III (5 september 2011)
Strategie en regie op transformatie (1 november 2011)
Experimentenregeling erfpacht en transformatie (1 november 2011)
Gebiedsstrategie Sloterdijk Bereikbaar (27 november 2012)

De ideeën uit de rapporten *Minder kantorenplannen (in uitvoering)* zijn later verder uitgewerkt, gepreciseerd en geactualiseerd in naar onze mening de twee belangrijkste beleidsdocumenten: 1. de nota Kantorenstrategie en 2. de notitie Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand. Een tamelijk afwijkend document is de motie Mulder c.s. (in combinatie met het initiatiefvoorstel Mulder) van 26 januari 2011. De gemeenteraad nam hierbij een aantal besluiten om transformatie van kantoren gemakkelijker te maken en formuleerde daarnaast een groot aantal verzoeken aan het college met dezelfde strekking.¹² Al met al werden er ongeveer 20 grotere en kleinere onderwerpen aan de orde gesteld. Het ging om zaken als de postzegelplannen, de normen voor geluid en milieu, de toetsing van plannen aan bestaande bouw, de berekening van de erfpacht bij 'optoppen' en de welstandseisen. Hoewel de motie niet als een uitgewerkt beleidsdocument kan worden opgevat, heeft ze een basis gelegd, die daarna in een aantal notities en in de nota Kantorenstrategie is uitgewerkt.

¹² In een brief van 15 november 2011 heeft het college de gemeenteraad geïnformeerd over de stand van zaken aangaande de besluiten en verzoeken uit de motie.

Andere beleidsdocumenten kunnen gezien worden als uitwerkingen van onderdelen van het beleid. Dit geldt voor de actie- en werkplannen ('uitvoering geven aan de transformatie'), de leegstandsverordening en voor de erfpachtregelingen ('wegnemen van belemmeringen voor herontwikkeling' en 'betere facilitering van transformaties'). Bij het gebiedsgerichte beleid is de omschakeling van mono- naar multifunctionele gebieden het centrale doel. Daarbij neemt de transformatie van kantoren wel een belangrijke plaats in.

2.3 Doelen

In 2006 en 2007 was het streven om het te ruime planaanbod van kantoorruimte in Amsterdam in te perken, zodat het beter zou aansluiten bij de te verwachten vraag, met als doel om bij te dragen aan het herstellen van het evenwicht tussen vraag en

Beleidsdoel

Vermindering van de leegstand van kantoren

aanbod op de kantorenmarkt. In de collegeperiode is het centrale doel van het leegstandsbeleid van college en raad verlegd naar het verminderen van de leegstand. Dit blijkt uit diverse passages

in de verschillende nota's. In de nota Kantorenstrategie wordt het omschreven als het oplossen van de overmaat aan leegstand en die terugbrengen tot een acceptabel niveau. Dit beleidsdoel wordt niet overal op dezelfde manier verwoord. Zo wordt in de nota op diverse plaatsen gesproken over 'het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod voor de kantorenmarkt', maar we gaan er vanuit dat hiermee hetzelfde wordt bedoeld. In de nota Kantorenstrategie wordt ook nog een ruimer beleidsuitgangspunt genoemd. In de nota staat ook het doel 'een continue toekomstbestendige kantorenvorraad, die voldoende ruimte biedt aan de uiteenlopende vraag van huidige en potentiële kantoorondernemingen'.¹³ Dit doel is echter in andere beleidsdocumenten niet op deze wijze opgenomen.

Beleidsdoelindicatoren

Wat een 'acceptabel' niveau van leegstand is, wordt in de nota Kantorenstrategie niet direct gedefinieerd. In de Kantorenstrategie wordt als belangrijkste resultaat genoemd dat de *courante* leegstand in 2020 is gedaald tot het niveau van een normale frictie-leegstand van ongeveer 5%. De *incourante* leegstand van ongeveer 700.000 m² (in 2011) moet door transformatie en sloop in 2020 substantieel zijn teruggebracht. In de nota Kantorenstrategie wordt het verschil tussen courant en incourant niet scherp om-

Beoogde maatschappelijk effecten

Aantrekkelijk vestigingsklimaat

Leefbare locaties

Benutting van lege ruimte door ruimtezoekers

schreven. Het enige dat daar over gezegd wordt ¹⁴ is dat veel van de leegstand incourant is en ook door herontwikkeling niet bruikbaar is te maken.

¹³ Nota Kantorenstrategie, blz. 4.

¹⁴ Op blz. 16.

De beoogde maatschappelijke effecten van het beleid zijn aangegeven in de twee belangrijkste beleidsnota's: de *notitie Leegstand in Amsterdam* en de *nota Kantorenstrategie Amsterdam*. In de nota Kantorenstrategie wordt als maatschappelijk effect genoemd 'een aantrekkelijk vestigingsklimaat te bieden aan huidige en toekomstige gebruikers'.¹⁵ In de notitie Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand (hierna: notitie Leegstand) wordt indirect hetzelfde beoogde effect genoemd. In deze notitie staat dat leegstand van kantoren 'negatieve gevolgen heeft voor het vestigingsklimaat, wat weer nadelig is voor de concurrentiepositie van Amsterdam'. Daarnaast worden andere negatieve gevolgen van leegstand genoemd. De notitie stelt dat leegstand de leefbaarheid van locaties aantast en leegstand moeilijk valt te rijmen met de grote ruimtebehoefte van allerlei functies en doelgroepen in de stad'.¹⁶ Het ligt voor de hand dat volgens deze nota het beoogde effect van het leegstandsbeleid is om deze effecten te veranderen of te keren. De effecten 'leefbare locaties' en 'benutting van lege ruimte door ruimtezoekers' ontbreken in de nota Kantorenstrategie. Benutting van lege ruimte door ruimtezoekers als beoogd effect sluit wel aan bij het initiatiefvoorstel van het raadslid Mulder, waarin tijdelijk gebruik van leegstaande kantoren een centraal element is.

Conclusies

De centrale doelstelling van het beleid is helder: terugdringen van de leegstand van kantoren. Daarbij zijn wel enkele streefcijfers genoemd. Daarmee wordt de doelstelling echter niet meetbaar. Uiteindelijk gaat het toch om termen zoals het *substantieel terugbrengen van de incurante leegstand*. Er is in de verschillende beleidsdocumenten aandacht voor de beoogde maatschappelijke effecten, zodat het beleid wel van enig perspectief wordt voorzien. Het vestigingsklimaat moet aantrekkelijk blijven en de locaties met veel kantoren leefbaar. Daarnaast moeten bij de bestrijding van leegstand ruimtevragers worden bediend.

2.4 Schakels

Het omzetten van monofunctionele kantoorgebieden in multifunctionele gebieden lijkt een belangrijk aandachtspunt binnen het leegstandbeleid. In de documenten over Amstel III en stationsgebied Sloterdijk wordt hier veel aandacht aan besteed. Dat sluit duidelijk aan bij de maatschappelijke effecten 'leefbare locaties' en 'een aantrekkelijk vestigingsklimaat' en kan bepaalde keuzes impliceren voor prioriteiten bij de aanpak

Prestatiedoelen

Stimuleren en faciliteren van tijdelijk gebruik
Herontwikkeling van kantoren op courante locaties
Stimuleren en faciliteren van (a) sloop of (b) transformatie van in onbruik geraakte kantoren
Reductie en temporisering van de planvoorraad

van leegstand. Maar wat gaat de gemeente concreet doen om het centrale beleidsdoel te bereiken? De nota's bieden verschillende invalshoeken om die vraag te beantwoorden.

¹⁵ Nota Kantorenstrategie, blz. 14-15.

¹⁶ Notitie Leegstand in Amsterdam, blz. 8.

Het accent in de notitie Leegstand ligt op het stimuleren en faciliteren van tijdelijk gebruik.¹⁷ De nota Kantorenstrategie besteedt daar summier aandacht aan, maar volgt verschillende sporen om tot meer structurele oplossingen te komen. Daarbij worden als prestatiedoelen genoemd de herontwikkeling van kantoren op courante locaties, de transformatie of sloop van in onbruik geraakte kantoren en de reductie en temporerisatie van de planvoorraad voor nieuwbouw.¹⁸

Prestatie-indicatoren

In de notitie Leegstand staat dat men streeft naar een bezettingsgraad van 50% van de leegstaande panden door middel van tijdelijk gebruik.¹⁹ Deze bezettingsgraad is alleen van toepassing op panden die onder de Leegstandsverordening vallen.²⁰ In de notitie Leegstand worden geen concrete streefcijfers genoemd voor *wanneer hoeveel* m² kantoorruimte tijdelijk in gebruik moet zijn. Wel heeft de gemeenteraad aangegeven een bezetting van tenminste 50% wenselijk te achten. Dit percentage is echter niet afdwingbaar door de gemeente. Voor de herontwikkeling van kantoren en de sloop van in onbruik geraakte kantoren worden ook geen concrete streefcijfers genoemd. Er worden wel streefcijfers genoemd voor de transformatie en de vermindering van het planaanbod.

Voor de transformatie van leegstaande kantoren zijn prestatie-indicatoren in de begroting opgenomen. In de begroting 2009 is het streefcijfer tot en met 2010 350.000 m² kantooroppervlak.²¹ In de begroting 2010 is dit verhoogd tot 400.000 m² in de periode tot en met 2011.²² Een jaar later, in de begroting 2011, is de ambitie verlaagd. Het streven is dan om in de hele bestuursperiode 2010-2014 200.000 m² kantooroppervlakte te transformeren naar nieuwe functies. In de begrotingen van 2012 en 2013 wordt deze ambitie herhaald. Ze is ook te vinden in het Werkplan van de Kantorenloods 2011-2014. Daarnaast kan ook de concrete lijst van getransformeerde en te transformeren kantoren die de Kantorenloods in zijn jaarverslag 2009 heeft opgenomen²³ gezien worden als indicator. Daarbij staat overigens niet vermeld binnen welke periode deze opgave moet zijn gerealiseerd.

¹⁷ Volgens de notitie Leegstand 'wordt de aanpak van de leegstand van niet-woonruimte langs twee lijnen gerealiseerd' Notitie Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand, blz. 8. De tweede lijn is het instellen van een leegstandsverordening niet-woonruimte. Dat laatste is echter niet zozeer een andere gedachtegang maar een instrument om de eerste lijn (tijdelijk gebruik) te stimuleren en te faciliteren.

¹⁸ Nota Kantorenstrategie blz. 15.

¹⁹ Daarbij streeft men naar 1 gebruiker per 100 m² voor wonen en 1 gebruiker per 50m² voor andere functies.

²⁰ De leegstandsverordening is overigens van toepassing op een beperkt gebied: Amstel III, Teleport en op panden groter dan 10.000 m², ontruimde gebouwen of delen daarvan, niet zijnde woonruimte, die zonder recht of titel in gebruik waren genomen.

²¹ Begroting Amsterdam 2009, blz. 31.

²² Begroting Amsterdam 2010, blz. 294.

²³ Jaarverslag Kantorenloods 2009, 25 augustus 2010, blz. 13-15.

Het is de vraag of een transformatie van 200.000 m² in 2014 een goede indicator is voor 'een acceptabel niveau' van leegstand. In het laatste advies van de commissie Plabeka wordt er vanuit gegaan dat er alleen bij een onttrekking (door transformatie of sloop) van meer dan 1 miljoen m² kantooroppervlakte *per jaar* in de Metropool Regio Amsterdam een duurzaam proces wordt ingezet naar een meer in balans zijnde verhouding tussen vraag en aanbod.²⁴ De regionale bestuurders hebben dit aspect van het advies niet overgenomen, omdat dit gezien de totale leegstand in de regio van 2,2 miljoen m² en het feit dat de overheid geen volledige zeggenschap over de leegstand heeft als een onmogelijke opgave werd ervaren. De regionale bestuurders hebben wel afspraken gemaakt om in een periode van 10 jaar tijd (tot 2020) 1,5 miljoen m² kantoorruimte uit de markt te nemen door transformatie, sloop en/of herontwikkeling.²⁵ Amsterdam wordt geacht hiervan minimaal 637.000 m² voor haar rekening te nemen.²⁶ De streefwaarde van het college ligt daarmee onder de lange termijnopgave.

Ook in de documenten voor Amstel III en stationsgebied Sloterdijk worden concrete streefwaarden genoemd voor de vermindering van de kantooroppervlakte in deze gebieden. In Sloterdijk betreft het 'ongeveer de helft van het leegstaande bruto vloeroppervlakte van 99.000 m² tot aan 2023'²⁷ en in Amstel III gaat het om een afname van 35.000 m² kantooroppervlakte tot aan 2021.

In de nota Kantorenstrategie wordt ingegaan op de concrete vermindering van het planaanbod van de gemeente. Voor de periode tot 2040 bedroeg het planaanbod begin 2010 ruim 2 miljoen m². Dit dient met meer dan 900.000 m² af te nemen tot maximaal 1.041.800 m². De gemeente onderzoekt of een verdere reductie van 400.000 m² nodig is om herstel van de kantorenmarkt te bevorderen. Er mag in ieder geval tot 2014 niet meer dan 40.000 m² kantooroppervlakte per jaar daadwerkelijk worden uitgegeven.

Conclusies

De centrale elementen van het beleid (doelstelling, maatschappelijke beoogde effecten) zijn genoemd, maar de redenering van het beleid is niet uitgewerkt. De stappen tussen doel en instrumenten beperken zich tot een aantal denkrichtingen. Er zijn wel drie concrete prestatiedoelen geformuleerd, die het beleid handen en voeten geven. Twee prestatiedoelen (transformatie en vermindering van het planaanbod) zijn concreet geformuleerd en voorzien van indicatoren. De doelstelling 'Herontwikkeling van kantoren op courante locaties' is niet verder uitgewerkt.

²⁴ Adviescommissie Plabeka, Herstel begint bij de juiste diagnose en kennis van de vraag, 15 augustus 2012. De commissie houdt bij de inschatting van de ontwikkelingen een slag om de arm (spreekt over 'koffiedik kijken'), maar gaat er wel vanuit dat de stijging van de leegstand zal toenemen, tenzij er drastisch kantoorruimte aan de bestaande voorraad wordt onttrokken.

²⁵ Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040, p. 74.

²⁶ Uitvoeringsstrategie Plabeka 2010-2040, p.19. De 637.000 m² is het minimum omdat er additioneel nog 400.000 m² moet worden getransformeerd.

²⁷ In de gebiedsstrategie *Sloterdijk Bereikbaar* (vastgesteld door het college op 27 november 2012) p. 47 staat 61.000 m² vermeld. In de reactie op ons concept onderzoeksrapport heeft de directeur OGA aangegeven dat dit 99.000 m² moet zijn.

2.5 Welke inzet: de instrumenten

Voor het uitvoeren van het beleid zet het gemeentebestuur een breed palet aan instrumenten in.

Instrumenten in de nota Kantorenstrategie

In de nota Kantorenstrategie worden juridisch-planologische, financiële en organisatorische instrumenten onderscheiden om transformaties tot stand te brengen. De nota gaat ook in op de vermindering van het planaanbod, de koppeling van het opruimen van oude kantoren aan het toevoegen van nieuwe kantoren en het voorkomen van realisatie van kantoren op bedrijventerreinen. De filosofie van de nota is dat de verschillende maatregelen niet los van elkaar te zien zijn, maar één samenwerkend geheel vormen.²⁸

In de nota worden de volgende juridisch-planologische maatregelen als belangrijk gezien:

- flexibilisering van bestemmingsplannen: meer globale bestemmingen en de opname in bestemmingsplannen van de mogelijkheid tot afwijkingen;
- een flexibeler interpretatie van het Bouwbesluit: bij een transformatieproject toetsen aan de regels voor bestaande bouw en niet aan die voor nieuwbouw;
- het opstellen van een Leegstandsverordening: meldingsplicht voor kantoren die langer dan 6 maanden leegstaan met als sanctie een bestuurlijke boete of als ultiem middel een verplichtende voordracht voor gebruik;
- de vervroegde herziening van erfpachttijdvakken: de mogelijkheid om een nieuw canon tijdvak van 50 jaar aan te gaan als het oude nog niet verlopen is in combinatie met restitutie van de afkoopsom en een nieuwe canon die is gebaseerd op de grondwaarde van de nieuwe bestemming;
- minder ruimte geven aan nieuwbouw ten gunste van transformatie, onder andere door vermindering van het planaanbod.

De financiële maatregelen om de transformatie tot stand te brengen hebben te maken met de erfpacht en grondexploitaties. Bij een transformatieproject moet de grondwaarde gebaseerd gaan worden op een reëlere bepaling van de residuele grondwaarde. Het grondexploitatie-model van de gemeente is niet geschikt voor transformatieprojecten en moet daarop meer worden toegesneden. Concrete organisatorische maatregelen die worden genoemd zijn de leegstandsgesprekken met de belangrijkste marktpartijen, het bieden van ruilmogelijkheden voor parkeernormen en het vergroten van het inzicht in en het monitoren van ontwikkelingen. Ook het inzetten van de kantorenloods zelf en een gemeentebreed transformatieteam (GTT) zijn te beschouwen als organisatorische maatregelen. Het doel van het GTT is om drempels in het huidige gemeentelijke grond- en erfpachtbeleid weg te nemen.

²⁸ Nota Kantorenstrategie Amsterdam, blz. 27.

Naast maatregelen voor de transformatie zijn er in de nota Kantorenstrategie ook maatregelen te vinden om de uitgifte van grond voor nieuwe kantooroppervlakte te beperken. Concreet gaat het dan om vermindering van het planaanbod, beperking van de jaarlijkse uitgifte voor nieuwe kantooroppervlakte tot een maximum en hantering van een uitgifteprotocol, waarbij aangetoond moet zijn dat er geen vestigingsmogelijkheden zijn in de bestaande voorraad. Om de uitbreiding van kantooroppervlakte op bedrijfsterreinen tegen te gaan voert het gemeentebestuur nieuwe rekenregels in voor kantoorruimten in vastgoedobjecten op bedrijfsterreinen, schaft het de stimuleringsmaatregel voor intensivering van het grondgebruik en de uitzonderingspositie voor creatieve ondernemingen af en voert het de erfpachtcontroles op de bestemmingen op bedrijventerreinen op.

Om de verhouding tussen transformatie, sloop en nieuwbouw in kaart te brengen zal er jaarlijks een kantorenbalans worden opgesteld. Verder worden er enige verkeningen gedaan naar mogelijke koppelingen tussen nieuwbouw en de aanpak van de verouderde voorraad, zoals verhandelbare ontwikkelrechten, een verhandelbare transformatiebijdrage, een verwijderingsbijdrage, een kwaliteitsfonds en de mogelijkheden van ruilverkaveling.

Instrumenten in de notitie Leegstand

De notitie Leegstand richt zich vooral op het direct tegengaan van leegstand. Aan het bevorderen van transformatie en het verminderen van het planaanbod wordt nauwelijks aandacht besteed. In de notitie worden instrumenten genoemd zoals het stimuleren en faciliteren van sociaal en cultureel leegstandsbeheer en het instellen van een leegstandsverordening. Op het laatste instrument, de leegstandsverordening, is hiervoor al ingegaan. Hieronder gaan we nog in op de rol van het Accommodatieteam.

Instrumenten in andere documenten

De andere beleidsdocumenten zijn meer actie- en werkplannen, waarin wordt beschreven hoe bepaalde instrumenten concreet worden ingezet. In het *Actieplan aanpak leegstaande kantoren*²⁹ wordt ingegaan op:

- deelname aan landelijke initiatieven, zoals de Pilot Oud voor nieuw en de Pilot onorthodoxe maatregelen;
- het leegstandsgesprek van de wethouder met de 10 kantooreigenaren met de meeste leegstand;
- de inzet van een Gemeentebreed Transformatieteam en
- de organisatie van een open kantorendag.

²⁹ Dit actieplan is een onderdeel van het Werkplan Kantorenloods 2011-2014.

In het Werkplan Kantorenloods 2011-2014 wordt gedetailleerder ingegaan op de werkzaamheden van de Kantorenloods. Hij heeft een belangrijke taak als kennis-makelaar tussen alle spelers op de vastgoedmarkt. Dat betekent dat hij inzicht moet geven in de voetangels en klemmen op het terrein van ruimtelijke ordening (bestemmingsplan en -procedures), erfpacht, fiscale aspecten, brandweervoorschriften en bouw- en milieuregelgeving. Waar nodig en mogelijk wordt de Kantorenloods ook geacht passende condities te scheppen om problemen op de genoemde terreinen op te lossen.

In juni 2012 kwam het landelijke Convenant Aanpak Leegstand Kantoren tot stand, dat is ondertekend door het Ministerie van Infrastructuur, de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en marktpartijen. Onderdeel van het convenant is het realiseren van regionale sloopfondsen. In juli 2012 gaf de verantwoordelijk wethouder aan dat Amsterdam ermee wil beginnen zodra het wettelijk kan. Ook gaf hij aan dat Amsterdam €50 per m² aan het sloopfonds wil bijdragen.³⁰

Conclusies

Er is een veelheid aan instrumenten, waarbij het niet steeds even helder is wat het moet gaan inhouden. Alleen al het grote aantal instrumenten maakt duidelijk dat het beleidsvormingsproces een zoektocht is naar een effectieve aanpak. Sommige instrumenten krijgen pas bij de daadwerkelijke inzet een betekenis.

2.6 Wie: de actoren

Diverse onderdelen van de gemeente zijn bij de aanpak van de leegstand van kantoren betrokken. Te onderscheiden zijn:

- de Kantorenloods
- het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT)
- het Accommodatieteam Amsterdam (ATA)
- de projectorganisaties van de Zuidoostlob en Westpoort
- diensten: OGA, DMB, DWZS en DBGA
- stadsdelen.

De betrokkenheid van de organisatieonderdelen, met uitzondering van de kantorenloods en het ontwikkelingsbedrijf, was er al voordat de richtinggevende beleidsdocumenten er waren en lijkt min of meer onafhankelijk van het proces van beleidsvorming te zijn ontstaan. Er is ook geen beleidsdocument waarin de inzet van de alle verschillende onderdelen van de organisatie op het gebied van leegstand van kantoren wordt beschreven en de onderlinge relatie uiteen wordt gezet. Een samenhangende onderbouwing van de organisatorische aanpak ontbreekt met andere woorden. Wel zijn er doelen, taken en bevoegdheden beschreven van de afzonderlijke onderdelen van de organisatie en het college heeft ook – in reactie op een motie van de gemeente-

³⁰ Financiële Dagblad 3 juli 2012.

raad – de taken van de diverse loodsen en regisseurs beschreven waarvan er aan aantal samen het Accommodatieteam Amsterdam vormen.³¹

Kantorenloods

Op 29 augustus 2006 heeft het college besloten tot de instelling van een *kantorenloods*. Volgens dit besluit is het zijn taak ‘de transformatie van leegstaande kantoren van gemeentewege te helpen versnellen’. Volgens het eerste werkplan van de Kantorenloods uit 2007 bestaat zijn werkterrein ‘uit het scheppen van de juiste gemeentelijke condities voor transformatie. Deze condities liggen op het vlak van bestemmingsplan, financiën, vooral in relatie tot de erfpachtsituatie, en milieuregelgeving. Verder gaat het om de inpasbaarheid van de functiewijziging op gebouwniveau als het gaat om bouwbesluit, brandweervoorschriften en op gebiedsniveau als het gaat om ontsluiting, openbare ruimte, voorzieningen.’ In het laatste werkplan van de Kantorenloods (2010) is zijn taak ruimer omschreven als het bij elkaar brengen van de relevante partijen om samen het leegstandsprobleem aan te pakken *en* het inzicht geven in en waarnodig scheppen van passende gemeentelijke condities.³² De Kantorenloods beschikt over één medewerker en een eigen budget.

Gemeentebreed Transformatieteam

Het *Gemeentebreed Transformatieteam* (GTT) is in januari 2011 ingesteld. Het GTT heeft als taak om signalen op te pikken van marktpartijen die aanlopen tegen belemmerende regelgeving bij transformatie. Daarbij zoekt het GTT naar eigen zeggen de grenzen van wet- en regelgeving op om transformatiebelemmeringen creatief op te lossen en stelt desgewenst nieuw beleid voor aan het bestuur. Ten slotte staat het GTT de Kantorenloods bij.³³ Het GTT bestaat uit ambtenaren van het Ontwikkelingsbedrijf (OGA), Dienst Milieu- en Bouwtoezicht (DMB), Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) en Dienst Wonen, Zorg en Samenleving (DWZS). Het staat onder voorzitterschap van een ambtenaar vanuit het OGA, die de beschikking heeft over een eigen budget.

Accommodatieteam Amsterdam

Het *Accommodatieteam Amsterdam* (ATA) is al in 2008 tot stand gebracht. Het is een gemeenschappelijk samenwerkingsverband van een aantal medewerkers van de gemeente, die werken aan een betere matching tussen vraag en aanbod van ruimte in de stad (zie tabel 2.2).

³¹ Nadere uitwerking taken, bevoegdheden, kosten en samenhang loods- en regisseursfuncties. Bijlage bij de bestuurlijke reactie op de motie d.d. 22 maart 2011.

³² Werkplan Kantorenloods 2011-2014, blz. 20.

³³ Gemeente Amsterdam, bouwbrief, nummer 2012-119, maart 2012, p.1.

Tabel 2.2 - Taken deelnemers ATA (m.u.v. de kantorenloods)³⁴

| Deelnemer | Taak |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bedrijvenloods | Loodst Nederlandse ondernemingen die zich in de regio Amsterdam willen vestigen, binnen Amsterdam willen verhuizen of willen uitbreiden, door het vestigingsproces. |
| Hotelloods | Werkt aan de ambitie om tot 2015 9.000 nieuwe hotelkamers te realiseren. |
| Stadsloods | Helpt organisaties en ondernemingen met bijzondere huisvestingseisen bij het vinden van de juiste plek. Adviseert ook over passende functies voor (tijdelijk) leegstaande gebouwen of terreinen en faciliteert bij de programmatische invulling van strategische locaties. |
| Programmamanager studenten- en jongerenhuisvesting | Jaagt de productie aan, brengt partijen bij elkaar en vervult een adviserende, ondersteunende en coördinerende rol bij het realiseren van 9.000 studenteneenheden en 2.500 woonplekken voor jongeren in deze collegeperiode. |
| Hoofd Bureau Broedplaatsen | Realiseert nieuwe betaalbare woon- en werkruimte voor kunstenaars, creatieve en culturele ondernemers of ambachtlieden. |

Het gaat om de bedrijvenloods, de hotelloods, de kantorenloods, de stadsloods, de programmamanager studenten- en jongerenhuisvesting en het hoofd van Bureau Broedplaatsen. De laatste is voorzitter. Het ATA bespreekt de ruimtevragen en nieuwe ontwikkelingen in het ruimteaanbod. Hierdoor ontstaat meer zicht op wie van de deelnemers met welke ruimtezoeker in contact staat en wie zich heeft ontfemd over beschikbare ruimte. Het ATA heeft geen bevoegdheden en beslist niets. Tot en met 2010 beschikte ATA over een klein budget.³⁵

Alle deelnemers van het ATA, behalve de kantorenloods, werken vanuit de vraagkant ('ruimtezoekers') en niet vanuit het aanbod. Vermindering van leegstand van kantoren behoort niet tot hun takenpakket. Wel kunnen ze ideeën aandragen omdat ze een overzicht hebben en in contact staan met ruimtezoekers in de stad. Voor de vermindering van de leegstand van kantoren is het contact tussen de kantorenloods enerzijds en de hotelloods en de bedrijvenloods anderzijds het meest relevant.

De aanpak van Bureau Broedplaatsen dient als voorbeeld en houdt in dat grote gebouwen geschikt worden gemaakt voor kleine ruimtevragers met een cultureel of creatief concept. Bureau Broedplaatsen brengt vraag en aanbod bij elkaar en ondersteunt initiatieven om de procesbegeleiding, financiering en organisatie van de grond te krijgen. ³⁶De strategie en aanpak worden ook voor andere doelgroepen bruikbaar geacht.

³⁴ Bron: Nadere uitwerking taken, bevoegdheden, kosten en samenhang loods- en regisseursfuncties. Bijlage bij de bestuurlijke reactie op de motie d.d. 22 maart 2011

³⁵ Bron: Interne memo voorzitter ATA aan Directie Ontwikkelingsstrategie, 1 december 2010.

³⁶ De notitie Leegstand in Amsterdam, blz. 10

Projectorganisaties

Het *projectbureau Zuidoostlob en de projectorganisatie Westpoort* zijn oorspronkelijk ingesteld om de uitgifte van terreinen in deze gebieden tot stand te brengen. Hun hoofdtaak lag dus niet bij de transformatie van kantoren, maar dat is in de loop der tijd wel een belangrijke neventaak geworden. Voor de Zuidoostlob is het Strategiebesluit Amstel III uit september 2011 daarbij richtinggevend. Kernpunt van dit besluit is de gebiedstransformatie van een monofunctioneel werkgebied naar Multifunctioneel woon/werkgebied. In dit kader werkt het projectbureau aan de vernieuwing van de bestemmingsplannen. De bedoeling is dat allerlei soorten initiatieven die bijdragen aan de transformatie van het gebied ook lopen via het projectbureau. Bespreking van dergelijke initiatieven vindt plaats in een zogenaamd *Initiatieventeam*, waarin ambtenaren van de diverse diensten zitting hebben.

Ook bij de *projectorganisatie Westpoort* was oorspronkelijk de hoofdtaak de uitgifte van gronden. Sinds 2011 is het beheer van het gebied belangrijker geworden. Voor Westpoort heeft het college in november 2012 twee gebiedsstrategieën goedgekeurd, één voor het bedrijvengebied en één voor het kantoreng gebied. Daarnaast zijn er ook vijf bestemmingsplannen ter visie gelegd. De essentie van de gebiedsstrategie voor het kantoreng gebied is dat er zo snel mogelijk een meer multifunctioneel gebied moet ontstaan met meer voorzieningen, meer onderwijs en wonen. Daarnaast bepaalt de gebiedsstrategie dat er geen kantoren meer bijgebouwd worden, ondanks dat er bouwrijpe kavels zijn. Ook de projectorganisatie Westpoort behandelt initiatieven tot transformatie. Dit gebeurt in het *Diversificatieteam*, dat net als het Initiatieventeam van het projectbureau Zuidoostlob, is samengesteld uit ambtenaren van diverse diensten.

Diensten

Diensten participeren in allerlei teams, waaronder het Gemeentebreed transformatieteam. Het Ontwikkelingsbedrijf (OGA), de Dienst Belastingen en Gemeentelijke Administraties (DBGGA) de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) en de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht (DMB)³⁷ zijn echter ook bij de bestrijding van leegstand van kantoren betrokken op grond van hun 'gewone' takenpakket. De Dienst Wonen, Zorg en Samenleving (DWZS) heeft sinds de invoering van de Leegstandsverordening op 1 juli 2011 een extra taak. DWZS dient toe te zien op de volledigheid van de leegstandsmelding, DWZS kan een leegstandsbeschikking opleggen en DWZS kan een verplichtende voordracht aan eigenaren van een kantoorpand geven als het kantoorpand langer dan 12 maanden leegstaat. Als de eigenaar niet met een gebruiker komt, kan een dwangsom worden opgelegd.

³⁷ De DMB is per 1 januari 2013 overgegaan in een Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, die een deel van de vergunningverlening van centrale stad en stadsdelen zal overnemen. Een deel van de bevoegdheden voor grootstedelijke projecten wordt dan overgedragen aan de stadsdelen.

Stadsdelen

De stadsdelen stellen voor alle niet-grootstedelijke gebieden de bestemmingsplannen vast en geven de omgevingsvergunningen af. De meeste stadsdelen hebben zelf geen leegstandsbeleid voor kantoren vastgesteld. Wel nemen verschillende stadsdelen eigen initiatieven. Zo wil Centrum de mogelijkheden onderzoeken om leegstaande kantoren beschikbaar te krijgen voor ouderenhuisvesting.³⁸ Zuidoost voert in aanvulling op het grootstedelijke beleid gesprekken met eigenaren van leegstaande kantoorpanden en onderzoekt welke wijzigingen in het bestemmingsplan en erfpacht mogelijk zijn om te transformeren. Nieuw-West heeft geen beleidsnota opgesteld, maar heeft een apart loket - de initiatievenbox - geopend. Het team achter de initiatievenbox zorgt binnen 6 weken voor een antwoord op het initiatief. Ook heeft het stadsdeel een kansenkaart gemaakt waarmee het stadsdeel investeerders en ontwikkelaars wil faciliteren en actief benaderen. Dit stadsdeel probeert ook alternatieven aan te dragen voor kantoren die willen uitbreiden en zegt in dat verband veel zaken te doen met de Schiphol Area Development Company (SADC).³⁹

Conclusies

Er zijn veel verschillende actoren bij het beleid betrokken in verschillende mate van intensiteit. Dat maakt het niet helemaal duidelijk wie uiteindelijk ambtelijk (eind) verantwoordelijk is voor het realiseren van de prestatiedoelen. Daarnaast hebben diensten en organisatieonderdelen die participeren in het leegstandsbeleid ook vanuit een andere bestuurlijke opdracht een taak. Dat kan leiden tot botsingen op ambtelijk niveau.

2.7 Het budget

In het programmakkoord 2010-2014 *Kiezen voor de stad* is aangegeven dat tijdens de collegeperiode € 2 miljoen zal worden geïnvesteerd om de kantorenmarkt zo goed mogelijk te transformeren.⁴⁰ Met dit aanvullend budget wil het college extra investeren in gronden en kantoren waardoor deze worden omgezet naar een nieuwe bestemming, met als doel een gebied een impuls te geven. Dit budget komt bovenop de inspanningen die al voor deze collegeperiode waren ingezet, waaronder die van de Kantorenloods.

In 2012 is het budget van € 2 miljoen met terugwerkende kracht uitgebreid naar € 5 miljoen voor de collegeperiode. Dit budget is gereserveerd in de transformatiereserve binnen het vereveningsfonds en gefinancierd met middelen uit het Amsterdams Investeringsfonds (AIF). Daarbij is besloten dat de proceskosten voor (gebied) transformatie in 2012 niet meer ten laste komen van het vereveningsfonds maar van dit transformatiebudget. Dit geldt eveneens voor het budget van de Kantorenloods dat vanaf 2013 ten laste van dit budget wordt gebracht. De prognose is dat het transformatiebudget per 1 januari 2015 op is, tenzij er opbrengsten uit transformatie exploitaties

³⁸ Stadsdeel Centrum, Jaarplan Woonservicewijken 2012-2013.

³⁹ Verslag gesprek rekenkamer met projectmanagement bij stadsdeel Nieuw-West.

⁴⁰ Programmakkoord Amsterdam 2010-2014, p.2.

(TREX) zijn die niet direct voor het project worden gebruikt.⁴¹ Tot op heden zijn deze opbrengsten in het projectgebied besteed.

Door het instellen van een transformatiereserve van € 5 miljoen is inzichtelijker geworden wat de gemeente Amsterdam besteedt aan transformatie van leegstaande kantoren of gebieden waarin deze kantoren staan. De volgende paragrafen bevatten een overzicht van de begrote kosten verdeeld naar de betrokkenen bij het transformatieproces:

- Kantorenloods, GTT, OGA en DWZS
- Gebiedsgerichte kosten
- Kosten van de leden van het ATA

Uit deze paragrafen zal blijken dat kosten die samenhangen met de transformatie van leegstaande kantoren deels uit de transformatiereserve worden gedekt maar ook uit TREX'en en incidentele prioriteiten.

Kantorenloods

Het budget van de kantorenloods is tot en met 2012 gedekt vanuit incidentele prioriteiten. Vanaf 2013 wordt het budget gedekt vanuit de reserve Transformatie uit het vereveningsfonds (zie tabel 2.3).

Tabel 2.3 - Budget kantorenloods en dekking

| Jaar | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------------------------------------------|-----------|
| Budget | € 452.000 | € 450.000 | € 450.000 | € 500.000 | € 500.000 | € 500.000 |
| Dekking | Incidentele prioriteiten en reserve <i>aanjagen woningbouw</i> | | | | Reserve Transformatie uit het vereveningsfonds | |

Het budget 2012 is voor 40% besteed aan de kosten van de kantorenloods en secretariële ondersteuning en overhead⁴². Het overige deel van het budget (60%) is besteed aan:

- De Open Dag Lege Kantoren
- Bijeenkomst Van Leegstand naar Herstel⁴³
- Bijdrage Bedrijventerreinencongres
- Quickscans en de evaluatie daarvan, gebiedsanalyse, onderzoek kluswoningen
- Adviezen in opdracht van de kantorenloods door de dienst Ruimtelijke Ordening en door het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam
- Inkopen van data en actueel houden van de leegstandsk kaart
- Aanpassen van de website.

⁴¹ Staf wethouder van Poelgeest, transformatiebudget 2013, 27 augustus 2012, p. 5.

⁴² De kosten van de medewerker van de Kantorenloods worden gedekt uit et budget GTT.

⁴³ Bijeenkomst *Van leegstand naar herstel* is georganiseerd ten behoeve van de accountancytop (NBA), bankiers, taxateurs, makelaars onder leiding van de burgemeester en wethouder Van Poelgeest.

Diensten: Gemeentebreed Transformatieteam (GTT)

Vanuit de transformatiereserve zijn de volgende budgetten beschikbaar gesteld voor het de inzet van het GTT en de daaraan verbonden activiteiten (zie tabel 2.4).

Tabel 2.4 - Budget GTT en dekking 2011-2013

| Activiteit | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Inzet diensten voor transformatieteam en detachering medewerker; het gaat om DMB, DRO, BDA/SB en OGA | € 150.000 | € 250.000 | € 200.000 |
| Taxaties leegstaande kantoren t.b.v. leegstandsgesprekken | € 100.000 | € 40.000 | - |
| Inzet vliegende brigade | € 50.000 | - | - |
| Datingsite vraag en aanbod kantoren; kennisoverdracht, communicatie; expertmeetings, ambtswoningbijeenkomsten, handleiding transformatie | € 50.000 | €50.000 | € 50.000 |
| Inhuur juridische expertise (o.a. proefprocesplanschade) | € 60.000 | € 60.000 | € 100.000 |
| Dekking | Reserve Transformatie uit het vereveningsfonds | | |

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam

De begrotingen van het Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam (OGA) bevatten zowel budgetinformatie van de Kantorenloods als van het GTT (zie hiervoor). De kosten 2012 voor transformatie (€ 65.000)⁴⁴ en acquisitie en accountmanagement (€ 165.000)⁴⁵ worden gedekt uit de post bestuurlijk jaarplan en niet gedekt uit het budget van de GTT omdat deze kosten niet direct gerelateerd zijn aan transformatieprojecten.

Dienst Wonen Zorg en Samenleven (DWZS) - leegstandsverordening

In verband met de handhaving van de leegstandsverordening beschikt DWZS over een apart budget (zie tabel 2.5)

Tabel 2.5 - Budget DWZS in verband met leegstandsverordening en dekking

| Jaar | 2011 | 2012 | 2013 |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Budget | € 190.000 | € 195.750 | € 201.623 |
| Dekking | Reserve Transformatie uit het vereveningsfonds (verder: reserve transformatie) | € 100.000 uit de reserve transformatie, overige dekking uit incidentele prioriteiten. | |

⁴⁴ Tot deze kosten worden gerekend de professionele lerende organisatie om de van OGA-projectleiders, planeconomen en planeconomen opgedane kennis, ervaringen en vaardigheden met elkaar delen en op een hoger plan brengen. (bron: begroting OGA 2012, paragraaf 1.5.2.5).

⁴⁵ Dit budget is bestemd voor het ontwikkelen van nieuwe producten door OGA die aansluiten op actuele ontwikkelingen op het gebied van kantorenstrategie, transformatie, woningbouw, bedrijfs- en studentenhuysvesting. (bron: begroting OGA 2012, paragraaf 1.5.2.5).

Gebiedsgerichte kosten

Ook stadsdelen en projectbureaus faciliteren kantoortransformaties binnen hun gebied. Het 'serviceniveau' varieert tussen een doorverwijzingsfunctie (=opnemen telefoon en de vraagsteller doorverwijzen naar de juiste gemeentelijke instantie) en een accounthouderschap waarbij individuele transformatie-initiatieven worden ondersteund. De omvang van de kosten lopen op met het gekozen 'serviceniveau'.

De huidige systematiek van grondexploitaties voorziet niet in dekking van deze kosten, omdat die systematiek uitgaat van nieuwbouw in plaats van transformatie, terwijl de stadsdelen en projectbureaus wel vragen bereiken over transformaties. Dit leidt ertoe dat medewerkers de door hen gemaakte uren voor transformaties (indirect) ten laste brengen van grondexploitaties of het vereveningsfonds⁴⁶, als er geen afzonderlijk budget voor transformaties beschikbaar is. Dit komt de transparantie niet ten goede en heeft tevens tot gevolg dat de grondexploitatie wordt belast met kosten waarvoor deze niet bedoeld is.

Steeds meer projectbureaus beschikken over een afzonderlijk budget voor het faciliteren van transformaties (zie tabel 2.6).

Tabel 2.6 - Projecten met een afzonderlijk transformatiebudget

| 2011 | 2012 | 2013 |
|------------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Overamstel | Teleport, Amstel III, Overamstel, Marine Etablissement terrein, Cruquius | Westpoort (Teleport, Sloterdijk 1 en 2), Amstel III (kantorenstrook, bedrijvenstrook en businesspark Zuid), Overamstel, Cruquius, Hamerstraat |

Uit deze budgetten worden de proceskosten, de kosten die samenhangen met de aanpassing van het juridisch planologisch kader en soms eventuele verfraaiing van de openbare ruimte gedekt. De proceskosten hebben veelal betrekking op kantorentransformatie maar soms ook op gebiedstransformatie en gebiedsmanagement.

Gebiedsgerichte kosten: proceskosten

Afhankelijk van het gekozen 'serviceniveau' verwijzen de stadsdelen of projectbureaus initiatiefnemers door of verleiden, verbinden en faciliteren zij partijen om leegstaande kantoren te transformeren. De kosten die hiermee samenhangen worden proceskosten genoemd.

⁴⁶ Map wethouder, transformatiebudget 2011 en 2012, 5 april 2012.

Tot en met 2012 hadden de projectbureaus en stadsdelen een zekere vrijheid om de proceskosten voor grondexploitaties en transformaties te berekenen. Vanaf 2013 worden de proceskosten geraamd via het Faktonmodel. Dit is een model voor het op een uniforme wijze ramen, toetsen en sturen van proceskosten van grondexploitaties, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen niet-grondgebonden en grondgebonden proceskosten.⁴⁷ Voor het berekenen van de proceskosten van transformaties is het model echter niet geschikt, omdat het volledig gericht is op grondexploitaties. Zo houdt het model geen rekening met (de kosten van) gebiedsmanagement. In de praktijk passen projectmanagers daarom het aantal verwachte transformaties aan om op die wijze op het gewenste/benodigde budget uit te komen.

Vershil GREX en TREX⁴⁸

Bij een grondexploitatie (GREX) is de gemeente leidend. De opbrengsten van gronduitgifte staan tegenover de kosten om de grond bouwrijp te kunnen maken en uit te geven. Bij een transformatie-exploitatie (TREX) daarentegen is de gemeente volgend. De markt bepaalt immers of er wordt getransformeerd of niet. Transformatie kan leiden tot een wijziging van erfpachtrechten waardoor de gemeente extra opbrengsten kan genereren. Het zijn deze opbrengsten waarmee de gemeente binnen de TREX de fysieke kosten en proceskosten dekt die samenhangen met de transformaties.

De begrote proceskosten voor 2012 bedragen circa € 1,6 miljoen en voor 2013 circa €1,7 miljoen (zie tabel 2.7).⁴⁹ De rekenkamer verwacht dat de omvang van de proceskosten voor transformatie voor beide jaren hoger zal zijn. Enerzijds omdat een totaal overzicht van de proceskosten voor transformaties op gemeentelijk niveau ontbreekt. Anderzijds omdat een deel van de proceskosten momenteel in grondexploitaties verantwoord worden.

In tabel 2.7 zijn drie soorten dekkingsbronnen onderscheiden. Het grootste deel van de proceskosten wordt gedekt vanuit het transformatiebudget. Andere dekkingsbronnen zijn de TREX voor een specifiek gebied, grondexploitatie of tijdelijke exploitatie.

⁴⁷ Tot de niet-grondgebonden proceskosten worden gerekend kosten van projectdirectie, -control, -management, -ondersteuning, -leiding en huisvesting en bureaunkosten projectbureau. Tot de grondgebonden proceskosten worden gerekend de kosten van verwerving, stedenbouw, juridisch/planologisch, civiele- en cultuurtechniek, communicatie, contractering en samenwerking, financiële begeleiding en tot slot onderzoeken.

⁴⁸ Projectbureau Zuidoostlob, Financiële Paragraaf, Transformatie-Exploitatie, Kantorenstrook Amstel III KABINET, 26 juni 2012, p. 12.

⁴⁹ Informatie is afkomstig uit staf wethouder M. van Poelgeest, Transformatiebudget 2013, 27 augustus 2012 en Projectbureau Zuidoostlob, Financiële Paragraaf Transformatie-Exploitatie Kantorenstrook Amstel III, 24 september 2012.

Tabel 2.7 - Dekkingsbronnen van begrote proceskosten per gebied

| | 2012 | | | 2013 | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------|----------|----------------------|-------------|----------|
| | Transformatie-budget | TREX | Anders | Transformatie-budget | TREX | Anders |
| Amstel III - Kantorenstrook - Bedrijvenstrook Westpoort - Sloterdijk 1 en 2 - Teleport | € 500.000 | €298.000 | | € 452.000 | €438.000 | €299.000 |
| Businesspark Zuid Overamstel bedrijventerrein Marine Etablissement terrein Hamerstraat Cruquius Onvoorzien (o.a. stadsdelen) | € 700.000 | | €127.000 | € 448.000 | | €294.000 |
| Totaal | | € 1.625.000 | | | € 1.732.000 | |

Gebiedsgerichte kosten: aanpassingen in de openbare ruimte

Naast de proceskosten voor transformaties kan de TREX een budget bevatten voor aanpassingen in de openbare ruimte rondom transformatie-initiatieven om zo het vestigingsklimaat voor huidige en nieuwe functies en bedrijven te verbeteren. Het gaat daarbij om de kosten 'premie op actie' (bijvoorbeeld aanpassing inrit) en om de verbetering van de bereikbaarheid, waaronder het aanpassen van kruispunten en het verlagen van de maximumsnelheid. De aanpassingen in de openbare ruimte worden pas uitgevoerd wanneer de transformatie in een vergevorderd stadium verkeert. Deze investeringen staan los van de investeringen in de openbare ruimte die volgens een gebiedstrategie staan gepland.

Accommodatieteam Amsterdam (ATA)

In tabel 2.8 zijn de budgetten te vinden die aan de in het ATA vertegenwoordigde loodsen, het hoofd Bureau Broedplaatsen en de programmamanager jongeren- en studentenhuysvesting zijn toegekend.

Tabel 2.8 - Budgetten van overige loodsen, Bureau Broedplaatsen en de programmamanager jongeren- en studentenhuisvesting

| | 2011 | 2012 |
|-----------------------------------------------|-------------|-------------|
| Stadsloods | € 275.000 | € 250.000 |
| Hotelloods | € 170.000 | € 123.000 |
| Bedrijvenloods | € 107.959 | € 107.959 |
| Pr. manager studenten- en jongerenhuisvesting | € 417.000 | € 417.000 |
| Bureau Broedplaatsen | € 1.000.000 | € 1.500.000 |

Zoals in de vorige paragraaf uiteengezet zijn deze budgetten niet in hoofdzaak bestemd voor de transformatie van kantoren. Wel kunnen zij mede gebruikt worden voor transformatie. De volgende opmerkingen zijn hierover te maken:

- De stadsloods geeft aan in 2011 33.152 m² leegstand en in 2012 circa 28.000 m² leegstand gevuld te hebben. Een deel daarvan heeft betrekking op leegstaande kantoren, het andere deel heeft op ander leegstaand vastgoed, zoals voormalige scholen of winkels.
- De kosten van de hotelloods bestaan uit salariskosten (1,0 fte) en een werkbudget. Het werkbudget zet de hotelloods in voor onderzoek, een jaarlijkse netwerkbijeenkomst inclusief uitreiking hotelontwikkelprijs, inhuur stagiaires, conferenties, lidmaatschappen, publicaties en acquisitie.
- De bedrijvenloods heeft intensief overleg met de kantorenloods en initiatiefnemers die op zoek zijn naar bestaande kantoorryuimten en/of transformatieplannen. Als gevolg daarvan worden contacten gelegd tussen ondernemers en eigenaren van leegstaande kantoren.
- Het budget van de programmamanager studenten- en jongerenhuisvesting is bestemd voor het stimuleren van de productie, het oplossen van knelpunten en de kosten van het programmamanagement. Daarnaast is in de gemeentebegroting 2011 incidenteel € 1,5 miljoen beschikbaar gesteld voor de realisatie van permanente woonruimte voor jongeren (inclusief studenten) door middel van nieuwbouw en transformatie van kantoren, waarvan € 1,0 miljoen voor 2011 en € 0,5 miljoen voor 2012 beschikbaar is.⁵⁰ Uit het budget worden ook bijdragen verstrekt om initiatiefnemers van transformaties van kantoren in studentenhuisvesting te verleiden en te stimuleren om de transformaties van de grond te krijgen.⁵¹ In 2012 verstrekte het college een bijdrage van € 300.000 om een kantoor te transformeren in 266 studenteneenheden.
- Bureau Broedplaatsen versterkt incidenteel subsidies (aan bijvoorbeeld Stichting Urban Resort) om broedplaatsen te realiseren.⁵²

⁵⁰ Commissie BWK, instemmen met principe bestedingsvoorstel stimuleringsbudget jongeren- en studentenhuisvesting 2011 en 2012, 18 mei 2011.

⁵¹ Verslag kantorenloods, 20 juli 2012, p. 8-9, Mail programmamanager studenten- en jongerenhuisvesting d.d. 4 december 2012.

⁵² Verslag kantorenloods, 20 juli 2012, p. 8.

Conclusies

Er is budget beschikbaar voor de transformatie en de omvang van het beschikbare budget is door de instelling van de reserve *Transformatie* ook transparanter geworden. Maar er wordt ook nog steeds geld uitgegeven buiten die reserve om en die geldstromen zijn niet transparant. Zo worden formatielasten soms gedekt uit de GREX en hebben de meeste leden van Accommodatieteam een budget dat primair bedoeld is om ruimtevragers te helpen. In hoeverre en in welke mate dat budget aangewend moet worden om kantoren voor hun klanten geschikt te maken, is niet duidelijk. Het feit dat er slechts budget is tot 2015 is een risico voor de continuïteit. Bestrijding van leegstand vergt een lange adem. Het standaardmodel om proceskosten te ramen bij grondexploitaties (GREX) wordt ook gebruikt bij de transformatie (TREX), maar is daar niet geschikt voor.

2.8 Onderbouwing noodzaak beleid: probleemanalyse

Aan het besluit van het college tot het instellen van een kantorenloods (29 augustus 2006) ligt een uitgebreide probleemanalyse ten grondslag.⁵³ In de bijlage bij het Actieplan leegstand kantoren uit oktober 2010 wordt in 7 zinnen de problematiek op de kantorenmarkt kort uiteen gezet. De nota Kantorenstrategie uit juni 2011 bevat wel weer een uitgebreidere probleemanalyse.⁵⁴

Wat krijgt aandacht in de analyses

Zowel in 2006 als in 2011 krijgen de omvang van het aanbod en de vraag naar kantoren aandacht en de trends en ontwikkelingen in de markt worden in de nota op een rijtje gezet. Daarnaast maakt het college in de analyse het probleem duidelijk door aan te geven wat de gevolgen zijn van het overaanbod van kantoren. Leegstand betekent verloedering, verslechtering van de (internationale) concurrentiepositie, een prijsdrukkend effect op de vastgoedwaarde van bestaande kantoren, de toename van risico's die de gemeente loopt bij bestaande planontwikkeling, de verslechtering van het erfpachtresultaat door de lage grondprijzen en het onder druk staan van de ruimtelijke ontwikkeling van plannen. Samengevat krijgt de gemeente door leegstand minder geld binnen, ondervindt problemen bij de ontwikkeling van al bestaande plannen en loopt het risico op sociale problemen in gebieden met concentraties van leegstand.

Er is in de nota Kantorenstrategie ook aandacht voor de oorzaken. Volgens het college is de leegstand ontstaan omdat sinds 2000 veel nieuwe kantooruimte is toegevoegd aan de voorraad, terwijl de groei van het gebruik veel beperkter was. Daarbij is het grootste deel van de discrepantie ontstaan in de periode 2000-2005, omdat toen sprake was van een bouwhausse als reactie op de krappe marktsituatie waarvan sprake was voor de eeuwwisseling. Het college constateert dat hierbij veel kwalitatief gelijkwaardig middelmatig vastgoed is gerealiseerd ('confectiepakken in plaats van maatpakken'), omdat ontwikkelaars bouwden 'op risico' zonder een eindgebruiker in het

⁵³ Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, Minder kantoormapplannen, 20 september 2006

⁵⁴ Nota Kantorenstrategie Amsterdam, blz. 11 en verder.

vizier te hebben. De verwachting is dat in de komende jaren de vraag naar kantoorruimte verder onder druk komt te staan als gevolg van de afname van de beroepsbevolking, de afname van de kantooroppervlakte per werknemer en het (deels) thuis werken. Het college stelt dat de kantorenmarkt blijvend is veranderd van een groei-markt in een *vervangingsmarkt*.

Wat krijgt minder aandacht in de analyse

In het rapport *Minder kantoorplannen* staat met name de rol van de gemeente centraal om stevig in te grijpen in het planaanbod voor kantoren. De analyse van de oorzaken in de nota *Kantorenstrategie* geeft niet echt zicht op de knoppen waar de gemeente aan zou kunnen draaien. Er wordt vooral gewezen op oorzaken buiten de invloedssfeer van de gemeente. In de nota wordt niet specifiek ingegaan op de rol van de gemeente als gronduitgever in de periode 2000-2010. Wel geeft de nota aan dat de meeste actoren op de kantorenmarkt een belang bij nieuwbouw hebben:

- de eindgebruikers kunnen dan een pand geheel naar hun smaak inrichten
- voor ontwikkelaars is nieuwbouw financieel aantrekkelijker en minder risicovol dan herontwikkeling
- beleggers hebben graag goed renderende kantoorpanden met huurders met een langjarig huurcontract, die voor nieuwbouw eenvoudiger zijn te vinden
- de gemeente ontvangt grondopbrengsten bij de uitgifte van nieuwe kavels, terwijl herontwikkeling niet leidt tot hogere, maar zeker op korte termijn, eerder tot lagere erfpachtinkomsten.

In het rapport *Minder kantoorplannen* wordt de optie besproken om niet in te grijpen in het planaanbod. Het al dan niet transformeren van leegstaande kantoren maakt geen onderdeel uit van deze afweging. In de nota *Kantorenstrategie* is niet overwogen om *niets* te doen (de nuloptie).⁵⁵ Een optie die zinnig wordt als iets meer kost dan het oplevert. Het college relateert wel zijn rol. Het uitgangspunt is dat de gemeente niet de grootste en belangrijkste speler kan en wil worden om dit probleem op te lossen. Het college meent dat de kantorenmarkt op de lange termijn niet gebaat is bij een sterke overheidsinmenging of -sturing en stelt alleen dat alle partijen moeten werken aan een blijvend gezonde markt, waarbij een ieder zijn rol moet zoeken. Ondanks dat dus wordt onderkend dat de effectiviteit van inspanningen van de gemeente sterk afhankelijk is van derden, wordt niet uitgebreid stil gestaan bij de positie van de verschillende actoren en de verwachtingen die de gemeente heeft over de bereidheid van hen om initiatieven te ontplooien.

In de analyse wordt ook niet stil gestaan de vraag of specifieke accenten in het beleid, tot uiting komend in een wat specifiekere invulling van het centrale beleidsdoel, wenselijk zijn. De geïnventariseerde gevolgen van de leegstand van kantoren zijn divers en daarmee ook de beoogde maatschappelijke effecten van het bestrijden van leegstand. Het is niet zonder meer vanzelfsprekend dat een bepaald beleid aan al

⁵⁵ In het Strategiebesluit Amstel III is de nuloptie wel overwogen, maar wordt die optie niet acceptabel geacht. Er worden daarbij verschillende gevolgen besproken van 'niet actief optreden'. Er is echter nauwelijks sprake van een financiële onderbouwing van de keuze om dit alternatief achterwege te laten.

deze beoogde maatschappelijke effecten tegelijk een bijdrage zal leveren. Daarnaast heeft de gemeente ook nog een direct financieel belang bij het op een goede wijze bestrijden van leegstand die niet echt expliciet in het beleid een plaats heeft gekregen. In het Strategiebesluit Amstel III wordt nog wel enige aandacht besteed aan de probleemanalyse. In de andere beleidsdocumenten die na de nota Kantorenstrategie zijn verschenen, gebeurt dat verder niet.

Conclusies

Er is een redelijk zorgvuldige, maar ook eenzijdige analyse van het probleem. Er is veel aandacht voor de omvang van het problemen en de belangrijkste gevolgen. Bij de analyse van de oorzaken blijft de eigen rol van de gemeente onderbelicht en richt zich op het reduceren van het planaanbod. De nuloptie (niets doen) is in de centrale beleidsnota's beperkt gebleven tot het reduceren van het planaanbod; het al dan niet transformeren van leegstaande kantoren is niet besproken. Er is ook niet waarneembaar nagedacht over de vraag of het niet beter is om in het beleid te kiezen voor een meer inhoudelijke invalshoek die aansluit bij één van de beoogde maatschappelijke effecten.

2.9 Onderbouwing prestatiedoelen

Onderbouwing van de keuzes

Het beleid was eerst vooral gericht op zoveel mogelijk transformatie van kantooroppervlakte. Dit is een politieke beslissing en opgenomen in de program-akkoorden van 2006-2010 en 2010-2014. Daarbij werden ook concrete beoogde resultaten genoemd. Later zijn de beoogde resultaten voor de periode 2010-2014 naar beneden bijgesteld zonder dat daarvoor een reden is aangegeven. In de begroting 2011 is voor het eerst sprake van het beperken van de planvoorraad. De noodzaak is in 2011 in de nota Kantorenstrategie en in regionaal verband in het Plabeka rapport⁵⁶ met behulp van concrete cijfers aannemelijk gemaakt. In nota en rapport is ook een onderbouwing van het streefcijfer (terugbrengen van de planvoorraad tot 2040 met 900.000 m²) te vinden. In de nota wordt naast transformatie en beperking van de planvoorraad nog een derde spoor genoemd: herontwikkeling van bestaande kantoren op courante locaties. Dit spoor is verder niet uitgewerkt, anders dan is vermeld dat de gemeente een faciliterende en stimulerende rol heeft. Voor de gemeente is er ook nooit enig beoogd resultaat voor geformuleerd.⁵⁷

Bij de belangrijkste prestatie-indicator waarvoor gekozen is, de kantooroppervlakte die in deze raadsperiode getransformeerd wordt, kunnen vraagtekens worden gezet. De indicator is natuurlijk zinnig om het succes van het beleid te kunnen volgen, maar niet als indicator voor een prestatie van de gemeente. De gemeente kan stimuleren en faciliteren. De daadwerkelijke uitvoering van transformatie of herontwikkeling ligt echter bij de markt. Als in 2014 blijkt dat de transformatie veel hoger of lager uitvalt

⁵⁶ Uitvoeringsstrategie Plabeka, Snoeien om te kunnen bloeien, mei 2011.

⁵⁷ Wel is in regioverband een afspraak gemaakt om tot 2020 1,5 miljoen m² te transformeren. Zie ook voetnoot 26.

dan de gewenste 200.000 m² is het de vraag in hoeverre dit aan het optreden van de gemeente is toe te schrijven.

Aandacht voor alternatieven

In de nota Kantorenstrategie wordt niet veel aandacht besteed aan alternatieve strategieën. De optie om de traditionele actieve grondpolitiek van de gemeente (verwerving, planvorming, bouw- en woonrijp maken en dan gronduitgifte) in te zetten komt niet aan de orde. De mogelijkheid van een bepaalde ontwikkelstrategie per locatie wordt aangegeven⁵⁸ en in verband gebracht met een verdeling van kantorenlocaties naar krimpgebieden, balansgebieden, beperkte groeigebieden en groeigebieden. Dit komt er op neer dat de gemeente in krimpgebieden en balansgebieden geen planaanbod meer handhaaft en bij herontwikkeling daar geen verdichting van kantoren toelaat. De nota gaat niet in op de manier waarop de gemeente hierbij actief kan zijn. Dat wordt wel uitgebreider besproken in de nota *Strategie en regie op transformatie* (uit november 2011). De houding kan variëren van afwachtend tot eer actief. In de nota worden in het verlengde daarvan vier mogelijke processen onderscheiden.

1. passief, als de gemeente geen maatschappelijke noodzaak ziet tot transformatie van een gebied of object;
2. stimulerend, als de gemeente een transformatie wel wenst, maar het minder prioriteit is of de beschikbare middelen beperkt zijn;
3. coördinerend, als de transformatie zowel bij de markt als de gemeente gewenst is;
4. actief ingrijpend met een bereidheid om posities te verwerven, als de gemeente de transformatie zeer gewenst acht, terwijl de markt passief blijft.

In de nota worden criteria geformuleerd om te kunnen kiezen uit bovenstaande mogelijke strategieën. Bij de eerste mogelijkheid is de rol van de gemeente beperkt en er wordt alleen getoetst aan de juridisch-planologische voorwaarden. De vierde strategie is mogelijk maar niet wenselijk, gezien de financiële risico's die de gemeente hierbij loopt. Het verschil tussen de andere twee mogelijkheden is beperkt. Bij de tweede mogelijkheid ligt het initiatief bij de markt en komt er van de gemeente ook geen bijdrage in de vorm van een versoepeling van de erfpachtcontracten. Bij het derde proces trekken markt en gemeente samen op. De gemeente ontwikkelt een plan voor het gebied en in het kader daarvan kan het erfpachtbeleid soepel worden toegepast.

Conclusies

Er is redelijk weloverwogen gekozen voor de drie prestatiedoelen: transformatie, beperking van de planvoorraad en herontwikkeling van bestaande kantoren op courante locaties. Voor het laatste doel zijn nooit streefcijfers genoemd. De andere twee prestatiedoelen zijn in de loop der tijd gepreciseerd. De verlaging van de streefcijfers bij de transformatie is echter niet onderbouwd. En de streefcijfers zijn ook niet goed bruikbaar om de prestatie van de gemeente aan af te lezen omdat de gemeente transformaties alleen kan faciliteren en niet kan afdwingen.

⁵⁸ Op blz. 45 en verder.

2.10 Onderbouwing instrumenten

Onderbouwing van de keuzes

Het college gaat voorvarend te werk en improviseert als het problemen onderkent. Tijdens het opstellen van beleidsdocumenten worden er al acties ondernomen en instrumenten ingezet. De Kantorenloods bijvoorbeeld is door het college aangesteld terwijl het beleidsdocument waarin deze aanstelling werd aangekondigd een maand later werd gepubliceerd. Er zijn echter ook instrumenten die wel meer voortkomen uit het beleidsvormingsproces. In de nota Kantorenstrategie is er veel aandacht voor de mogelijke juridisch-planologische, financiële en organisatorische instrumenten. Het college gaat daarbij in op de bijdrage van juridisch-planologische en financiële instrumenten aan het stimuleren en herontwikkelen van incurante kantoren. In de meeste gevallen wordt een duidelijke link gelegd tussen de mogelijkheden voor transformatie en de verschillende instrumenten, zoals flexibilisering van bestemmingsplannen, de beoordeling op de bouweisen voor bestaande bouw, het inzetten van de Leegstandsverordening en de versoepeling van de erfpachtreghels. Bij de bespreking van de organisatorische maatregelen is – behalve bij de ruilmogelijkheden voor parkeernormen⁵⁹ - meestal niet zo duidelijk wat deze op directe wijze bijdragen aan de mogelijkheden voor transformatie. De organisatorische maatregelen bieden de gemeente vooral meer inzicht in het probleem, wat overigens een goede zaak is. Bij de keuzes voor bepaalde instrumenten lijken de maatschappelijke beoogde effecten ver weg. Terwijl wij ons zouden kunnen voorstellen dat de bestrijding van de leegstand via andere instrumenten wordt gevoerd als die beoogde effecten in het oog zouden worden gehouden.

Aandacht voor alternatieven

Andere instrumenten die ingezet zouden kunnen worden vloeien voort uit de keuzes voor andere strategieën. De instrumenten van een actieve grondpolitiek (verwerving, planvorming, gronduitgifte) kunnen ingezet worden door de gemeente, maar zijn in de centrale nota's niet afgewogen tegen de huidige meer stimulerende en faciliterende aanpak. In het strategieberesluit Amstel III is de actieve grondpolitiek nog wel overwogen, maar wordt ook direct geconcludeerd dat deze vanwege financiële redenen (op dit moment) niet wenselijk is. De inzet van dergelijke instrumenten, zoals het inkopen van vrijkomende gronden door een (regionale) grondbank, is wel bepleit door de Adviescommissie Plabeka⁶⁰. Overigens wil de gemeente een instrument als een regionaal compensatie- of sloopfonds, dat ook door de commissie is bepleit en niet in beleidsdocumenten voorkomt, wel tot stand brengen.

⁵⁹ Wat de rekenkamer ook geen 'organisatorische' maatregel lijkt.

⁶⁰ Adviescommissie Plabeka, Herstel begint bij de juiste diagnose en kennis van de vraag, 15 augustus 2012.

Conclusies

Het college gaat voortvarend te werk en zet verschillende instrumenten al in voordat het beleid is gepubliceerd. De keuze van de instrumenten is redelijk onderbouwd. De beoogde maatschappelijke effecten lijken daarbij echter nauwelijks een rol te spelen. Het alternatief van een actieve grondpolitiek, waar wel voor gepleit is door commissie Plabeka, is tamelijk snel terzijde geschoven.

2.11 Neveneffecten

De uitvoering van beleid kan bepaalde (ongewenste) neveneffecten tot gevolg. Daar moet bij de ontwikkeling van beleid rekening mee worden gehouden. Dat kan door het beleid wat aan te passen of door middel van ander flankerend beleid. Er zijn een aantal voor de handliggende mogelijke neveneffecten te noemen.

1. *Slechte PR voor de Amsterdamse vastgoedmarkt*

Het beleid legt de nadruk bij het initiatief van de markt. Als een eigenaar van een kantoorpand kiest voor transformatie van de bestemming dan zal hij in vrijwel alle gevallen de waarde van het vastgoed moeten afwaarderen. Vanuit de gemeente wordt er dan ook de nadruk gelegd op de noodzaak van het nemen van deze stap. Afwaarderen van het vastgoed in de kantorensector kan echter ook neveneffecten hebben. Het zet de huurprijzen voor kantoren, ook van de wel verhuurde panden, onder druk. Nieuwbouw van kantoorpanden wordt minder aantrekkelijk en zo ontstaat een verslechtering van het investeringsklimaat. Het risico bestaat dat vooral internationale beleggers de stad de rug toekeren. In de Vierde voortgangsrapportage wordt dit probleem bevestigd. Volgens de rapportage zijn om genoemde reden de Duitse vakbladen zeer kritisch gaan schrijven over de Nederlandse vastgoedmarkt.⁶¹

2. *Premie op passiviteit bij eigenaren leegstaande panden*

In het beleid staan het faciliteren en stimuleren van de transformatie van kantoren centraal.⁶² Onder faciliteren verstaat de gemeente onder andere het flexibiliseren van bestemmingsplannen, de grenzen opzoeken van de bouwregelgeving en incentives geven via het erfpachtsysteem of andere financiële mogelijkheden (WOZ, bouwleges). Ook laat de gemeente quick-scans uitvoeren naar de mogelijkheden van een leegstaand kantoorpand. Eigenaren kunnen door al die activiteiten over de drempel worden geholpen. Maar ook het tegenovergestelde effect is denkbaar. Eigenaren van leegstaande panden kunnen overwegen de situatie voorlopig zo te laten en af te wachten met welke aantrekkelijke voorstellen de gemeente nog meer komt. Het legt een premie op een gebrek aan initiatief bij de eigenaren van leegstaande panden.

⁶¹ Vierde voortgangsrapportage Aanpak leegstand kantoren, 10 oktober 2012, p. 6

⁶² Daarnaast heeft de gemeente een aantal instrumenten om passief gedrag te beïnvloeden, waaronder de leegstandsverordening met de meldingsplicht, de leegstandsbeschikking en de verplichtende voordracht, de kantorenschouw en de leegstandsgesprekken.

3. *Vermindering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving*

Als onderdeel van het door de gemeente voorgestane beleid is een aantal normen voor bouw in woongebieden versoepeld. Dit betreft de extra normen die Amsterdam heeft gesteld voor luchtkwaliteit en geluidhinder. Aan deze eisen hoeft niet voldaan te worden in grootstedelijke transformatiegebieden (dus wel in de gebieden die vallen onder verantwoordelijkheid van de stadsdelen). Daarnaast hoeft in de gebieden Teleport en Amstel III niet worden voldaan aan de zogenaamde redelijke eisen van welstand. Bij transformaties worden vaak ook monofunctionele kantoorgebieden omgevormd tot gemengde woon-werkgebieden. Er bestaat het risico dat het wonen in gebieden, waarvoor de normen nu zijn versoepeld, in de toekomst minder aantrekkelijk wordt gevonden als er elders betere alternatieven voor handen komen. Het kan leiden tot een vermindering van de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving.

4. *Overschot aan kleinschalige werkruimtes*

Een ander mogelijk neveneffect van de aanpak van kantorenleegstand is een overschot aan kleinschalige werkruimtes (huisvesting tot 250 m²). Tien jaar geleden was er een groot tekort aan kleinschalige en betaalbare werkruimte in Amsterdam. Inmiddels heeft dit tekort zich opgelost en is er zelfs een beginnende leegstand onder de kleinschalige werkruimtes. De toename van het aanbod aan kleinschalige werkruimte is een mede een gevolg van de omzetting van leegstaande grote kantoorpanden in kleinschalige.⁶³

Conclusies

Het beleid kent een aantal voor de handliggende negatieve neveneffecten. In de beleidsdocumenten wordt aan dit soort neveneffecten geen systematische aandacht besteed. Er wordt dus ook geen poging ondernomen om te anticiperen op dit type gevolgen.

2.12 Conclusies

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het leegstandsbeleid door het gemeentebestuur is vormgegeven. Daarnaast is nagegaan of het beleid *goed* is vormgegeven. Onze conclusie is dat het beleid op een aantal punten te kort schiet. In de kern is het leegstandsbeleid meer een ordening van beschikbare mensen, ideeën, instrumenten en budget dan een weloverwogen, samenhangend ontwerp. We zullen dat laten zien door nog kort de belangrijkste conclusies van dit hoofdstuk langs te lopen.

⁶³ O+S, Vraag en aanbod van kleinschalige woonruimte in Amsterdam, oktober 2012. Een andere reden voor het beginnende overschot is de daling van de vraag. Deze vraagdaling komt mede door de opkomst van zzp'ers: zij hebben minder behoefte aan externe bedrijfshuisvesting.

Doel helder, maar niet meetbaar

De centrale doelstelling van het beleid is helder: terugdringen van de leegstand van kantoren. De doelstelling is echter niet scherp en kwantitatief gedefinieerd. Door de aandacht voor de beoogde maatschappelijke effecten is duidelijk vanuit welke intentie de leegstand van kantoren moet worden bestreden. Maar ook die effecten worden niet gekoppeld aan streefcijfers.

Tussenstappen in de beleidsredenering zijn beperkt

De beleidsredenering is niet systematisch uitgewerkt in een aantal tussenstappen. Er zijn wel drie concrete prestatiedoelen geformuleerd waarmee het beleid invulling krijgt. Twee prestatiedoelen (transformatie en vermindering van het planaanbod) zijn concreet geformuleerd en voorzien van indicatoren. De doelstelling 'Herontwikkeling van kantoren op courante locaties' is niet verder uitgewerkt.

Veel instrumenten en mensen, maar niet optimaal geordend

Er zijn veel instrumenten bedacht. Het is echter niet altijd direct helder wat het instrument inhoudt. In veel gevallen zal pas bij de daadwerkelijke inzet van het instrument duidelijk worden wat de inzet inhoudt en hoe het instrument uitwerkt in de praktijk. Er worden veel verschillende actoren ingeschakeld. Dat maakt het onduidelijk wie uiteindelijk ambtelijk verantwoordelijk is voor het realiseren van de prestatiedoelen.

Nog onvoldoende helder hoeveel budget er hoe lang gaat worden besteed

Er is budget beschikbaar en het beschikbare budget is door de instelling van de reserve *Transformatie* ook transparanter geworden. Maar er wordt ook nog steeds geld uitgegeven buiten die reserve om. Het feit dat er slechts budget is tot 2015 is een risico voor de continuïteit.

Onderbouwing van het beleid is beperkt

De analyse van het probleem is redelijk zorgvuldig, maar ook eenzijdig. Er is veel aandacht voor de gevolgen en de omvang van het probleem en minder voor de oorzaken. In 2006 is de optie overwogen van om al dan niet het planaanbod te reduceren. Toen in 2011 ook de transformatie van kantoren en de leegstandsverordening onderdeel werden van de aanpak zijn alternatieve strategieën zoals de nuloptie (niets doen) of juist via een actieve grondpolitiek hard ingrijpen snel terzijde geschoven. De keuze voor de drie prestatiedoelen is onderbouwd. Maar de streefcijfers (voor twee van die doelen) en de bijstelling van die cijfers echter niet. Deze prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld 200.000 m² transformeren tijdens de collegeperiode) zijn niet goed bruikbaar om de prestatie van de gemeente te meten omdat de afhankelijkheid van de markt om dit te realiseren groot is. Het is daarom maar de vraag of een afwijking van dit aantal m² aan het optreden van de gemeente valt toe te schrijven. Sommige instrumenten, zoals de Kantorenloods, waren al gekozen ruim voordat de eerste beleidsnota er lag. In het beleid is ook onvoldoende aandacht besteed aan een aantal voor de handliggende negatieve neveneffecten. Er is dus ook geen poging ondernomen om daarop al te anticiperen.

3 Transformatiebeleid - de uitvoering

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de derde onderzoeksvraag: *In hoeverre wordt het transformatiebeleid uitgevoerd?*

Voor de beantwoording van deze vraag hebben we vastgesteld in hoeverre de gemeente de instrumenten die genoemd worden in de belangrijkste gemeentelijke beleidsdocumenten inzet bij transformatie van kantoren en wat de ervaringen hierbij zijn.

Onze aanpak

In paragraaf 2.5 zijn de 31 instrumenten uit de vier belangrijkste beleidsdocumenten al kort beschreven. In de volgende stap van het onderzoek zijn we nagegaan hoe die instrumenten zijn ingezet. Hiervoor zijn de voortgangsrapportages van de kantorenloods geanalyseerd en is gesproken met de Kantorenloods, Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Amsterdam, Dienst Wonen Zorg en Samenleven, projectbureau Zuid-oostlob, projectorganisatie Westpoort, projectbureau Zuidoostlob, Bureau Broedplaatsen, de voorzitter het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT), medewerkers van de afdeling Stedelijke Vernieuwing van stadsdeel Nieuw-West en de dienst Milieu- en Bouwtoezicht en is aanvullende informatie opgevraagd en geanalyseerd.

Het gaat om instrumenten uit de volgende beleidsdocumenten:

1. Actieplan leegstaande kantoren, OGA, oktober 2010 (§3.2)
2. Werkplan Kantorenloods 2011-2014, OGA, najaar 2010 (§3.3)
3. Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand, DWZS, januari 2011 (§ 3.4)
4. Kantorenstrategie, OGA, mei 2011 (§3.5)

De analyse van de instrumenten wordt hieronder beschreven geordend per beleidsdocument waarin ze zijn geïntroduceerd. In ons onderzoek hebben we geconstateerd dat er ook nog 7 instrumenten worden ingezet die nog niet zijn beschreven in de beleidsstukken. Deze extra instrumenten worden beschreven in §3.6.

3.2 Actieplan aanpak leegstand kantoren

In het Actieplan aanpak leegstand kantoren worden vijf instrumenten benoemd om de leegstand van kantoren tegen te gaan. Het college heeft vier van de vijf instrumenten ingezet.

Tabel 3.1 - Instrumenten actieplan

| | Instrument | Uitgevoerd? |
|---|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 1 | Pilotproject Oud voor nieuw | Deels |
| 2 | Pilotproject in het kader van het traject Onorthodoxe maatregelen | Ja |
| 3 | Leegstandsgesprek van de wethouder met de tien kantooreigenaren met de meeste leegstand | Ja |
| 4 | Oprichting en inzet Gemeentebreed Transformatieteam (GTT) | Ja |
| 5 | Organiseren Open (leegstaande) kantorendag | Ja |

1. Pilotproject Oud voor nieuw

In het Actieplan is aangekondigd dat de gemeente in 2011 een pilot Ontwikkelrechten ook wel de pilot 'Oud voor nieuw' genoemd, zou starten en voltooien. In deze pilot zou worden onderzocht of er een regeling mogelijk is waarbij nieuwbouw alleen plaatsvindt wanneer een deel van de oude kantorenvoorraad wordt gesloopt of getransformeerd. Hiernaast ontstond de optie een compensatiefonds op te zetten, dat het 'uit de markt nemen' van kantoren (door sloop of transformatie) financieel moet stimuleren.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het college het instrument wil toepassen en dat de pilot 'verhandelbare ontwikkelrechten' wel is gestart maar uiteindelijk geen doorgang heeft gevonden. Tevens is het voorgestelde 'compensatiefonds' voorlopig van de baan.

Toelichting

De pilot Oud voor nieuw is gestart toen zich een concreet object en een eigenaar zich hiervoor aandienden. Die pilot is gestrand toen de verkoop van het vastgoed niet doorging en de eigenaar koos voor exploitatie als kantoor. Ook op andere wijzen besteedt het college aandacht aan dit instrument. In de vierde voortgangsrapportage staat dat er onderzocht wordt of oud voor nieuw op een andere manier mogelijk is: gewild afnamerecht in ruil voor aanpak van bijvoorbeeld sloop of transformatie van een leeg kantoor. In een tender op de Zuidas is voor onder meer de ontwikkeling van kantooruimte als selectie criterium opgenomen de wijze waarop de inschrijver zich inspant om een bestaand kantoor te slopen.

In plaats van de pilot is in de derde voortgangsrapportage (mei 2012) het voorstel van een regionaal compensatiefonds genoemd. De regionale compensatiefondsen waren het belangrijkste resultaat van het landelijke Kantorenconvenant, dat in juni 2012 is

ondertekend door de minister van Infrastructuur en Milieu, IPO, VNG en de marktpartijen IVBN, Vastgoed Belang, NEPROM, CoreNet, FMN en NVB. De regionale fondsen zouden gezamenlijk gefinancierd worden door eigenaren en gemeenten.

Voor de Metropool Regio Amsterdam (MRA) is onder leiding van de gemeente Amsterdam een Werkgroep Kantorenfonds ingesteld, met vertegenwoordigers van marktpartijen (IVBN, Neprom, Vastgoedbelang, Nederlandse Vereniging van Banken) en vertegenwoordigers van gemeenten. Deze werkgroep zou onderzoek doen naar de verschillende mogelijke fondsmodellen en de bijbehorende voor- en nadelen.⁶⁴ Begin 2013 zou de Werkgroep verslag doen of het instellen van een kantorenfonds in de regio Amsterdam haalbaar zou zijn.⁶⁵

In het najaar 2012 lieten Utrecht, Rotterdam en Den Haag – in navolging van de kleine gemeenten – echter weten niets meer voor het fonds te voelen. December 2012 gaf ook Vastgoed Belang aan niet meer in het fonds te willen investeren. Het regionaal compensatie/sloopfonds zal er voorlopig waarschijnlijk niet komen.⁶⁶

2. Pilotproject in het kader van het traject Onorthodoxe maatregelen

Een tweede pilotproject zou plaatsvinden in samenwerking met het Ministerie van VROM en BZK. Het doel was onorthodoxe maatregelen te verkennen voor de transformatie van tien kantoren.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat deze pilot in Amsterdam is uitgevoerd voor het kantoorpand aan de Molenwerf 1-3.

Toelichting

Het pand aan Molenwerf 1-3 staat sinds 2005 leeg en valt onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van stadsdeel West. Eigenaar Uni-Invest wilde het pand verkopen aan een hotelexploitant. Door de economische teruggang van de hotelmarkt sinds 2008 lukte dit echter niet. De Kantorenloods heeft in het kader van de pilot aan het TransformatieTeam gevraagd mee te denken over de transformatie van het pand naar jongerenhuisvesting. Een belemmering bij transformatie vormde de geluidsbelasting op de gevel, die boven de grenswaarde lag. Er is in de pilot onderzocht welke ‘onorthodoxe maatregelen’ er zijn voor ontheffing van de maximale grenswaarde voor geluidsbelasting enerzijds en het sleutelen aan bestemmingen (‘logies’ of ‘werken’ in plaats van ‘wonen’) anderzijds.⁶⁷

⁶⁴ Vierde Voortgangsrapportage, p. 10.

⁶⁵ Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.J.A. Visser van 4 oktober 2012 inzake de regionale aanpak van de leegstand van kantoor- en bedrijfslocaties, 12 november 2012.

⁶⁶ Wethouder van Poelgeest in een interview aan de NOS, Website NOS, <http://nos.nl/artikel/448495-sloopfonds-kantoren-niet-op-gang.html>, 6 december 2012. Dit is bevestigd door de Kantorenloods.

⁶⁷SBR/ Ministerie van BZK. *Transformatie gaat niet vanzelf. Onderzoek naar onorthodoxe maatregelen in tien cases*. Juli 2011.

3. Leegstandsgesprekken

In het Actieplan was het voornemen opgenomen om ieder kwartaal de tien vastgoedeigenaren met de meeste m² leegstand uit te nodigen om met de wethouder Grondzaken en Ruimtelijke Ordening te praten over hun leegstaande kantoren. Het doel is om belemmeringen voor transformaties te bespreken en afspraken te maken over wat beide partijen (gemeente en eigenaar) kunnen doen om transformatie te bevorderen.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat deze leegstandsgesprekken inderdaad plaatsvinden, zij het halfjaarlijks in plaats van ieder kwartaal.

Toelichting

In juli 2012 vond de derde Kantorenschouw plaats, met in totaal acht eigenaren. Met een aantal eigenaren waren al eerder leegstandsgesprekken gevoerd. Naast de Kantorenschouwen vinden er gesprekken met eigenaren plaats in het kader van de leegstandsverordening. Volgens de Vierde Voortgangsrapportage blijkt uit de gesprekken dat de leegstand niet afneemt bij de eigenaren. Wel groeit het besef bij eigenaren dat in gebieden met grote leegstand een gezamenlijke aanpak op basis van een gedeelde visie meer kansen biedt dan dat ieder voor zich probeert zijn pand te verhuren.⁶⁸

4. Oprichting en inzet Gemeentebreed Transformatieteam (GTT)

Punt vier in het Actieplan was het opstellen van het Gemeentebreed Transformatieteam. Het Transformatieteam zou de taak krijgen 'een koffer samen te stellen met instrumenten die transformatie versnellen' en 'uitvoering te geven aan de punten uit het Actieplan'.⁶⁹

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT) is opgericht en actief mogelijke instrumenten voor transformatie verkent, waarbij zij de grenzen van wet en regelgeving opzoekt. Daarnaast geeft het GTT op verzoek advies bij individuele transformatieprojecten.

Toelichting

Het GTT is januari 2011 van start gegaan en vergadert sindsdien tweewekelijks. Het GTT bestaat uit vertegenwoordigers van het OGA, dRO, DMB en DWZS. Het heeft zich als primaire taak gesteld de *mogelijkheden* en *knelpunten* in de regelgeving met betrekking tot transformatie te verkennen. In de vergaderingen van het GTT wordt over o.a. de volgende onderwerpen gesproken:⁷⁰

⁶⁸ Vierde Voortgangsrapportage, p. 11.

⁶⁹ Actieplan aanpak leegstand Kantoren, oktober 2010.

⁷⁰ Notulen GTT, tot november 2012.

- de mogelijkheden voor tijdelijke erfpacht,
- het afwijken van het grondprijnsbeleid,
- een nieuwe financieringswijze voor transformatie,
- het tijdelijk toestaan van functies in strijd met het bestemmingsplan,
- de voortgang van de leegstandsverordening,
- het proefproces planschade,
- de voor- en nadelen van vordering van leegstaande kantoren op grond van de Huisvestingswet,
- lobbies richting het rijk (over de termijn van 5 jaar voor tijdelijke wijziging bestemmingsplan in Wabo),
- de aanpassing van het huurrecht,
- het overleg tussen de Dienst Belastingen en OGA over de Wet WOZ in verband met de waardering van leegstaande (kantoor)panden.

Daarnaast geeft het GTT op verzoek ook *advies* over de transformatieaanpak in specifieke casussen. Adviesaanvragers zijn de wethouder, een projectdirecteur of bijvoorbeeld de verantwoordelijke vanuit een stadsdeel.⁷¹ Het advies van het GTT bij transformatieprojecten is niet verplicht en wordt ook niet in alle gevallen gevraagd. Vaak proberen projectleiders er eerst zelf uit te komen en kloppen ze pas later bij het GTT aan. Soms is het ook de eigenaar die als eerste het GTT inschakelt. Wel stuurt de wethouder regelmatig een project terug omdat hij het eerst voorzien wil hebben van het advies door het GTT.⁷² Wanneer een advies niet wordt opgevolgd wordt dit aangekaart in het bestuurlijk overleg tussen de Wethouder Grondzaken en Ruimtelijke Ordening en de betrokken portefeuillehouders van de stadsdelen.⁷³

5. Organiseren Open (leegstaande) kantorendag

Het doel van de Open (leegstaande) kantorendag was aandacht te vragen voor het leegstandsprobleem en bezoekers ideeën voor nieuwe invullingen te laten bespreken met eigenaren.

Beoordeling instrument

De eerste Open (leegstaande) kantorendag heeft plaatsgevonden, maar later dan gepland.

Toelichting

De eerste Open kantorendag was begin 2011 gepland maar vond plaats op 6 oktober 2012. Veertien kantoorpanden openden voor één dag hun deuren en trokken in totaal 1200 bezoekers.⁷⁴

⁷¹ Telefonisch interview voorzitter GTT, 16 november 2012.

⁷² Telefonisch interview voorzitter GTT, 16 november 2012.

⁷³ Telefonisch interview voorzitter GTT, 16 november 2012.

⁷⁴ Vierde Voortgangsrapportage, p. 15.

3.3 Werkplan kantorenloods

In het *Werkplan kantorenloods 2011-2014* zijn negen instrumenten benoemd om transformatie van kantoren te bevorderen. Vijf van de instrumenten zijn ingezet, drie instrumenten zijn deels ingezet en één instrument is niet ingezet. Tabel 3.2 vat de inzet van deze instrumenten samen.

Tabel 3.2- Instrumenten Werkplan kantorenloods 2011-2014

| | Instrument | Uitgevoerd? |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 6 | Bevorderen transformatie door inzet Kantorenloods | Ja |
| 7 | Afwegingen bij transformatie op pandniveau | Ja |
| 8 | Wonen in kantoorpanden: de kantorenloods gaat actief op zoek naar pioniersgroepen en probeert de latente vraag in de stad aan te wakkeren. | Ja |
| 9 | Studentenhuisvesting: pilotprojecten en afstemming met programmamanager Studenten- en jongerenhuisvesting en initiatiefnemers voor transformatie in studentenhuisvesting. | Deels |
| 10 | Creatieve sector: samen met Bureau Broedplaatsen creatieve ruimtevragers met ruimteaanbieders in contact brengen en in kaart brengen welke panden zich voor transformatie naar broedplaatsen lenen. In 2011 minimaal één transformatieproject realiseren met broedplaatsen en kleine bedrijfsruimte realiseren zonder subsidie. | Deels |
| 11 | Expats: samen met dienst Economische Zaken transformatiemogelijkheden naar expatwoningen in kaart brengen en onder aandacht relevante partijen brengen. | Deels |
| 12 | Hotels: Regelmatig afstemmen met de hotelloods over (leegstaande) kantoorpanden die in aanmerking komen voor een hotelfunctie en over de voortgang van transformatie-initiatieven en werkzaamheden bij transformatie projecten. | Ja |
| 13 | In kaart brengen van de vraag vanuit de woonzorgsector. | Nee |
| 14 | Inzicht geven: de quickscan. | Ja |

6. Bevorderen transformatie door inzet kantorenloods

In 2006 heeft de gemeente Amsterdam de functie Kantorenloods ingesteld. Het is de taak van de Kantorenloods de transformatie van de kantorenmarkt te versnellen.⁷⁵ De Kantorenloods ziet zijn rol vooral als 'smeerolie' of het 'oliemannetje' in het transformatieproces: ervoor zorgen dat partijen op een efficiënte wijze met elkaar in gesprek gaan en blijven. De Kantorenloods is niet verantwoordelijk voor een transformatieproject, dit zijn de projectbureaus voor grootstedelijke projecten en de projectafdelingen binnen stadsdelen.

⁷⁵ Collegebesluit 2006.

Beoordeling instrument

De Kantorenloods heeft zich ingezet om de transformatie te bevorderen.

Toelichting

Over de inzet van de Kantorenloods is gerapporteerd in de voortgangsrapportages. De Kantorenloods stelt dat zijn tussenkomst in de meeste projecten niet nodig is, omdat door de aanwezigheid van ervaren projectmanagers het project goed loopt. Bij bepaalde projecten verloopt het echter stroever. Dit kan volgens de Kantorenloods liggen aan de betrokken partijen, maar komt ook doordat de transformatie van kantoren nieuwe materie is. De Kantorenloods probeert een vastgelopen project weer op gang te brengen. Volgens de projectorganisaties en eigenaren slaagt hij hier goed in.

Voorbeeld van bemiddeling door de Kantorenloods

Concreet kan de bemiddeling door de Kantorenloods in transformatieprojecten het volgende betekenen. Een eigenaar neemt bij (dreigende) leegstand contact op met de Kantorenloods. De Kantorenloods bespreekt met de eigenaar wat de mogelijke nieuwe bestemmingen zijn, voor welke nieuwe bestemmingen er draagvlak is en welke knelpunten er zijn. Hij adviseert de eigenaar een plan te schrijven, inclusief knelpunten. Vervolgens gaat Kantorenloods samen met de eigenaar naar het betreffende stadsdeel. De Kantorenloods laat een quickscan (QS) maken om overeenstemming over het transformatieplan te krijgen. Wanneer de QS is afgerond en er overeenstemming over het plan bestaat draagt de Kantorenloods het project weer over aan het stadsdeel en haalt hij zijn handen weer van het project af. Alleen wanneer het fout gaat springt de Kantorenloods opnieuw in.

De Kantorenloods behandelt overigens niet alle transformatieprojecten, maar richt zich op de meest haalbare businesscases. De belemmering bij het aanpakken van leegstand is volgens hem dat er niet altijd een markt is voor het transformatieproject. Daarom richt de Kantorenloods zich op de meest haalbare businesscases. Dit heeft twee gevolgen. *Enerzijds* dat er een focus ligt op de meest kansrijke transformatie-locaties. Deze liggen volgens de Kantorenloods met name langs de ring A10-west.⁷⁶ Daarnaast is volgens hem ook Amsterdam Zuidoost een kansrijk gebied, met name omdat zich hier de afgelopen jaren verschillende financiële instellingen hebben gevestigd. *Anderzijds* betekent de werkwijze van de Kantorenloods een focus op de financieel meest aantrekkelijke transformatiebestemmingen. Dit zijn tot op heden hotels. Nu de hotelmarkt langzaam verzadigd raakt, wordt ingezet op de volgende categorie meest haalbare businesscases: studenten- en starterswoningen.

⁷⁶ Uit het Werkplan Kantorenloods 2011: "Transformatie is financieel aantrekkelijk zodra de opbrengsten na transformatie hoger zijn dan de gemaakte kosten. Financieel haalbare transformatieprojecten worden doorgaans gerealiseerd in gemengde woon-werkgebieden binnen de ring. De prijsdalingen van leegstaand vastgoed zorgen ervoor dat er in toenemende mate interesse is voor locaties langs de ring A10-west. Het gaat daarbij om de kantorenstrook langs de Haarlemmerweg (de op termijn leegkomende Achmea- en Postbankpanden), het GAK-gebouw aan het Bos en Lommerplantsoen, het Rembrandtparkgebouw aan de Staalmeesterslaan en het gebied grofweg tussen de het Olympisch Station en kantorenpark de Riekerpolder. Dit zijn de kansrijke transformatielocaties van de stad en daarom concentreert de kantorenloods zich op deze locaties."

7. Afwegingen bij transformatie op pandniveau

Niet alle kantoorpanden zijn geschikt voor transformatie, dit kan komen door de aard van het pand, maar ook door de plek waar het pand staat. Het is aan de eigenaren om in een plan een eerste afweging te maken over mogelijkheden en knelpunten. Om snel een haalbaarheidstoets uit te voeren, en gestructureerd potentiële bouwtechnische knelpunten te inventariseren, wil de Kantorenloods de TransformatieWijzer van SBR en de Transformatiepotentiometer van de TU-Delft onder de aandacht brengen bij eigenaren.

Beoordeling instrument

Eigenaren en projectontwikkelaars worden gewezen op genoemde handwijzers om een eerste plan op te stellen voor hun transformatieproject wanneer zij hier naar vragen. De wijzers zijn echter niet beschikbaar via de website van de Kantorenloods.

Toelichting

De Kantorenloods gaat pas echt met eigenaren/projectontwikkelaars aan de slag als er een aanzet van een plan ligt. Er is onvoldoende tijd met iedereen te spreken die louter 'een idee' heeft. Wanneer projectontwikkelaars vragen naar een inschatting van knelpunten wijst de Kantorenloods hen op deze wijzers. De genoemde wijzers staan niet op de website van de Kantorenloods. Wel staan op de website van de Kantorenloods enkele scripties die ingaan op de opbrengstmogelijkheden van transformatieprojecten.⁷⁷

8. Wonen in kantoorpanden

In het Werkplan geeft de Kantorenloods aan dat het ontbreekt aan groepen mensen met een pioniersmentaliteit die willen wonen in monofunctionele gebieden waar hoofdzakelijk kantoren staan. Het gaat daarbij niet om multifunctionele gebieden waarin een enkel kantoorgebouw staat.⁷⁸ Volgens de Kantorenloods zijn niet veel partijen bereid als eerste het goede (transformatie)voorbeeld te geven.⁷⁹ Een van de acties die de Kantorenloods zichzelf ten doel stelt is actief op zoek te gaan naar pioniersgroepen en te proberen de latente vraag in de stad aan te wakkeren.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de Kantorenloods op een aantal manieren heeft geprobeerd de latente vraag naar wonen in kantoorpanden te stimuleren, met aandacht voor de weerbarstige realiteit. Er zijn evenwel tot nu toe geen kantoorpanden aan groepen particulieren verkocht (via collectief particulier opdracht-

⁷⁷ Investeren in mogelijkheden: De haalbaarheid van een aanpasbaar kantoor (maart, 2009); De organisatiewijzer: een handleiding voor beleggers bij het opstarten en inrichten van een transformatieproces van kantoorgebouwen (april, 2008); De Amsterdamse Transformatiemarkt: opbrengstgeneratoren en transformatiepotentie (oktober, 2008); Bouwkosten van transformatieprojecten: modelmatig inzicht in kostengeneratoren (januari, 2008); Herontwikkeling van kantorenterreinen: Van Amstel III naar Arena City (april, 2009)

⁷⁸ Voorbeeld hiervan is het voormalig GAK gebouw waar appartementen in komen.

⁷⁹ Werkplan Kantorenloods 2011-2014, p. 12

geverschap). Daarnaast heeft projectbureau ZOL een quickscan laten uitvoeren voor collectief particulier opdrachtgeverschap voor een kantoorpand in het gebied.

Toelichting

De Kantorenloods heeft over dit onderwerp gesproken op relevante bijeenkomsten waaronder de kluskantoor-bijeenkomsten van raadslid Mulder, op symposia, tijdens bijeenkomsten van Pakhuis de Zwijger en op cursussen. Ook tijdens gesprekken met eigenaren probeert de Kantorenloods de latente vraag in de stad naar het wonen in kantoorgebieden aan te wakkeren. De Open Kantorendag (zie instrument 5) was hier ook een middel toe.

Naast aanwakkeren van interesse probeert de Kantorenloods tegelijk ook enige realiteitszin te creëren over wonen in kantoren. Wonen in kantoren vraagt namelijk nogal wat. Zelfs wanneer het lukt een pand redelijk goedkoop aan te kopen, moet het alsnog voor behoorlijk wat geld verbouwd worden om het bewoonbaar te maken. Verder is het een langdurig project. Alleen het vergunningentraject gaat zo een jaar duren; daarna moet er nog verbouwd worden. Daarnaast moet men het aandurven om als eerste in een kantoorgebied te gaan wonen. Dit vraagt om een pioniersmentaliteit. Anderzijds krijgt men er een bijzondere woning met veel oppervlakte voor terug.

Tot nu toe zijn er geen kantoorpanden aan groepen particulieren verhuurd of verkocht. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. In de eerste plaats liggen de prijzen van de meeste panden nog te hoog. Daarnaast lopen eigenaren niet "te koop" met een stevig afgewaardeerd (probleem)pand. Vaak wordt hiervoor onderhands een snelle oplossing gezocht. Het komt nu echter steeds vaker voor dat de bodem van een pand in zicht komt en er een prijs bereikt wordt waarvoor transformatie naar woningen realistischer wordt. (In Diemen is deze sterke afwaardering al gaande, daar is de marktprijs 200-300 euro per m².) Ook komen verwachte verkopen meer in de openbaarheid. Dit creëert de mogelijkheid actiever groepen te benaderen die willen wonen in kantoren. Het zijn vooral kleine kantoorpanden op minder interessante kantoorlocaties die hiervoor geschikt zijn. Het zijn namelijk deze panden die door de waardedaling betaalbaar worden en die wat betreft omvang door pioniers te transformeren en te financieren zijn. De transformatie van een groot leeg kantoorpand (van bv. 40.000 m²) vraagt om een professionele partij met een groot investeringsvermogen.

9. Studentenhuisvesting

Om studentenhuisvesting in kantoren te stimuleren gaf de Kantorenloods in zijn Werkplan aan in 2011 te starten met twee pilotprojecten (Rijswijkstraat 175 en Aletta Jacobslaan 7) voor de transformatie naar studentenwoningen. Het doel van deze pilots was enerzijds deze transformaties te realiseren en anderzijds aan te geven wat de beleidsmatige, procesmatige en financiële belemmeringen zijn.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de realisatie van de transformatie naar studentenwoningen (vooralsnog) deels is geslaagd. De kantorenloods schat in dat één van de twee pilotprojecten waarschijnlijk nog in de collegeperiode zal worden gerealiseerd. Ook is er een onderzoeksrapport gepubliceerd over de mogelijkheden en belemmeringen van dergelijke transformaties. Bovendien geeft de programmamanager studenten en jongerenhuisvesting aan dat er regelmatig afstemming plaatsvindt met initiatiefnemers.

Toelichting

Het pand aan de Aletta Jacobslaan is tijdens de faillissementsveiling onverwacht gekocht door een Turkse vliegmaatschappij, in plaats van door de beoogde projectontwikkelaar. Hiermee was het pilotproject voor studentenhuysvesting aan de Aletta Jacobslaan van de baan. Met de eigenaar van het pand aan de Rijswijkstraat vond in juli 2012 een leegstandgesprek plaats. Dit pilotproject gaat volgens de Kantorenloods zeer waarschijnlijk wel door en zal naar verwachting nog deze collegeperiode worden afgerond.⁸⁰ Naast deze pilot wordt ook het voormalig GAK-gebouw getransformeerd tot koopwoningen gericht op studenten en starters (koopwoningen van € 82.140 tot 106.675 op basis van jaarlijkse canonbetaling). Het voormalig Elseviergebouw aan de Jan van Galenstraat wordt getransformeerd tot studentenhotel (vanaf € 650 p.m. voor de 'Standard' kamer en €850 p.m. voor de 'Suite').

In het onderzoeksrapport *De financiële haalbaarheid van transformatie naar studentenhuysvesting* (2011) is in kaart gebracht wat de beleidsmatige, procesmatige en financiële belemmeringen zijn bij transformatie naar studentenhuysvesting. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de Kantorenloods en afgestemd met het Gemeentebreed Transformatieteam, de programmamanager jongeren- en studentenhuysvesting en de dienst Wonen, Zorg en Samenleven. De conclusie van het rapport was dat transformatie naar studentenhuysvesting in de huidige markt (anno 2011) financieel niet haalbaar is, maar dat wel zou zijn wanneer (verder) wordt afgewaardeerd (tot minder dan € 100,- per m²) en de stichtingskosten omlaag gaan en de huren worden verhoogd.⁸¹

Op de website van de kantorenloods is een model voor de haalbaarheidsberekening van studentenhuysvesting door middel van transformatie geplaatst, waarmee initiatiefnemers de financiële haalbaarheid van hun plan voor studentenhuysvesting kunnen doorrekenen.

⁸⁰ Interview Kantorenloods 14 januari 2013. Vierde Voortgangsrapportage, p. 28

⁸¹ De financiële haalbaarheid van transformatie naar studentenhuysvesting, oktober 2011,

Businesscase belangrijkste belemmering bij transformatie naar studentenhuisvesting

De belangrijkste belemmering voor de transformatie naar studentenhuisvesting is de businesscase, deze is erg dun. Er moeten grote investeringen worden gedaan voor de verbouw en vervolgens levert het vaak te weinig aan inkomsten op. Tenminste twee zaken spelen mee. Ten eerste is verhuur niet BTW-belast. Investerings die gedaan worden zijn niet aftrekbaar, waardoor er al direct een extra kostenpost van 21% ontstaat. Ten tweede wordt het puntenstelsel afgeschaft en vervangen door een maximale huur van 4,5% van de WOZ-waarde. Daardoor wordt de realisatie van studentenhuisvesting in panden buiten de ring erg moeilijk.⁸² Zo liggen in Amsterdam Zuidoost de bodemprijzen voor kantoren op circa €300 per m². De VON-prijs van een appartement in Zuidoost ligt rond de €1800 per m². Voor een woning van 30m² mag dan maximaal zo'n 200 euro aan huur gevraagd worden.⁸³ Voor die prijs kan niet verbouwd worden. Dat is nu het grote bezwaar van corporaties met de 4,5% regeling. Ook voor beleggers is het rendement van dergelijke panden te laag. Een belegger – bijvoorbeeld een pensioensfonds – heeft een rendement van 5,5 – 6% nodig. Bij 4,5% zijn de risico's vaak te hoog en de te verwachte opbrengsten te laag.

10. Broedplaatsen

In het Werkplan van de Kantorenloods wordt de creatieve sector als een interessante doelgroep gezien voor een nieuwe bestemming van leegstaande kantoren. De Kantorenloods was daarom in zijn Werkplan voornemens om samen met Bureau Broedplaatsen de ruimtevragers in de creatieve sector met ruimteaanbieders in contact te brengen en in kaart te brengen welke panden zich voor transformatie naar broedplaatsen lenen. Daarnaast nam de Kantorenloods zich voor om in 2011 minimaal één transformatieproject te realiseren met een combinatie van betaalbare, (kleine) bedrijfsruimten en broedplaatsen zonder (gemeente) subsidie.⁸⁴

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat er de huidige collegeperiode broedplaatsen zijn gerealiseerd in leegstaande kantoorpanden.⁸⁵ De voornemens om in kaart te brengen welke kantoorpanden zich voor transformatie naar broedplaatsen lenen zijn niet gerealiseerd.

Toelichting

Volgens de directeur van Bureau Broedplaatsen – die tot taak heeft woon- en werkruimte te realiseren voor 'creatieven' – lenen leegstaande kantoren zich om een aantal redenen niet goed voor transformatie naar broedplaatsen. In de eerste plaats is de

⁸² Binnen de ring zou de 4,5% regeling wel aantrekkelijk kunnen omdat daar de WOZ-waarden zeer hoog liggen.

⁸³ €1800*30 (m²) = € 54.000; 4,5% van €54.000 = € 2.430 (maximale huurprijs per jaar); € 2.430 /12 (maanden) = € 202.50 (maximale huurprijs per maand).

⁸⁴ Werkplan Kantorenloods 2011-2014.

⁸⁵ In Duintjer CS zijn broedplaatsen gerealiseerd. Bovendien zijn er in het Volkskrantgebouw voor de collegeperiode broedplaatsen gerealiseerd (9.200 m²) en zijn er in Chrysantenstraat in Noord en het voormalig PAL gebouw aan het WG-terrein ateliers gerealiseerd. Deze laatste twee gebouwen betroffen echter geen (leegstaande) kantoorgebouwen.

prijs van kantoren vaak nog te hoog. Hoewel € 50 per m² voor kantooreigenaren een bodemprijs is, is het voor een broedplaats nog te duur.⁸⁶

Daarnaast is de locatie van de kantoren voor de broedplaatsdoelgroep – creatieven – vaak onaantrekkelijk en zijn de gebouwen zelf weinig inspirerend, aldus de directeur van Bureau Broedplaatsen.⁸⁷ Volgens hem zijn interessante panden vooral schoolgebouwen, bedrijven en werven. Deze gebouwen hebben namelijk vaak allerlei verschillende soorten ruimtes (hoog, laag, klein, groot). Volgens de Kantorenloods worden kantoren voor de broedplaatsdoelgroep ook minder interessant omdat Bureau Broedplaatsen de doelgroep veelal faciliteert op de meest interessante locaties binnen de ring. Veel kantoorpanden staan buiten de ring. Wanneer de doelgroep de keuze heeft kiest zij liever een pand op een mooie en interessante locatie.⁸⁸

Afwaardering tot sloopprijs belangrijkste voorwaarde voor transformatie naar broedplaats

De Kantorenloods schat in dat de realisatie van broedplaats in een leegstaand kantoorpand alleen mogelijk is wanneer het pand tot sloopprijs is afgewaardeerd. De snelheid waarmee een pand in waarde daalt, is van een aantal factoren afhankelijk, waaronder: de staat van het pand zelf, de locatie, het type eigenaar.⁸⁹ Uitgaande van een jaarlijkse afschrijving van gemiddeld 15% zullen veel panden tegen 2015 hun bodemprijs bereikt hebben.

11. Expats

Omdat huisvesting voor expats⁹⁰ een belangrijk onderdeel is van het internationale investeringsklimaat van Amsterdam zouden de Kantorenloods en de dienst Economische Zaken (EZ) samen optrekken om (leegstaande) kantoorpanden in kaart te brengen die geschikt zijn voor transformatie naar woningen voor expats. Tevens zouden zij de mogelijkheden en kansen hiervan onder de aandacht brengen bij zowel private partijen – in het bijzonder woningbouwcorporaties – als gemeentelijke diensten (stadsdelen). De verwachting was dat expats een katalysator kunnen zijn in gebiedstransformaties.

⁸⁶ Interview directeur Bureau Broedplaatsen, 3 september 2012

⁸⁷ Interview directeur Bureau Broedplaatsen, 3 september 2012

⁸⁸ Interview Kantorenloods, 14 januari 2013. Wel een interessante ontwikkeling is dat er voor het ACTA gebouw - het eerste pand van Bureau Broedplaatsen buiten de ring – nu een overinschrijving is. Bureau Broedplaatsen kijkt nu ook naar een pand op de Paasheuvelweg in Amsterdam Zuidoost. Op de Open Kantorendag bleek daarvoor veel interesse. Het is echter nog wel de vraag of het pand geschikt is voor de doelgroep.

⁸⁹ Bijvoorbeeld: Duitse eigenaren zijn gebonden aan Duitse taxatiewetgeving.

⁹⁰ Een natuurlijk persoon die tijdelijk in een land verblijft met een andere cultuur dan die waarmee hij is opgegroeid. Meestal uitgezonden door hun werkgever.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat er (momenteel) geen samenwerkingsactiviteiten zijn tussen EZ en de Kantorenloods. Wel is in oktober 2012⁹¹ 'City Identity Apartments'⁹² geopend: het eerste 'expathotel' met shortstay appartementen in het Orly Centre nabij station Sloterdijk.⁹³

Toelichting

Aanvankelijk was er bij EZ een medewerker die zich met woningen voor expats bezighield, maar dit is niet meer het geval. Er is nu niemand die zich specifiek inzet voor transformatie/realisatie van woningen voor expats. Er is wel een expatcentre dat expats begeleidt. Ook de dienst Wonen, Zorg en Samenleven (DWZS) houdt zich vanuit haar volkshuisvestingsopgave bezig met het huisvesten van migranten. Op dit moment verkent DWZS de woonmogelijkheden voor expats uit Polen.

Daarnaast zijn twee rapporten geschreven die een handreiking kunnen zijn voor externe partijen die geïnteresseerd zijn in transformatie van kantoor naar expat-huisvesting. Voor expats die kort in Amsterdam verblijven biedt het rapport *Extended Stay* een handreiking. Voor expats die langer verblijven zijn sociale huurwoning oplossingen vaak geschikter. Omdat de business case voor expat-woningen en studentenwoningen in feite hetzelfde is, biedt het rapport *Studenten- jongerenhuisvesting* een handreiking.

12. Hotels

Het college heeft tot doelstelling om voor 2015 9.000 extra hotelkamers te creëren in Amsterdam.⁹⁴ Het is de taak van de Hotelloods om dit aantal extra hotelkamer te realiseren. Ook de Kantorenloods richt zich bij transformaties op extra hotelkamers. Leegstaande kantoren worden alleen getransformeerd als de businesscase rendabel is. In eerste instantie wordt daarbij gedacht aan transformatie naar hotels, omdat deze transformaties het meest lucratieve alternatief zijn voor eigenaren.

Gezien het belang van beide loodsers was de Kantorenloods in zijn werkplan voornemens regelmatig af te stemmen met de Hotelloods over leegstaande kantoorpanden die in aanmerking komen voor een hotelfunctie en over de voortgang van transformatie-initiatieven en werkzaamheden bij transformatieprojecten.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat regelmatig contact is tussen de Kantorenloods en Hotelloods. Door de verschillende bestuurlijke opdrachten ontstaan er regelmatig botsende visies.

⁹¹ 15 oktober 2012 is de eerste verdieping geopend, sinds 28 december nog twee verdiepingen. Er zijn op dit moment 55 appartementen operationeel. In 2014 moeten dit er 107 zijn.

⁹² <http://www.cityidapartments.com/>.

⁹³ Het expathotel bestaat uit appartementen van verschillende grootte, waar men van €65-89 per nacht voor een studio en €199-259 per nacht voor een driekamerappartement betaalt.

⁹⁴ Deze ambitie stamt uit de Hotelnota 2007-2010 maar is overgenomen door het huidige college.

Toelichting

De opdracht van de Hotelloods is het uitvoeren van het hotelbeleid. De belangrijkste doelstelling is het realiseren van 9.000 hotelkamers. De opdracht van de Kantorenloods is transformatie op gang te krijgen. In sommige projecten verschillen de Hotelloods en Kantorenloods van inzicht. Zo vindt de Hotelloods dat er altijd de beste locatie gekozen moet worden, maar is de Kantorenloods van mening dat het belangrijker is een totaalafweging te maken, waarbij de transformatie van zoveel mogelijk vierkante meters altijd het doel is. Bijvoorbeeld, wanneer locatie A de beste optie is voor een bepaald hotel maar ook voor studentenhuisvesting - en er ook nog een locatie B geschikt is voor hotel - dan kiest de Kantorenloods liever voor locatie B voor het hotel en A voor studentenhuisvesting, zodat er twee vliegen in een klap worden geslagen.

De Kantorenloods en Hotelloods treffen elkaar regelmatig in het wekelijkse overleg van het Accommodatieteam en bij individuele casussen. De Kantorenloods ervaart het niet als problematisch dat de twee loodsers verschillende visies hebben. Beide standpunten worden voorgelegd aan de wethouder(s) of het stadsdeelbestuur, waarna op bestuurlijk niveau een keuze wordt gemaakt. Bestuurlijke stukken opgesteld door de Kantorenloods worden eerst afgestemd met de Hotelloods.

13. In kaart brengen behoefte leegstaande kantoorruimte woonzorgsector

De Kantorenloods was van plan in 2011 de vraag naar leegstaande kantoorruimte vanuit de woonzorgsector in kaart te brengen. Door de hervorming van de AWBZ, waarin zorg en wonen zijn ontkoppeld, hebben zorgwoningen aan interesse gewonnen.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de potentie van leegstaande kantoorruimte voor zorgwoningen nog niet in kaart is gebracht. Op dit moment zijn er nog geen zorgwoningen in kantoren gerealiseerd.

Toelichting

DWZS is in 2012 gestart met het inventariseren van de consequenties van de wettelijke scheiding van wonen en zorg, die van kracht is geworden op 1 januari 2013. Als gevolg van wetswijzigingen wordt in de toekomst alleen de zorgcomponent vergoed en moet men voor het wonen zelf betalen. Deze maatregel heeft ingrijpende gevolgen voor verzorgingshuizen die leeg komen te staan. De dienst Wonen Zorg Samenleven is bezig de gevolgen in kaart te brengen en is in gesprek met partijen uit de zorgsector en met corporaties over de mogelijkheden woonzorgvormen te (her)ontwikkelen in leegstaande gebouwen. Het GTT volgt deze ontwikkelingen en zal zonodig hierop anticiperen. Volgens de Kantorenloods is het na de analyse van DWZS pas zinvol na te gaan of er kansen zijn in de lege kantoren en of er (nieuwe) partijen zijn die hier initiatieven willen nemen.

De Kantorenloods verwacht dat er in de zorgwoningenmarkt wel degelijk mogelijkheden liggen. Hij woont conferenties bij over dit thema en voert gesprekken met grote zorgaanbieders in Amsterdam. Ook het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT) volgt de ontwikkelingen. Volgens de Kantorenloods hebben zorgaanbieders nog geen zorgwoningen in kantoren gerealiseerd omdat de tijd er nog niet rijp voor is.

14. Inzicht geven: de quickscan

In het Werkplan gaf de Kantorenloods aan dat er in zijn opdracht een quickscanmodel is ontwikkeld en dat deze quickscans worden gebruikt om ruimtezoekende partijen te informeren over kansrijke transformatielocaties.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat quickscans de afgelopen jaren incidenteel zijn ingezet.

Toelichting

Bij het opstellen van het Werkplan waren al vijf quickscans ontwikkeld. Van deze vijf transformatieprojecten is er eind 2012 één geslaagd, zijn twee deels gerealiseerd, is één project in afwachting van een gewijzigd bestemmingsplan en is één project gestaakt.

Na het opstellen van het Werkplan heeft de Kantorenloods nog voor vijf kantoorpanden quickscans laten opstellen.⁹⁵ Van deze vier transformatieprojecten is van één project de omgevingsvergunning aangevraagd. Voor een project heeft de eigenaar een haalbaarheidsonderzoek voor studenteneenheden uitgevoerd. Een derde eigenaar heeft het initiatief genomen om het pand te transformeren en heeft een koper gevonden die het pand wil transformeren. Voor het laatste pand is nog geen omgevingsvergunning aangevraagd.

3.4 Notitie Leegstand in Amsterdam

In de notitie *Leegstand in Amsterdam* worden een drietal instrumenten beschreven voor de aanpak van leegstaande kantoren. Het college heeft 2 van de 3 instrumenten ingezet.

| | Instrument | Uitgevoerd? |
|----|-------------------------------------------------|-------------|
| 15 | Het Accommodatieteam | Ja |
| 16 | Sociaal en cultureel leegstandbeheer | Deels |
| 17 | Uitwerking leegstandverordening niet-woonruimte | Ja |

⁹⁵ Een vijfde quickscan is op verzoek en op kosten van een commerciële partij opgesteld.

15. Het Accommodatieteam Amsterdam (ATA)

Het Accommodatieteam Amsterdam (ATA) wordt in de notitie *Leegstand in Amsterdam* omschreven als een belangrijke schakel tussen de eigenaren van leegstaande kantoorpanden, en de verschillende typen ruimtevragers in Amsterdam. Aan het ATA nemen de Bedrijvenloods, Bureau Broedplaatsen, de Hotelloods, de Kantorenloods, de programmamanager studenten- en jongerenhuisvesting en de Stadsloods deel. Volgens de notitie zal het ATA een database aanleggen met het actuele aanbod van en vraag naar leegstaand vastgoed in Amsterdam.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het ATA een aanzienlijk kleinere rol speelt in de aanpak van leegstand dan in de notitie *Leegstand in Amsterdam* wordt gesuggereerd. Een van de opdrachten van het ATA – het oprichten van een actuele database met vraag naar en aanbod van leegstaand vastgoed in Amsterdam – zal niet worden gerealiseerd. Daarnaast constateert de rekenkamer dat de verschillende bestuurlijke opdrachten voor de verschillende ATA-leden een verschillend belang met zich meebrengen en dat dit een open informatie-uitwisseling in de weg staat.

Toelichting

Het ATA bestaat sinds 2008 en voert tweewekelijks overleg over nieuw strategisch aanbod van en nieuwe strategische vraag naar leegstaande panden. Volgens de voorzitter van het ATA waren de verwachtingen ten aanzien van het ATA aanvankelijk te hoog gespannen. Daarom heeft de voorzitter in 2010 een notitie geschreven over de werking van het ATA, die volgens hem het kader aangeeft waarbinnen het ATA werkt. Het primaire doel van het ATA is er door informatie-uitwisseling voor te zorgen dat de verschillende diensten en loodsen niet langs elkaar heen werken en dat de gemeente niet uitgespeeld wordt door eigenaren. Door deze informatie-uitwisseling wordt ook voorkomen dat verschillende loodsen op dezelfde eigenaar afstappen. Soms wijzen de ATA-leden elkaar op nieuw leegstaand vastgoed.⁹⁶

Het aanleggen van een databestand is volgens de voorzitter van het ATA om meerdere redenen niet realistisch. Ten eerste zou het een afdeling met 10-15 medewerkers vragen om zo'n databestand te vormen en actueel te houden. Ten tweede zijn zowel vraag als aanbod zodanig dynamisch en moeilijk te vangen, dat het ondoenlijk is om op geaggregeerd niveau vraag en aanbod in kaart te brengen. Zo zijn de verschillende segmenten ruimtezoekers zeer divers, komt er voortdurend nieuw leegstaand vastgoed bij en verdwijnt er ook weer leegstaand vastgoed en is de informatie over leegstaand vastgoed niet eenvoudig te kwantificeren. Veel informatie, o.a. over m² prijzen, wordt afgeschermd of is gedateerd.⁹⁷

Binnen het ATA is er soms sprake van lichte competitie tussen de verschillende leden. Volgens de voorzitter is dit onvermijdelijk, omdat het bestuur van de stad verschil-

⁹⁶ Gesprek voorzitter ATA 3-9-2012.

⁹⁷ Gesprek voorzitter ATA 3-9-2012.

lende doelgroepen belangrijk vindt. Hierdoor staan de bestuurlijke opdrachten die de afzonderlijke loodsen hebben wel eens onderling op gespannen voet met elkaar. Wanneer één van de loodsen een pand op het oog heeft dat voor zijn doelstelling en doelgroep interessant is, heeft hij of zij er geen belang bij dit direct met de andere leden van het ATA te delen.⁹⁸ Daarnaast zijn er binnen het ATA soms discussies over de vraag wie de lead heeft binnen een transformatieproject in het contact met de eigenaar en met de wethouder.

16. Sociaal en cultureel leegstandbeheer

In de notitie *Leegstand in Amsterdam* ziet het college leegstand van niet-woonruimte niet alleen als een probleem, maar ook als een oplossing voor bepaalde groepen ruimtezoekers, zoals studenten en jongeren, creatieven en maatschappelijke organisaties. Het doel hiervan is meer (tijdelijk) gebruik van leegstaande ruimte mogelijk te maken voor deze groep ruimtezoekers. Het college wil sociaal en cultureel leegstandbeheer stimuleren en faciliteren, door:

- het bij elkaar brengen van vraag en aanbod,
- het (waar mogelijk) creëren van randvoorwaarden in termen van vergunningen, bestemmingsplannen en regelgeving,
- en het ondersteunen van bestaande initiatieven op het gebied van procesbegeleiding en organisatie.⁹⁹

Beoordeling instrument

Het sociaal en cultureel leegstandsbeheer komt zeer beperkt van de grond.

Toelichting

In de Vierde Voortgangsrapportage wordt uiteengezet dat en waarom de tijdelijke sociale en culture bestemmingen in leegstaande kantoren maar zeer beperkt van de grond zijn gekomen. Ten eerste is tijdelijke transformatie veelal niet lonend voor eigenaren, vanwege de maximale termijn van de tijdelijke bestemming van vijf jaar. Het rendement weegt niet op tegen de grote investeringen die gedaan moeten worden.¹⁰⁰ Tevens ervaren eigenaren de eisen die de gemeenteraad heeft gesteld belemmerend om het intensiever leegstandbeheer toe te passen.¹⁰¹ Deze vorm van beheer zou de verhuurbaarheid van de panden als kantoor verhinderen en is tevens lastig wanneer een deel van het kantoor nog verhuurd is.

⁹⁸ Gesprek voorzitter ATA 3-9-2012

⁹⁹ Notitie *Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand*. Maart 2011, p. 10-11

¹⁰⁰ Er ligt wel een wetsvoorstel de Leegstandswet te wijzigen en deze termijn op te rekken naar 10 jaar waardoor de businesscase aantrekkelijker wordt, maar vooralsnog is de markt terughoudend. Als uitzondering hierop wordt in de voortgangsrapportage de transformatie van het voormalig Acta-gebouw genoemd. Dit gebouw is echter een voormalig onderwijsgebouw, met allerlei verschillende soorten ruimtes (hoog, laag, klein, groot). Volgens de directeur van Bureau Broedplaatsen is het daardoor voor zijn doelgroep veel interessanter dan een uniform kantoorgebouw. Daarnaast is het gebouw veel goedkoper dan een kantoorpand (€10 per m²), omdat het in feite een afgeschreven gebouw is. Het is daarom de vraag in hoeverre het Acta-gebouw representatief is voor mogelijke toekomstige (tijdelijke) transformaties van kantoorpanden voor sociaal en cultureel leegstandsbeheer.

¹⁰¹ 50% of meer van het gebouw heeft 1 gebruiker per 50 m² werken of 1 gebruiker per 100m² wonen.

17. Uitwerking leegstandsverordening niet-woonruimte (Wet kraken en leegstand)

Met het uitwerken van een Leegstandsverordening wil de gemeente meer middelen in handen krijgen om de leegstand tegen te gaan.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de Leegstandsverordening is uitgewerkt, is vastgesteld en in werking is getreden. De meeste eigenaren hebben zich gemeld, maar er zijn nog geen besluiten (leegstandsbeschikkingen) genomen.

Toelichting

In juni 2011 is de Leegstandsverordening door de gemeenteraad vastgesteld. De Leegstandsverordening stelt dat eigenaren van leegstaande panden groter dan 10.000 m² en alle leegstaande kantoorpanden in Amstel III en Teleport hun leegstand moeten melden. Voor panden die langer leegstaan dan een jaar kan de gemeente een verplichtende voordracht doen.

Een half jaar na de inwerkingtreding van de Leegstandsverordening – dus vanaf 1 januari 2012 - was de meldingsplicht voor het eerst afdwingbaar. In de Derde Voortgangsrapportage werd gemeld dat het afdwingen van de meldingen de nodige tijd in beslag nam. Het achterhalen en actueel houden van de informatie over welke kantoren (feitelijk) leegstaan is arbeidsintensief en vraagt soms extra controles.

De Vierde Voortgangsrapportage vermeldt dat inmiddels de meeste kantooreigenaren met leegstand zich hebben gemeld.¹⁰² Daarnaast zijn in het kader van de Leegstandsverordening met 50 eigenaren gesprekken gevoerd. De volgende stap in de Leegstandsverordening is het afgeven van een leegstandbeschikking. De eerste leegstandbeschikkingen zouden in het najaar van 2012 uitgevaardigd worden. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. Na de leegstandsbeschikking volgt een verplichtende voordracht. Ten tijde van de Vierde Voortgangsrapportage werd nog uitgezocht voor welke panden dit traject ingezet zou worden. Het Accommodatieteam Amsterdam (ATA) zou mogelijke gebruikersgroepen en functies inventariseren die in aanmerking komen voor de leegstaande gebouwen.

In de commissie BWK van 5 december 2012 gaf de wethouder aan dat de plannen waar de eigenaren in de leegstandsgesprekken mee komen vaak niet uitgevoerd worden. De wethouder gaf aan dat de gemeente over onvoldoende juridische instrumenten beschikt om de naleving van deze plannen af te dwingen. Volgens de wethouder is het daarom voor de gemeente lastig regie te voeren in de aanpak van leegstand.

¹⁰² Vierde Voortgangsrapportage, p. 13

3.5 Kantorenstrategie

In de nota Kantorenstrategie worden juridisch-planologische, financiële en organisatorische instrumenten genoemd, die het college wil inzetten. Daarnaast bespreekt het college enige instrumenten in het kader van een oud-voor-nieuw strategie.¹⁰³

3.5.1 Juridisch-planologische maatregelen

In het onderdeel *Juridisch-planologische maatregelen* zijn vijf instrumenten benoemd om de leegstand van kantoren tegen te gaan. Twee van deze instrumenten zijn ingezet, twee van deze instrumenten zijn deels ingezet en één instrument is niet ingezet.

| | Instrument | Onderdelen/specificatie | Uitgevoerd? |
|----|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 18 | Soepele omgang regels transformatie | Randen van wetgeving opzoeken inzake geluids- en milieueisen Zoveel mogelijk toetsen aan 'bestaande bouw' | Deels |
| 19 | Eenvoudiger wijzigen bestemming | Bestemmingsplannen flexibeler maken Afwijken van het bestemmingsplan door: - Wabo-projectbesluit - Postzegelplan - Tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan | Deels |
| 20 | Erfpacht | Erfpachtregels voor transformatie en herontwikkeling versoepelen Het leveren van maatwerk op het gebied van grondprijzen en erfpacht bij transformatie en herontwikkeling. | Ja |
| 21 | Gebruik leegstaande kantoren bij realisatie planaanbod | Bij de realisatie van het planaanbod rekening houden met de potentie die leegstaande kantoren hiervoor bieden. | Ja |
| 22 | Verbetering plan- en besluitvormingsproces t.b.v. transformatieprojecten. | Onderzoeken of en hoe het Plaberum verbeterd kan worden om besluitvorming beter te laten aansluiten op transformatie- en herontwikkelingsprojecten. | Nee |

18. Soepele omgang regels transformatie

Wanneer de functie van een pand wijzigt moet het pand meestal worden verbouwd. Eén van de kerntaken van de gemeente bij bouwprojecten is om vast te stellen dat het bouwproject past binnen het bestemmingsplan en om het te toetsen aan de regelgeving en voorschriften op gebied van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, welstand, energiezuinigheid, natuur en milieu. Lange tijd was de werkwijze om bij de toetsing van bouwaanvragen bij verbouw (en transformatie) in principe te toetsen aan

¹⁰³ De rekenkamer bespreekt hier alleen de instrumenten die gericht zijn op het transformatiebeleid. De inzet van de instrumenten gericht op het toevoegen van nieuwe kantoren en de maatregelen voor hybride ondernemingen komen niet aan de orde.

het nieuwbouwniveau. Alleen wanneer er om alle redelijkheid niet aan de nieuwbouweisen voldaan konden worden, werd overgegaan tot het verlenen van ontheffing. Doel hiervan was tot een steeds beter bouwtechnische kwaliteit van bestaande bouwwerken te komen. Het doel een zo hoog mogelijke kwaliteit te waarborgen staat echter al snel op gespannen voet met het doel van de eigenaar of projectontwikkelaar om tegen zo laag mogelijk kosten een project te realiseren. Het waarborgen van een zo hoog mogelijke kwaliteit betekent immers meestal meer kosten. In een florierende markt met gunstige perspectieven hoeft dit voor de eigenaar geen problemen op te leveren. Bij transformatieprojecten – die gepaard kunnen gaan met verliezen voor de eigenaar en onzekere marktperspectieven – betekenen deze hoge eisen vaak dat projecten geen doorgang kunnen vinden of te duur uitvallen voor een haalbare businesscase.

Om deze redenen heeft de gemeenteraad op 26 januari 2011 de motie Mulder (motie 46) aangenomen die o.a. bepaalt dat bij ombouwen van kantoren de gemeente alleen de minimaal wettelijk verplichte eisen aan geluid en milieu stelt en de verbouw toetst als bestaande bouw en niet als nieuwbouw. Ook in de Kantorenstrategie zijn verschillende instrumenten voorgesteld om 'soepeler' om te gaan met de regels bij transformatie.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het opzoeken van de grenzen van wet- en regelgeving bij de toetsing van bouwplannen bij transformatieprojecten plaatsvindt, maar dat dit vaak nog moeizaam verloopt door o.a.:¹⁰⁴

- de nieuwheid van het onderwerp (en daarmee gebrek aan ervaring),
- het ontbreken van beleid,
- conflicterende doelstellingen tussen diensten en binnen diensten,
- de strengere interpretatie van de regelgeving die in het verleden als uitgangspunt gold bij het toetsen van de bouwtechnische kwaliteit,
- de grenzen van de wet.

In een aantal gevallen is tevens soepeler omgegaan met volume-uitbreiding. Zo is van een pand bekend dat er een extra woonverdieping bijkomt zonder bijbetaling van de erfpachtcanon. Daarnaast is in de advisering op projectniveau de soepeler omgang met volume-uitbreiding een paar keer aan de orde geweest.

Toelichting

In mei 2011 heeft het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT) in samenwerking met de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht de *Memo aangaande ontheffingen bij transformatie van kantoren naar woningen* opgesteld. Aanleiding hiervoor was de onduidelijkheid over het maximaal toegestane ontheffingsniveau op basis van het Bouwbesluit 2003. In de memo wordt erop gewezen dat de beoordeling van verbouw als bestaande bouw in

¹⁰⁴ De rekenkamer constateert dit op basis van gesprekken met projectorganisatie Westpoort, projectbureau Zuidoostlob, een projectleider van stadsdeel Nieuw-West, de Kantorenloods, de voorzitter van het GTT en de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht.

plaats van nieuwbouw strijdig is met de wet. In de geest van motie 46 wordt in de memo wel het maximaal aanvaardbare ontheffingsniveau uitgewerkt. Er wordt gekozen voor de meest transformatiegezinde interpretaties van de Woningwet en het Bouwbesluit 2003. Zo hoeft bij verbouw alleen dat deel van het pand dat werkelijk verbouwd wordt getoetst te worden aan nieuwbouw (in plaats van het hele pand). Daarnaast wordt, op basis van een inschatting van de risico's, per onderdeel aangegeven tot welk niveau een ontheffing mag worden gegeven. De onderdelen waarvoor ontheffingen zijn opgenomen hebben betrekking op de constructieve veiligheid, brandveiligheid, gebruiksveiligheid, gezondheid (waaronder geluid en ventilatie) en bruikbaarheid (zoals toegangseisen). Er wordt wel expliciet aangegeven dat aanvragen per casus beoordeeld worden en aanvragers er niet vanuit kunnen gaan dat er automatisch tot het genoemde niveau ontheven wordt.¹⁰⁵ Voor geluidseisen wordt in het memo bepaald dat er bij verbouw voor geluid op de gevel lagere geluidseisen mogen worden gesteld.

In 2012 is het Bouwbesluit 2003 vervangen door het Bouwbesluit 2012. Eén van de grote wijzigingen is dat bij verbouw geen ontheffing meer nodig is van het bevoegd gezag. Het Bouwbesluit 2012 bepaalt dat bij transformatie van een kantoor deze beoordeeld mag worden naar het *rechtens verkregen niveau*¹⁰⁶, voor zover dit aan de wettelijke minimum eisen voldoet. Het rechtens verkregen niveau is het actuele kwaliteitsniveau van een pand (of bouwdeel). Aan de 'onderkant' wordt het begrensd door het niveau voor bestaande bouw, aan de 'bovenkant' door het niveau voor nieuwbouw. In de praktijk betekent dit dat bij verbouw aan het rechtens verkregen niveau wordt voldaan indien:

- de actuele kwaliteit van een bouwdeel niet vermindert door de verbouw, en
- het eindresultaat niet onder het minimumniveau voor bestaande bouw dan wel het specifieke minimumniveau voor verbouw ligt.¹⁰⁷

Door de mogelijkheid sinds het Bouwbesluit 2012 te beoordelen naar het rechtens verkregen niveau kan bij transformatie vaak worden teruggegrepen op de beoordeling naar het niveau bestaande bouw.

Een voorbeeld van toetsing aan rechtens verkregen niveau

Wordt van een bedrijfshal een woning gemaakt dan moet deze woning een toiletruimte hebben. Omdat er nog geen toilet is, is het actuele kwaliteitsniveau 'niet aanwezig'. Het rechtens verkregen niveau is dan gelijk aan de ondergrens: de te bouwen toiletruimte moet minimaal aan de voorschriften voor bestaande bouw (met de bestemming bedrijfshal) voldoen
Voorbeeld ontleent aan 'Infoblad Bouwbesluit 2012 Verbouw en functiewijziging', Rijksoverheid

¹⁰⁵ DMB, *Memo aangaande ontheffingen bij transformatie van kantoren naar woningen*, 25 mei 2011

¹⁰⁶ Het rechtens verkregen niveau is in Bouwbesluit 2012 gedefinieerd als 'Het niveau dat een gevolg is van de toepassing op enig moment van de relevante op dat moment van toepassing zijnde technische voorschriften en dat niet lager ligt dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een bestaand bouwwerk en niet hoger dan het niveau van de desbetreffende voorschriften voor een te bouwen bouwwerk.' De directeur Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied geeft aan dat het begrip 'rechtens verkregen niveau' niet altijd zonder (landelijke) interpretatie verschillen is, maar verwacht dat deze verschillen in de komende tijd zullen afnemen.

¹⁰⁷ Rijksoverheid, Infoblad Bouwbesluit 2012

19. Bestemming eenvoudiger wijzigen

Bij een transformatie verandert de functie of bestemming van een pand. Aangezien de nieuwe bestemming bij transformatie vaak strijdig is met het geldende bestemmingsplan, wordt functieverandering makkelijker wanneer een bestemmingsplan meerdere functies toestaat en dus flexibel is. In maart 2011 heeft de gemeenteraad besloten dat '...bij het opstellen van nieuwe bestemmingsplannen uitdrukkelijk rekening moet worden gehouden met de wens om meer flexibiliteit in bestemmingsplannen op te nemen.' Ook in de Kantorenstrategie wordt het flexibele bestemmingsplan gezien als één van de belangrijkste instrumenten om transformatie te bevorderen.

Naast het vervangen van (aflopende) monofunctionele bestemmingsplannen door flexibele bestemmingsplannen stelt de nota Kantorenstrategie voor meer te kijken naar mogelijkheden om af te wijken van het bestemmingsplan, met name wanneer een beoogde bestemming conflicteert met het bestaande plan. Er zijn verschillende mogelijkheden om van het bestemmingsplan af te wijken of daarin wijzigingen aan te brengen: door een Wabo-afwijkingsbesluit¹⁰⁸, een postzegelplan (bestemmingsplan voor een individueel gebouw) of een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan.

Beoordeling instrument

Het college heeft concept-bestemmingsplannen opgesteld waarin het monofunctioneel programma voor kantoren is verruimd voor multifunctionele flexibele bestemmingsplannen. De mogelijkheid om van het bestemmingsplan af te wijken met een Wabo-projectbesluit is benut. Onbekend is of de twee andere afwijkingsmogelijkheden 'het postzegelplan' of 'tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan' benut zijn.

Toelichting

De geldende bestemmingsplannen van de twee kantoorgebieden met de meeste leegstand – Amstel III en Teleport – staan uitsluitend monofunctionele bebouwing toe, namelijk kantoren, en zijn daarmee sterk verouderd. Voor deze gebieden liggen nieuwe flexibele bestemmingsplannen ter visie. Naar verwachting zullen de bestemmingsplannen respectievelijk medio en eind 2013 worden vastgesteld door de gemeenteraad.¹⁰⁹ De nieuwe conceptbestemmingsplannen voor Amstel III en Teleport zijn flexibel van aard. Dit wil zeggen dat voor kavels binnen het gebied meerdere bestemmingen toegestaan zijn, eventueel verbonden aan een bepaald maximum.

In het concept-bestemmingsplan voor Teleport is – naast de bestaande 537.000 m² voor kantoren – 100.000 m² opgenomen voor woningen, 80.000 m² voor hotels, 75.000 m² voor maatschappelijke, culturele en sportvoorzieningen, 40.000 m² voor extended

¹⁰⁸ Het voormalige 'projectbesluit'

¹⁰⁹ In Westpoort wordt niet alleen voor Teleport, maar ook voor de gebieden Sloterdijk I, II, III en IV nieuwe bestemmingsplannen ontwikkeld. Deze vijf ontwerp-bestemmingsplannen zijn in oktober 2012 gepresenteerd en liggen sinds november 2012 ter visie. Naar verwachting worden de bestemmingsplannen in het tweede kwartaal van 2013 vastgesteld door de gemeenteraad. Voor Amstel III staat de tervisielegging van het ontwerpbestemmingsplan gepland voor februari tot medio maart 2013, waarna het naar verwachting medio 2013 zal worden vastgesteld.

stay en 25.000 m² voor horeca, detailhandel en dienstverlening. De gebiedsstrategie voor Amstel III laat – naast 727.500 m² voor kantoren en 361.900 m² voor bedrijven - de ontwikkeling toe van 160.000 m² dienstverlening, 54.000 m² voorzieningen, 50.000 m² woningen en 30.000 m² hotels.

Het gemeentebestuur heeft voor de bestemmingswijziging gebruik gemaakt van een afwijkingsbesluit op grond van de Wabo (zie ook paragraaf 4.10). Informatie ontbreekt over de frequentie waarmee gekozen wordt voor de wijziging van het bestemmingsplan via Wabo-afwijkingsbesluit postzegelplan, of tijdelijke wijziging van het bestemmingsplan.

20. Versoepelen erfpachtbeleid en maatwerk erfpacht bij transformatie

Bij transformatieprojecten verandert de bestemming van een pand en soms ook het bouwvolume. Meestal verandert (lees daalt) hierdoor de waarde van de onderliggende grond. Om een transformatieplan voor de eigenaar financieel haalbaar te laten zijn is het meestal nodig dat het erfpachtcontract wordt ‘opengebroken’ en aangepast aan de nieuwe bestemming. Om dit mogelijk te maken wordt in de Kantorenstrategie gesproken van zowel een ‘versoepeling van het erfpachtbeleid’ als ‘het leveren van maatwerk op het gebied van grondprijzen en erfpacht bij transformatie en herontwikkeling.’

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de gemeente het erfpachtbeleid heeft versoepeld en maatwerk levert bij transformatieprojecten. De rekenkamer merkt daarbij op dat dit beleid grotendeels al was ingezet voor het verschijnen van de Kantorenstrategie en de experimentenregeling erfpacht en transformatie.

Toelichting

De versoepeling van het erfpachtbeleid is reeds op 1 oktober 2008, dus voor het verschijnen van de Kantorenstrategie, in gang gezet met de regeling ‘Vervroegde Herziening Erfpachttijdvakken’. Met deze regeling kunnen erfpachters van wie het erfpachttijdvak binnen 30 jaar eindigt een nieuw 50-jarig erfpachttijdvak krijgen met een canon die is gebaseerd op de grondwaarde van de nieuwe bestemming. Vervolgens is op 1 november 2011 de *Experimentenregeling erfpacht en transformatie* door het college vastgesteld. Deze regeling houdt in dat er tussen september 2011 en september 2013 voor 20 transformatie/herontwikkelingsprojecten onder bepaalde voorwaarden mag worden afgeweken van het vigerende grondprijzen- en erfpachtbeleid.¹¹⁰ Bij een transformatie naar een bestemming met een lagere waarde

¹¹⁰ De regeling is ingesteld omdat de zowel de regeling ‘Vervroegde Herziening Erfpachttijdvakken’ als de jaarlijks vastgestelde grondprijzenbrief te weinig aan zou sluiten bij de behoeften in de transformatieprojecten. Bij verlenging van erfpachttijdvakken gelden standaard tijdvakken van 50 jaar, vaak in combinatie met verplichte afkoop van dat tijdvak. Omdat het vaak moeilijk is een sluitende business case te maken en banken aanzienlijk minder bereid zijn te financieren, kan het wenselijk zijn met tijdvakken te werken van bijvoorbeeld 40 jaar, of een afkoopsom om te zetten naar canonbetalende erfpacht. Hier zou de experimentenregeling in kunnen voorzien. Een andere reden is voor de experimentenregeling is de mogelijkheid van het grondprijzenbeleid af te wijken. De gemeente hanteert namelijk

(bijvoorbeeld van kantoor naar hotel of wonen) kan het erfpachttijdvak vaak om niet verlengd worden met een periode die het initiatief makkelijker financierbaar maakt. Daarnaast wordt bij transformatie naar woningen geen volledige canonverhoging bij het toevoegen van een bouwlaag ('optopping') gerekend.¹¹¹

Bureau Erfpacht (OGA) zoekt samen met het Gemeentebreed Transformatieteam naar mogelijke erfpachtconstructies voor een specifiek transformatieproject. Dit advies – dat overigens wel moet passen binnen het erfpachtbeleid en alleen gegeven wordt voor kansrijke transformatieprojecten – is een vorm van 'maatwerk bij de aanpassing van erfpachtcontracten', zoals voorgesteld in de Kantorenstrategie.

In de door de rekenkamer onderzochte casussen is de gemeente inderdaad soepeler omgegaan met de erfpachtregels (zie paragraaf 4.4). In één casus waar het erfpachttijdvak nog een lange doorlooptijd had mocht de eigenaar kostenneutraal zijn areaal iets uitbreiden. In een andere casus, waar een verlening van het erfpachttijdvak wel nodig was om het pand verkoopbaar te maken, kreeg de eigenaar zelfs een nog iets langere verlenging van het erfpachttijdvak dan hij had gewenst.¹¹² Wel heeft de gemeente aan deze uitbreidingen de voorwaarde verbonden dat transformatie ook daadwerkelijk moet plaatsvinden. Indien dit niet gebeurt, krijgt de eigenaar een miljoenenboete opgelegd.¹¹³

21. Gebruik leegstaande kantoren bij realisatie planaanbod

In de Kantorenstrategie is opgenomen dat bij de realisatie van het planaanbod voor woningbouw, hotels, detailhandel en voorzieningen, rekening zal worden gehouden met de potentie die leegstaande kantoren hiervoor bieden.

Beoordeling instrument

Zowel in *Amstel III* als het voormalig *Teleportgebied* is rekening gehouden met de potentie van leegstaande kantoren. De rekenkamer heeft echter geen zicht op de mate waarin de inzet van leegstaande kantoren bij de realisatie van planaanbod structureel wordt overwogen.

Toelichting

In de plannen voor Sloterdijk Stad wordt enige aandacht besteed aan de potentie die de leegstaande kantoren kunnen hebben voor het nieuwe programma dat wordt toegevoegd aan het gebied. In *Voorontwerp Sloterdijk Stad* wordt uitgegaan dat circa 61.000 m² bvo van het nieuwe programma voort kan komen uit getransformeerde leegstaande kantoren. Dit is ongeveer de helft van het aantal m² dat nu aan kantoorruimte leegstaat in Teleport. Het voorontwerp geeft tevens aan dat het afhankelijk is

conform het grondprijnsbeleid als uitgangspunt nieuwbouwprijzen, gebaseerd op onbebouwde grond, terwijl in transformatieprojecten sprake is van bebouwde grond en bestaande bouw.

¹¹¹ Gesprek projectmanager projectbureau Zuidoostlob, 6 augustus 2012.

¹¹² Bron: gesprekken eigenaren.

¹¹³ Bronnen: Herziane aanbieding verlening tijdvak van casus; gesprek projectmanager projectbureau Zuidoostlob, 18 september 2012.

van de initiatieven die zich aandienen of deze transformaties de komende jaren daadwerkelijk zullen plaatsvinden.

Volgens de projectmanager van Projectorganisatie Westpoort is het uitgangspunt bij het voormalig Teleportgebied: 'herontwikkelingen is de regel, nieuwbouw de uitzondering'. Ook wanneer er bij de projectorganisatie een initiatief tot hotel, school of woningbouw voorbijkomt worden verzoeken voor nieuwbouw in de eerste plaats afgewezen en moet er eerst een oplossing worden gezocht in bestaande bouw. Het geplande congreshotel in het voormalig KPN-pand is tot dusver het enige voorbeeld waarbij een oorspronkelijk plan voor nieuwbouw is omgezet naar bestaande bouw. Maar ook in Sloterdijk is nieuwbouw niet helemaal te voorkomen. Zo worden er circa 850 woningen nieuw gebouwd.¹¹⁴

Ook in Amstel III wordt ingezet op transformatie in plaats van nieuwbouw, maar ook daar wordt nieuwbouw soms toch toegestaan. Volgens de projectmanager van Amstel III heeft dit drie oorzaken. Ten eerste leveren transformaties voor de eigenaar/ontwikkelaar niet zoveel op omdat het veel moeilijker is een businesscase rond te krijgen. Eerst moet er namelijk worden aangekocht en vervolgens moet het pand worden verbouwd. De verbouwkosten liggen dicht tegen de nieuwbouwkosten aan. Ten tweede heeft een eigenaar bij nieuwbouw veel meer keuzemogelijkheden wat betreft het ontwerp en de locatie van het pand. Ten derde levert transformatie ook voor de gemeente veel minder op dan nieuwbouw.¹¹⁵

De rekenkamer heeft echter onvoldoende informatie over de mate waarin er binnen de gemeente structureel gekeken wordt naar de potentie van leegstaande kantoren bij de realisatie van planaanbod van o.a. woningbouw, hotels, detailhandel en voorzieningen.

22. Verbetering Plan- en besluitvormingsproces ten behoeve van transformatieprojecten

In de Kantorenstrategie is aangegeven dat het huidige Plaberum niet altijd goed aansluit op het proces van transformatie- en herontwikkelingsprojecten. Het risico hiervan is niet-transparantie besluitvorming en vage verantwoordelijkheden. Daardoor wordt een goede gemeentelijke regie op de inzet van middelen ten behoeve van transformatie moeilijk. Om deze reden adviseerde de werkgroep Kantorenstrategie te onderzoeken of, en zo ja hoe, het Plaberum op dit punt verbeterd kan worden.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het Plaberum niet is aangepast, noch dat is onderzocht of en hoe het Plaberum aangepast kan worden. Tevens is er geen toetsingskader, noch een stadsbrede prioritering voor transformatie- en herontwikkelingsprojecten vastgesteld.

¹¹⁴ Gesprek projectmanager van Projectorganisatie Westpoort, p. 4 september 2012.

¹¹⁵ Gesprek projectmanager Amstel III, 6 augustus 2012.

Toelichting

In 2012 is voor het eerst een model ingevoerd voor het begroten van de kosten van transformatie- en herontwikkelingsprojecten: de zogeheten Transformatie-exploitatie (Trex). Het Plaberum maar ook de wijze van het begroten van de proceskosten (zie hiervoor uitgebreid paragraaf 2.7) zijn hier niet op aangepast.

3.5.2 Financiële maatregelen

In het onderdeel *financiële maatregelen* zijn twee instrumenten benoemd om de leegstand van kantoren tegen te gaan. Het eerste instrument is ingezet, het tweede instrument is deels ingezet.

| | Instrument | Onderdelen/specificatie | Uitvoering? |
|----|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| 23 | Maatwerk grondprijzen en erfpacht | Maatwerk en faciliterende opstelling gemeente bij het bepalen van grondprijzen en de erfpachtcanon bij transformatie en herontwikkeling. | Ja |
| 24 | Dekking gemeentelijke kosten transformatie, sloop en herontwikkeling | Aanpassen gemeentelijke systematiek om de proces- en uitvoeringskosten te kunnen financieren. Aanpassen grondexploitatiemodel Specificatie grote nieuwe transformatieopgaven en aangeven wijze van dekking in de financiële paragraaf bij het programma-akkoord. Onderzoeken of het mogelijk en wenselijk is om de extra opbrengsten van transformatieopbrengsten (voor gemeente en marktpartijen) beschikbaar te houden voor niet rendabele transformaties van kantoorlocaties. | Deels |

23. Maatwerk grondprijzen en erfpacht

De regels voor grondprijzen en erfpacht zijn vaak toegesneden op nieuwbouw en nieuwe uitgiften. Deze kunnen belemmerend uitwerken voor transformatieprojecten. Om die belemmeringen te verminderen zijn daarom de regeling *Vervroegde Herziening Erfpachttijdvakken* (2008) en de regeling *Experimentenregeling erfpacht en transformatie* (2011) vastgesteld (zie instrument 19). Bij een transformatie berekent het college de grondprijs residueel. Om tot overeenstemming te komen over de nieuwe grondwaarde en canon is het van belang dat beide partijen de residuele waarde van grond en het leegstaande kantoor op een zelfde wijze berekenen.

Beoordeling instrument

Bij het bepalen van de grondprijzen en erfpachtcanon bij transformatie levert het college maatwerk. Naar mening van het college overschatten eigenaren de waarde van het leegstaande kantoor en onderschatten zij de grondwaarde structureel.

Toelichting

Bij het bepalen van de grondprijzen en erfpachtcanon bij transformatie levert het college maatwerk. Dit wordt bevestigd in de door ons onderzochte casussen (zie

ook instrument 19). De waarde-inschatting van de leegstaande kantoren door de gemeente ligt lager dan de waarde-inschattingen door de eigenaren van die kantoren. Naar mening van het college overschatten eigenaren de waarde van het leegstaande kantoor structureel.¹¹⁶

24. Dekking gemeentelijke kosten transformatie, sloop en herontwikkeling

De dekking van de gemeentelijke proces- en uitvoeringskosten is een van de knelpunten bij transformatieprojecten. De grondexploitatie-systematiek is niet op transformatieprojecten ingericht. Daarnaast is er de verwachting dat er minder nieuwe grond wordt uitgegeven, er steeds vaker vooral mutaties van bestaande erfpachtrechten voorkomen en er een verschuiving van nieuwbouw naar transformatie- en herontwikkeling plaatsvindt. Daarom acht het college een aanpassing van de financieringssystematiek noodzakelijk.¹¹⁷

Beoordeling instrumenten

Het aanpassen van de grondexploitatie-model (GREX) richting een transformatie-exploitatie (TREX) is deels gerealiseerd. De gemeentelijke systematiek voor de financiering van proces- en uitvoeringskosten van transformaties is aangepast, de systematiek voor het begroten van de proceskosten is hier echter niet op aangepast. Het beschikbaar gestelde budget is naar verwachting 1 januari 2015 uitgeput. Het college heeft nog geen structurele oplossing gevonden voor het financieren van transformaties.

Toelichting

Er is inmiddels een format voor TREX-en beschikbaar, maar het ramen van proceskosten van een transformatie via het Faktonmodel is hiervoor ongeschikt (zie § 2.7). Het college heeft voor de collegeperiode een transformatiebudget van € 5 miljoen beschikbaar gesteld voor het faciliteren en stimuleren van transformaties. Voor de transformatie van grotere gebieden¹¹⁸ zijn daarnaast afzonderlijke TREX-en of opbrengsten uit tijdelijke exploitatie beschikbaar. De prognose is dat het transformatiebudget per 1 januari 2015 uitgeput is, tenzij er opbrengsten uit transformatie-exploitaties zijn die niet direct voor het project worden gebruikt. Tot op heden zijn deze opbrengsten in het projectgebied besteed (zie § 2.7).

3.5.3 Organisatorische maatregelen

In het onderdeel *organisatorische maatregelen* zijn vijf instrumenten benoemd om de leegstand van kantoren tegen te gaan. Eén instrument is ingezet, twee instrumenten zijn deels ingezet en twee instrumenten zijn niet ingezet.

¹¹⁶ Kantorenstrategie, 26 mei 2011, p. 31.

¹¹⁷ Kantorenstrategie, 26 mei 2011, p. 31.

¹¹⁸ Voor 2013: Amstel III, Westpoort, Overamstel, Cruquius, Hamerstraat.

| | Instrument | Uitgevoerd? |
|----|---------------------------------------------------------------|--------------------|
| 25 | Accountmanagement grote (top 50) kantoorhoudende organisaties | Deels |
| 26 | Meer structureel overleggen met marktpartijen | Deels |
| 27 | Ruilmogelijkheden voor parkeernormen | Nee |
| 28 | Onderzoek naar '(ver)nieuwbouwpotentie' van bestaande markt. | Nee |
| 29 | Monitoren feitelijke ontwikkelingen op de kantorenmarkt. | Ja |

25. Accountmanagement grote kantoorhoudende organisaties

Het doel van het 'accountmanagement' voor de 50 grote kantoorhoudende organisaties is door regelmatig gesprekken te voeren met deze organisaties meer zicht te krijgen op vestigingsplaatsmotieven, verhuisbewegingen en inzicht vergroten op (grote) aflopende huurcontracten.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de gemeente vooral inzet op het accountmanagement met eigenaren van kantoren die reeds leeg staan en niet zozeer met kantoorhoudende organisaties die (potentieel) een leeg pand achter zich dreigen te laten.

Toelichting

Het bestrijden van leegstand wordt extra moeilijk gemaakt doordat nog steeds meer eigenaren bepaalde gebieden verlaten en verruilen voor nieuwbouw elders in de stad (met name op de Zuidas) of elders in het land. Hoewel dit probleem werd erkend in de Kantorenstrategie is het onduidelijk in hoeverre er via het accountmanagement met kantoorhoudende organisaties wordt geprobeerd leegstand te voorkomen. Wel voert de wethouder Grondzaken en Ruimtelijke Ordening in het kader van de halfjaarlijkse kantorenschouw gesprekken met de eigenaren met het grootst aantal vierkante meters leegstand. Daarnaast voert hij gesprekken met eigenaren in het kader van de Leegstandverordening. In totaal zijn gesprekken gevoerd met circa 50 eigenaren.¹¹⁹

Projectorganisatie Westpoort zet in de bestrijding van leegstand wel voornamelijk in op het voorkomen dat nog meer bedrijven het gebied verlaten. Veel bedrijven storen zich aan de slechte staat van de openbare ruimte. Sommige kantoren zijn vanaf het station zelfs moeilijk bereikbaar. Voor bepaalde kantoren heeft de projectorganisatie Westpoort daarom besloten preventief te investeren in het opknappen van de openbare ruimte, zoals het verbeteren van voetpaden tussen het kantoorpand en het station.

26. Meer structureel overleggen met marktpartijen

In de Kantorenstrategie stelde de gemeente zich ten doel meer structureel overleg te voeren met marktpartijen (beleggers en ontwikkelaars) om gezamenlijk tot afspraken te komen over de rol en verantwoordelijkheden in het herstel van de kantorenmarkt.

¹¹⁹ Vierde Voortgangsrapportage, p. 12.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het structureel overleg met marktpartijen succesvol is ingezet met betrekking tot de totstandkoming van de Uitvoeringsstrategie Plabeka. Daarnaast is momenteel een regionaal kennisplatform van overheid, markt en kennisinstellingen in oprichting. Anderzijds is het initiatief om met marktpartijen werkelijk tot *afspraken* te komen gestrand.

Toelichting

De gemeente trekt in haar aanpak van de kantorenleegstand veelal samen op met de regio, georganiseerd in het ambtelijk en bestuurlijk Platform Kantoren en Bedrijven (Plabeka). Binnen Plabeka is structureel overleg met marktpartijen georganiseerd via een externe adviescommissie en een reeks van kennisbijeenkomsten. Tevens is op regionaal niveau (in het overleg van het Platform Regionale Economische Stimulering (PRES) van 20 oktober 2012) besloten een kennisplatform op te richten van overheid, markt en kennisinstellingen. Hier wordt momenteel uitvoering aan gegeven.

Het initiatief van de Werkgroep Kantorenfonds om werkelijk tot afspraken te komen tussen marktpartijen en gemeenten is echter gestrand. De Werkgroep Kantorenfonds (zie instrument 1) was een werkgroep met een brede vertegenwoordiging van marktpartijen (IVBN, Neprom, Vastgoed Belang, Nederlandse Vereniging van Banken) en vertegenwoordigers van gemeenten. Deze werkgroep zou onderzoeken wat de mogelijke modellen voor een kantorenfonds zijn en wat de bijbehorende voor- en nadelen van deze modellen zijn.¹²⁰ Begin 2013 zou de Werkgroep verslag doen of het instellen van een kantorenfonds in de regio Amsterdam haalbaar zou zijn.¹²¹ Vastgoed Belang heeft in december aangegeven niet meer in het fonds te willen investeren.¹²²

27. Ruilmogelijkheden voor parkeernormen

In de Kantorenstrategie werd de mogelijkheid voorgesteld dat kantooreigenaren met leegstaand kantoorvastgoed de ruime parkeernormering van hun meest laagwaardige kantoorvastgoed kunnen overhevelen naar minder laagwaardig vastgoed. In ruil hiervoor zou de vastgoedeigenaar de kantoorfunctie van het meest laagwaardige vastgoed 'wegbestemmen', zonder hiervoor een planschadeclaim in te dienen.

Beoordeling instrument

Tot op heden is geen gebruik gemaakt van het instrument, ondanks dat het instrument regelmatig actief wordt aangeboden.

¹²⁰ Vierde Voortgangsrapportage, p. 10

¹²¹ Beantwoording schriftelijke vragen van het raadslid mevrouw M.J.A. Visser van 4 oktober 2012 inzake de regionale aanpak van de leegstand van kantoor- en bedrijfslocaties, 12 november 2012.

¹²² Website NOS, <http://nos.nl/artikel/448495-sloopfonds-kantoren-niet-op-gang.html>, 6 december 2012.

28. Onderzoek naar “(ver)nieuwbouwpotentie” bestaande markt

Om na te gaan welke “(ver)nieuwbouwpotentie” er schuil gaat in de bestaande markt wilde het college onderzoeken welke delen van de bestaande voorraad zich lenen voor herontwikkeling en kansrijk zijn in ruimtelijke, markttechnische en financiële zin. De aanname was dat wanneer dit permanent inzichtelijk is, de gemeente ook nauwkeuriger in staat is om te bepalen welke behoefte aan nieuwbouw nog bestaat.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat tot op heden een dergelijk onderzoek niet is uitgevoerd.

29. Monitoren feitelijke ontwikkelingen op de kantorenmarkt.

Om tijdig te kunnen anticiperen op nieuwe en onvoorziene marktontwikkelingen wilde het college de feitelijke ontwikkelingen op de kantorenmarkt minimaal één keer per jaar in kaart brengen.

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat de gemeente één maal per jaar de feitelijke ontwikkelingen in kaart laat brengen via de zogeheten Kantorenmonitor. Daarnaast monitoren de gemeentelijke vastgoedspecialisten de vastgoedmarkten.

Toelichting

Het college laat één keer per jaar de Kantorenmonitor opstellen door de Kantorenmonitor BV. De Kantorenmonitor brengt in kaart wat de ontwikkelingen zijn op de kantorenmarkt met betrekking tot opleveringen, functiewijzigingen, betrokken kantoorruimtes, leegstand en gebiedsontwikkelingen.¹²³ Dit jaarlijkse overzicht dient tevens als input voor de *discussiekaart* die de Kantorenloods opstelt. De discussiekaart biedt een geografische weergave van (deels) leegstaande (kantoor)panden die mogelijk voor transformatie in aanmerking komen.

De Kantorenmonitor komt slechts één keer per jaar uit, terwijl de ontwikkelingen op de kantorenmarkt veel dynamischer zijn. Daar komt bij dat de Kantorenmonitor panden niet meer als leegstaand beschouwt wanneer er een vergunning voor is aangevraagd. Het aanvragen van een vergunning betekent nog niet dat een leegstaand pand werkelijk getransformeerd wordt.

Ook op de discussiekaart staan niet alle leegstaande kantoren. Zo worden kantoren van minder dan 1.000 m² of kantoren die minder dan 3 jaar lang leegstaan niet vermeld op de discussiekaart.

Op een wat minder gestructureerde en navolgbare wijze monitoren de gemeentelijke vastgoedspecialisten de ontwikkelingen op de vastgoedmarkten.

¹²³ Website Kantorenmonitor: <http://www.kantorenmonitor.nl>.

3.5.4 Koppeling oud en nieuw

Voor de *oud-voor-nieuw strategie* zijn twee instrumenten benoemd om de leegstand van kantoren tegen te gaan. Eén van deze instrumenten is ingezet, het andere instrument is niet ingezet.

| | Instrument | Uitgevoerd? |
|----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| 30 | Hanteren kantorenbalans voor bepalen stedelijk kantorenquotum | Nee |
| 31 | In regionaal verband varianten voor het koppelen van nieuwbouw aan het opruimen van leegstaande kantoren onderzoeken op uitvoerbaarheid, toepasbaarheid en effectiviteit. | Deels |

30. Kantorenbalans

Terwijl de gemeente slechts beperkt invloed heeft op herontwikkeling en transformatie van kantoren, heeft de gemeente wel invloed op de ruimte die gegeven wordt voor nieuwbouw. Om de balans op de kantorenmarkt te herstellen wil de gemeente via een zogeheten Kantorenbalans de feitelijke ontwikkelingen op de kantorenmarkt als uitgangspunt gebruiken bij het bepalen van de hoeveelheid toegestane nieuwbouw. De gemeente zal voortaan in ieder geval jaarlijks de kantorenbalans van het voorafgaande jaar opmaken.

Het saldo van daadwerkelijke herontwikkelingen, transformatie, sloop en nieuwbouw wordt gebruikt bij het bepalen van het stedelijk kantorenquotum. Tot 2014 geldt een stedelijk kantorenquotum van 40.000 m² per jaar voor nieuwbouw van kantoren en een indicatieve transformatie/sloop van 70.000m² (zie tabel). Per saldo moet de kantorenmarkt hiermee per jaar met 20.000 m² krimpen. Het kantorenquotum kan naar boven of naar beneden worden bijgesteld als de resultaten op het gebied van herontwikkeling, transformatie en sloop daartoe aanleiding geven.¹²⁴

“Kantorenbalans, met indicatieve effecten op de hoofdsporen”¹²⁵

| Hoofdsporen | Effect op kantorenvoorraad |
|----------------------------------|----------------------------|
| Verdichting door herontwikkeling | + 10.000 m2 |
| Transformatie / sloop | - 70.000 m2 |
| Nieuwbouw kantoren | + 40.000 m2 |
| Saldo | - 20.000 m2 |

Beoordeling instrument

Het college heeft tot 2014 het kantorenquotum gefixeerd op 40.000 m², daarmee stuurt het college tot 2014 niet op nieuwbouw.

¹²⁴ Kantorenstrategie, p. 39-40.

¹²⁵ Kantorenstrategie, p. 39.

31. Verkenningen 'oud-voor-nieuw'

In regionaal verband wilde het college onderzoeken welke varianten voor het koppelen van nieuwbouw aan het opruimen van leegstaande kantoren het meest effectief en toepasbaar zijn. Er werden koppelingsvarianten overwogen als verhandelbare ontwikkelrechten, een verhandelbare transformatiebijdrage, een verwijderingsbijdrage, een kwaliteitsfonds, ruilverkaveling en een selectie criterium tot het opruimen van bestaande kantoren bij tenders.¹²⁶

Beoordeling instrument

De rekenkamer constateert dat het Kantorenfonds volgens het college de meest haalbare oud-voor-nieuw regeling zou zijn. Na terugtrekking van een belangrijke marktpartij uit het regionaal overleg is de uitwerking van het Kantorenfonds echter gestaakt. Over de uitvoerbaarheid, toepasbaarheid en effectiviteit heeft het college niet gerapporteerd.

Toelichting

In juli 2011 is het Kantorenconvenant gesloten. In de 1,5 jaar daaraan voorafgaand hebben gemeenten en marktpartijen over verschillende oud-voor-nieuw regelingen nagedacht en onderhandeld. De mogelijkheid van het oprichten van een regionaal Kantorenfonds was uiteindelijk een belangrijke uitkomst uit het Kantorenconvenant. Op basis van deze uitkomst schatte de gemeente in dat het Kantorenfonds de meest haalbare weg zou zijn naar het invoeren van een oud-voor-nieuw instrument, vanwege het te verwachten draagvlak. De regio (Plabeka) is vervolgens samen met de markt aan de slag gegaan om een regionaal Kantorenfonds uit te werken en in te kunnen voeren. Nadat Vastgoedbelang eind 2012 heeft aangegeven niets te voelen voor een kantorenfonds is de uitwerking ervan gestaakt.

Voorlopig zal er waarschijnlijk geen kantorenfonds meer komen. In de praktijk kan het wel voorkomen dat er op projectniveau oud-voor-nieuw afspraken plaatsvinden. Wanneer bijvoorbeeld een eigenaar van meerdere kantoorpanden wil bijbouwen in een balansgebied, kan daar als voorwaarde tegenover worden gezet dat hij meters kantoor moet inleveren ("elders uit de markt moet halen") waardoor de totale kantorenvoorraad niet groeit. Dit past binnen de in de Kantorenstrategie genoemde Kantorenbalans.

Een oud-voor-nieuw regeling is niet meer in ontwikkeling na het ineenvallen van het Kantorenfonds. Wel blijft de gemeente in contact met de partijen die het Kantorenconvenant hebben ondertekend om zo in de gaten te houden of en wanneer de tijd rijp is voor een oud-voor-nieuw instrument.

¹²⁶ Kantorenstrategie, p. 40-42.

3.6 Ingezette instrumenten waar geen beleid voor opgesteld is

Naast de 31 instrumenten in bovengenoemde beleidsnota's heeft de gemeente ook zeven instrumenten ingezet voor de aanpak van leegstand van kantoren zonder dat daar beleid voor was. In deze paragraaf lichten we deze instrumenten toe.

| | Instrument |
|----|---------------------------------------------------------------------------------|
| 32 | Opgebouwde kennis over transformatie delen |
| 33 | Beïnvloeden afwaardering van het leegstaande kantoorpand |
| 34 | Het geven van zekerheden vooraf |
| 35 | In vroeg stadium inzicht geven in (on)mogelijkheden en procedures transformatie |
| 36 | Inzicht geven in de benodigde informatie voor de Wabo-omgevingsvergunning |
| 37 | Procesbegeleiding |
| 38 | Bestuurlijk overleg wethouder en portefeuillehouders stadsdelen |

32. Opgebouwde kennis over transformatie delen

Inmiddels hebben de Kantorenloods en het GTT veel kennis en ervaring over transformatie van kantoren opgebouwd. Deze kennis over transformaties wordt op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau op verschillende manieren gedeeld – zoals via cursussen, presentaties, in bijeenkomsten en op de kennisdag. Daarnaast wordt deze kennis in de vorm van onderzoeken, notities en andere publicaties gedeeld via de website van de Kantorenloods (op de pagina 'Actueel en Kenniscentrum'). De website kent veel nuttige documenten, ook voor initiatiefnemers. Een van deze documenten is de Wegwijzer Transformatie (12 oktober 2012).¹²⁷ De Wegwijzer geeft inzicht in de verschillende gemeentelijke onderdelen die betrokken zijn bij een transformatie, in het aanpalend beleid en in de procedures. De Wegwijzer is zowel intern als voor initiatiefnemers bedoeld. Een ander document voor initiatiefnemers is het Stappenplan Transformatie Leegstaande Kantoren. Dit is een digitaal document dat in vijf stappen uitleg geeft over een nieuwe invulling aan een leegstaand kantoorpand.¹²⁸

Andere kennis die de leden van het GTT opdoen wordt niet op een gestructureerde wijze gedeeld binnen de ambtelijke organisatie. Het intranet van de gemeente, of een ander hulpmiddel, wordt niet benut om kennis binnen de ambtelijke organisatie te delen, zonder dat ook direct voor externe partijen toegankelijk is via het internet.

De rekenkamer merkt op dat de toegankelijkheid van de documenten op de website van de Kantorenloods niet optimaal is. Er staan meer dan 70 documenten op de website, maar deze niet zijn georganiseerd naar onderwerp waar zij bruikbaar voor zijn.

¹²⁷ Voorzitter GTT.

¹²⁸ <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/ontwikkelingsbedrijf/we/kantorenloods-0/stappenplan>

33. Beïnvloeden afwaardering van het leegstaande kantoorpand

Het gebrek aan bereidheid van de eigenaar zijn pand af te waarderen wordt door het college als het grootste struikelblok bij transformaties van kantoren ervaren. Het college heeft slechts zeer beperkte middelen om de eigenaar te overtuigen af te waarderen. Op een aantal manieren probeert het college de afwaardering toch te beïnvloeden:

- De wethouder en kantorenloods bespreken de afwaardering en financiering met de eigenaren tijdens de leegstandsgesprekken.
- Wanneer een eigenaar met een plan komt dan wordt door de kantorenloods en door projectteams op basis van de haalbaarheid van de transformatie en de achterliggende businesscase de afweging gemaakt over de tijdsinvestering van de zijde van de gemeente. Een haalbaar plan betekent meer bereidheid van de gemeente tijd te investeren in het transformatieproject. De negen quickscans die de Kantorenloods heeft laten opstellen moesten een bijdrage leveren aan de randvoorwaarden voor een sluitende businesscase.
- De wethouder Grondzaken heeft gesprekken gevoerd met de NBA (beroepsorganisatie accountants), banken, taxateurs en makelaars over de te hoge boekwaarden. De wethouder blijft de (af)waardering met enige regelmatig noemen om de discussie op gang te houden. Volgens de Kantorenloods zijn accountants, AFM, taxateurs, beleggers en banken inmiddels strenger gaan toezien op de waardering van (leegstaande) kantoren. Bank, accountants en toezichthouders sturen collectief aan op een zachte landing.¹²⁹ De grote probleemp portefeuilles worden als eerste opgeruimd. Langzamerhand komen ook de kantoorpanden aan bod waar tot nu toe wel steeds een verlenging van financiering voor is gegeven maar waarvoor de situatie in feite hopeloos is. De gemeente probeert dit proces te versnellen, aangezien het college de afwaardering tot een reële waarde een belangrijke randvoorwaarde vindt voor transformatie.
- Vaak zit een eigenaar vast aan een bank. De wil kan er dan zijn om af te waarderen, maar wanneer de hypotheek nog steeds 90% van de topwaarde bedraagt, eist de bank nog steeds de volledige lening terug. Daarom spreken de wethouder en kantorenloods in individuele casussen ook met de financiers (veelal banken) van het kantorenvastgoed. Doel van deze gesprekken is inzicht krijgen in het sentiment van de banken, zonder de financiers over de klink te willen jagen, omdat de Amsterdamse kantorenmarkt vrij afhankelijk is van deze financiers.
- In theorie bestaat de mogelijkheid het bestemmingsplan waar het pand onderdeel van uitmaakt te wijzigen, zodat automatisch ook de toegestane bestemming van het pand wijzigt en zo in waarde daalt. Dit is een zeer risicovolle optie omdat de eigenaar tegen de gemeente een planschadeclaim kan indienen. Of de gemeente werkelijk verantwoordelijk is voor de planschade hangt af van het oordeel van de rechter of er werkelijk sprake is van planschade (waardedaling) bij een reeds leegstaand pand. Omdat hier nog geen jurisprudentie over is heeft de gemeente Amsterdam afgelopen jaar overwogen een proefproces planschade uit te lokken.

¹²⁹ Daarbij is er volgens de Kantorenloods de indruk dat de drie grote banken in Nederland het nemen van een dergelijk verlies niet aankunnen (iets wat in de VS en het VK wel kon).

De Wethouder heeft besloten dit echter te risicovol te vinden en voorlopig van het proefproces af te zien. Het college overlegt met het Rijk over de aanpassing van de regelgeving omtrent planschade.

34. Het geven van zekerheden vooraf

Een belangrijk 'instrument' ter bevordering van transformatie is het geven van zekerheden vooraf.

De wijze waarop vergunningaanvragen binnen de gemeente worden beoordeeld was lange tijd gebaseerd op de nieuwbouwpraktijk. Wet- en regelgeving werden in de eerste plaats ingezet om een zo hoog mogelijke kwaliteit te bevorderen. Deze nieuwbouw-georiënteerde wijze van vergunningverlening is nog steeds gangbaar, maar wordt binnen de gemeente bij de beoordeling van een transformatie-initiatief als niet-adequaat bevonden. De financiële speelruimte is bij transformatie veel kleiner dan bij nieuwbouw, terwijl de marge tussen de minimale wettelijke eisen waaraan de gemeente *moet* toetsten, en de maximale eisen die de gemeente *mag* stellen, veel groter is. Daarnaast kan een bestemmingswijziging (financiële) consequenties hebben voor het erfpachtcontract.¹³⁰

Voor een eigenaar betekenen de toetsingsmarge en erfpachtconsequenties onzekerheid over de (financiële) haalbaarheid van zijn transformatie-initiatief, omdat bij te hoge eisen het initiatief te duur wordt. Daarbij moet een initiatiefnemer zekerheid hebben over de transformatiekosten om een eindgebruiker te kunnen aantrekken, financiering rond te krijgen en een belegger te vinden die het getransformeerde pand afneemt. Onzekerheid over de wijze waarop de gemeente de omgevingsvergunningaanvraag zal toetsen maakt dat initiatiefnemers niet weten of zij een sluitende businesscase kunnen maken en maakt het daarom zeer moeilijk financiering, gebruikers en afnemers aan te trekken.

Een 'instrument' dat transformatie kan bevorderen is het geven van zekerheden vooraf door de gemeente. De gemeente kan vooraf geen *absolute* zekerheid geven over de uitkomst van het vergunningentraject. Wel kan de gemeente meer zekerheid geven over drie belangrijke punten:

1. de bereidheid van de gemeente mee te werken aan een bestemmingswijziging en
2. zekerheid over de eisen waaraan wordt getoetst.
3. de waarde van de grond en de erfpachtcanon

35. In vroeg stadium inzicht geven in (on)mogelijkheden en procedures transformatie

Wanneer een eigenaar die zijn leegstaand kantoorpand wil transformeren vroegtijdig weet welke mogelijkheden er zijn voor een nieuwe bestemming, welke vergunningen hij nodig heeft en met welke problemen hij rekening moet houden, kan het transformatieproces sneller en efficiënter verlopen. Om deze redenen zijn er binnen de gemeente diverse multidisciplinaire 'initiatieventeams' opgezet.

¹³⁰ Gesprek projectmanager projectbureau Zuidoostlob, 6 augustus 2012.

Projectbureau Zuidoostlob

Om in een zo vroeg mogelijk stadium van een initiatief de mogelijkheden, onmogelijkheden en te nemen (procedurele) hindernissen te bepalen werkt Projectbureau Zuidoostlob met een zogeheten *Initiatieventeam*. Het Initiatieventeam bestaat uit een medewerker van DMB (DMB is uiteindelijke verstrekker vergunningen), een medewerker van juridische zaken van dRO (i.v.m. de ruimtelijke onderbouwing), een stedenbouwkundige vanuit dRO, op afroep een planoloog, op afroep een medewerker van Bureau Erfpacht en een medewerker van het projectmanagementbureau.¹³¹ Initiatiefnemers kunnen hun plan via een formulier opsturen aan het Initiatieventeam. Het Initiatieventeam komt tweewekelijks bijeen. In deze bijeenkomst mag de initiatiefnemer het voorgelegde initiatief toelichten en vragen stellen. De initiatiefnemer krijgt vervolgens van de verschillende disciplines in één keer advies.

Projectorganisatie Westpoort

Projectorganisatie Westpoort kent sinds 2011 een soortgelijk team; in Westpoort het *Diversificatieteam* geheten. In het Diversificatieteam zitten specialisten van dRO (voor de juridisch-milieutechnische aspecten), DMB (voor bouw- en vergunningstechnische kant), stedenbouwkundigen (m.b.t. wenselijkheid initiatief, o.a. in relatie tot strategiebepaling) en een aantal planbegeleiders (zij coördineren en zijn aanspreekpunten voor initiatiefnemers).

Stadsdeel Nieuw West¹³²

Ook stadsdeel Nieuw-West heeft sinds 2012 een enigszins vergelijkbaar team, het zogeheten *Wabo-overleg*. In dit overleg worden informatieverzoeken van initiatiefnemers behandeld. Het Wabo-overleg is een intern overleg, bedoeld voor de interne stroomlijning van de afdelingen Economische Zaken, Stedenbouwkundigen, Beleid en het procesbureau Stedelijke Vernieuwing. Het Wabo-overleg streeft ernaar informatieaanvragen binnen 8 weken af te ronden. Het advies dat wordt gegeven komt ook bijna altijd langs de portefeuillehouder.

Zowel het Initiatieventeam, Diversificatieteam als het Wabo-overleg zijn manieren om in een vroeg stadium duidelijkheid te krijgen over de (on)mogelijkheden van het transformatieplan en over de benodigde procedures die doorlopen moeten worden. Na het advies van het Initiatieventeam van Projectbureau Zuidoostlob besluit de verantwoordelijk projectmanager vervolgens of, en welke vervolgstappen het projectbureau zet (zoals een erfpachtberekening en advies). Of het projectbureau deze vervolgstappen zet hangt af van de kwaliteit van initiatief en de status van de initiatiefnemer/eigenaar.

¹³¹ Gesprek projectmanager projectbureau Zuidoostlob, 6 augustus 2012.

¹³² Van de drie door ons onderzochte casussen lag één casus in een stadsdeel: stadsdeel Nieuw-West. Om deze reden hebben wij ook medewerkers van dat stadsdeel gesproken.

Voor welke initiatieven is de gemeente bereid in een vroeg stadium te investeren?

Initiatiefnemers geven aan dat zij 80% zekerheid nodig hebben over hun businesscase, wanneer zij een bank benaderen voor een financiering. De gemeente kan de initiatiefnemer helpen door een aantal zekerheden vooraf te geven, bijvoorbeeld over de nieuwe erfpachtsituatie. Het geven van zekerheden vooraf bij transformatie kost de gemeente echter meestal geld. Er moeten immers mensen aan de slag om een erfpachtberekening- en advies te maken. Het is daarom voor de gemeente (het verantwoordelijk projectbureau, -organisatie of stadsdeel) belangrijk een afweging te maken hoeveel tijd zij in het initiatief gaat stoppen. Het besluit hierover wordt in principe genomen door de verantwoordelijk projectleider: zij of hij geeft de opdracht aan OGA voor een erfpachtberekening en -advies.¹³³ De projectleiders die de rekenkamer sprak laten hun beslissing afhangen van enerzijds de *kwaliteit van het initiatief* en anderzijds de *status van de initiatiefnemer*. Het initiatief zelf moet in de eerste plaats serieus en kansrijk zijn. Dit is niet altijd het geval. Sommige initiatieven zijn in zeer pril stadium. In dergelijke prille cases wordt alleen het minimale geïnvesteerd – een advies van het initiatieventeam. Soms probeert een eigenaar alleen een balletje op te gooien of wil zoveel mogelijk voorwerk laten verrichten door de gemeente. Ook komt het voor dat de voorgestelde afnemer (belegger) in het initiatief niet altijd even betrouwbaar lijkt. Naast het initiatief weegt de (financiële) status van de initiatiefnemer mee: een kapitaalkrachtige initiatiefnemer maakt het aannemelijker dat een initiatief ook daadwerkelijk van de grond komt dan een initiatiefnemer zonder eigen geld en een wankel financiële positie. Voor initiatieven van een kapitaalkrachtige initiatiefnemer, die in een verder gevorderd stadium zijn en een betrouwbare belegger achter zich hebben wordt door de betrokken projectleiders dan ook harder gelopen.

Omdat initiatiefnemers zekerheden nodig hebben voor het aantrekken van financiering, geeft Projectbureau Zuidoostlob aan tegen welke prijs initiatiefnemers bepaalde randvoorwaarden kunnen 'kopen'. Bij grote initiatieven berekent Projectbureau Zuidoostlob de proceskosten door. Bij kleine initiatieven doet zij dit echter niet, omdat het plan voor de initiatiefnemer anders niet rond te krijgen is.

Het beoordelen van zowel de (financiële) status van de initiatiefnemer, als de betrouwbaarheid van de aangedragen belegger is een kwetsbaar aspect in het proces. Een projectleider die de rekenkamer sprak gaf aan zelf de status van de initiatiefnemer en de belegger te onderzoeken en te beoordelen door op internet op zoek te gaan naar informatie over deze partijen. De projectleider gaf zelf aan dit een kwetsbaar punt te vinden omdat het voor de projectleider lastig te beoordelen is of de belegger een serieuze en degelijke partij is. (Volgens de projectleider is de Bibobprocedure hier niet op zijn plaats, omdat deze bedoeld is voor een volgende fase in het proces en 3 à 4 maanden duurt.) De projectleider zou graag een manier zien, anders dan via de Bibobprocedure, om te achterhalen of de gemeente met een serieuze en degelijke partij van doen heeft.

¹³³ Gesprek projectmanager projectorganisatie Zuidoostlob, 6 augustus 2012

36. Inzicht geven in de benodigde informatie voor de Wabo-omgevingsvergunning

Voor het aanvragen van de Wabo-omgevingsvergunning voor een transformatie heeft een eigenaar veel informatie nodig, zowel voor de ruimtelijke onderbouwing voor de bestemmingswijziging als voor de toetsing aan de bouwregels.

In een ruimtelijke onderbouwing komen doorgaans de volgende punten aan de orde:¹³⁴

- De beoogde doel en resultaten van het afwijkingsbesluit.
- De gevolgen voor de waterhuishouding.
- Uitkomsten van onderzoek en overleg met betrokken gemeenten, waterschappen en diensten van provincie en Rijk.
- Uitkomsten van inspraak met burgers en maatschappelijke organisaties.
- Inzichten over de uitvoerbaarheid van het afwijkingsbesluit (financiële haalbaarheid en mogelijke planschade).
- De gevolgen voor aanwezige of te verwachten monumenten.
- Gevolgen natuur en landschap (flora- en faunaonderzoek), stedenbouwkundige gevolgen.
- Verantwoording van de milieukwaliteitseisen (gevolgen luchtkwaliteit, externe veiligheid, bodem).
- De akoestische gevolgen (geluidhinder) voor zover de Wet geluidhinder dat vereist.

Voor het maken van de ruimtelijke onderbouwing heeft een initiatiefnemer bouwtekeningen nodig, de relevante bestemmingsplaninformatie en andere planologisch relevante informatie. Daarnaast moet hij voor de toetsing aan de bouw- en milieu-regels weten wat het parkeerbeleid en de geldende parkeernormen zijn. Ook moet een eigenaar weten wat de toegestane geluidsbelasting is.

Het transformatieproces verloopt soepeler wanneer de eigenaar direct weet welke informatie hij moet aanleveren voor de Wabo-omgevingsvergunning en wanneer benodigde informatie die reeds beschikbaar is (zoals bouwtekeningen, parkeernormen, geluidsnormen) en vooronderzoeken die reeds gedaan zijn, aan hem beschikbaar worden gesteld. Daarnaast is het voor de eigenaar belangrijk inzicht te hebben in de wijze waarop de gemeente aan de bouwregelgeving toetst en in haar bereidheid mee te werken aan ontheffingen.

De in oktober 2012 opgestelde Wegwijzer Transformatie draagt o.a. bij aan het inzichtelijk maken van de benodigde informatie voor de aanvraag van een omgevingsvergunning. Naast inzicht in de verschillende gemeentelijke onderdelen betrokken bij transformatie en het aanpalend beleid, geeft de Wegwijzer summier de procedures bij transformatie weer. Een ander document voor initiatiefnemers is het Stappenplan Transformatie Leegstaande Kantoren.¹³⁵

¹³⁴ <http://www.bkgroep.nl/werkgebieden/ruimte/ruimtelijke-onderbouwing>

¹³⁵ <http://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie-diensten/ontwikkelingsbedrijf/we/kantorenloods-0/stappenplan/>

37. Procesbegeleiding

Voor een snel en efficiënt transformatieproces is het van belang dat een initiatiefnemer adequaat begeleid wordt vanuit de gemeente tijdens de procedurele afwikkeling.

Binnen de grootstedelijke gebieden, en ook binnen een aantal stadsdelen, zijn projectmanagers aangesteld om de transformatie van specifieke casussen vanuit de gemeente zo goed mogelijk te faciliteren.

De *grootstedelijke gebieden* hebben een eigen projectorganisatie of projectbureau. De projectorganisaties met de meeste leegstaande kantoren in hun gebied zijn projectbureau Zuidoostlob en projectorganisatie Westpoort.¹³⁶ De doelstelling van beide organisaties is in de eerste plaats de gebiedsaanpak voor beide gebieden. Binnen de Zuidoostlob en Westpoort zijn respectievelijk Amstel III en Teleport de kantoorgebieden met de meeste leegstand. Het doel is deze gebieden te transformeren van monofunctioneel kantorengedebied naar een multifunctioneel woon/werkgebied. De transformatie van kantoren is een belangrijk onderdeel van deze opgave. Projectbureau Zuidoostlob en projectorganisatie Westpoort proberen deze transformatie te bevorderen en zo goed mogelijk te faciliteren. Tevens vervullen de projectorganisaties een soort loketfunctie in het gebied voor ondernemers en initiatiefnemers.

Ook in sommige *stadsdelen* wordt een projectleider aan een transformatieproject toegewezen om het project te trekken. Het verschilt echter per stadsdeel of er fte's zijn vrijgemaakt voor transformatie.

38. Bestuurlijk overleg wethouder en portefeuillehouders stadsdelen

Eens per zes weken voert de Wethouder Grondzaken en Ruimtelijke Ordening een bestuurlijk overleg met de afzonderlijke portefeuillehouders van de stadsdelen. In dit overleg komen o.a. de knelpunten rond specifieke transformatieprojecten aan bod.¹³⁷

3.7 Conclusies

Centraal in dit hoofdstuk stond de onderzoeksvraag centraal: *In hoeverre wordt het transformatiebeleid uitgevoerd?*

Van de 31 aangekondigde instrumenten in vier van belang zijnde beleidsdocumenten heeft het college 15 instrumenten ingezet, 11 instrumenten deels ingezet en 5 instrumenten zijn niet ingezet. Het college geeft daarmee grotendeels uitvoering aan het transformatiebeleid.

¹³⁶ Amsterdam kent de volgende projectorganisaties: IJburg, Zuidelijke IJ-oever, Noordwaarts, Zuidoostlob, Westpoort / Riekerpolder, Wibaut aan de Amstel en Oostpoort.

¹³⁷ Telefonisch interview Voorzitter GTT, 16 november 2012

Met de ingezette instrumenten hinkt het college nog op twee gedachten. Enerzijds wordt het uitgeven van nieuwe grond en de hoogte van de grondprijs van belang geacht voor de stad en anderzijds verwacht het college dat er een verschuiving van nieuwbouw naar transformatie- en herontwikkeling zal plaatsvinden. Het college stelt echter onvoldoende duidelijke bestuurlijke prioriteiten. Bovendien bieden de ingezette maatregelen geen structurele oplossing voor de (toekomstige) financiering van transformaties. Daarnaast is een specifiek Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen voor transformaties nog niet ontwikkeld. Maar ook procedures en schattingsmethoden blijven ongewijzigd, waardoor ze vooral bruikbaar zijn in situaties dat (nieuwe) grond wordt uitgegeven. Een ander punt is dat leden van het ATA soms bestuurlijke opdrachten krijgen die tot tegenstrijdige belangen leiden, waarbij informatie over ruimte zoekers niet optimaal wordt gedeeld en transformatiedoelstellingen minder snel worden behaald. Zo kunnen de belangen van de hotelloods en de kantorenloods tegenstrijdig zijn ondanks dat zij beide hotelkamers in Amsterdam willen realiseren. Bureau Broedplaatsen volgt de vestigingsvoorkeuren van de 'creatieven', terwijl de Kantorenloods broedplaatsen ook ziet als instrumenten om gebieden met leegstaande kantoren aantrekkelijker te maken.

De deels ingezette instrumenten zijn later (bijvoorbeeld de open kantorendag), minder frequent of minder intensief (bijvoorbeeld de kantorenschouw) ingezet dan was aangekondigd. De 'oud voor nieuw' instrumenten waarbij getracht wordt om nieuwbouw te koppelen aan het "opruimen" van leegstaande kantoren komt niet van de grond. De belangrijke partijen willen niet participeren in het compensatiefonds. Een fonds waaruit eigenaren deels financieel gecompenseerd worden voor het laten slopen van leegstaande kantoren.

Een deel van de instrumenten is in zijn geheel niet gerealiseerd omdat het aangekondigde onderzoek niet is uitgevoerd (woonzorg, Plaberum, vernieuwbouwpotentie), transformaties nog niet van de grond zijn gekomen (studentenhuisvesting) of omdat er geen behoefte is aan het instrument (ruilen parkeernormen).

Over de effectiviteit en de kosten van (deels) ingezette instrumenten rapporteert het college niet structureel. Als verantwoording over de instrumenten wordt afgelegd is dat via de voortgangsrapportages van de kantorenloods.

Naast de 31 aangekondigde instrumenten heeft het college ook 7 instrumenten ingezet voor de aanpak van leegstand van kantoren zonder dat deze maatregelen expliciet waren aangekondigd in het beleid. Deze instrumenten liggen allemaal binnen de invloedssfeer van de gemeente. Het gaat er dan met name om de eigenaar van een leegstaand kantoor vooraf op allerlei manieren zoveel mogelijk inzicht en zekerheid te bieden over de transformatie. Daarnaast tracht het college de discussie van het afwaarderen van leegstaande panden te beïnvloeden. Het gebrek aan bereidheid van de eigenaar zijn pand af te waarderen wordt door het college als het grootste struikelblok bij transformaties van kantoren ervaren. Daarnaast wordt op verschillende niveaus en manieren – zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau -

kennis over de transformaties gedeeld, zoals via cursussen, presentaties, in bijeenkomsten, op de kennisdag en door alle informatie op de website te plaatsen. Naar mening van de rekenkamer gebeurt het delen van kennis op ambtelijk niveau nog niet optimaal. De beschikbare kennis wordt intern niet gedeeld via bijvoorbeeld het intranet, maar slechts een selectie van de beschikbare kennis wordt via het internet op een ongestructureerde wijze beschikbaar gesteld.

4 Transformatiebeleid - ervaringen

Om in kaart te brengen in hoeverre de uitvoering van het transformatiebeleid als adequaat wordt ervaren door de eigenaren van te transformeren kantoren en betrokken medewerkers van de gemeente, heeft de rekenkamer drie transformaties onderzocht. Voor iedere transformatie heeft de rekenkamer interviews gehouden met de eigenaar, de betrokken projectleider van de gemeente en de Kantorenloods. Voor één transformatie is aanvullend gesproken met een medewerker van de dienst Milieu en Bouwtoezicht. De betrokken eigenaren werkten aan het onderzoek mee onder de voorwaarde dat er geen bedrijfsgevoelige informatie bekend zou worden. Het is mede daarom dat wij de drie transformaties niet afzonderlijk beschrijven en bij naam noemen, zodat de informatie niet herleidbaar is naar een specifieke transformatie. Bovendien zijn nog niet alle transformaties afgerond.

De bevindingen zijn per fase in het transformatieproces beschreven en gekoppeld aan de in hoofdstuk 3 beschreven instrumenten. Daarbij worden twee fasen onderscheiden:

1. Van leegstand tot en met het besluit te transformeren
2. De vergunningsfase

De selectie van de transformaties

De selectie van transformaties was bij de casestudie niet gericht op het krijgen van een representatief beeld van de werking van de transformatie-instrumenten. Het doel was om informatie te verzamelen over zoveel mogelijk verschillende ervaringen met het instrument. Alle drie transformaties hadden een vloeroppervlakte van meer dan 10.000 m². Voor de casestudies zijn drie transformaties geselecteerd die onderling op de volgende punten verschillen:

- De duur van leegstand, de varieerde tussen één tot zes jaar.
- Het type eigenaar, een belegger of een projectontwikkelaar.
- De bestemmingen na transformatie: hotel of studentenhuisvesting.
- De fase van de transformatie: lopend of reeds afgerond.
- De verantwoordelijke gemeentelijke instantie voor het begeleiden van de transformatie en het toezien op het naleven het beleid: stadsdeel of de centrale stad (een projectbureau).
- Twee transformaties waren nog in uitvoering en één transformatie was afgerond.

Met de bevindingen bij deze transformaties wordt een indruk gekregen van de ervaringen van eigenaren en de gemeente met het transformatieproces en de daarbij gebruikte instrumenten.

4.1 Fase 1: Van leegstand tot en met het besluit te transformeren

4.1.1 Eerste contact tussen de gemeente en eigenaar

Initiatief

De drie casussen zijn transformatieprojecten die ofwel afgerond ofwel in een gevorderd stadium zijn. In alle gevallen is de gemeente op bestuurlijk en ambtelijk niveau nauw bij de casussen betrokken. De casussen verschillen in het moment waarop en door wie het initiatief tot transformatie werd genomen. In twee van de casussen lag het initiatief bij de eigenaar. Eén van de eigenaren kreeg in een vroegtijdig stadium (1½ jaar voor het aflopen van het huurcontract) al signalen over de naderende leegstand van het pand en heeft in een vroeg stadium actie ondernomen. Een andere eigenaar heeft pas actie ondernomen nadat de huurder was vertrokken. Bij een derde werd het eerste contact gelegd door de gemeente. De Kantorenloods nam contact op met de eigenaar naar aanleiding van een analyse van leegstaande en leegkomende kantoren.

Verkennde gesprekken

In de eerste gesprekken tussen de eigenaren en de gemeente (in de vorm van projectorganisatie/bureau, projectleider van het stadsdeel) bespraken de eigenaren welke (globale) ideeën zij hadden voor het pand, wat politiek wenselijke bestemmingen waren en wat mogelijke knelpunten zijn. Voor twee van de eigenaren was het gesprek met de Kantorenloods de aanzet om verder na te denken over andere bestemmingen van het kantoorpand. Naast verkennde gesprekken met de gemeente spraken de eigenaren met diverse projectontwikkelaars, woningbouwcorporaties, hotelexploitanten, consultants en beleggers om de verschillende mogelijke nieuwe bestemmingen te verkennen.

Aanspreekpunt voor transformaties

Voor enkele eigenaren en onderdelen van de ambtelijke organisatie is niet altijd duidelijk wie het juiste aanspreekpunt is binnen de gemeente voor transformaties. Eerste aanspreekpunten zijn vaak de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de vergunningverlening, terwijl deze afdelingen vaak niet voldoende kennis bezitten over transformaties. Hierdoor is het risico dat initiatiefnemers onvolledige informatie ontvangen, waardoor zij afzien van transformatie.

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #6: Inzet Kantorenloods | Positief | Positief |
| #3: Leegstandsgesprekken | Positief | Positief |
| #37: Procesbegeleiding | Positief | Gemengd |
| #35: In een vroeg stadium inzicht geven in de (on)mogelijkheden en procedures transformatie | Positief | Gemengd |

De rekenkamer constateert dat er voor eigenaren niet altijd een duidelijk aanspreekpunt is voor transformaties (een loketfunctie).

4.1.2 Vervolgstappen / planvorming

Planvorming

Na het eerste contact tussen de gemeente en de eigenaar, is het aan de eigenaar een gedegen en goed onderbouwd transformatieplan te ontwerpen met een sluitende business case en een inventarisatie van knelpunten. Eigenaren ervaren het transformeren naar een andere bestemming als een grote stap als gevolg van een gebrek aan kennis en kunde. Wanneer initiatiefnemers hiernaar vragen wijst de Kantorenloods hen op de documentatie op zijn website die kan bijdragen aan het opstellen van een realistisch transformatieplan. Desondanks blijven eigenaren voor het ontwikkelen van een transformatieplan en benodigde vooronderzoeken en marktanalyses afhankelijk van andere partijen.

Het uiteindelijke eindproduct en de samenwerking met derden worden soms als teleurstellend ervaren door eigenaren. Alle eigenaren hebben in de tijd meerdere plannen laten uitwerken, omdat potentiële huurders, overnamepartijen en beleggers (soms in een laat stadium) afhaakten. In één casus heeft een eigenaar 4 of 5 intentieovereenkomsten met projectontwikkelaars getekend, maar geen van deze overeenkomsten leidde tot transformatie. Na circa 1,5 jaar trok de eigenaar de conclusie dat het niet ging werken met één van deze partijen en besloot het pand zelf te gaan ontwikkelen. In een andere casus trokken overnamepartijen zich op het laatste moment terug. Wanneer een potentiële huurder, overnamepartij of belegger zich terugtrekt wordt op ambtelijk en bestuurlijk niveau in dialoog met deze partij getracht te achterhalen wat de reden daarvoor was.

Involed gemeente op transformatieplannen

Het draagvlak binnen de gemeente – of juist het gebrek daaraan – wordt gezien als een belangrijke factor voor het al dan niet slagen van een transformatieproject.

Niet voor alle bestemmingen is evenveel draagvlak. Met name vanuit sommige stadsdelen is er soms weerstand tegen bepaalde bestemmingen. In één van de casussen heeft de eigenaar een eerder plan afgeblazen, mede bij gebrek aan draagvlak in het stadsdeel. Ook in een andere casus werd het gebrek aan draagvlak vanuit de gemeente als belemmerend ervaren. Hier werd de financieringswijze van een plan – mede door de verkoop van parkeerplaatsen – door de gemeente afgekeurd. Daar kwam bij dat de gemeente andere, meer ambitieuze plannen voor ogen had voor (een deel van) het pand. Zelfs op de dag dat de eigenaar zijn plan indiende kwam de gemeente nog met een eigen alternatief plan. Uiteindelijk ging de gemeente toch met het plan van de eigenaar akkoord.

In overleg met de Kantorenloods en/of de verantwoordelijk projectleider hebben de eigenaren besproken in hoeverre er politiek draagvlak is voor hun beoogde bestemming. Om bij te dragen aan de planvorming en het creëren van draagvlak heeft de Kantorenloods voor alle drie de casussen quickscans laten opstellen. Voor de gemeente droegen de quickscans bij aan het inzicht in hoe de transformatieprojecten vanuit stedenbouwkundig en financieel programmatisch gezichtspunt binnen het gebied zouden kunnen passen. De quickscans kunnen ook bijdragen aan het creëren

van (bestuurlijk) draagvlak voor een plan. Een quickscan kan dan inzichtelijk maken of eventuele argumenten tegen een transformatieproject gegrond zijn.

Daarnaast wordt in veel gevallen de tussenkomst van de Kantorenloods gezien als belangrijke reden voor het weer op gang krijgen van vastgelopen gesprekken.

Het bestuurlijk niveau toont een grote betrokkenheid bij de transformatieopgave. Tussen het bestuurlijk niveau (wethouder / portefeuillehouder) en het ambtelijk niveau vindt frequent overleg plaats over de haalbaarheid en voortgang van ingediende plannen. De bestuurlijke betrokkenheid wordt ook door de eigenaren ervaren.

Behalve voor het creëren van draagvlak zijn de quickscans bruikbaar geweest voor de discussie over de noodzakelijke afwaardering en de rol van erfpacht. De projectleiders en kantorenloods zijn van mening dat de quickscans ook nuttig waren voor de eigenaren. Twee van de drie eigenaren herinneren de quickscan echter niet als doorslaggevend bij hun planvorming. Voor één eigenaar waren de voorgestelde bestemmingen uit de quickscan (woningen of hotel) wel aanleiding om verder in deze richting transformatieplannen te ontwikkelen.

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #6: Kantorenloods | Positief | Positief |
| #14: Quickscan | Positief | Gemengd |
| #38: Bestuurlijk overleg | Positief | Positief |
| #35: In een vroeg stadium inzicht geven in de (on)mogelijkheden en procedures transformatie | Positief | Gemengd |

4.1.3 Samenwerking met en binnen de gemeente

Initiatieventeam

Wanneer de eigenaar een plan heeft kan hij dit plan vaak laten beoordelen op mogelijkheden en mogelijke barrières door een initiatieventeam. In verschillende projectgebieden en stadsdelen heeft de gemeente initiatieventeams samengesteld (per projectgebied of stadsdeel heten deze teams net iets anders) met daarin vertegenwoordigers van een groot aantal gemeentelijke disciplines die bij een transformatieproject betrokken zijn. Eigenaren kunnen hun transformatieplan bij het initiatieventeam indienen en persoonlijk toelichten en ontvangen vervolgens een reactie van het gehele team. Daarbij is aandacht voor de gemeentelijke procedures, de planologisch-juridische en stedenbouwkundige aandachtspunten, consequenties voor de erfpacht en de mate waarin de gemeente de nieuwe bestemming wenselijk acht.

Transformatie-initiatieven worden niet in het initiatieventeam behandeld wanneer ze te groot of te complex zijn. Tenminste één van de casussen is om die reden niet in een initiatieventeam behandeld.

Gesprekken met de eigenaar / leegstandsgesprekken

In alle drie casussen zijn er meerdere gesprekken gevoerd tussen de gemeente en de eigenaar. Deze gesprekken vonden plaats op zowel ambtelijk niveau – met het projectteam – als op bestuurlijk niveau – in de vorm van leegstandsgesprekken.

In alle casussen was het contact tussen de eigenaar het bestuur (college/dagelijks bestuur) in de fase voorafgaand aan het besluit te transformeren goed. In de meeste gevallen was het bestuur positief over de nieuwe bestemming en paste de bestemming binnen de politieke ambities van het college of dagelijks bestuur. In één casus vond het bestuur een deel van het transformatieplan aanvankelijk niet ambitieus genoeg. Later werd het plan alsnog goedgekeurd.

De eigenaren waarderen het directe contact met de gemeente. Soms hebben er vele gesprekken plaatsgevonden, zelfs verspreid over meerdere jaren. Doel van deze gesprekken was om duidelijk te krijgen wat het probleem is, aan welke oplossingen wordt gedacht, wie en wat daarvoor nodig is, welk doelen de eigenaar nastreeft en wat de gemeente wil met het pand en het gebied. De eigenaren ervaren de gesprekken meestal als constructief. Eén eigenaar liet aan de gemeente weten dat de gesprekken duidelijk maakten dat de gemeente klantgericht werkt. Het feit dat er met de eigenaar en niet over de eigenaar werd gesproken, werd gewaardeerd.

Samenwerking tussen de eigenaar en de kantorenloods en hotelloods

Zowel eigenaren als het ambtelijk apparaat ervaren de toegevoegde waarde van de kantorenloods als groot. De kantorenloods is in staat om geschillen tussen eigenaren en de gemeente en binnen de gemeente en binnen een organisatie op te lossen. Door het ambtelijk apparaat wordt de kennis en het grote netwerk van de kantorenloods geprezen. De kantorenloods zou in staat zijn beleidswijzigingen te initiëren en vormt het gezicht van de gemeente naar de buitenwereld toe. Door eigenaren wordt de kantorenloods als erg toegankelijk en oplossingsgericht ervaren en hij beschikt over veel kennis van de vastgoedmarkt en de gemeentelijke organisatie. Met het gezag dat de kantorenloods heeft is hij in staat om enige onzekerheid wegnemen voor aandeelhouders die gepaard gaat met transformatie. Eigenaren betwijfelen of andere ambtenaren dit gezag ook zouden hebben bij hun aandeelhouders.

Wanneer eigenaren de kantorenloods benaderen is dat voor een coachingsvraag (hoe kan een geschil worden beslecht) of met een interventieverzoek. Eigenaren zijn terughoudend om gebruik te maken van de kantorenloods om de relaties met de ambtelijke organisatie goed te houden of niet de doen verslechteren.

De toegevoegde waarde van de hotelloods wordt daarentegen als wisselend ervaren. In één casus kwam de hotelloods pas in een laat stadium in beeld, wanneer de

transformatie richting hotel reeds in gang was. De hotelloods heeft toen geen grote rol meer gespeeld. In een andere casus verliep de samenwerking tussen de hotelloods en kantorenloods in de ogen van de eigenaar weinig harmonieus. De onderhandelingen waren reeds ver gevorderd toen de hotelloods een advies vanuit de gemeente inbracht dat vroeg om nader onderzoek naar betrokken partijen. De eigenaar heeft de houding en de kritische vragen van de hotelloods ervaren als een wantrouwen richting de afnemende partij. De kantorenloods pleitte er daarentegen wel voor met de afnemende partij in zee te gaan. Uiteindelijk is er door de eigenaar een bijeenkomst georganiseerd, samen met de afnemende partij, de kantorenloods en het projectbureau, speciaal voor de hotelloods om hem te overtuigen dat alle betrokkenen serieuze partijen zijn. Volgens de eigenaar was er sprake van een gebrek aan ambtelijk draagvlak en zorgde dit voor vertraging van het transformatieproces.

Samenwerking binnen de gemeente

De eigenaren in de casussen kregen te maken met verschillende diensten (bij grootstedelijke projecten) of afdelingen (bij projecten waar het stadsdeel verantwoordelijk voor is) van de gemeente. Bij alle drie casussen was een projectmanager van de gemeente betrokken. Daarnaast hadden de eigenaren contact met de kantorenloods.

Twee van de drie eigenaren hadden de indruk dat er sprake was van vele onderdelen ('eilanden') binnen de gemeente die zich bezig houden met transformatie, maar niet altijd met een stem spreken. De kennis van en ervaring met transformatie verschilt tussen de projectbureaus/projectorganisaties en stadsdelen.

Daarnaast is het volgens een projectleider soms niet helder wat de taakverdeling is tussen hem en de kantorenloods. In één casus was het onduidelijk wie er aan zet zou zijn nadat de eigenaar zijn plan had gepresenteerd: hij of de kantorenloods. Volgens de projectleider komt deze onduidelijkheid voort uit de onvoldoende afbakening tussen het projectmanagement en programmamanagement (de kaders).

Een bij de casussen betrokken inspecteur van DMB is kritisch over het moment waarop Bouwtoezicht betrokken wordt bij een project. Volgens hem gebeurt dit nu vaak in een te laat stadium. Projectleiders geven bij een initiatief volgens hem niet alle randvoorwaarden en mogelijke knelpunten in het vergunningproces aan bij de eigenaar. Daarom blijkt soms een project pas laat een moeizaam proces te worden. De inspecteur denkt dat het daarom verstandig is dat DMB in een vroeg stadium bij de plannen betrokken wordt.

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|
| # 3: Leegstandsgesprekken | positief | gemengd |
| # 6: Kantorenloods | positief | positief |
| # 12: Hotelloods | gemengd | gemengd |

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #35 In een vroeg stadium inzicht geven in (on)mogelijkheden en procedures transformatie (d.m.v. initiatieventeams) | positief | gemengd |
| # 37: Procesbegeleiding | positief | gemengd |

4.1.4 Business case

Een transformatieproject is pas haalbaar bij een sluitende business case. Voor een sluitende business case is het noodzakelijk dat er voldoende is afgewaardeerd, het plan voor de nieuwe bestemming rendabel is, de financiering rond is en er zekerheid is van een afnemer (belegger of huurder).

Afwaardering

De afwaarderingsdiscussie begint al vroeg in de gesprekken tussen de gemeente en de eigenaren. Voor de kantorenloods en projectteams is de bereidheid van de eigenaar tot afwaardering over te gaan meestal een voorwaarde voor verdere gesprekken. Voor de gemeente is de tijdsinvestering in een project weinig zinvol wanneer een eigenaar vasthoudt aan de oorspronkelijke boekwaarde of onvoldoende wil afwaarderen.

De projectteams en kantorenloods benadrukken in de gesprekken met de eigenaar met welk bedrag de afwaardering volgens hen noodzakelijk is. Dit doen zij onder andere op basis van de opgestelde quickscans. Door zijn brede netwerk komt de kantorenloods ook in gesprek met de financiers van vastgoed (veelal banken). In deze gesprekken maakt de kantorenloods duidelijk wat de marktwaarde is van een leegstaand kantorenpand. Twee van de drie eigenaren in de casussen gaven aan druk te hebben ervaren vanuit de gemeente op de afwaardering. Eén van de eigenaren gaf aan lange tijd geen gehoor te hebben gevonden bij de gemeente over zijn transformatieplannen omdat de gemeente vond dat het pand eerst moest worden afgewaardeerd. Een andere eigenaar wilde aanvankelijk ook vasthouden aan de boekwaarde en het pand herontwikkelen tot kantoor. Hierop is het plan door de gemeente doorgerekend en is de erfpachtcomponent daar uitdrukkelijk in meegenomen. De conclusie was dat het plan van de eigenaar geen haalbare business case had en de gemeente er daarom geen tijd en moeite in zou stoppen. Enkele jaren later waardeerde de eigenaar het pand alsnog af tot het benodigde niveau en kwam de transformatie van de grond. Over het algemeen is de indruk dat de bereidheid van de eigenaar af te waarderen aanleiding is voor de gemeente verder te praten en mogelijkheden te verkennen waarin de gemeente de eigenaar tegemoet kan komen.

Ook eigenaren zelf zien de onvermijdelijkheid van afwaarderen in, zij het vaak later dan de gemeente. Het aantal m² langdurige leegstand van kantoren in Amsterdam is de eerste aanwijzing dat een leegkomend groot kantoorpand moeilijk verhuurbaar zal zijn. Wanneer het pand ook nog eens op een ongunstige locatie ligt, de onderhouds-

staat van het pand niet al te best is en het pand niet geschikt is voor het Nieuwe Werken nemen de kansen op wederverhuur als kantoor verder af. Om een nieuwe bestemming mogelijk te maken is afwaardering nodig voor een haalbare business case.

Het feitelijke besluit tot afwaarderen gebeurt pas vaak in een laat stadium. Twee van de drie eigenaren gingen pas na jaren leegstand (5 tot 7 jaar) over tot afwaardering. Eén van deze twee eigenaren moest zijn aandeelhouders overtuigen dat de boekwaarde van tientallen miljoenen niet meer realistisch was en dat afwaarderen nodig was om te kunnen transformeren. Voor de aandeelhouders was dit geen aantrekkelijk vooruitzicht omdat zij belegd hadden in kantoren, in de ogen van de belegger het meest rendabele beleggingsobject onder de vastgoedbeleggingen. Daarbij werd het transformatieproces gezien als een lang traject met veel onzekerheid. De aandeelhouders waren alleen te overtuigen wanneer aangetoond was dat het pand niet meer als kantoor verhuurd kon worden. Daarvoor was het volgens de eigenaar onvermijdelijk dat het pand eerst jaren leegstond en duidelijk werd dat in de huidige markt het pand te onaantrekkelijk was als kantoor. Afwaarderen van vastgoed kan volgens deze eigenaar alleen wanneer men zegt dat de vastgoedmarkt mislukt is.

Ook de andere eigenaar hoopte lange tijd dat de kantorenmarkt weer zou aantrekken. De eerste jaren ondernam de eigenaar diverse pogingen om huurders te vinden voor het grote leegstaande kantoorpand. Langzamerhand werd duidelijk dat de boekwaarde omlaag moest voordat een nieuwe bestemming mogelijk was. Daar speelde mee dat de financiers aanvankelijk ook niet wilden dat afgewaardeerd werd, ook zij moesten overtuigd raken van de noodzaak tot afwaarderen. Dit inzicht kost volgens de betrokkenen tijd.

De bereidheid tot afwaarderen betekent overigens nog niet dat er direct voldoende wordt afgewaardeerd. De afwaardering van de boekwaarde van tientallen miljoenen verliep in de casussen stapsgewijs, steeds in de hoop dat de onderkant was bereikt voor een haalbare business case.

Volgens twee eigenaren was het bijna onvermijdelijk dat hun kantoorpand eerst jaren leegstond voordat zij het pand konden afwaarderen. Voor een derde eigenaar was langdurige leegstand echter niet nodig voordat hij kon afwaarderen. Hij zag vroegtijdig al signalen dat het pand leeg zou blijven staan na het vertrek van de huurder. Daarnaast had deze eigenaar niet te maken met aandeelhouders en financiers die overtuigd moesten worden. Het type eigenaar en zijn financiële positie speelde, kortom, een belangrijke rol in het besluit tot afwaarderen.

Eén eigenaar is overigens van mening dat de gemeente te vaak ventileert dat de kantorenmarkt slecht is en dat daarom moet worden afgewaardeerd. Volgens hem zijn investeerders hierdoor veel minder bereid om in de Nederlandse en Amsterdamse markt te investeren. In de visie van de eigenaren snijdt de gemeente zich bovendien in haar eigen vingers omdat zij met geld wil verdienen door gronden uit te geven.

Financiering

De financieringsmogelijkheden waren in de casussen van grote invloed op het besluit te transformeren.

Een eigenaar met veel eigen vermogen ervoer zijn liquiditeit en daarmee de mogelijkheid om de transformatie te kunnen (voor)financieren als succesfactor voor een geslaagde transformatie. Voor een andere eigenaar was het rond krijgen van de financiering veel lastiger. Het aanvankelijke plan dat de eigenaar had voor de financiering mocht de eigenaar van de gemeente niet doorvoeren. De eigenaar wilde de parkeerplaatsen verkopen om met de opbrengsten de transformatie van een deel van het kantoorpand te financieren. Met de verkoop van dit deel zou de eigenaar de transformatie van het andere deel van het pand tot hotel financieren. Toen dit plan door de gemeente werd afgekeurd moest de eigenaar opnieuw de aandeelhouders overtuigen extra te investeren in het pand, ditmaal bijna het viervoudige van het oorspronkelijke bedrag. Deze investering was ook nog eens noodzakelijk omdat er reeds een huurovereenkomst was gesloten met een huurder. De besprekingen tussen de eigenaar en zijn aandeelhouders verliepen zeer moeizaam omdat de aandeelhouders niet alleen geconfronteerd werden met een beleggingsobject waar fors op afgewaardeerd moest worden maar waar ook nog eens extra in geïnvesteerd moest worden. Ook voor een derde eigenaar was het rond krijgen van de financiering erg lastig. Voor deze projectontwikkelaar was voor het aantrekken van een financier de toezegging van een belegger tot afname van het pand noodzakelijk. Voordat een belegger toezegt het pand af te nemen, wil hij echter zeker zijn dat het pand er ook echt komt.

Rendabele en passende nieuwe bestemming

Voor eigenaren is het belangrijk dat hun beoogde bestemming wordt toegestaan en dat deze rendabel is.

Omdat met een transformatie de bestemming verandert, en het onderliggende bestemmingsplan alleen de bestemming kantoor toestaat, is het noodzakelijk dat van het bestemmingsplan wordt afgeweken of dat dit wordt gewijzigd. In de eerder genoemde quickscans is op basis van gebiedsvisies, gebiedsstrategieën en politiek draagvlak, en uiteraard op basis van de eigenschappen van het pand zelf, nagegaan wat mogelijke nieuwe bestemmingen zouden zijn. In twee van de drie casussen is de bestemmingswijziging goedgekeurd. De derde casus was nog niet bij de fase van vergunningverlening (en bestemmingswijziging) aangekomen.

Voor meerdere gebieden zijn momenteel flexibele bestemmingsplannen in de maak. Eigenaren gaven aan voorstander te zijn van een flexibel bestemmingsplan. Voor een eigenaar was het vooral doorslaggevend dat het bestemmingsplan faciliteiten toestaat die de nieuwe bestemming tot een zelfstandig, leefbaar en plezierig geheel maken.

Hoewel de quickscans altijd verschillende bestemmingen voorstelden, waaronder ook (sociale) woningbouw, gaven de eigenaren de voorkeur aan de meest rendabele

bestemmingen. Na kantoor is dat in de eerste plaats de bestemming hotel. Studentenwoningen zouden daarna de meest lonende bestemming moeten zijn, maar slechts in één casus vormen studentenwoningen de primaire beoogde bestemming. De business case voor studentenwoningen is ook mager. Er moeten grote investeringen worden gedaan voor de verbouw terwijl de inkomsten als te beperkt worden ervaren. De mogelijke inkomsten zullen waarschijnlijk verder worden beperkt wanneer het puntenstelsel wordt afgeschaft.

Erfpacht

In de casussen heeft de gemeente op verschillende wijzen bijgedragen aan het bevorderen van de rentabiliteit van de business case. De belangrijkste weg is via de aanpassing van het erfpachtcontract. De gemeente kan bijvoorbeeld bij een gewijzigde bestemming het erfpachttijdvak verlengen zonder dat dit leidt tot een tussentijdse verhoging van de erfpacht(afkoopsom).

In alle drie casussen is de gemeente soepeler omgegaan met de erfpachtregels. De eigenaren bleken tevreden over de uitkomsten van de onderhandeling met de gemeente. In één casus waar het erfpachttijdvak nog een lange doorlooptijd had, mocht de eigenaar kostenneutraal zijn erfpachtperceel iets uitbreiden in ruil voor de zorg om een deel van de openbare ruimte, zonder dat daardoor de erfpachtlasten voor de eigenaar toenamen. In een andere casus waar een verlening van het erfpachttijdvak wel nodig was om het pand verkoopbaar te maken, kreeg de eigenaar zonder enige extra tegenprestatie een nog iets langere verlenging van het erfpachttijdvak aangeboden dan waar hij op had ingezet. In een derde casus vertrouwen zowel de betrokken projectleider als de eigenaar erop dat men via maatwerk zal kunnen uitkomen op een passend nieuw erfpachtcontract.

In een van de casussen dreigde door andere bestuurlijke prioriteiten in de uitvoeringsfase de erfpachtovereenkomst nog te worden aangepast voordat deze zou worden gepasseerd. Door een interventie van de Kantorenloods werd deze bijstelling ongedaan gemaakt.

Zekerheid afnemende partij

De zekerheid van een afnemende partij (belegger/huurder) is tevens een belangrijke voorwaarde voor een sluitende business case en het definitieve besluit tot transformatie. Voor de eigenaren is het vinden van een degelijke en stabiele huurder met een goede status en waarmee een langdurig huurcontract kan worden afgesloten een randvoorwaarde om tot transformatie over te gaan. In twee van de drie casussen heeft de gemeente haar vertrouwen in de huurder schriftelijk afgegeven, om zo de zakelijke overeenkomst tussen eigenaar en potentiële huurder te bevorderen (zie paragraaf 4.7).

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|-------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #14: Quickscan | Positief | Gemengd |
| #19: Bestemmingsplan | Positief | Positief |
| #20: Erfpacht | Positief | Positief |
| #6: Inzet Kantorenloods | Positief | Positief |
| #26: Meer structureel overleggen met marktpartijen | Gemengd | Negatief |
| #34: Het geven van zekerheden vooraf | Positief | Gemengd |
| #33: Beïnvloeden afwaardering van leegstaande kantoorpanden | Gemengd | Negatief |

4.1.5 Afweging (tijds)investering gemeente

Het budget van de gemeente voor transformatie is beperkt. Daarom moet een afweging gemaakt in welke projecten meer of minder tijd wordt geïnvesteerd. De kwaliteit van het transformatieplan en betrouwbaarheid van de toekomstige huurder, overnamepartij of investeerders zijn voor de gemeente in deze afweging van groot belang. Naar mate de transformatieplannen van de eigenaar concreter worden en duidelijker wordt wie de toekomstige huurder, overnamepartij of investeerder wordt, neemt de bereidheid van de gemeente om meer energie en tijd in het plan steken toe.

De tijdinvestering betreft het in kaart brengen en het managen van de planologische-juridische haalbaarheidsrisico's, het adviseren van de eigenaar over welke analyse deze moet laten uitvoeren (bijvoorbeeld een geluidsanalyse, het voeren van gesprekken met potentiële projectontwikkelaars (niet zijnde de eigenaar) en de afstemmingen tussen diensten. Daarnaast kan de gemeente de inzet van verschillende instrumenten overwegen om de transformatie te stimuleren, zoals via maatwerk bij erfpachtcontracten, investeren in de openbare ruimte wanneer een eigenaar een transformatie realiseert, bij kleine transformaties een planologisch-juridische quickscan te maken zodat de eigenaar deze kosten niet voor zijn rekening hoeft te nemen of een bod te doen op een deel van het leegstaande kantoor. Voor het opknappen van de openbare ruimte is overigens nauwelijks budget.

De intensiteit van de gemeentelijke activiteiten en de inzet van instrumenten hangt mede af van de vraag wat een transformatie de gemeente kost en opbrengt. Daarnaast speelt de betrouwbaarheid en reputatie van de toekomstige betrokken partijen een rol. Wanneer deze niet betrouwbaar lijken dan stopt de gemeente geen of nauwelijks energie in het transformatieplan.

Ambtenaren missen echter een eenvoudige wijze om te kunnen beoordelen of er sprake is van een serieus plan en een serieuze huurder, belegger of financier. De gemeente is van mening dat deze partijen draag- en daadkrachtig moeten zijn.

Het raadplegen van internet wordt niet als toereikend ervaren. De procedure van de Screeningsunit van de gemeente wordt daarentegen als te zwaar ervaren en kent een te lange doorlooptijd (3 à 4 maanden), wat het transformatieproces zou hinderen. De oorzaak van het ontbreken van een eenvoudig beoordelingsinstrument is de complexe praktijk van eindgebruikers, beleggers, beleggingsconstructies en financieringsmogelijkheden. Deze praktijk is voortdurend aan verandering onderhevig. Hoewel er een aanbestedingenbeleid en integriteitbeleid is, is de vastgoedmarkt allesbehalve transparant waardoor een eenvoudige en eenduidige wijze van beoordelen moeilijk is. De rekenkamer is desondanks van mening dat ambtenaren ondersteund moeten worden in het kunnen maken van een zinvolle afweging in een complexe, veranderende realiteit.

De gemeente realiseert zich dat de eigenaren niet verheugd zijn met de voorwaardelijke bereidheid van de gemeente tijd in de transformatieplannen van de eigenaren te investeren. Dat de gemeente niet altijd tijd wil stoppen in een transformatieplan wordt door sommige eigenaren niet begrepen. Het zijn volgens hen immers de eigenaren die risico nemen en lopen en in veel mindere mate de gemeente. Wanneer de eigenaar echter met een nieuw serieus plan komt is de gemeente opnieuw bereid naar het plan te kijken.

Projectleiders merken tenslotte op moeite te hebben met de budgettaire verantwoording van de gemaakte uren voor het transformatieproject. Het werkprogramma van de projectleiders leidt tot een projectbudget en het projectbudget wordt ten laste gebracht van een grondexploitatie. De grondexploitatie gaat echter uit van gronduitgifte en nieuwbouw. Er is nauwelijks projectbudget beschikbaar voor transformaties, maar projectleiders krijgen wel de taak het transformatieproject uit te voeren.

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|-------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #24: Dekking gemeentelijke kosten transformatie | Negatief | |

De rekenkamer constateert dat er geen instrumenten zijn voor het beoordelen of er sprake is van een serieus plan en een serieuze huurder, belegger of financier en zo een goede afweging voor de tijdsinvestering van de gemeente te maken.

4.1.6 Wederzijdse afhankelijkheid

Na de initiële planvorming geraken de gemeente en de eigenaar regelmatig in een afhankelijkheidsrelatie, waar beiden niet alleen toezeggingen van elkaar maar ook van derden nodig hebben om verder te kunnen met het transformatieproject, terwijl beiden het transformatieproject willen realiseren. Dit gaat zeker op wanneer de eigenaar een projectontwikkelaar is, maar het geldt ook voor beleggers.

Eigenaren hebben het idee dat de gemeente soms alleen zaken wil doen als een belegger of huurder onherroepelijke toezeggingen heeft gedaan over de koop of lange termijn huur. De belegger of huurder is alleen bereid deze toezegging te doen

wanneer de eigenaar en de gemeente kunnen garanderen dat de transformatie doorgang vindt. Voor de transformatie is veelal (voor)financiering noodzakelijk. Ook de financiers willen zekerheid van de belegger en de gemeente en bepalen daarmee mede de doorgang van het project. Financiers zijn in crisistijden extra terughoudend om transformaties te financieren.

De gemeente en de eigenaar vragen elkaar om garanties en wachten op elkaar of deze garanties er komen, terwijl deze garanties voor beide partijen doorslaggevend worden ervaren om een plan rond te kunnen maken. In de fase dat er nog geen vergunning is verstrekt en – indien van toepassing – de raad nog geen besluit heeft genomen over het bestemmingsplan, is er toch een soort intentieovereenkomst nodig waarbij onderlinge garanties worden geschapen.

De volgende aspecten zijn bepalend voor de afhankelijkheidsrelatie tussen de gemeente en de eigenaar.

1. Afhankelijkheid van de bank

Veel eigenaren zijn afhankelijk van hun bank en andere financiers. Voor investeringsbeslissingen moeten de banken toestemming verlenen, terwijl zij terughoudender zijn geworden in het verstrekken van een krediet. Aangezien vrijwel geen projectontwikkelaar over voldoende eigen geld beschikt en ook veel beleggers met extern geld financieren, zal de eigenaar daarom naar zijn financier (bank) moeten om ten eerste de afwaardering te bepleiten en ten tweede te verzoeken tot een investering voor de transformatie van het pand. Een bank zal de afwaardering pas accepteren wanneer zeker is dat er geen kantoorfunctie meer in het pand gevestigd kan worden. Een belegger zal in veel gevallen ook zijn aandeelhouder moeten overtuigen van de noodzakelijke afwaardering. In beide gevallen moet het pand vaak eerst jaren leegstaan. Ook van de noodzaak van de investering voor de transformatie zullen de financiers, en vaak ook de aandeelhouders, overtuigd moeten worden. De partijen die hun goedkeuring voor de investering moeten geven willen zekerheid dat zij hun investering terug krijgen.

2. Beleggers en huurders willen zekerheid, maar vergunningstraject is onzeker

Vóórdat een belegger toezegt het pand af te nemen, of een huurder toezegt het pand te huren, wil de belegger/huurder zekerheid dat het pand er ook echt gaat komen. De belegger/ huurder wil zeker weten dat de projectontwikkelaar kan rekenen op de medewerking van de gemeente. Ook al zegt de gemeente op bestuurlijk niveau haar medewerking toe, het blijft onzeker hoe het vergunningstraject zal verlopen. Het risico bestaat dat uit het vergunningstraject blijkt dat de ambities voor het transformatieplan moeten worden teruggeschroefd. Voor een belegger betekent dit dat hij niet de opbrengsten zal ontvangen die in het plan stonden. Een belegger zal dan ook minder willen investeren. Bij een lagere investering zal de initiatiefnemer het project echter niet kunnen realiseren.

Eigenaren hebben daarom het idee alleen maar toekomstige huurders, overnamepartijen of investeerders te kunnen benaderen wanneer de gemeente duidelijkheid heeft geschapen over de slagingskans in de vergunningenfase van het plan en de gevolgen voor de erfpacht. Beide zijn immers van invloed op de financiële haalbaarheid van de transformatie. Volgens één van de eigenaren begrijpt de gemeente echter niet dat een eigenaar deze zekerheid nodig heeft voordat hij kan transformeren. Ook de doorlooptijd van het vergunningenproces speelt mee. In een van de casussen was een lange doorlooptijd in een stadsdeel voor de potentiële huurders aanleiding zijn om zich binnen Amsterdam verder te oriënteren op een pand. De gemeente geeft op haar beurt aan dat eigenaren hun plannen meestal niet zover hebben uitgewerkt, dat op basis daarvan voldoende zekerheden kunnen worden verschaft.

3. Gemeente wil ook zekerheid

De gemeente wil zich op haar beurt alleen committeren aan het project als zij gelooft dat de transformatie ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Aangezien de toekomstige afnemers (belegger en huurders) pas het contract willen tekenen wanneer voldoende zekerheid is dat het pand er komt, is daarmee de cirkel rond en komt er geen geld vrij bij de bank om de (ver)bouw van pand te financieren.

4. Viciëuze cirkel versterkt door crisis

Deze schijnbare tegenstelling tussen gemeente, eigenaar en betrokken afnemers wordt versterkt door het huidige tijdsgewricht. In het geval dat de eigenaar een projectontwikkelaar is: ook al heeft een pand een goede huurstream, dan nog zijn beleggers op dit moment niet bereid de gevraagde prijs voor vastgoed te betalen. Door de kredietcrisis, gevolgd door de eurocrisis, zijn beleggers veel terughoudender geworden. Volgens een eigenaar zijn buitenlandse beleggers wantrouwend over de eurozone en zeggen binnenlandse beleggers vol te zitten of vinden vastgoed niet passend binnen hun portefeuille. Ook in geval dat de eigenaar een belegger is, is de crisis van invloed. Financiers zijn nauwelijks nog bereid leningen te verstrekken.

Vertrouwen nodig om negatieve afhankelijkheidsrelatie te doorbreken

In de ogen van een eigenaar is de viciëuze cirkel voor een groot deel te wijten aan het gebrek aan vertrouwen tussen de gemeente en marktpartijen. Dit gebrek aan vertrouwen zorgt ervoor dat alle partijen op elkaar wachten met het doen van toezeggingen en het afgeven van zekerheden. Uiteindelijk leidt dit volgens de eigenaar tot hogere transactiekosten.

Om het vertrouwen te vergroten heeft één van de eigenaren een ronde tafelconferentie georganiseerd waarbij alle betrokken partijen (van de zijde van de gemeente, de eigenaar, beleggers, bouwers, financiers en toekomstige gebruiker) aanwezig waren.

De rekenkamer constateert dat er nog onvoldoende instrumenten zijn om de negatieve wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente en eigenaren te doorbreken. Volgens het college zal deze negatieve wederzijdse afhankelijkheid ook niet snel doorbroken worden. Reden hiervoor is de complexe, steeds veranderende en niet transparante vastgoed- en financieringsmarkt. Daarnaast heeft de gemeente ook te maken met andere belangen die gewogen moeten worden, waardoor zij niet ieder willekeurig transformatieplan kan omarmen.

4.1.7 Afspraken vooraf tussen eigenaar en gemeente

De onzekerheid van het transformatieproces vormt voor eigenaren een belemmering om tot transformatie over te gaan. De eigenaar en de toekomstige huurder, belegger en financier willen in een zo vroeg mogelijk stadium van de gemeente duidelijkheid hebben of de transformatie kan doorgaan. Anderzijds wil ook de gemeente zekerheden van de eigenaar voordat zij tijd investeert, de bestemming wijzigt of het erfpachtcontract aanpast. Op een aantal manieren probeert de gemeente zekerheden vooraf te genereren.

Duidelijkheid over programma, stedenbouwkundige opzet en erfpachtconsequenties

Om de afnemers over de streep te trekken heeft de gemeente in de casussen over bepaalde zaken duidelijkheid verschaft, zoals dat de gemeente achter het beoogd programma en stedenbouwkundige opzet staat en weet wat de financiële erfpachtconsequenties zijn. Deze zaken zijn immers van invloed op de business case van de eigenaar.

Oordeel over potentiële huurder

Daarnaast willen de eigenaar en potentiële huurders voorafgaand aan het sluiten van een huurovereenkomst zekerheid dat de bestemming is toegestaan én dat de huurder zich daar mag vestigen. In twee casussen heeft de gemeente een oordeel gegeven over de toekomstige huurder. Soms sluit de gemeente ook een intentieovereenkomst met de toekomstige huurder (in plaats van de eigenaar).

Oordeel over potentiële belegger

In een derde casus heeft de gemeente meerdere keren een oordeel uitgesproken over de afnemende partijen (beleggers). Een paar keer was dit een reden om het plan af te keuren; de belegger werd als onbetrouwbaar of onbekend gezien. Wanneer de gemeente de belegger betrouwbaar achtte (na deze zelf te hebben gescreend, zie §4.5) heeft de gemeente schriftelijk aangegeven dat zij de uitvoering van het plan met de betreffende partij wenselijk vindt, zodat de eigenaar de belegger iets meer zekerheid kon bieden.

Door de eigenaar wordt het gewaardeerd wanneer de gemeente op bestuurlijk niveau haar vertrouwen uitspreekt over een huurder of belegger, maar tegelijk wordt opgemerkt dat dit niet voldoende is om huurder/beleggers over de streep te krijgen. Tijdens de vergunningverleningfase kan het plan alsnog stranden.

Protocol Herontwikkeling en Transformatie

In een casus heeft de gemeente met de eigenaar een zogeheten 'Protocol Herontwikkeling en Transformatie' opgesteld. Hierin zijn afspraken gemaakt over de kaders voor onder andere het toegestane programma, parkeren, erfpacht en grondteruggave door de eigenaar. Het doel was een behapbare set afspraken te maken die later vertaald konden worden in reguliere procedures, zoals de omgevingsvergunning en het erfpachtcontract.

Het opstellen van het protocol kende binnen de gemeente wel wat moeilijkheden, doordat verschillende diensten extra eisen in het protocol wilden vastleggen. DRO wilde dat met de transformatie de openbare ruimte flink zou worden opgeknapt en parkeren ondergronds werd gebracht. Volgens een projectleider was er bij DRO onvoldoende besef dat de eigenaar nauwelijks over middelen beschikte. DMB wilde daarnaast hoge milieu- en duurzaamheidseisen stellen aan de transformatie. Het pand zou volgens DMB moeten voldoen aan de nieuwe bovenwettelijke energieprestatiecoëfficiëntnormen voor nieuwbouw en DMB wilde dat dit verplicht via de stadswarmte, stadskoude, of via een Warmte Koude Opslag geregeld zou worden. Hier is lang over gesproken en de wethouder is zelfs gevraagd wat zijn prioriteiten zijn: transformatie of het halen van zijn duurzaamheidsambities. Er is toen afgesproken dat het pand moet voldoen aan de verplichting uit de bouw- en omgevingsvergunning, waaronder de epc-normen, maar ook niet meer dan wettelijk wordt vereist. Tenslotte wilde ook OGA extra eisen in het protocol, omdat zij vreesde dat de eigenaar het pand zou doorverkopen zonder erfpacht te betalen. Daarom is er een boetebeding opgenomen in de overeenkomst met een transformatieplicht voor de eigenaar. Wanneer de eigenaar niet voor een bepaalde datum transformeert, wacht hem een miljoenenboete. Voor de eigenaar was het lastig deze voorwaardelijke afspraken aan zijn aandeelhouders uit te leggen.

| <i>Instrumenten</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #34: Geven van zekerheden vooraf | Gemengd | Gemengd |
| #35: In een vroeg stadium inzicht geven in de (on)mogelijkheden en procedures transformatie | Positief | Gemengd |

De rekenkamer constateert dat de zekerheden die de gemeente vooraf probeert te geven – door haar steun uit te spreken voor het beoogde programma, de stedenbouwkundige opzet, de beoogde afnemers en de erfpachtconsequenties duidelijk te maken – voor de eigenaar vaak nog niet toereikend zijn.

4.1.8 Conclusies

De eerste fase van een transformatieproject – van leegstand tot het aanvragen van de omgevingsvergunning – is een proces met veel onzekere factoren en wederzijdse afhankelijkheden. In deze tussenconclusie gaat de rekenkamer de belangrijkste

ervaringen van de gemeente en eigenaren met de eerste fase van het transformatieproject na: de *onzekerheid* van transformatieproject, de pogingen van de gemeente transformatie te *stimuleren en faciliteren*, het belang van de *financiële haalbaarheid* van het project en van *bestuurlijk draagvlak en betrokkenheid*, de noodzakelijke *afweging van de (tijds)investering* van de kant van de gemeente, de *wederzijds afhankelijkheid* tussen gemeente en eigenaar en tenslotte de *samenwerking binnen de gemeente*.

Onzekerheid transformatieproject

Eigenaren laten hun besluit tot transformatie afhangen van hun verwachtingen over de kansen van het pand in de huidige markt. Soms kan het jaren duren voordat dit besluit genomen wordt. Eigenaren zijn voor hun transformatieplan en -mogelijkheden afhankelijk van financiers, afnemers (beleggers en huurders) en de gemeente. Anderzijds loopt de gemeente het risico dat de eigenaar, een betrokken projectontwikkelaar of een van de afnemers (huurders, beleggers/kopers) het project (soms in een laat stadium) afblazen.

Stimuleren en faciliteren

De gemeente probeert met een beperkt budget transformatie te stimuleren en te faciliteren. Zij probeert dit met name te doen door het gesprek aan te gaan met de eigenaar en vooral met hem in gesprek te blijven, ook wanneer er meerdere transformatieplannen zijn gestrand. Dit wordt door eigenaren gewaardeerd. Het is voor eigenaren echter niet altijd even duidelijk wie het aanspreekpunt is binnen de gemeente voor transformaties. Eigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een goed onderbouwd transformatieplan en moeten hiervoor kennis van derden inhuren. De gemeente heeft in de casussen de planvorming van eigenaren proberen te stimuleren door quickscans op te laten opstellen. De eigenaren waardeerden de quickscan, al waren ze niet doorslaggevend voor hun planvorming.

Financiële haalbaarheid

De afwaardering van een pand is de eerste randvoorwaarde voor het slagen van een transformatie. De gemeente probeert al in een vroeg stadium het gesprek over afwaardering op gang te brengen. Eigenaren storen zich soms aan de nadruk die de gemeente op de afwaardering legt. De financieringsmogelijkheden zijn een tweede belangrijke randvoorwaarde. Net als op de afwaardering heeft de gemeente hier weinig invloed op. Daarnaast is het van belang dat de eigenaar een passende en rendabele nieuwe bestemming vindt. Eigenaren gaan doorgaans voor de meest rendabele bestemming - een kantoor of een hotel. Ook de erfpachtsituatie is van invloed op de haalbaarheid van het plan. Eigenaren beschouwen het maatwerk dat de gemeente bij erfpachtcontracten levert als positief.

Draagvlak en bestuurlijke betrokkenheid

Volgens eigenaren is een belangrijke factor voor het slagen of stranden van een transformatieplan het draagvlak voor het plan binnen de gemeente. De inzet van de Kantorenloods en de bestuurlijke betrokkenheid worden gezien als belangrijke factoren om vastgelopen gesprekken tussen de eigenaren en de gemeente weer op gang te krijgen.

Afweging van (tijds)investering gemeente

Gezien het beperkte budget moet de gemeente steeds een afweging maken over de inspanning die zij zal leveren voor de betreffende casus. Dit wordt door eigenaren niet altijd begrepen. Projectleiders erkennen dat het niet gemakkelijk is te beoordelen of men van doen heeft met een serieus plan en met een serieuze huurder, belegger of financier, als gevolg van de complexe vastgoed- en financieringspraktijk. Ook merken zij op moeite te hebben met de budgettaire verantwoording van transformaties, aangezien het uitvoeren van transformatieprojecten wel hun taak is geworden, maar zij hier nauwelijks budget voor krijgen.

Wederzijdse afhankelijkheid

Na de eerste planvorming raken eigenaar en gemeente in een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie waar beiden garanties van de ander nodig hebben om verdere stappen te zetten. Duidelijkheid vooraf over het programma, de stedenbouwkundige opzet en erfpachtconsequenties, of een positief oordeel over de potentiële huurder of belegger, geven de eigenaar enige zekerheid. Ook is er geprobeerd vooraf een set afspraken te maken die later in reguliere procedures konden worden uitgewerkt. Mede door onduidelijkheid over de bestuurlijke prioriteit verliep het opstellen van deze afspraken van de kant van de gemeente echter moeizaam.

Samenwerking binnen de gemeente

Eigenaren hebben de indruk dat de verschillende onderdelen binnen de gemeente die zich bezig houden met transformatie langs elkaar heen werken en niet altijd met één stem spreken. Ook projectleiders merken op dat de taakverdeling niet altijd helder is.

4.2 Fase 2: De vergunningsfase

4.2.1 Onzekerheden in vergunningsfase

Onduidelijkheid over aan te leveren informatie

Eigenaren moeten voor de omgevingsvergunning veel informatie aanleveren. Vanuit projectorganisatie Westpoort en projectbureau Zuidoostlob heeft de rekenkamer begrepen dat het voor eigenaren soms onduidelijk is wat zij precies moeten aanleveren. In een van de casussen was het voor de eigenaar niet geheel duidelijk welke informatie hij moest aanleveren. Om deze reden is een aantal keer onvolledige informatie aangeleverd, wat mede oorzaak was voor vertraging van het vergunningenproces.

Wabo-omgevingsvergunning

Met de komst van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010 zijn een groot aantal vergunningen, ontheffingen en meldingen geïntegreerd tot één omgevingsvergunning. Zowel ontheffingen van het bestemmingsplan (het voormalig projectbesluit) als de Bouwvergunning vallen nu onder de omgevingsvergunning. Ook al is er één omgevingsvergunning, de aanvraag moet getoetst worden aan het bestemmingsplan, de gemeentelijke bouwverordening, het Bouwbesluit en de welstandsnota. Zowel voor wijziging als afwijking van het bestemmingsplan moet de aanvrager de benodigde onderzoeken aanleveren. Afhankelijk van de activiteiten die worden aangevraagd, zijn er twee procedures: de reguliere en de uitgebreide procedure. Bij een reguliere procedure moet de gemeente de aanvraag in 8 weken beoordelen. In uitzonderingsgevallen kan daar een verlenging van 6 weken aan toegevoegd worden. Bij een uitgebreide procedure heeft de gemeente 26 weken, plus eventueel 6 weken verlenging.

Eigenaren afhankelijk van kennis van derden in vergunningsfase

De eigenaren in de casussen beschikten zelf niet over kennis van bestuursrechtelijke procedures om te mogen slopen, de bestemming te mogen wijzigen en te bouwen. Om deze procedures goed te doorlopen en te begeleiden zijn de eigenaren afhankelijk van ingehuurde derden, voor onder andere de ruimtelijke onderbouwing en de nodige vooronderzoeken (zoals bodem- of geluidsonderzoeken). Omdat de inhuur van derden kostbaar is proberen eigenaren vaak dergelijk informatie bij de gemeente te verkrijgen.

Vanuit de gemeente wordt er op een aantal manieren geprobeerd een bijdrage te leveren aan het (sneller) verkrijgen van de omgevingsvergunning. In Amstel III helpt de gemeente eigenaren door het leveren van een standaard ruimtelijke onderbouwing (benodigd bij de Wabo-afwijkingsbesluitprocedure) en het leveren van onderzoeksgegevens die voor Amstel III toch al beschikbaar zijn. Ook de quickscan kan soms helpen in een vroeg stadium inzichtelijk te maken hoe het bouw- en vergunningsproces zou verlopen als er tot transformatie besloten zou worden. In een casus kon de eigenaar hierdoor snel de vergunningen aanvragen na het besluit om te transformeren. In de andere casussen speelde de quickscan voor de eigenaren geen noemenswaardige rol met betrekking tot de vergunningverlening. De gemeente besluit op casusniveau in welke mate zij beschikbare informatie levert en vooronderzoeken voor haar rekening neemt (zie § 4.5).

Steun op bestuurlijk niveau betekent nog geen steun op ambtelijk niveau

De fase van vergunningverlening wordt door de eigenaren als een onzekere fase beschouwd. Hoewel in alle gevallen op bestuurlijk niveau expliciet de goedkeuring is uitgesproken en de medewerking van de gemeente is toegezegd, betekende dit nog niet dat het vergunningentraject ook zo soepel en snel verloopt als gewenst. Voor de twee eigenaren die het vergunningentraject reeds hadden doorlopen was het moeilijk te begrijpen dat men op bestuurlijk niveau het transformatieproject volledig steunde maar het op ambtelijk niveau stagneerde.

Ook de eigenaar die de vergunningverleningsfase nog niet had doorlopen gaf aan dat het vergunningstraject voor hem een 'black box' was met nieuwe onzekerheden. De eigenaar waardeerde het zeer dat de gemeente haar volledige medewerking heeft uitgesproken, maar financiers en afnemers zijn daarmee nog niet te overtuigen dat de vergunning ook daadwerkelijk verleend wordt. Er bestaat het risico dat uit het vergunningstraject blijkt dat er minder wordt toegestaan dan gepland. Voor de afnemende partij - een belegger - betekent dit minder opbrengsten, waardoor deze ook minder zal investeren. Voor de eigenaar betekent dit echter dat hij het project niet kan realiseren. De eigenaar verwijt de gemeente de onzekerheid van het vergunningstraject niet, maar het is volgens hem wel een feit dat de transformatie moeizaam maakt.

| <i>Instrument</i> | <i>Eroaring gemeente</i> | <i>Eroaring eigenaar</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #35: In een vroeg stadium inzicht geven in de (on)mogelijkheden en procedures transformatie | Positief | Gemengd |
| #36: Verstreken van beschikbare informatie | Positief | Gemengd |
| #34: Geven van zekerheden vooraf | Gemengd | Gemengd |

De rekenkamer constateert dat de onzekerheid en onduidelijkheid van het vergunningstraject belemmerend werkt.

4.2.2 Soepeler toepassen van regels bij toetsing omgevingsvergunning

Bestuur: soepele interpretatie regels. Ambtelijk apparaat: zekerheid

Op bestuurlijk niveau wordt aangedrongen op het betrachten van soepelheid bij de interpretatie van regels bij de aanvraag van de omgevingsvergunning. Dit is mede vastgelegd in de *Memo aangaande ontheffingen bij transformatie van kantoren naar woningen* (DMB, mei 2011). Bij projectleiders en eigenaren blijft desondanks de indruk bestaan dat het ambtelijk apparaat wel kiest voor zekerheid. Dit komt volgens hen tot uiting in een strikte juridische interpretatie, het stellen van hoge (zorgvuldigheids)-eisen aan onderzoeken die voorafgaand aan de vergunningverlening moeten zijn afgerond en lange doorlooptijden (tot procedures van één jaar). Twee van de drie eigenaren geven aan dat het vergunningstraject erg moeizaam verliep. Beiden hebben daarom op een zeker moment contact opgenomen met de kantorenloods, omdat voor hen duidelijk was dat de kantorenloods bestuurlijk wordt gesteund. De eigenaren hebben het idee dat door het ingrijpen van de wethouder/ portefeuillehouder en de kantorenloods de vergunningen uiteindelijk nog zijn verstrekt.

Soepeler toepassen regels betekent nieuwe werkwijze voor betrokken diensten

Voor de voormalige Dienst Milieu- en Bouwtoezicht (DMB)¹³⁸ betekent de opdracht tot soepeler toetsen een aanpassing van haar werkwijze. Voorheen was de taak van DMB omgevingsvergunningaanvragen slechts te toetsen aan het kader, bestaande uit de redelijke eisen van welstand, het Bouwbesluit, de Bouwverordening en het bestemmingsplan. Bij de toetsing was het doel de kwaliteit van bestaande gebouwen te optimaliseren. De transformatieopgave vraagt een andere insteek, omdat er geen budget is voor het optimaliseren van de gebouwen. Nu moet bij de toetsing worden nagegaan wat de laagst mogelijke eisen zijn om voor een transformatieplan de benodigde vergunningen te verlenen. Van DMB vraagt deze nieuwe insteek mee te denken met de aanvrager en creatief proberen om te gaan met het kader. Dit vergt van DMB andere vaardigheden dan voorheen.

Ook voor de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO) betekent de opdracht soepeler te toetsen een aanpassing van haar werkwijze. Bij transformatie voldoet een aanvraag voor een omgevingsvergunning immers meestal niet aan het bestemmingsplan. Op grond van het bestemmingsplan is DMB dan niet bevoegd een vergunning te verlenen. Daarom moet DMB door DRO laten onderzoeken in hoeverre de functie-wijziging met het oog op de toekomst positief is voor het te ontwikkelen gebied. Op grond van de gegeven argumentatie beoordeelt DRO, in samenspraak met de projectorganisatie of -bureau, of een initiatief gewenst is en afgeweken mag worden van het bestemmingsplan. DMB is bij de beoordeling van de vergunningaanvraag dus in grote mate afhankelijk van DRO voor haar advies over de afwijking van het bestemmingsplan.

Toetsen aan regels is fundamentele taak van bouw- en woningtoezicht

Deze nieuwe werkwijze van soepeler toetsen staat volgens een betrokken inspecteur nog in de kinderschoenen. Er moet ervaring worden opgedaan met de nieuwe werkwijze, alvorens alle inspecteurs klaar zijn voor deze nieuwe manier van toetsen. Daarbij zijn er wel grenzen aan de soepelheid waarmee regels kunnen worden toegepast. Voor zowel de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht als de juridische afdelingen van de stadsdelen belast met bouw- en woningtoezicht, is toetsing aan de geldende regels hun kerntaak. Inspecteurs kunnen daarom niet afwijken van de geldende regels. Wanneer de politiek 'soepelheid' verlangt bij de toepassing van regels, hoort daarbij dat zij haar keuzen vastlegt in beleidsregels.

In een van de casussen is DMB door het projectmanagement bekritiseerd dat zij te streng wilde toetsen. De betrokken inspecteur gaf echter aan dat het projectbesluit is ingediend voordat de beleidsnotitie 'Memo aangaande ontheffingen bij transformatie van kantoren naar woningen' verscheen en daarom is beoordeeld volgens de toen geldende regels. Wanneer hij de vergunningaanvraag opnieuw zou moeten beoordelen, gebruikmakend van de beleidsnotitie, zou hij de aanvraag anders beoordelen. De inspecteur maakt gebruik van beleid wanneer dit verschijnt, maar

¹³⁸ Sinds 1 januari 2013 is de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht overgegaan in de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

zolang er geen beleid is vindt de inspecteur dat men niet van hem kan vragen af te wijken van de regels. Voor hem is dit ‘een verzoek tot niet integer handelen’.

| <i>Instrument</i> | <i>Eroaring gemeente</i> | <i>Eroaring eigenaar</i> |
|-------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #18: Soepelere toepassing van regels | Gemengd | Negatief |
| #4: Inzet Gemeentebreed Transformatieteam | Positief | |
| #6: Kantorenloods | Positief | Positief |

De rekenkamer constateert dat heldere beleidsregels belangrijk zijn wanneer van het bevoegd gezag wordt gevraagd soepelheid te betrachten bij de toepassing van regels.

4.2.3 Bestemmingwijziging

Er zijn verschillende mogelijkheden om de bestemming van het leegstaande kantoorpand te wijzigen. In twee van de drie casussen is de bestemming van het pand gewijzigd met een projectbesluit (Wabo afwijkingsbesluit). Zoals hierboven beschreven geeft DRO een advies over in hoeverre afgeweken mag worden van het geldende bestemmingsplan en of de nieuwe beoogde bestemming past binnen de beoogde ontwikkelingen van het gebied. DRO geeft in de meeste gevallen een positief advies.

In één casus is de bestemming van het pand gewijzigd door een wijziging van het bestemmingsplan. Volgens de betrokken projectmanager had een bestemmingsplanwijziging in deze casus een aantal voordelen ten opzichte van een Wabo-afwijkingsbesluit. Bij een Wabo-afwijkingsbesluit zijn er veel meer interferentiemomenten dan bij een bestemmingsplanwijziging. Er moet namelijk veel onderzoek gedaan worden (zoals geluidsonderzoek) waarvoor het van belang is van welk transformatieplan wordt uitgegaan. Wanneer het transformatieplan wijzigt moet ook het onderzoek aangepast worden. Men hoopt door de verantwoordelijkheid (en kosten) van de bestemmingsplanwijziging bij de eigenaar te leggen minder discussies te hebben over al dan niet tijdig aangeleverde onderzoeken. Een bijkomend voordeel is dat het bij een bestemmingsplanprocedure, in tegenstelling tot een Wabo-afwijkingsbesluit, mogelijk is om gebruik te maken van een overgangsregeling voor geluidsregelgeving. Dit werkt kostendrukkend op de business case. Volgens een projectmanager van projectbureau Zuidoostlob wordt voor een bestemmingsplanwijziging over het algemeen de voorkeur gegeven aan de een Wabo-afwijkingsbesluit (projectbesluit) gekozen, omdat dit sneller en eenvoudiger is.

| <i>Instrument</i> | <i>Eroaring gemeente</i> | <i>Eroaring eigenaar</i> |
|------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #19: Eenvoudig wijzigen bestemming | Positief | Positief |

4.2.4 Bibobprocedure

De Wet Bibob is voor gemeenten een instrument om te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert, bijvoorbeeld door een vergunning te verstrekken. De gemeente kan bij vergunningaanvragen aanvullende gegevens over de financiering, bedrijfsstructuur en handavingsgeschiedenis van de aanvrager vragen. Met behulp van deze gegevens kan de gemeente beter de integriteit van aanvrager en diens zakelijke relaties beoordelen en in kaart brengen.

De bibobprocedure wordt door eigenaren ervaren als een tijdrovende procedure waarop geen invloed kan worden uitgeoefend. Er moet veel en vergaande bedrijfsinformatie aangeleverd worden. Volgens een projectleider is de procedure met name voor buitenlandse ondernemers ingewikkeld omdat men alles zelf moet uitzoeken en vertalen. Het is voor eigenaren bijna onmogelijk om een dialoog aan te gaan met degene die de procedure uitvoeren. Bovendien begrijpen eigenaren niet dat zij voor elke transformatie opnieuw een bibobtraject moeten doorlopen. Opgemerkt moet worden dat de gemeente inmiddels haar bibobbeleid heeft versoepeld en dat herhaalde aanvragen van één partij niet automatisch meer leiden tot een bibobtoets. In de Wegwijzer transformatie wordt overigens niets over de bibobprocedure vermeld.

4.2.5 Snelle procedure

Snelle procedures zijn van belang voor ontwikkelaars en beleggers. Iedere week dat de procedure langer doorloopt betekent meer renteverlies. Transformaties zijn vaak miljoenenprojecten en het renteverlies kan substantieel zijn bij vertraging (tot tienduizenden euro's per week). Lange procedures werken voor eigenaren ontmoedigend maar zijn desondanks een feit bij transformatieprojecten. De doorlooptijden van procedures kunnen oplopen tot een jaar.

In de Amstel III, Westpoort en Nieuw-West zijn (onder verschillende benamingen) de eerder genoemde initiatieventeams ingezet die eigenaren sneller door de ambtelijke procedures moeten leiden. De eigenaren in de casussen hebben echter niet met de initiatieventeams te maken gehad.

Om de vergunningenprocedure te versnellen is in één casus het eerdergenoemde Protocol Herontwikkeling en Transformatie opgesteld tussen de eigenaar en de gemeente. Het afsprakenprotocol heeft echter niet geleid tot een korter vergunningentraject; het vergunningentraject heeft zelfs langer geduurd dan de wettelijke termijn.

In een andere casus is de wettelijke termijn voor de procedure wel verkort. Hier bleek na de verstrekking van de omgevingsvergunning opnieuw een omgevingsvergunning nodig te zijn voor een onverwachte aanpassing aan de gevel. DMB wilde hiervoor aanvankelijk de uitgebreide procedure (26 weken) in plaats van reguliere procedure (8 weken) inzetten. Een reguliere procedure zou het risico met zich meebrengen dat wanneer een bezwaar zou worden ingediend, de hele procedure stil zou komen te liggen. De kwestie is aan de wethouder voorgelegd. Zijn standpunt was dat het onacceptabel was dat de procedure zo lang zou duren, maar dat de gemeente

tegelijkertijd zich aan de regels moet houden. Er is toen na overleg op directieniveau met DMB afgesproken formeel de uitgebreide procedure in te zetten maar wel te streven naar een uitvoeringstijd horende bij een reguliere procedure. Dit was mogelijk omdat de uitgangspunten van de ruimtelijke onderbouwing niet afweken van de eerste aanvraag. Uiteindelijk is het gelukt deze procedure in 14 weken af te ronden. Twee eigenaren gaven aan de indruk te hebben dat de tussenkomst van de kantorenloods het vergunningsproces heeft versneld.

Vanuit de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht is er ook kritiek op de beloftes aan eigenaren over snelle procedures. Een inspecteur heeft de indruk dat het projectbureau Zuidoostlob soms zo graag een project wil binnenhalen waardoor het onrealistische toezeggingen doet over de doorlooptijden van procedures. Wanneer deze niet gehaald dreigen te worden wordt de druk op DMB zo groot binnen een bepaalde termijn te vergunnen, omdat er anders onevenredige kosten voor de eigenaar zijn. DMB wordt zo volgens de inspecteur in verlegenheid gebracht en de geloofwaardigheid van de gemeente wordt aangetast.

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #6: Kantorenloods | Positief | Positief |
| #14: Quickscan | Positief | Gemengd |
| #38: Bestuurlijk overleg | Positief | Positief |
| #35: In een vroeg stadium inzicht geven in de (on)mogelijkheden en procedures transformatie | Positief | Negatief |

De rekenkamer constateert dat er geen instrumenten bestaan direct gericht op het bevorderen van de snelheid van procedures.

4.2.6 Prioriteiten van collegeambities bij transformatieprojecten

De verbouwfase van kantoren naar een nieuwe bestemming raakt aan meerdere ambities van het college. Naast het doel leegstand op te lossen, spelen bij de verbouw o.a. de ambities van het college duurzaam te verbouwen en de eisen voor welstand hoog te houden. In de raadsbreed gedragen motie Mulder wordt het tegengaan van kantorenleegstand boven andere ambities gesteld. Meerdere projectleiders hebben de indruk dat de diensten deze prioriteit niet delen en wel hoge ambities aangaande duurzaamheid en welstand handhaven.

Door een inspecteur van DMB wordt onderschreven dat in ieder geval één van de casussen er sprake was van conflicterende doelstellingen. De afdeling Milieu wilde hogere duurzaamheidseisen stellen aan het pand dan wettelijk noodzakelijk. Volgens de inspecteur conflicteren de doelstellingen van de afdeling Bouw en de afdeling Milieu binnen DMB vaker. De afdeling Milieu probeert de politieke duurzaamheidsambities om te zetten in eisen voor duurzaam bouwen. Deze eisen liggen altijd hoger dan het bestaande niveau van een pand (de minimale eisen waaraan men mag toetsen bij transformatie). De eisen voor duurzaam bouwen vanuit de afdeling Milieu staan

echter los van de bouwaanvraagprocedure, welke wordt geleid door de afdeling Bouw. Deze verschillende belangen bij transformaties leiden ook binnen DMB soms tot spanningen tussen de afdelingen.

De rekenkamer constateert dat de ambtelijke organisatie niet altijd een helder beeld heeft van de prioriteiten die het college stelt bij conflicterende ambities

4.2.7 Betrokkenheid en continuïteit op ambtelijk niveau

Bij een transformatieproject is het van belang dat er een zekere bestuurlijke continuïteit én ambtelijke continuïteit is. Eigenaren missen op ambtelijk niveau dezelfde continuïteit en ambitie zoals zij die op bestuurlijk niveau ervaren.

Continuïteit

Eigenaren achten het niet alleen van belang dat er ambtelijk één stabiele factor is (bijvoorbeeld de projectleider), maar dat de laag daaronder ook stabiel is gedurende de transformatie. In de twee casussen die reeds waren aangekomen in de vergunningsfase kregen beiden te maken met oponthoud doordat ambtenaren om verschillende redenen (tijdelijk) wegvielen. Eén eigenaar ervoer dat de medewerker die vanuit DMB betrokken was bij het transformatieproject van de ene op de andere dag haar taken overdroeg aan een collega. Een andere eigenaar merkte op dat de verantwoordelijke projectmanager wel van begin tot eind bij het project betrokken was, maar dat het in de laag onder hem teveel wisselde. De projectleider kon hier zelf geen invloed op uitoefenen.

Urgentie, betrokkenheid en gevoelde verantwoordelijkheid

In het algemeen lijkt bij het ambtelijk apparaat het gevoel van urgentie bij transformatieprojecten te ontbreken. Voor eigenaren leidt dit tot een gevoel klem te zitten tussen partijen. Enerzijds is daar de toekomstige huurder die snel zekerheid wil over de opleverdatum en anderzijds de gemeente die moet besluiten over de vergunningverlening en dat niet snel doet. Zowel aan de zijde van de eigenaren als aan de kant van het ambtelijke apparaat wordt het beeld bevestigd dat bij het ambtelijke apparaat het gevoel van urgentie lijkt te ontbreken.

In de ogen van de eigenaren ontbreekt het besef op ambtelijk niveau dat zij onderdeel uitmaken van een rijdende trein en dat deze niet gestopt kan worden vanwege persoonlijke omstandigheden, zoals vakantie of zwangerschap. Eigenaren hebben de indruk dat ambtenaren daarnaast altijd de maximale termijnen opzoeken en er geen prikkels zijn om de procedure sneller te doorlopen. Een eigenaar gaf aan dat, ondanks dat hij regelmatig contact had gezocht met de gemeente om te weten of de vergunningaanvraag volledig was, de gemeente weken lang geen reactie gaf. Eén dag voor het verstrijken van de wettelijke termijn ontving de eigenaar het bericht dat de vergunningstermijn met zes weken was verlengd. De gemeente heeft niet gecommuniceerd over de oorzaak van de verlenging. In de beleving van de eigenaar is de verlenging het gevolg van ziekte en verlof bij het ambtelijke apparaat, zoekt het ambtelijk apparaat de maximale termijn op, en ervaart het ambtelijke apparaat geen prikkel om de termijnen te bekorten. Aan de kant van de gemeente wordt dit beeld

deels bevestigd.¹³⁹ Een andere eigenaar gaf aan dat hoewel hij goed kon communiceren met de projectleider, de projectleider niet gehoord werd door zijn portefeuillehouder. Volgens een projectleider hangt de bereidwilligheid van de ambtelijke inzet mede samen met de politieke prioriteit die gegeven wordt aan transformatie.

Zowel eigenaren als projectleiders hadden de indruk dat dankzij interventie van de kantorenloots en de bestuurlijke betrokkenheid projecten meer prioriteit kregen bij het ambtelijk apparaat.

Het ervaren gebrek aan betrokkenheid en continuïteit was vooral pijnlijk in de casus waar het besluit tot vergunningverlening twee keer toe foutief is gepubliceerd in de Staatscourant. De betrokken eigenaar vindt het moeilijk te begrijpen dat bij projecten van grote maatschappelijke relevantie de aanpak vanuit de gemeente zo traag en rommelig verloopt en niemand zich echt verantwoordelijk voelt. Ook projectleiders merken op dat op ambtelijk niveau de verschillende gemeentelijke onderdelen langs elkaar heen werken en dat niemand zich op ambtelijk niveau echt verantwoordelijk voelt. Volgens een eigenaar is dit te wijten aan de organisatiestructuur. Terwijl de projectleiders de schone sier kunnen maken met transformatieprojecten kunnen de lijndiensten het alleen maar fout doen. De rigide houding van de ambtelijke organisatie wordt door eigenaren als een belemmering ervaren voor (toekomstige) transformaties.

Slagvaardige projectteams

De verschillende betrokkenen eigenaren alsook een medewerker van de gemeente misten een toegewijd projectteam dat van haver tot gort bekend is met het project, er van begin tot eind bij betrokken is en het afmaakt tot en met de laatste handtekening op de vergunning. Voor een eigenaar is het van belang dat het gemeentelijk team waarmee hij werkt kennis van zaken heeft. In het ambtelijk apparaat ontbreekt het echter aan zulke transformatieteams. Op stadsdeelniveau is een projectleider veelal afhankelijk van lijnafdelingen die de juiste functionarissen inzetten op het juiste moment. Door deze wijze van organiseren ontbreekt een vast team dat kennis heeft over de historie van de transformatie en de daarin gemaakte afspraken. Voor de grootstedelijke projecten die onder de verantwoordelijkheid van een projectorganisatie of -bureau vallen is dit iets anders georganiseerd. Met name projectbureau Zuidoostlob heeft inmiddels veel kennis en kunde opgebouwd over transformatieprojecten. Ook projectorganisatie Westpoort begint inmiddels meer ervaring met transformatieprojecten op te bouwen. De projectmanagers zijn betrokken bij diverse transformatieprojecten en bespreken casussen bij de start van een project in Multidisciplinaire initiatieventeams. Maar ook daar blijven projectmanagers afhankelijk van DMB voor beoordeling van de vergunningaanvraag en van DRO voor het advies over toegestane afwijking binnen het bestemmingsplan.

¹³⁹ Terwijl de vertraging ook wordt verklaard vanuit de fusie tussen stadsdelen waardoor processen, bevoegdheden en de samenwerking 'opnieuw' moest worden uitgevonden. Bovendien werd ambtelijk ervaren dat de bestuurder strikter werden op de naleving van procedures.

| <i>Instrument</i> | <i>Ervaring gemeente</i> | <i>Ervaring eigenaar</i> |
|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| #6: Inzet Kantorenloods | Positief | Positief |
| #37: Procesbegeleiding | Gemengd | Negatief |

De rekenkamer constateert dat er het in de ogen van eigenaren en sommige projectleiders bij het ambtelijke apparaat vaak ontbreekt aan een gevoel van urgentie, betrokkenheid en gevoelde verantwoordelijkheid ten aanzien van transformatie.

4.2.8 Ontwikkelingen ambtelijk apparaat

Stadsdelen en projectbureaus organiseren de laatste jaren steeds meer (initiatieven) teams en overleggen om het interne proces rondom transformaties te stroomlijnen en in een eerder stadium de eigenaar duidelijkheid te geven over de slagingskans van een transformatie-initiatief.

Een belangrijke ontwikkeling is de overheveling van Dienst Milieu- en Bouwtoezicht naar de Regionale Uitvoeringsdienst Noordzeekanaalgebied. Westpoort, de Zuidas en de tunnels gaan over naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Amstel III gaat in 2014 over naar Stadsdeel Zuidoost. De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied is verantwoordelijk voor de afhandeling van de vergunningaanvragen die onder de verantwoordelijkheid van de provincie vallen. Dit kan het transformatieproces om twee redenen bemoeilijken. Enerzijds is de omgevingsdienst een externe organisatie die opdrachten moet uitvoeren in opdracht van de gemeente Amsterdam. Hierdoor staat de organisatie meer op afstand dan voorheen. Anderzijds neemt de complexiteit toe wanneer regelgeving en beleidsstukken niet eenduidig zijn. Dit geldt al binnen één organisatie (bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam), maar geldt nog sterker wanneer er meerdere organisaties zijn en er (tijds)druk is om een transformatie af te ronden.

4.2.9 Conclusies

De tweede fase van een transformatieproject – de vergunningverleningsfase – is net als de eerste fase een onzeker proces. In deze tussenconclusie gaat de rekenkamer de belangrijkste ervaringen van de gemeente en eigenaren met de vergunningverleningsfase in het transformatieproject na: de *onzekerheid* van het vergunningentrajec, de *onduidelijkheid over de aan te leveren informatie*, de al dan niet *soepele toepassing van regels*, de *doorlooptijden*, het *ontbreken van duidelijke prioriteiten van collegeambities* bij transformatieprojecten en het belang van *bestuurlijke én ambtelijke continuïteit en betrokkenheid*.

Onzekerheid vergunningverleningsfase

De fase van vergunningverlening is een onzekere fase, zowel voor de eigenaar als voor de gemeente. Ondanks de waardering en goedkeuring van een project op bestuurlijk niveau is er geen zekerheid dat een project ook soepel en snel door het vergunningentraject komt.

Onduidelijkheid over aan te leveren informatie

Voor het aanvragen van de omgevingvergunning, de daarvoor benodigde vooronderzoeken en voor de ruimtelijke onderbouwing zijn eigenaren afhankelijk van derden. De gemeente - in ieder geval in Amstel III - probeert eigenaren tegemoet te komen door het leveren van een standaard ruimtelijke onderbouwing en reeds beschikbare onderzoeksgegevens. Mits aanwezig kan ook de quickscan in een vroeg stadium inzicht geven in de stappen die doorlopen moeten worden in de vergunningverleningsfase en de vergunningaanvraag voor de eigenaar inzichtelijker maken. Zowel eigenaren als projectleiders geven aan dat eigenaren het vaak onduidelijk vinden welke informatie zij moeten aanleveren voor de omgevingsvergunning. In een casus leidde dit tot onjuist aangeleverde informatie en daarmee vertraging van de procedure. Eenzelfde onduidelijkheid geldt voor de bibobprocedure, waar veel en vergaande bedrijfsinformatie voor aangeleverd moet worden. Vooral voor buitenlandse eigenaren is deze procedure ingewikkeld, omdat alles zelf uitgezocht en vertaald moet worden.

Soepele toepassing van regels

Ondanks dat op bestuurlijk niveau wordt aangedrongen op het betrachten van soepelheid bij de interpretatie van regels bij de omgevingsvergunningaanvraag, hebben projectleiders en eigenaren de indruk dat het ambtelijk apparaat blijft kiezen voor zekerheid. Dit komt volgens hen tot uiting in een strikte juridische interpretatie, het stellen van hoge (zorgvuldigheids)eisen aan onderzoeken die voorafgaand aan de vergunningverlening moeten zijn afgerond en lange doorlooptijden (tot procedures van één jaar).

Voor de diensten en afdelingen belast met de toetsing van vergunningaanvragen - de voormalige Dienst Milieu- en Bouwtoezicht (DMB) en de betreffende juridische afdelingen op stadsdeelniveau - betekent de opdracht tot soepeler toetsen een aanpassing van hun werkwijze. Omdat toetsing aan de geldende regels de kerntaak is van DMB en de juridische afdelingen, is het van belang dat de politiek haar keuzen vastlegt in beleidsregels wanneer zij 'soepelheid' verlangt bij de toepassing van regels. Wanneer er geen duidelijke beleidsregels zijn ervaren ambtenaren de opdracht tot soepeler toetsen als een verzoek tot niet integer handelen. Ook voor de Dienst Ruimtelijke Ordening (DRO), die voor de vergunningaanvraag een advies moet geven over de bestemmingswijzing, is de opdracht tot soepeler toetsen een aanpassing van haar werkwijze. De ervaring is dat DRO, mits goed onderbouwd, in de meeste gevallen een positief advies geeft over de afwijking van het bestemmingsplan.

Doorlooptijden

De lange doorlooptijden van procedures – die eigenaren als een belemmering zien – zijn bij transformatieprojecten een feit. Projectleiders proberen bij DMB en bij de verantwoordelijke afdelingen op stadsdeelniveau aan te sturen op korte doorlooptijden. In een casus was het mogelijk een uitgebreide procedure in te zetten met de doorlooptijd van een reguliere procedure. DMB ervaart dat doordat projectleiders korte doorlooptijden toezeggen aan eigenaren, de druk op DMB om snel te vergunnen soms onevenredig wordt opgevoerd.

Geen duidelijke prioriteiten van collegeambities

Omdat de verbouwfase van kantoren naar een nieuwe bestemming aan meerdere ambities van het college raakt, wordt er op ambtelijk niveau soms een interne belangtegenstelling ervaren. Naast het oplossen van leegstand spelen bij transformaties o.a. de ambities duurzaam te verbouwen en de eisen voor welstand hoog te houden.¹⁴⁰ De ambtelijke organisatie heeft niet altijd een helder beeld van de prioriteiten van het college bij conflicterende ambities. Dit kan leiden tot interne spanningen en vertraging van het transformatieproject.

Bestuurlijke én ambtelijke continuïteit en betrokkenheid

Bij een transformatieproject is het van belang dat er een zekere bestuurlijke én ambtelijke continuïteit is. Eigenaren missen op ambtelijk niveau de continuïteit en ambitie die zij wel op bestuurlijk niveau ervaren. Zij hebben het idee dat bij het ambtelijk apparaat het gevoel van urgentie voor het transformatieproject ontbreekt. Dit komt tot uiting in vertraging door ziekte, zwangerschap en wisseling van personeel, het opzoeken van de maximale termijnen voor vergunningverlening, de geringe communicatie over de vergunningaanvragen en slordigheid in de procedures. Daarnaast beschikken niet alle ambtenaren over de benodigde kennis en ervaring met transformatieprojecten. Met name bij projectbureau Zuidoostlob, dat met veel (initiatieven tot) transformatieprojecten te maken heeft, wordt deze kennis en ervaring wel opgebouwd. Ook projectorganisatie Westpoort begint inmiddels meer ervaring met transformatieprojecten op te bouwen. Wanneer het vergunningsproces vastliep hadden zowel eigenaren als projectleiders de indruk dat dankzij interventie van de kantorenloots en de bestuurlijke betrokkenheid projecten meer prioriteit kregen bij het ambtelijk apparaat.

4.3 Conclusies

4.3.1 Inzet van instrumenten

Van de 38 instrumenten genoemd in hoofdstuk 3 zijn er in de casestudy 15 aan bod gekomen.

Onderstaande tabel vat de ervaringen van de eigenaren en de gemeente met de inzet van deze instrumenten samen. ↻ staat voor een overwegend positieve ervaring, ↻↻ voor een gemengde ervaring, ↻ voor een overwegend negatieve ervaring.

¹⁴⁰ De gebieden Amstel III en Teleport zijn bij transformatie welstandsvrij.

| # | Instrument | Ervaring gemeente | Ervaring eigenaar |
|----|------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|
| 3 | Leegstandsgesprekken | ☺ | ☺ |
| 4 | Inzet Gemeentebreed Transformatieteam (GTT) | ☺ | - |
| 6 | Inzet kantorenloods | ☺ | ☺ |
| 12 | Afstemming tussen Kantorenloods en Hotelloods | ☺☹ | ☺☹ |
| 14 | Inzet quickscan | ☺ | ☺☹ |
| 18 | Soepele omgang regels transformatie | ☺☹ | ☹ |
| 19 | Eenvoudige bestemmingswijziging | ☺ | ☺ |
| 23 | Maatwerk grondprijzen en erfpacht | ☺ | ☺ |
| 24 | Dekking gemeentelijke kosten transformatie | ☹ | |
| 33 | Beïnvloeden afwaardering van het leegstaande kantoorpand | ☺☹ | ☹ |
| 34 | Het geven van zekerheden vooraf | ☺☹ | ☹ |
| 35 | Inzicht geven in (on)mogelijkheden en procedures transformatie | ☺ | ☺☹ |
| 36 | Inzicht geven in benodigde informatie voor de Wabo-omgevingsvergunning | ☺☹ | ☹ |
| 37 | Procesbegeleiding | ☺☹ | ☺☹ |
| 38 | Bestuurlijk overleg | ☺ | ☺ |

4.3.2 Ervaringen gemeente en eigenaren met transformatieprojecten

Fase 1: Van het moment van leegstand tot de aanvraag van de omgevingsvergunning

Een transformatieproject is voor zowel de gemeente als de eigenaar vanaf de eerste dag van leegstand tot het verkrijgen van de omgevingsvergunning een proces met veel onzekere factoren en wederzijdse afhankelijkheden. Eigenaren blijven soms jaren hopen dat de markt weer aantrekt, waardoor het besluit te transformeren lang op zich kan laten wachten. Wanneer het besluit is genomen kan een project op het laatste moment afgeblazen worden. De onzekerheid van het transformatieproces wordt versterkt doordat eigenaren afhankelijk zijn van derden: adviseurs, architecten, projectontwikkelaars, huurders, kopers/beleggers. De samenwerking met externe partijen wordt door eigenaren geregeld als teleurstellend ervaren.

De gemeente onderneemt diverse pogingen om met een beperkt budget transformatie te stimuleren en te faciliteren. De eigenaren waarderen met name de gesprekken, de bestuurlijke betrokkenheid en de inzet van de kantorenloods worden door de eigenaren erg gewaardeerd. Zij missen wel soms een duidelijk aanspreekpunt voor transformaties binnen de gemeente (een loketfunctie).

Een transformatieproject valt en staat bij een haalbare business case. De afwaardering van het kantoorpand, de financierbaarheid van de transformatie en het vinden van een passende en rendabele bestemming zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor de financiële haalbaarheid van het project. De gemeente probeert waar zij kan de afwaardering te beïnvloeden. Sommige eigenaren hebben de indruk dat de gemeente zichzelf in de vingers snijdt omdat zij geld wil blijven verdienen door gronduitgifte.

Daarnaast zien eigenaren de aanwezigheid van politiek en ambtelijk draagvlak als een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van een transformatieplan. Volgens hen hebben de kantorenloods en de bestuurlijke betrokkenheid sterk bijgedragen aan het creëren van dit draagvlak.

Gezien het beperkte budget moet de gemeente steeds een afweging maken over de inspanning die zij zal leveren voor een bepaalde casus. Er zijn echter geen duidelijke richtlijnen of hulpmiddelen die ambtenaren kunnen helpen om te bepalen of zij van doen hebben met een serieuze huurder, belegger of financier, die de tijdsinvestering waard is. De kans bestaat bovendien dat er binnen de gemeente over dezelfde business case een ander oordeel wordt geveld. Dit leidt tot het risico van willekeur. Gezien de complexe vastgoed- en financieringspraktijk is het erg moeilijk om betrokken partijen op eenduidige en eenvoudige wijze te beoordelen. De rekenkamer is desondanks van mening dat ambtenaren ondersteund moeten worden in het kunnen maken van een zinvolle afweging in een complexe, veranderende realiteit.

Projectleiders geven tevens aan dat zij moeite hebben met de budgettaire verantwoording van transformaties. Hoewel het uitvoeren van transformatieprojecten tot hun takenpakket behoort, hebben zij hier nauwelijks budget voor.

Er is sprake van een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente, eigenaren, de nieuwe afnemers en financiers. Alle partijen wachten op toezeggingen van elkaar voordat zij een volgende stap zetten. Eigenaren en de gemeente hebben nog geen oplossing om deze negatieve wederzijdse afhankelijkheid te doorbreken. Duidelijkheid vooraf over het programma, de stedenbouwkundige opzet en erfpachtconsequenties, of een positief oordeel over de potentiële huurder of belegger, geven de eigenaar enige zekerheid. Deze zekerheden zijn voor de eigenaren niet altijd toereikend omdat de vergunningverleningsfase nieuwe onzekerheden brengt.

Fase 2: De vergunningverleningsfase

Ondanks de waardering en goedkeuring van een project op bestuurlijk niveau is er geen zekerheid dat een project ook soepel en snel door het vergunningentraject komt. Voor de omgevingsvergunning moet veel informatie aangeleverd worden. Ook hiervoor zijn eigenaren afhankelijk van de inhuur van derden. Soms bestaat er onduidelijkheid over de aan te leveren informatie, wat kan leiden tot een vertraging van het vergunningverleningsproces.

Op bestuurlijk niveau wordt aangedrongen op het betrachten van soepelheid bij de interpretatie van regels bij de omgevingsvergunningsaanvraag. Bij projectleiders en eigenaren bestaat echter de indruk dat het ambtelijk apparaat blijft kiezen voor zekerheid. Dit komt volgens hen tot uiting in een strikte juridische interpretatie, het stellen van hoge (zorgvuldigheids)eisen aan onderzoeken die voorafgaand aan de vergunningverlening moeten zijn afgerond en lange doorlooptijden. Voor het bekorten van doorlooptijden heeft de gemeente geen duidelijke instrumenten, al proberen projectleiders op casusniveau wel de doorlooptijd te bekorten. Een obstakel in het vergun-

ningverleningsproces is dat het ambtelijk apparaat soms geen helder beeld heeft van de prioriteiten van (soms conflicterende) collegeambities bij transformatieprojecten – zoals het realiseren van transformatie versus duurzaamheidsambities. Dit zorgt op ambtelijk niveau soms voor interne spanningen.

Eigenaren missen op ambtelijk niveau het gevoel van urgentie, continuïteit en ambitie die zij wel op bestuurlijk niveau ervaren. Tenslotte beschikken niet alle ambtenaren over de benodigde kennis en ervaring met transformatieprojecten.

4.3.3 Ervaringen met transformatiebeleid samengevat

Samengevat zijn er een aantal instrumenten die goed functioneren in de ogen van gemeente en eigenaren, een aantal instrumenten die matig of onvoldoende functioneren en een aantal instrumenten die ontbreken:

De volgende instrumenten functioneren goed:

- (Leegstands)gesprekken met de eigenaren
- Inzet kantorenloods
- Maatwerk grondprijzen en erfpacht
- Bestuurlijk overleg
- Eenvoudige bestemmingswijziging

De volgende instrumenten functioneren matig of onvoldoende:

- Dekking gemeentelijke kosten transformatie
- Inzicht geven in (on)mogelijkheden en procedures transformatie
- Beïnvloeden afwaardering van het leegstaande kantoorpand
- Inzicht geven in benodigde informatie voor de Wabo-omgevingsvergunning
- Soepele omgang regels transformatie
- Het geven van zekerheden vooraf
- Procesbegeleiding
- Meer structureel overleggen met marktpartijen
- Afstemming tussen Kantorenloods en Hotelloods
- Bestuurlijke prioriteit bij conflicterende collegeambities

De volgende instrumenten ontbreken:

- Een duidelijk aanspreekpunt voor transformaties (een loketfunctie) binnen de gemeente
- Verkorten van doorlooptijd van het vergunningentraject voor transformaties
- Gevoel van urgentie, continuïteit en betrokkenheid bij het ambtelijk apparaat
- Voldoende kennis van transformaties bij het ambtelijk apparaat
- Richtlijnen of hulpmiddelen die ambtenaren kunnen helpen (ondanks de complexe vastgoed- en financieringspraktijk) een afweging te maken of zij van doen hebben met een serieuze huurder, belegger of financier, om zo een goede afweging voor de tijdsinvestering van de gemeente te kunnen maken en willekeur te voorkomen.

5 Transformatiebeleid - realisatie

In dit hoofdstuk staat de onderzoeksvraag centraal in hoeverre de doelen van het transformatiebeleid in voldoende mate zijn gerealiseerd. Voor het beantwoorden van deze vraag sluiten wij aan bij de structuur van hoofdstuk twee waarin opeenvolgend de beoogde maatschappelijke effecten, de beleidsdoelen en de prestatiedoelen zijn beschreven en beantwoorden daartoe de volgende vragen:

- a. Zijn de beoogde maatschappelijke effecten gerealiseerd?
- b. Is het beoogde beleidsdoel gerealiseerd?
- c. Zijn de prestaties behaald die met het transformatiebeleid werden beoogd?

Zowel de beleids- als prestatiedoelen zijn voorzien van indicatoren. Bovenstaande vragen worden positief beantwoord wanneer er aan de indicator is voldaan.

5.1 Realisatie beoogde maatschappelijke effecten

Het college streeft drie maatschappelijke effecten na met de aanpak van de leegstand (zie uitgebreid paragraaf 2.1):

1. het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat,
2. leefbare locaties en
3. benutting van lege ruimte door ruimtezoekers.

Voor deze drie doelen zijn geen (outcome)indicatoren benoemd (zie paragraaf 2.3), noch rapporteert het college over het behalen van de ze maatschappelijke effecten.

5.2 Realisatie beleidsdoel

Het college wil met het transformatiebeleid de leegstand van kantoren verminderen. In 2020 moet de courante leegstand zijn gedaald tot het niveau van een normale frictieleegstand van ongeveer 5 % van de totale kantorenoppervlakte in Amsterdam (in 2012 circa 7,6 miljoen m²). De incurante leegstand, die in 2011 ongeveer 700.000 m² bedroeg, moet in 2020 substantieel zijn teruggebracht door transformatie en sloop. Een pand is incurant als het meer dan 3 jaar leegstaat, waardoor het naar verwachting niet meer goed verhuurbaar is.

Het is nog veel te vroeg om een goede beoordeling te kunnen maken van de realisatie van deze doelen. Na de forse toename van de leegstand in kantoren in 2009 (van 1,1 miljoen m² naar 1.3 miljoen m²) veranderde de leegstand in de jaren 2010 en 2011 maar weinig. De oplevering van nieuwe kantoren daalde in deze jaren aanzienlijk en de transformatie was behoorlijk, waardoor de omvang van de kantorenvorraad in 2010 en 2011 met 130.000 m² daalde. Het gebruik van kantoren daalde echter bijna

even snel (120.000 m²), zodat er per saldo weinig veranderde.¹⁴¹ In de afgelopen jaren waren de daling van de nieuwbouw en de transformatie dus voldoende om de leegstand niet nog groter te maken, maar onvoldoende om de leegstand per saldo te laten afnemen.

Voor 2012, 2013 en 2014 heeft het college de verwachting dat de oplevering van nieuwbouw verder zal verminderen. Of de transformatie van lege kantoorruimte kan toenemen is de vraag; vooralsnog lijkt handhaving van het huidige niveau het meest waarschijnlijke scenario. Het gebruik van kantoren is uiteraard in de eerste plaats afhankelijk van de economische ontwikkeling. Op de korte termijn lijkt er daarom nog weinig verandering in de omvang van de leegstand te mogen worden verwacht. Voor de middellange termijn heeft de kantorenloods de verwachting dat de hotelmarkt verzadigd raakt en dat transformatie met name gerealiseerd moet worden via sloop en de transformatie naar studentenhuisvesting. Voor deze herbestemming geldt dat er een grote mate van afwaardering (85-95%) van het pand noodzakelijk is en dat door veranderende wetgeving¹⁴² studentenhuisvesting mogelijk alleen binnen de ringrendabel zal zijn.

5.3 Realisatie prestatiedoel

Transformatie van kantoren is één van de drie prestatiedoelen van het leegstandsbeleid (zie 2.3). Er kunnen daarbij twee prestatie-indicatoren worden onderscheiden. Allereerst is dat *het aantal m²* dat uit de markt moet worden gehaald. In het Werkplan van de kantorenloods is – net als in de begrotingen van 2011, 2012 en 2013 – 200.000 m² in de collegeperiode 2010-2014 als streefcijfer opgenomen. Daarnaast kan de realisatie van de transformatieprojectenlijst, die de Kantorenloods in 2009 heeft opgesteld, ook gezien worden als indicator voor geleverde prestaties.

Opperolakte

Om vast te kunnen stellen hoeveel m² kantoorruimte op dit moment is getransformeerd, hebben wij de overzichten met stand van zaken in transformatie-initiatieven van de Kantorenloods en in de gebieden Amstel III en Westpoort, bekeken. In de beleidsdocumenten van deze laatste gebieden zijn ook concrete streefwaarden voor het gebied genoemd.¹⁴³ De hierna gepresenteerde gegevens betreft transformaties waarvan wij met enige zekerheid hebben kunnen vaststellen dat deze hebben plaatsgevonden of waarschijnlijk gaan plaatsvinden binnen de collegeperiode. Tijdens het ambtelijke wederhoor op het concept rapport hebben wij een overzicht van transformaties ontvangen naar de stand van januari 2013. De gegevens in dit overzicht waren voor de rekenkamer niet altijd verifieerbaar aan

¹⁴¹ Bron: Kantorenmonitor Metropoolregio Amsterdam 2012, 2011, 2010, 2009.

¹⁴² In het Regeerakkoord VVD – PvdA van 29 oktober 2012 is op pagina 32 aangekondigd dat het systeem voor woningwaardering wordt vereenvoudigd met als grondslag 4,5 procent van de waarde op basis van de wet waardering onroerende zaken.

¹⁴³ Bronnen voor de gegevens in de tabel zijn de diverse Voortgangsrapportages van de kantorenloods, aangevuld met diverse bronnen (o.a. websites van de betrokken diensten en bedrijven).

de hand van openbare bronnen. Bovendien ligt van een aantal transformaties de verwachte realisatiedatum wel in 2014, maar buiten de huidige collegeperiode. Beide factoren veroorzaken het verschil tussen het aantal transformaties en het aantal gerealiseerde en te realiseren m² oppervlakte transformatie. In de voetnoot bij tabel 5.1 hebben we de gerealiseerde en verwachte transformatie overeenkomstig de opgave van de directeur OGA opgenomen.

In tabel 5.1 zijn die doelstellingen per gebied terug te vinden. Daarnaast staan ook de resultaten samengevat in tabel 5.1. Tot nu toe is vanaf 2010 in het totaal 132.565 m² getransformeerd, verdeeld over 17 panden. In bijlage 1 zijn de gedetailleerde gegevens te vinden. Daarnaast zijn er voor 16 panden, met een gezamenlijk grondoppervlak van 163.266 m², vergunningen verstrekt en is gestart met de verbouw. De specificaties daarvan zijn in bijlage 2 te vinden. Wanneer ook deze locaties opgeleverd worden is een totaal van 295.831 m² getransformeerd. Het ziet er dus naar uit dat de doelstelling voor deze collegeperiode, transformatie van 200.000 m², ruim zal worden gehaald.

Tabel 5.1 - Transformatie naar afzonderlijke gebieden¹⁴⁴

| Gebied | Streefcijfer | Gerealiseerde transformatie | Verwachte transformatie | Totaal |
|--------------------------|--------------|-----------------------------|-------------------------|---------|
| Amstel III | 35.000 | 5.215 | 23.050 | 28.265 |
| Westpoort ¹⁴⁵ | 99.000 | 16.750 | 11.916 | 28.666 |
| Rest stad | 66.000 | 110.600 | 128.300 | 238.900 |
| Totaal | 200.000 | 132.565 | 163.266 | 295.831 |

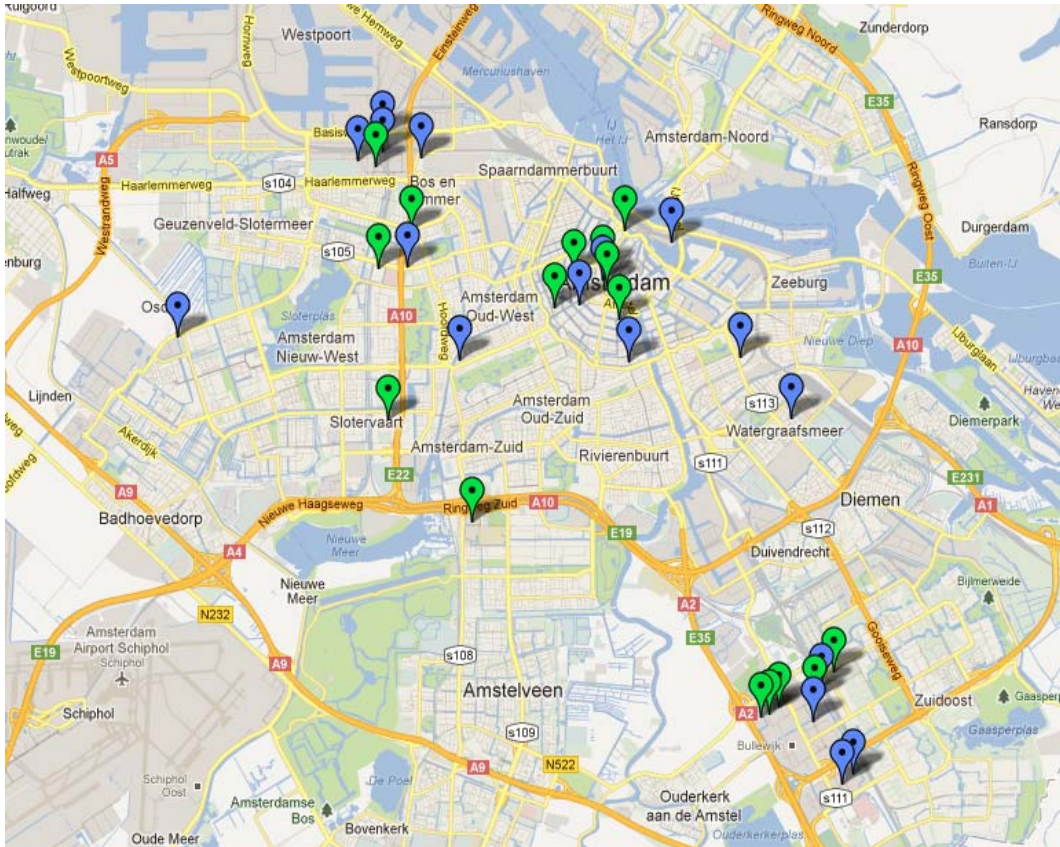
Uit het overzicht in tabel 5.1 blijkt dat in Amstel III en Westpoort nog niet heel veel is gerealiseerd, maar dat er wel nog wel oppervlakte aan kantoorruimte in transformatie is.¹⁴⁶ Figuur 5.1 laat zien waar in Amsterdam de getransformeerde en te transformeren kantoren zijn te vinden.

¹⁴⁴ Op basis van de opgave van de directeur OGA zou de gerealiseerde transformatie uitkomen op 136.210 m² en de verwachte transformatie tot en met 2014 uitkomen op 322.143 m².

¹⁴⁵ In het rapport Sloterdijk Stad Voorontwerp juli 2012 is een oppervlakte van 61.000. Met de reactie van de directeur OGA op ons conceptrapport is dit bijgesteld naar 99.000 m².

¹⁴⁶ De doelstellingen van Amstel III en Westpoort zijn niet gekoppeld aan de collegeperiode 2010-2014.

Figuur 5.1 - Getransformeerde en te transformeren leegstaande kantoren



Kaart © 2013 Google.



Gerealiseerde transformatieprojecten



Lopende transformatieprojecten

Er zijn geen specifieke streefcijfers geformuleerd voor de aard van de nieuwe bestemming. Een nadere analyse laat zien dat bestemming hotel daarbij behoorlijk dominant is. In tabel 5.2 is een overzicht te vinden van de vierkante meters per nieuwe bestemming.

Tabel 5.2 - Getransformeerde kantoren naar nieuwe bestemming

| Nieuwe bestemming | Totaal | |
|----------------------------------|----------------|------------|
| | m ² | percentage |
| Commercieel overig | 4.500 | 3% |
| Gemengd | 53.400 | 40% |
| Hotel | 30.500 | 23% |
| Kleinschalig creatieve bedrijven | 4.500 | 3% |
| Maatschappelijk | 8.815 | 7% |
| Sloop | 30.850 | 23% |
| Totaal | 132.565 | 100% |

In vijf projecten is 30.500 m² aan hotels gerealiseerd, terwijl in drie gemengde projecten eveneens hotels tot stand zijn gekomen. In drie projecten zijn diverse maatschappelijke voorzieningen gerealiseerd en in drie projecten zijn commerciële bedrijven gevestigd. De omvang van deze locaties is relatief klein.

Projecten

In 2009 heeft de kantorenloods een projectenoverzicht gemaakt van 40 transformaties, waarvoor in 2009 een plan was opgesteld. Op basis van diverse bronnen¹⁴⁷ hebben wij in kaart gebracht wat de stand van zaken is bij de realisatie van deze projecten. In tabel 5.3 staan de resultaten samengevat, in bijlage 3 zijn de specificaties te vinden.

Tabel 5.3 - Stand van zaken projecten Jaarverslag kantorenloods 2009

| <i>Stand van zaken</i> | <i>Aantal locaties</i> |
|-------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Gerealiseerd (transformatie afgerond) | 10 |
| Deels gerealiseerd (vergunning beschikt, transformatie gestart) | 8 |
| Initiatief genomen / vergunningen aangevraagd | 8 |
| Gestaakt, maar inmiddels weer nieuwe transformatieplannen gemaakt | 1 |
| Geen activiteiten | 5 |
| Onbekend | 7 |
| Bleek geen kantoor (wel getransformeerd) | 1 |
| Totaal | 40 |

Van de 40 aangekondigde projecten, bleek één project geen (traditioneel) kantoorgebouw te zijn, het betrof de bibliotheek aan de Prinsengracht. Van 1 project is bekend dat de transformatie is gestaakt maar dat er inmiddels weer plannen zijn om daar een hotel van te maken en bij 5 projecten vinden geen activiteiten plaats. Over 7 aangekondigde transformaties is geen actuele informatie bekend.

Van de overige 26 projecten zijn 10 kantoren getransformeerd. Daarnaast is de transformatie van 8 kantoren 'deels gerealiseerd'. Dit wil zeggen dat hiervoor een omgevingsvergunning is afgegeven en men met de verbouw is gestart. Voor nog eens 8 locaties zijn de vergunningen aangevraagd. Daarmee is tweederde van de aangekondigde transformaties ingang gezet.

¹⁴⁷De vier voortgangsrapportages Aanpak leegstand kantoren, het overzicht stand van zaken concrete transformatieprojecten van juli 2012, het bestand van de kantorenmonitor BV, openbare informatie op internet en aanvullende informatie verkregen van de kantorenloods.

5.4 Conclusie

Het college rapporteert niet over of en in hoeverre het erin is geslaagd om de maatschappelijke effecten - een aantrekkelijk vestigingsklimaat, leefbare locaties en de benutting van lege ruimte door ruimtezoekers - te realiseren. Daardoor ontbreekt informatie over de mate waarin het college de drie beoogde maatschappelijke effecten weet te realiseren.

Het transformatiebeleid is een belangrijk onderdeel van het beleid dat gericht is op de vermindering van de leegstand van kantoren. Ondanks dat er naar verwachting ruim meer m² leegstaande kantoren (296.000 m²) zal worden getransformeerd dan beoogd (200.000 m²) is het college er per saldo nog niet in geslaagd om de leegstand tijdens deze collegeperiode te verminderen. Een beperkte hoeveelheid nieuwbouw, maar vooral nieuwe leegstand zijn hier debet aan. Gezien de sombere economische verwachtingen voor de middellange termijn en de verwachting dat leegstaande kantoren in de toekomst minder snel kunnen worden getransformeerd naar hotels of studentenhuisvesting maakt dat wij een gelijkblijvende leegstand reëler achten dan een vermindering van de leegstand.

In 2010 werd aangekondigd dat er 39 kantoorpanden zouden worden getransformeerd. Daar was niet een duidelijk termijn aan gekoppeld. Tweederde van de panden zijn of worden waarschijnlijk getransformeerd in deze collegeperiode.

6 Conclusie

Ten opzichte van de vorige collegeperiode is de leegstand van kantoren in Amsterdam toegenomen tot 1,3 miljoen m², dat is circa 17% van de totale kantooroppervlakte in Amsterdam. Om de leegstand te laten dalen zet het gemeentebestuur van Amsterdam in op het verminderen van de nieuwbouw en het transformeren van leegstaande kantoren.

Het leegstandsbeleid is in gang gezet met het rapport *Minder kantorenplannen* en de aanstelling van een kantorenloots, die de opdracht kreeg om het transformatieproces te verbeteren. Het beleid richtte zich in het begin met name op het verminderen van het planaanbod. In de collegeperiode heeft het transformeren van leegstaande kantoren een belangrijke plaats gekregen binnen het leegstandsbeleid. Om de leegstand te bestrijden is sindsdien meer budget beschikbaar gesteld en zijn meer functionarissen en meer instrumenten ingezet. De instrumenten bevatten zowel de inzet van hulpmiddelen (bijvoorbeeld organiseren van een open kantorendag) als ook juridisch-planologische of organisatorische maatregelen (bijvoorbeeld flexibiliseren bestemmingsplannen). Geleidelijk aan werd ook het beleid, waarmee het gemeentebestuur aangeeft met welke middelen en binnen welke tijd naar welke doelen wordt gestreefd, verder uitgewerkt en beschreven in nota's.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre is het (transformatie)beleid van het gemeentebestuur om de kantorenleegstand aan te pakken effectief?

6.1 Beleid is in ontwikkeling maar moet nog verder groeien

In de kern is het huidige leegstandsbeleid meer een ordening van beschikbare mensen, ideeën, instrumenten en budget dan een weloverwogen, samenhangend ontwerp. Op zich is dit begrijpelijk. Naarmate er beter zicht is op de omvang van het probleem en er meer middelen (mensen, instrumenten en budget) beschikbaar komen, heeft het gemeentebestuur steeds meer beleidsdocumenten opgesteld. Voor een goed beleid is echter meer nodig.

De centrale doelstelling van het beleid is helder: terugdringen van de leegstand van kantoren. Dit vanuit de intentie om voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat te zorgen, de locaties leefbaar te houden en de lege ruimte te laten benutten door ruimtezoekers. De doelstelling is echter niet scherp en kwantitatief gedefinieerd. Het belangrijkste resultaat waarbij de *courante* leegstand in 2020 is gedaald tot het niveau van een normale frictieleegstand (5%) lijkt in eerste instantie concreet. Maar omdat dit niets zegt over de verhouding tot de *incourante* leegstand waarvan het streefcijfer weinig concreet is geformuleerd: 'substantieel is teruggebracht', blijft het

moeilijk om vast te stellen wanneer de resultaten en daarmee de doelstelling is behaald. Dit bemoeilijkt het beantwoorden van de vraag of het gemeentebestuur de goede weg is ingeslagen.

Daarbij komt nog dat de probleemanalyse door het college iets te eenzijdig is geweest. Er is relatief veel aandacht geweest voor de gevolgen en de omvang van het probleem van leegstand, maar minder voor de oorzaken. Alternatieve strategieën zoals de nul-optie (niets doen) of juist via een actieve grondpolitiek hard ingrijpen, zijn te beperkt geweest en te snel terzijde geschoven. Terwijl bij een uitgebreidere analyse van de oorzaken de gemeente wel eens tot andere keuzen had kunnen komen. In het beleid is ook onvoldoende aandacht besteed aan een aantal voor de handliggende negatieve neveneffecten. Er is dus ook geen poging ondernomen om daarop al te anticiperen.

Het college heeft om het beleidsdoel – verminderen van de leegstand - te bereiken een aantal concrete prestatiedoelen geformuleerd, zoals terugdringen van planaanbod en het slopen, herontwikkeling of transformeren van kantoren. Door de veelheid aan instrumenten en actoren en doordat niet is beschreven wie, welk instrument is ingezet om de prestatiedoelen te realiseren, is het onduidelijk geworden wie op ambtelijk niveau verantwoordelijk is voor het realiseren van de prestatiedoelen en het centrale doel het bestrijden van leegstand. De kantorenloods heeft weliswaar de meest concrete doelstelling; het transformeren van 200.000 m² gedurende de collegeperiode, maar het is juist deze functionaris die niet ambtelijk verantwoordelijk en bevoegd is om een project te realiseren. Bovendien is de rol van de gemeente op dit vlak ook beperkt. De gemeente kan stimuleren en faciliteren, maar de daadwerkelijke beslissing en uitvoering van transformatie of herontwikkeling ligt bij de markt. Als er aan het eind van de collegeperiode blijkt dat er meer of minder dan de beoogde 200.000 m² is getransformeerd, dan is het nog maar de vraag in hoeverre dit resultaat aan de gemeente kan worden toegeschreven.

Door de instelling van de reserve *Transformatie* is transparanter geworden wat wordt uitgegeven aan het bestrijden van de leegstand in Amsterdam. Een totaal overzicht wat binnen de gemeente beschikbaar is ontbreekt echter. Dit komt enerzijds omdat er meer bronnen zijn waaruit de transformatie wordt bekostigd, waaronder de transformatie-exploitaties (TRES) en tijdelijke exploitaties. Deze informatie is niet op geaggregeerd niveau beschikbaar. Anderzijds verrichten medewerkers wel activiteiten voor mogelijke transformatie terwijl daar geen transformatiebudget voor beschikbaar is. De hiermee samenhangende kosten worden ten laste gebracht van grondexploitaties (GRES) of waarschijnlijk andere budgetten. Het budget is geregeld tot 2015, terwijl de transformatiedoelstellingen een horizon kennen tot 2020. De continuïteit van het leegstandbeleid loopt daarom gevaar.

6.2 **Transformatiebeleid wordt grotendeels uitgevoerd, maar de bestuurlijke en ambtelijke prioriteit is niet altijd duidelijk**

Uit de beleidsdocumenten maken wij op dat het college voornemens was om 31 instrumenten in te zetten om de leegstand te bestrijden. Van deze 31 instrumenten zijn er 15 ingezet, 11 instrumenten deels ingezet en 5 instrumenten niet ingezet. Daarnaast heeft het college nog 7 instrumenten ingezet die niet zijn beschreven in beleidsdocumenten. Het college geeft dus grotendeels uitvoering aan het transformatiebeleid.

Het grote aantal instrumenten en de inzet daarvan en daarnaast de raadsmoties doen vermoeden dat transformatie bestuurlijk en ambtelijk de hoogste prioriteit heeft. Door verschillende bestuurlijke wensen ontstaan tegenstrijdige belangen, die vooral op ambtelijk niveau tot uiting komen. Het Accommodatieteam Amsterdam (ATA) heeft de opdracht gekregen om ervoor te zorgen dat de vraag en aanbod van ruimte in de stad beter wordt gematcht. Ook de individuele leden van het ATA hebben opdrachten meegekregen. Zo moet de hotelloods in de collegeperiode 9.000 extra hotelkamers realiseren, waarbij het niet uitmaakt of deze in nieuwbouw of in leegstaande kantoren worden gerealiseerd. Daarmee kunnen de belangen van de hotelloods en de kantorenloods tegenstrijdig worden ondanks dat zij beide hotelkamers in Amsterdam willen realiseren. Met als gevolg dat de informatie over ruimte zoekers niet optimaal wordt gedeeld en transformatiedoelstellingen minder snel worden behaald. Bureau Broedplaatsen volgt de vestigingsvoorkeuren van de 'creatieven', terwijl de kantorenloods broedplaatsen ook ziet als instrument om gebieden met leegstaande kantoren aantrekkelijker te maken. Maar ook binnen één dienst kunnen verschillende bestuurlijke wensen leiden tot tegengestelde belangen. Zo botsen binnen DMB de uitgangspunten dat er moet worden getoetst aan de minimale eisen versus de ambities van het college om duurzaam te verbouwen en de eisen voor welstand hoog te houden.

Wanneer bestuurlijk en ambtelijk transformatie een hoge prioriteit heeft zou de rekenkamer ook verwachten dat tot uiting komt in gewijzigde beleidsregels en procedures. Dat is ten dele het geval. Er zijn een aantal relevante documenten verschenen die gezien kunnen worden als de uitwerking van het transformatiebeleid, zoals de Handreiking Extended Stay, een model voor de haalbaarheidsberekening van studentenhuisvesting door middel van transformatie, de Wegwijzer Transformatie Amsterdam en het (digitale) Stappenplan Transformatie op de website van de kantorenloods. Daarnaast zijn er financiële maatregelen getroffen, zoals het opstellen van een transformatie-exploitatie en de instelling van de Experimentenregeling erfpacht. Verder is de Leegstandsverordening vastgesteld en is besloten tot ontheffing van het Amsterdamse geluids- en welstandsbeleid in Teleport en Amstel III. Om bij transformaties te kunnen toetsen aan bestaande bouw in plaats van nieuwbouw is de Memo aangaande ontheffingen bij transformatie van kantoren naar woningen voor de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht opgesteld. Met ministeries wordt overleg over de aanpassing van rijksregelgeving ten behoeve van transformaties. Ten slotte vindt er overleg plaats tussen OGA en de Dienst Belastingen over de Wet WOZ in verband met de waardering van leegstaande (kantoor)panden.

Op een aantal andere punten vindt de vertaling van het belang van transformatie naar beleidsregels en procedures echter nog onvoldoende plaats. Doordat beleidsregels niet waren of zijn aangepast toetsen toezichthoudende ambtenaren veelal op bestaande wijze. Dit wordt zowel binnen als buiten de organisatie als strikt ervaren. Dat voor transformaties ander – minder strikte – normen gelden is nog niet altijd doorgedrongen in de organisatie of ambtenaren durven dit niet toe te passen omdat beleidregels ontbreken. Daarnaast moeten de projectbureaus nog steeds werken met het Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum) dat destijds is ontwikkeld voor grondexploitaties, terwijl dit onvoldoende aansluit bij de problematiek en fasering van transformaties. Ook de methode voor het begroten van de proceskosten is bedoeld voor grondexploitaties en is feitelijk niet bruikbaar voor transformaties. Dit is bovendien opmerkelijk omdat de methode in 2012 grondig is herzien, zonder dat daarbij de afweging is gemaakt hoe de methode ook bruikbaar kon worden gemaakt voor transformaties.

Sommige instrumenten zijn niet ingezet omdat de gemeente daarvoor teveel afhankelijk was van anderen. Zo zijn de ‘oud voor nieuw’ instrumenten waarbij getracht is om nieuwbouw te koppelen aan het “opruimen” van leegstaande kantoren niet van de grond gekomen. De belangrijke partijen waar de gemeente van afhankelijk is, willen niet participeren in het compensatiefonds. Ook in de pilotprojecten voor studenthuisvesting is de gemeente afhankelijk van de eigenaar. Toch is het niet zo dat het niet (volledig) inzetten van instrumenten geheel buiten de invloedssfeer van het college heeft gelegen. De deels ingezette instrumenten zijn later (bijvoorbeeld de open kantorendag), minder frequent of minder intensief (bijvoorbeeld de kantorenschouw) ingezet dan was aangekondigd. Ook heeft het college geen actie ondernomen terwijl dat wel had gekund. Zo zijn de onderzoeken naar de mogelijkheid van woonzorg en de vernieuwbouwpotentie niet gestart en is niet onderzocht of en op welke wijze het Plaberum kon worden aangepast aan transformaties.

De 7 instrumenten die niet zijn beschreven in het beleid liggen allemaal binnen de invloedssfeer van de gemeente. Het gaat dan met name om de eigenaar van een leegstaand kantoor voorafgaand aan de transformatie inzicht te bieden en zekerheid te verschaffen. Daarnaast tracht het college de discussie van het afwaarderen van leegstaande panden te beïnvloeden. Het gebrek aan bereidheid van de eigenaar zijn pand af te waarderen wordt door het college als het grootste struikelblok bij transformaties van kantoren ervaren. Een ander instrument is het delen van kennis, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. De kantorenloods en het GTT hebben inmiddels veel kennis en ervaring over transformatie van kantoren opgebouwd. Deze kennis over transformaties wordt op bestuurlijk en ambtelijk niveau gedeeld (zoals via cursussen, presentaties en bijeenkomsten). Daarnaast wordt deze kennis in de vorm van onderzoeken, notities en andere publicaties gedeeld via de website van de kantorenloods (op de pagina ‘Actueel en Kenniscentrum’). Naar mening van de rekenkamer gebeurt het delen van kennis op ambtelijk niveau nog niet optimaal. De beschikbare kennis wordt intern niet gedeeld via bijvoorbeeld het intranet,

maar slechts een selectie van de beschikbare kennis wordt via het internet op een ongestructureerde wijze beschikbaar gesteld.

Over de effectiviteit en de kosten van (deels) ingezette instrumenten wordt niet structureel gerapporteerd. Als verantwoording over de instrumenten wordt afgelegd is dat met name via de voortgangsrapportages van de kantorenloods en het GTT.

6.3 Gemengde ervaringen met het transformatiebeleid

Wordt het transformatiebeleid als adequaat ervaren door de eigenaren en de betrokken medewerkers van de gemeente? Om die vraag te beantwoorden hebben wij drie transformaties nader onderzocht.

6.3.1 Ervaringen met instrumenten

Bij de drie door ons onderzochte transformaties zijn niet alle instrumenten aan bod gekomen. Via dit deel van het onderzoek hebben we over het concrete gebruik van 15 van de 38 instrumenten met de eigenaren of medewerkers van de gemeente kunnen praten. Met een groot deel van de instrumenten hebben eigenaren geen (directe) ervaring. Dit komt doordat de kantorenloods of projectleiders instrumenten pas aanbieden wanneer zij dit zinvol achten. Tabel 6.1 vat de ervaringen van de eigenaren en de gemeente met de inzet van deze instrumenten samen. ↷ staat voor een overwegend positieve ervaring, ↷↷ voor een gemengde ervaring, ↷ voor een overwegend negatieve ervaring.

Tabel 6.1 - Ervaringen van eigenaren en medewerkers gemeente met instrumenten

| | ↷ | ↷↷ | ↷ |
|----------|---|----|---|
| Eigenaar | 5 | 3 | 5 |
| Gemeente | 1 | 6 | 8 |

Het bestuurlijk overleg, de inzet van de Kantorenloods, de (leegstands)gesprekken tussen de eigenaar en gemeente, de mogelijkheden de bestemming (eenvoudig) te wijzigen en de mogelijkheden voor het leveren van maatwerk bij de aanpassing van het erfpacht werden zowel door de gemeente als de eigenaren als positief ervaren.

De inzet van het Gemeentebreed Transformatieteam werd door de gemeente als positief ervaren. Eigenaren hadden hier geen directe ervaring mee.

De quickscan en het in een vroeg stadium wijzen van de eigenaren op de (on)mogelijkheden en procedures van het transformatieproject werden door de gemeente als positief maar door de eigenaren als gemengd ervaren.

De procesbegeleiding werd door zowel de gemeente als de eigenaren als gemengd ervaren.

De rol van de hotelloods werd door de gemeente als gemengd, maar door de eigenaar in één van de casussen als negatief ervaren. Ook het beïnvloeden van de afwaardering van leegstaande kantoorpanden, de soepelere toepassing van regels, het geven van zekerheden vooraf en het inzicht geven in de benodigde informatie voor de Wabo-omgevingsvergunning werd door de gemeente als gemengd maar door de eigenaren als negatief ervaren.

Het geven van zekerheden vooraf en het verstrekken van beschikbare informatie werd door eigenaren gemengd ervaren.

6.3.2 Overige ervaringen

De analyse heeft veel knelpunten aan het licht gebracht die bepalend zijn of de eigenaar transformeert en hoe het transformatieproces verloopt. Op vier knelpunten kan het college niet of nauwelijks invloed uitoefenen (zie tabel 6.2). Op twaalf knelpunten acht de rekenkamer het mogelijk dat het college wel, zij het soms beperkte, invloed kan uitoefenen (zie tabel 6.3).

Tabel 6.2 - Knelpunten waar het college geen invloed op kan uitoefenen

| Knelpunten | |
|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| De afhankelijkheid van eigenaren van financiers en afnemers (beleggers en huurders) | Het gebrek aan kunde van een eigenaar om een (WABO-) vergunningentraject te doorlopen |
| De (geringe) financiële positie van een eigenaar | Het inzien van de noodzaak door de eigenaar om het kantoorpand af te waarderen |

Tabel 6.3 - Knelpunten waar het college (geringe) invloed op kan uitoefenen

| Knelpunten | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Het ontbreken van een duidelijk aanspreekpunt (voor eigenaren als ambtenaren) binnen de gemeente voor transformatie initiatieven die door eigenaren worden ingediend | Onbekendheid bij gebruikers welke gegevens de gemeente vereist voor het afhandelen van de aanvraag voor de (WABO-)vergunning. |
| Het ontbreken van zekerheid over <ul style="list-style-type: none"> • Wat het programma, de stedenbouwkundige opzet en erfpachtconsequenties zijn van een transformatie. • Of een ingediend transformatieplan acceptabel is voor de gemeente. • Of de potentiële belegger of huurder acceptabel is voor de gemeente. • Of de gemeente prioriteit geeft aan het ingediende transformatieplan | Lange doorlooptijden van de bibob- en vergunningprocedures |

| Knelpunten | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Het ontbreken van bestuurlijke betrokkenheid bij (specifieke) transformaties. | Strikte interpretatie van regels |
| Het ontbreken van organisatorische helderheid bij de gemeente <ul style="list-style-type: none"> • Bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden • samenwerking tussen en binnen diensten en afdelingen • naar buiten communiceren. | Het ontbreken van een helder beeld bij het ambtelijk apparaat van de bestuurlijke prioriteiten bij (conflicterende) collegeambities. Het ontbreken van zekerheid over de bestuurlijke prioriteiten. Het ontbreken van een vertaling van de bestuurlijke prioriteiten in beleidsregels of procedures. |
| Het ontbreken van een gevoel van urgentie en betrokkenheid bij de transformatie bij de gemeente. | Het ontbreken van procesbegeleiding aan eigenaren voorafgaand en tijdens het transformatieproces |
| Inflexibele bestemmingsplannen | Ontbreken van informatie-uitwisseling met marktpartijen |

6.4 Beoogde prestatie gerealiseerd, maar onbekend of beleidsdoel en maatschappelijke effecten worden bereikt

In hoeverre heeft het college de maatschappelijke effecten, het beleidsdoel en de beoogde prestaties weten te realiseren?

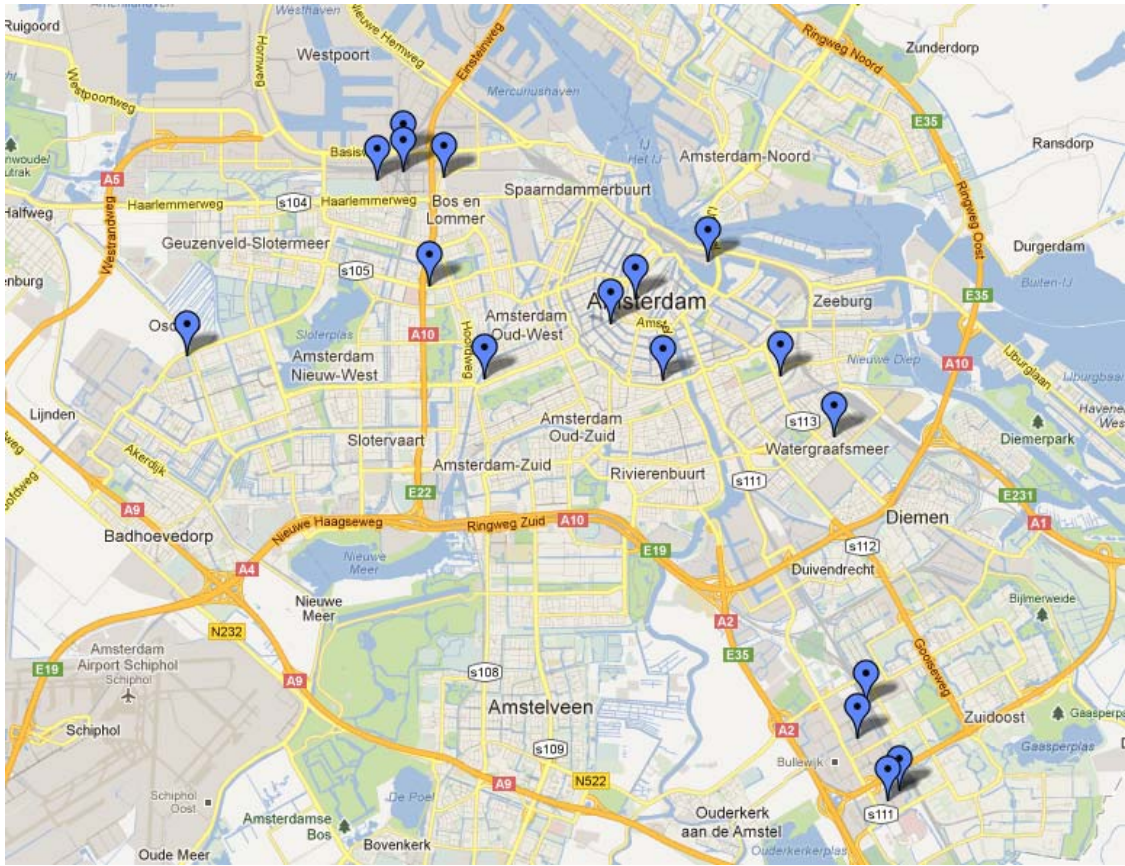
De mate waarin het college de maatschappelijke effecten heeft weten te bereiken is onbekend. Het college rapporteert niet over of en in hoeverre hij erin is geslaagd om een aantrekkelijk vestigingsklimaat, leefbare locaties en de benutting van lege ruimte door ruimtezoekers te realiseren.

Het college wil de leegstand terugbrengen naar een acceptabel niveau. Het is nog te vroeg om een goede beoordeling te kunnen maken of het beleidsdoel wordt gerealiseerd. Met de huidige economische ontwikkeling is het nog maar de vraag of het college er in slaagt om de courante leegstand terug te brengen naar het niveau van 5 % in 2020 en de incurante leegstand substantieel te doen laten afnemen. Sinds 2010 is de leegstand wel is waar niet gestegen, maar ook niet gedaald. In 2012 bedroeg de leegstand 17 % van de totale oppervlakte kantoren. Daling van de nieuwbouw en transformaties zijn dus voldoende gebleken voor een stabiel niveau van leegstand. Gezien de sombere economische verwachtingen voor de middellange termijn, de verwachting dat leegstaande kantoren in de toekomst minder snel kunnen worden getransformeerd naar hotels of studentenhuysvesting maakt dat wij een gelijkblijvende leegstand op termijn reëler achten dan een vermindering daarvan.

De prestatie om tijdens de collegeperiode 200.000 m² leegstaande kantoren te transformeren, wordt naar verwachtingruim gehaald en eindigt aan het eind van de collegeperiode mogelijk op 296.000 m² die zijn getransformeerd.

Bijlage 1 - Gerealiseerde transformatieprojecten

| locatie | bestemming | stadsdeel | oppervlakte |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|------------|-------------|
| Voormalig stadsdeelkantoor Oost/Burgerziekenhuis | Hotel | Oost | 5.600 |
| Parthemon gebouw | School voor voortgezet onderwijs | Westpoort | 1.750 |
| Rokin 75 | Kleinschalige creatieve bedrijven | Centrum | 4.500 |
| Jan Rebelstraat 20 | Maatschappelijk, in gebruik genomen door Volksbond | Nieuw-West | 6.350 |
| Busitel 3 Orlyplein 1-67 | Hotel | Westpoort | 5.300 |
| Leidseplein 29 Hirschgebouw | Winkel (Applestore) en kantoor | Centrum | 3.000 |
| Staalmeesterslaan 410 | Studentenhuisvesting /hotel/voorzieningen | Nieuw-West | 36.000 |
| Overtoom 519 | Hotel | Oudwest | 2.600 |
| Westeinde 26 | Hotel | Centrum | 3.000 |
| Post CS | Sloop | Centrum | 30.850 |
| Molenwerf 1-3 | Hotel | West | 14.000 |
| Helmholzstraat 61 | Gemengd | Oost | 4.700 |
| Hoogoorddreef 3-15 | Kinderdagverblijf | Amstel III | 1.000 |
| Paasheuvelweg 24 | Maatschappelijk | Amstel III | 715 |
| Paasheuvelweg 29 | kookstudio/trainingsruimte voor professionele koks | Amstel III | 700 |
| Hettenheuvelweg 45-47 | Oogkliniek | Amstel III | 2.800 |
| Orlyplein 141-157 | Hotel/restaurant/voorzieningen | Westpoort | 9.700 |
| Totaal | | | 132.565 |



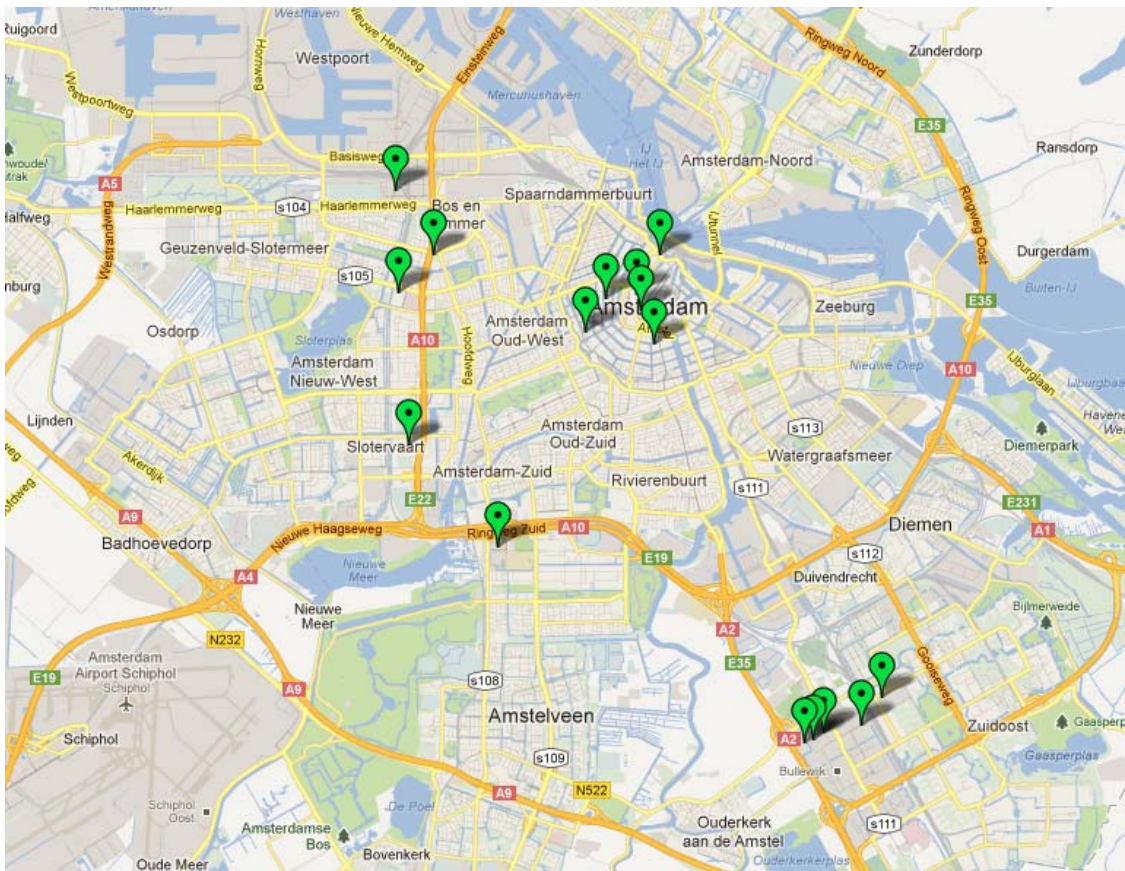
Kaart © 2013 Google.



Gerealiseerde transformatieprojecten

Bijlage 2 - Lopende transformatieprojecten

| locatie | bestemming | stadsdeel | oppervlakte |
|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|
| Acta-gebouw | | Nieuw-west | 25.000 |
| Bos en Lommerplantsoen 1 (GAK gebouw) | Studentenhuisvesting/kleinschalige bedrijvigheid/onderwijs | West | 15.700 |
| Hoogoorddreef - Arenatowers | Hotel/ divers | Amstel III | 21.000 |
| Orly Centre kavel N2 | expathotel | Westpoort | 11.916 |
| Raamplein 1 | kantoor | Centrum | 7.400 |
| Herengracht 542-554, 556 | Hotel | Centrum | 8.500 |
| Keizersgracht 271-287 (Vijf Keizers) | Divers: de panden worden getransformeerd naar een combinatie van wonen, werken, verblijf en onderwijs. | Centrum | 17.000 |
| Keienbergweg 46 | Maatschappelijk | Amstel III | 300 |
| Keienbergweg 62 | Maatschappelijk | Amstel III | 750 |
| Keienbergweg 101 | maatschappelijk | Amstel III | 1.000 |
| Jan van Galenstraat 335 (Elseviergebouw / City Living) | Studentenhotel | | 27.000 |
| Park Plaza | Hotel | Centrum | 6.300 |
| Rokin plaza | Winkel | Centrum | 4.300 |
| Hoekenrode | Hotel | Amstel III | 7.500 |
| Theaterhotel Nes | Hotel | Centrum | 2.200 |
| Rijswijkstraat 175 | Studentenhuisvesting | Nieuw- West | 7.400 |
| totaal | | | 163.266 |



Kaart © 2013 Google



Lopende transformatieprojecten

Bijlage 3 - Stand van zaken van de in 2010 aangekondigde transformatieprojecten

| | <i>Kaart</i> | <i>Adres</i> | <i>naam</i> | <i>Deur geopend</i> | <i>aantal m² bvo</i> | <i>Stand van zaken</i> |
|--------------------|--------------|--------------------------|-------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gerealiseerd | 94 | Rokin 75 | Grupo Pestana | 2009 | 4.500 | Transformatie naar wonen is uiteindelijk niet doorgegaan. Zitten nu kleinschalige creatieve bedrijven in. |
| | 45 | Jan Rebelstraat 20 | Fortress/Volksbond | 2010 | 6.350 | Is in gebruik genomen door voor de opvang van dak- en thuislozen |
| | 60 | Leidseplein 29 ev - | Hirschgebouw Executive Property invest | 2010- 2011 | 13.800 | Applestore en gebruik als kantoor |
| | 72 | Busitel 3 Orlyplein 1-67 | De Groene Groep hotel | 2010- 2011 | 5.300 | Deels gerealiseerd. Hotels/hostel in juli 2012 open |
| | 178 | Overtoom 519 | Roodberg | 2010 | 2.600 | Volgens website is het Conscious Hotel Vondelpark erin gevestigd |
| | 62 | Linnaeusstraat 89 | Aedes | 2009 | 5.200 | Getransformeerd naar hotel. http://www.hampshire-hotels.com/hotel/101/The_Manor_Hotel_Amsterdam_-_Hampshire_Eden.html |
| | | Westeinde 26 | Particulier (eigen naam) | 2010 | 2.600 | Hotel gerealiseerd |
| | | Post CS | Gemeente Amsterdam/ MAB | | 30.850 | Gesloopt |
| | 64 | Molenwerf 1-3 | De roze olifant Uni-invest hotel | P.M. | 14.000 | Golden Tulip Hotel Amsterdam West is in de herfst van 2012 geopend |
| | 99 | Staalmeesterslaan 410 | Rembrandtparkgebouw Pronam | 2010- 2012 | 35.500 | Transformatie in een hotel, hotelschool, studentenhuysvesting en restaurant |
| Deels gerealiseerd | 10 | Bos en lommerplantsoen 1 | GAK gebouwAM/Stadgenoot | 2010 | 39.850 | De werkzaamheden voor de verbouw zijn van start gegaan. De eerste circa 320 woningen worden begin 2013 opgeleverd. Deel twee van de transformatie is afhankelijk van het succes van de verkoop van de woningen van deel een. Van de 170 koopstudio's zijn er op 1 oktober 2012 107 verkocht. |
| | 42 | Hoogoorddreef - | Arenatowers Oppenheim | 2011- 2012 | 33.000 | Dit kantoorpand wordt getransformeerd naar een 2 -en 4 sterrenhotelformule. De exploitant is bekend, het vergunningentraject is in de afrondende fase en het hotel zal eind 2014 in gebruik zijn. |

| | <i>Kaart</i> | <i>Adres</i> | <i>naam</i> | <i>Deur geopend</i> | <i>aantal m² bvo</i> | <i>Stand van zaken</i> |
|---------------------------------------------|--------------|------------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | 71 | Orlyplein 141-157 | IVG Institutional Funds | 2010 | 9.750 | Deels gerealiseerd: hotel geopend. Eind 2012 bouw restaurant/ ondersteunende voorzieningen |
| | 91 | Raamplein 1 | RGD | P.M. | 7.400 | Wordt van Eyeworks |
| | | Papenbroeksteeg 2 / Rokin Plaza | Corio Kantoor / (voormalig Fortispanden) | 2010 | 4.300 | Wordt winkel, Forever 21, opening najaar 2013, verbouwing gaande |
| | 120 | Herengracht 542-554, 556 | Dijkhuis | 2010 | 8.500 | Start verbouw tot tophotel gestart. Oplevering 2012 |
| | 122 | Prins Hendrikkade 33 | Park Plaza | 2009 | 6.300 | Onbekend, maar staat niet op de discussiekaart |
| | 24 | Helmholzstraat 61 | Voormalig stadsdeelkantoor Watergraafsmeer | P.M. | 4.700 | Verbouwing naar gemengde voorziening, opnieuw verhuurd. |
| | 36 | Hogehilweg 22 | CERN | 2011 | 15.500 | Gaat mogelijk verhuurd worden |
| | 92 | Rijswijkstraat 175 | BAM | P.M. | 7.400 | koper wil mogelijk transformeren naar studentenhuisvesting. |
| | | Sara Burgerhartstraat 25 | Elsevierpand - Rochdale | 2011 | 9.600 | Eigenaar gaat een transformatieplan presenteren |
| | | Buiksloterweg 5/ Overhoekstoren | ING Real estate | 2010 | 11.600 | In het pand komt een hotel, horeca en voorzieningen |
| Initiatief genomen / vergunning aangevraagd | 69 | Nieuwpoortstraat 82-98 | ABC-gebouw Uni-invest | P.M. | 10.550 | Wordt getransformeerd naar detailhandel en woningen |
| | 118 | Frankemaheerd 2-12 | Frankemaheerd -Rochdale | 2010 | 38.100 | Transformaties naar zeer gemengde voorzigen zoals bibliotheek, vrouwenhostel. Voor een beperkt deel gerealiseerd en voor het grotere deel is de transformatie nog gaande. |
| | 166 | Paalbergweg 9-11 | Holendrechtcentre LSI | 2010 | 27.000 | Mogelijke verkoop, waarna transformatie tot studentenhuisvesting. De kantorenloods geeft aan dat wekelijks over dit project wordt gesproken. Volgens hem komt bij dit project komt alle problematiek in de vastgoedmarkt bijeen. |
| | | Weesperzijde 99 | Brandweer Gemeente Amsterdam | 2010 | 4.700 | Tender is uitgeschreven |
| t | 1 | Aletta Jacobslaan 7 | | 2010 | 3.800 | Het transformatieproces voor 555 studentenwoningen is gestaakt als gevolg van een faillissement. De nieuwe eigenaar heeft aangekondigd het pand te willen transformeren naar een hotel. |

| | <i>Kaart</i> | <i>Adres</i> | <i>naam</i> | <i>Deur geopend</i> | <i>aantal m² bvo</i> | <i>Stand van zaken</i> |
|-----------------|--------------|----------------------------|------------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Geen activiteit | 21 | Fizeaustraat 2 | Dijkhuis | 2010 | 5.100 | Staat volgens discussiekaart volledig leeg |
| | 87 | Pres. Kennedyplantsoen 1-3 | (stadsdeelkantoor) Gemeente Amsterdam | 2010 | 3.900 | Staat volgens discussiekaart volledig leeg |
| | 102 | Van Heenvlietlaan 220 | Buitenveste Property | P.M. | 11.300 | Volgens discussiekaart staat 94% leeg |
| | 119 | Grote Bickersstraat 74 | Maarsen Vastgoed | 2015 | 7.000 | Huurcontract is verlengd met 5 jaar. Is dus nog kantoor, terwijl eigenaar graag wil transformeren |
| | | Karel du Jardinstraat 65 | Vastned Offices/ Industrial N.V. | 2010 | 6.800 | Volgens discussiekaart staat 100% leeg |
| Onbekend | 70 | Noorderstraat 8 - 40 | Fortress | 2009 | 3.850 | Onbekend, maar staat niet op de discussiekaart |
| | 50 | Kabelweg 88 | Reggestaete XII | 2010 | 3.900 | Onbekend, maar staat niet op de discussiekaart |
| | 90 | Prinsengracht 432 | Paleis van Justitie RGD | 2014 1 | 5.000 | Onbekend. |
| | 98 | Spuistraat 175 | De Principaal Hotel | P.M. | 8.350 | Onbekend. |
| | 121 | Theaterhotel NES 49 | Dijkhuis | 2010 | 2.200 | Initiatief voor een hotel 40 kamers (3 en 4 sterren) en 3 multifunctionele oefenruimten, leidde eind 2010 tot 3e wijziging van het bestemmingsplan Burgwallen. Onbekend wat stavaza nu is. |
| | 8 | Basisweg 10 | BPF | | 40.000 | Volgens 4e voortgangsrapportage staat nog 30.000 m ² leeg. |
| | 48 | Johan Huizingalaan 76 | De Huiz COD | 2009 | 36.00 | Onbekend, staat niet op de discussiekaart, wel staat nr 761 er op (maar daar wijkt het aantal m ² af) PO: Staat wel op discussiekaart |
| kantoor | | | | | | Gerealiseerd, maar was geen kantoor maar de voormalige OBA. http://www.aedesrealestate.nl/project-kastor-pollux.html |
| | 89 | Prinsengracht 587 | Heredium Magnum hotel | 2010 | 10.000 | |



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl