



**PBL  
ASRE**

# **GEBIEDSONTWIKKELING EN COMMERCIËLE VASTGOEDMARKTEN**

---

**EEN INSTITUTIONELE ANALYSE VAN HET  
(OVER)AANBOD VAN WINKELS EN KANTOREN**



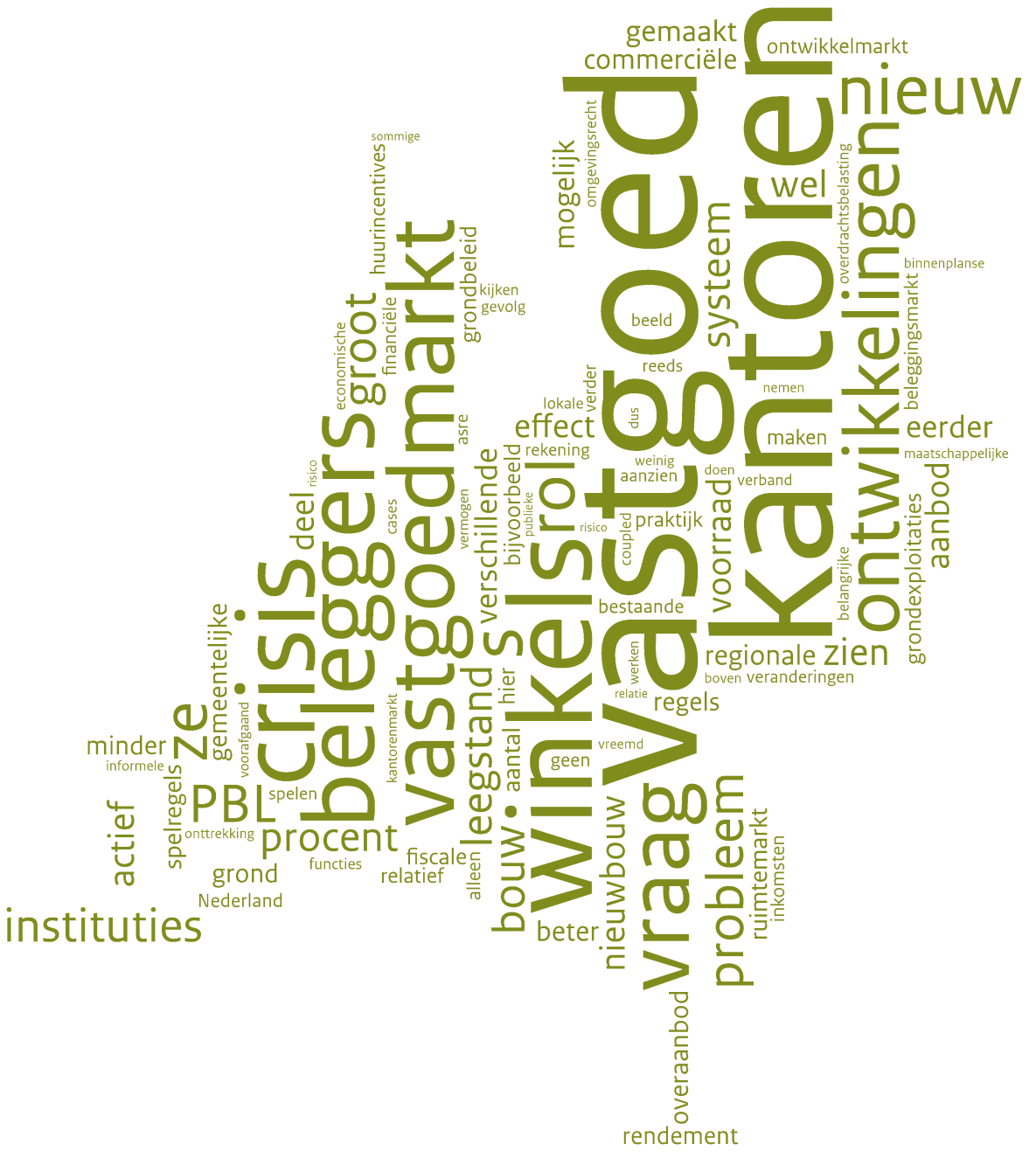
# Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten



# Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten

Een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren

PBL en ASRE



# Voorwoord

Het is een bekend beeld: hijskranen die werken aan nieuwe kantoren en winkels, terwijl in de nabije omgeving panden leeg staan. Hoe valt dit met elkaar te rijmen? De ontwikkeling van vastgoed lijkt een lange remweg te hebben. Het PBL en de ASRE hebben de handen ineengeslagen en gezamenlijk geanalyseerd welk systeem ten grondslag ligt aan het overaanbod van kantoren en winkels. Meer nog dan de economische crisis, is het systeem van formele en informele spelregels debet aan de leegstand.

Die spelregels hebben tot gevolg gehad dat ontwikkelaars, beleggers en gemeenten (te) veel nieuw commercieel vastgoed hebben ontwikkeld, en weinig in onbruik geraakt bestaand vastgoed aan de voorraad hebben onttrokken. Formele spelregels zijn bijvoorbeeld de restricties vanuit de ruimtelijke ordening – of het gebrek hieraan –, fiscale regels als de btw en overdrachtsbelasting, en regels bij kredietverstrekking. Bij de meer informele regels gaat het onder andere om de wijze van vastgoedwaardering, de praktijk van actief grondbeleid, het gebruik van huurincentives en de omgang met risico's. Maar ook om de praktijk van binnenplanse verevening, waarbij commercieel vastgoed soms meer wordt gezien vanuit de mogelijkheid om hiermee ambitieuze plannen 'dicht te rekenen' dan vanuit de lokale en regionale behoefte aan kantoor- en winkelpanden.

Meer nog dan een probleem biedt de huidige crisis een momentum voor de wereld van vastgoed en gebiedsontwikkeling. Gemeenten, ontwikkelaars en beleggers hebben nu de kans om 'wissels' om te zetten, zodat wanneer de economie weer aantrekt ze niet in oude valkuilen stappen. Een bescheiden rol is weggelegd voor de Rijksoverheid. Het slechten van een aantal barrières in het omgevingsrecht en het fiscaal recht zou ertoe kunnen bijdragen dat het aanbod van vastgoed beter en sneller kan reageren op de vraag.

Prof.dr. Maarten Hajer  
Directeur PBL

Drs. Leo Uittenbogaard  
Directeur ASRE





# Inhoud

## Samenvatting 9

## BEVINDINGEN

### Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten 14

Inleiding 14

Gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkten: een ‘tightly coupled system’ 17

Ruimte voor winkels en kantoren 19

Beleggen in winkels en kantoren 21

Ontwikkelen en bouwen van winkels en kantoren 23

Naar een beleidsagenda 28

Naar een faciliterende Rijksoverheid 29

Naar een onderzoeksagenda 30

## VERDIEPING

### 1 Inleiding en conceptueel kader 34

1.1 Aanleiding en probleemstelling 34

1.2 Aanpak 37

1.3 Conceptueel kader en wetenschappelijke inbedding 38

1.4 Opbouw van de studie 41

### 2 Ruimte voor kantoren en winkels 44

2.1 Kantoren 44

2.2 Winkels 49

### 3 Beleggen in winkels en kantoren 56

3.1 De aard en omvang van commerciële vastgoedmarkten 57

3.2 Beleggen en informele instituties 59

3.3 Financiering vastgoedinvesteringen 64

3.4 Beleggen en fiscale instituties 68

<b>4</b>	<b>Ontwikkelen van winkels en kantoren</b>	<b>78</b>
4.1	Groeidenken en (over)optimisme	79
4.2	Restrictiviteit van de ruimtelijke ordening	79
4.3	Grootschaligheid en integraliteit van gebiedsontwikkeling	81
4.4	Het grondbedrijf als melkkoe	82
4.5	Projectfinanciering	84
4.6	Risicomanagement bij projectontwikkeling	85

<b>5</b>	<b>Cases</b>	<b>90</b>
5.1	Arnhem Rijnboog	91
5.2	Delft Spoorzone	98
5.3	Zaanstad Inverdan	105
5.4	Conclusies	112

## **Bijlagen 118**

Bijlage 1:	Geraadpleegde personen	118
Bijlage 2:	Deelnemers Expertmeeting 25 januari 2013	119
Bijlage 3:	Winkelleegstand onderschat	120

## **Literatuur 126**

# Samenvatting

- In Nederland is een overaanbod van kantoren, en in mindere mate van winkels. De gemiddelde leegstandspercentages van 16, respectievelijk 8 procent zijn nog altijd stijgende. Er zijn wel grote regionale verschillen. Bij kantoren concentreert de leegstand zich in de Randstad, terwijl de winkelleegstand het grootst is in de ‘traditionele’ krimpgebieden.
- Door maatschappelijke en demografische trends, zoals een dalende potentiële beroepsbevolking, een afnemende groei van de bevolking en nieuwe vormen van winkelen en werken, is het waarschijnlijk dat de vraag naar nieuwe kantoren en winkels verder zal afnemen en de leegstand zal toenemen. Lokaal kan dat leiden tot verloederding van gebieden en op macroniveau kan dit, door de betrokkenheid van institutionele beleggers en banken, effect hebben op de koopkracht en de economische groei.

## Niet zozeer de crisis is een probleem, maar de spelregels van de vastgoedmarkt en gebiedsontwikkeling

- Bij gebiedsontwikkeling en de vastgoedmarkt is de crisis niet zozeer het probleem, de crisis heeft vooral blootgelegd dat de historisch gegroeide praktijk van het aanbieden van vastgoed mankementen vertoont. Er lijkt, los van het conjuncturele probleem, sprake van een probleem van het ‘systeem’; van het samenspel tussen spelregels en betrokken partijen binnen de vastgoedmarkt en de gebiedsontwikkeling. De crisis biedt de kans om systeemproblemen aan te pakken om te voorkomen dat de draad van voor de crisis weer wordt opgepakt zodra de economie weer aantrekt.
- De vastgoedmarkt bestaat uit de ruimtemarkt, de beleggingsmarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt. De laatste twee zijn sterk met elkaar, en met de kapitaalmarkt, verbonden. Door deze sterke koppeling is de ruimtemarkt, met name de verhuur van bestaand vastgoed, buiten beeld geraakt. Hierbij spelen verschillende formele en informele spelregels (instituties) een rol die nieuwbouw van vastgoed hebben aangewakkerd en de onttrekking van vastgoed aan de voorraad hebben ontmoedigd:

- De manier waarop en de frequentie waarmee vastgoed wordt gewaardeerd leidt tot intransparantie van de markt. Taxateurs baseren zich vaak op het verleden en bestaande huurcontracten die van de actuele markthuur kunnen afwijken. Werkelijke marktontwikkelingen werken daardoor vertraagd en in afgevlakte vorm door in waarderingen. In tijden van neergaande prijzen wordt de vraag daarom overschat, hetgeen heeft geleid tot een overmaat aan nieuwbouw, met name van kantoren. Hoge waarderingen belemmeren ook de mate waarin commercieel vastgoed kan worden getransformeerd naar een andere functie, zoals wonen.
- Ook huurincentives, zoals huurvrije periodes en tegemoetkomingen in inrichtingskosten, die beleggers en ontwikkelaars aan huurders van met name kantoren verstrekken, hebben geleid tot intransparantie van de markt. Immers, er wordt gekozen voor huurincentives boven het verlagen van de officiële huren om toekomstige taxaties – waarin huurincentives over het algemeen onvoldoende worden meegenomen – niet negatief te beïnvloeden.
- De nieuwbouw van vastgoed is daarnaast mede aangewakkerd door de situatie op de kapitaalmarkt. Financiering was voor de crisis goedkoop en in ruime mate voor handen. Hierdoor werden investeringen voor een groot deel mogelijk gemaakt door vreemd vermogen. Daar waar vastgoedbeleggingen voor gemiddeld 40 procent uit vreemd vermogen bestonden, was een aandeel van 70 tot 80 procent bij projectontwikkeling toen niet ongebruikelijk.
- Verder blijken ontwikkelaars, beleggers en gemeenten allemaal de risico's te hebben onderschat. Oorzaken zijn het moeilijk kunnen inschatten van die risico's, de neiging tot stedenbouwkundig wensdenken, en de neiging om zich te baseren op de financieel-economische situatie van het verleden en het vaak lang buiten beeld blijven van de eindgebruiker. Veelal is uitgegaan van het meest gunstige scenario. En eventuele exploitatietekorten werden vaak gezien als gaten die gedicht moesten worden – onder andere met commercieel vastgoed – niet als signaal van onvoldoende marktvrage. De vraaguitval die intrad met het uitbreken van de crisis heeft laten zien dat onzekerheden onvoldoende waren ingecalculleerd.
- Ook de fiscale regels bevatten prikkels voor het overaanbod van vastgoed. Beleggen in commercieel vastgoed is fiscaal gezien aantrekkelijk, terwijl onttrekkingen aan de voorraad dat voor een deel niet zijn. Onttrekkingen door middel van transformatie (al dan niet door sloop-nieuwbouw) in woningbouw zijn door de btw-systematiek en de overdrachtsbelasting kostbaarder dan herstructureringen waarbij de winkel- of kantoorfunctie behouden blijft.
- De ruimtelijke ordening heeft vooral bij de productie van kantoren een stimulerende rol gespeeld. De nieuwbouw van kantoren was mede mogelijk door een ruimhartig ruimtelijk beleid en weinig bovenlokale afstemming, daar waar overheden ten aanzien van winkels, maar ook woningen, een veel stringenter en bovenlokaal ruimtelijk beleid hebben gevoerd.

- Tot slot zijn er nog twee belangrijke informele spelregels rondom gebiedsontwikkeling die nieuwbouw hebben gestimuleerd. Allereerst is dat de wens tot binnenplanse verevening. In Nederland bestond voor de crisis de gewoonte om zowel uitleglocaties als binnenstedelijke locaties zoveel mogelijk grootschalig en integraal aan te pakken, waarbij onder andere commercieel vastgoed als kosten-drager moest fungeren voor minder rendabele functies. En ten tweede – nauw daarmee samenhangend – heeft de praktijk van actief grondbeleid ervoor gezorgd dat gemeenten naast het belang van een ‘goede ruimtelijke ordening’ ook een financieel belang hadden dat verband hield met hun grondbezit. Commercieel vastgoed heeft dat belang lange tijd gediend.

### Implicaties voor eindgebruikers, beleggers, ontwikkelaars en gemeenten

- De ruimtemarkt moet nauwer worden verbonden met de bouw- en ontwikkelmarkt en de beleggingsmarkt. Een kleinschaliger, meer organische vorm van (her)ontwikkelen kan hieraan bijdragen. De organisatie en de investering vinden dan meer perceelsgewijs plaats, waarbij de eindgebruiker eerder in beeld is. Dit verkleint de risico's van projecten en zorgt ervoor dat ontwikkelingen beter aansluiten bij behoeften. Hierbij past een meer faciliterende rol voor gemeenten in de vorm van het stellen van randvoorwaarden en het creëren van mogelijkheden voor particuliere en private initiatieven.
- Om die koppeling tussen (her)ontwikkeling en eindgebruik te versterken moeten ook een aantal koppelingen worden afgezwakt. Dit geldt met name voor de grote kredietafhankelijkheid van vastgoedinvesteringen, de mate van financiële en organisatorische integraliteit en verwevenheid binnen gebiedsontwikkeling, en voor de gemeentelijke afhankelijkheid van inkomsten uit actief grondbeleid. Deze vormen namelijk prikkels om te investeren in nieuw vastgoed op een manier die niet per se aansluit bij de behoefte op ruimtemarkt.
- Daarnaast is het van belang dat gemeenten, en in mindere mate provincies, ervoor zorgen dat commercieel vastgoed niet alleen wordt bekeken vanuit het financiële belang bij de individuele gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich, hetgeen discussies over het ‘vlottrekken’ ervan soms wel lijken te suggereren. Nut en noodzaak van nieuw vastgoed moet vooral worden bekeken vanuit de lokale en regionale behoefte, mede in relatie met het aanbod van bestaand vastgoed. Bij kantoren, anders dan bij winkels, is dat nog nauwelijks gebeurd.
- Hiermee verband houdend is het van belang dat de toekomstige uitbreidingsvraag – daar waar die überhaupt aan de orde is – met de nodige voorzichtigheid wordt geraamd. En daarnaast zouden onzekerheden en risico's, zeker wanneer gemeenten een actief grondbeleid voeren, nadrukkelijker in beeld moeten worden gebracht. Scenariomethodes verdienen in dat verband de voorkeur boven prognoses, omdat deze meer rekening houden met onzekerheden en bandbreedtes. Vervolgens verdient het aanbeveling risico's systematisch in beeld te brengen en te houden.

## Beleidsimplicaties voor provincies en Rijksoverheid

- Provincies kunnen een belangrijke rol spelen bij de bovenlokale afstemming van nieuwbouw- en transformatieplannen van winkels en kantoren. Behalve via afstemming kan de provincie overaanbod voorkomen door een stringente toelatingsplanologie te bedrijven; met het instrument van de ruimtelijke verordening kan ze de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen beïnvloeden.
- Het Rijk zou in het kader van de herziening van het omgevingsrecht het recht zodanig kunnen aanpassen dat meer organische vormen van ontwikkelen beter gefaciliteerd kunnen worden. Nu worden ruimtelijke ontwikkelingen in het juridisch systeem *projectmatig* behandeld, oftewel uitgaande van een duidelijk begin- en eindpunt, en vooral eindbeeld. Als ruimtelijke ontwikkelingen meer als *proces* worden behandeld, waarbij het eindbeeld niet reeds aan de voorkant hoeft te zijn uitgekristalliseerd, dan kan sneller en beter worden ingespeeld op de ruimtevraag, en dus ook op de vraag naar winkels en kantoren.
- Daarnaast zou het goed zijn als er grondig wordt gekeken naar de relatie tussen fiscale regels (btw en overdrachtsbelasting) en de verschillende vastgoedsegmenten. Mogelijk dat tot een meer gelijke behandeling van woningbouw en commercieel vastgoed gekomen kan worden, zodat transformatie van laatstgenoemde fiscaal niet onaantrekkelijk is.
- Het Rijk zou in het Besluit Verantwoording en Verslaglegging (bijvoorbeeld) strengere regels op kunnen nemen voor het risicomanagement in gemeentelijke grondexploitaties. Hierbij kan worden gedacht aan percentages onvoorziene kosten of aan risico-opslagen. Ook de beperkingen die de in voorbereiding zijnde Wet Houdbare Overheidsfinanciën stelt aan het aanhouden en inzetten van reserves zou in dit licht kunnen worden herbezien.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

# Gebieds- ontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten

Een institutionele analyse van het (over)  
aanbod van winkels en kantoren

## Inleiding

Het kan niemand zijn ontgaan, er zijn problemen op de vastgoedmarkt. De leegstand van winkels en kantoren loopt op tot bijna 8 procent, respectievelijk bijna 16 procent (figuur 1). Daarnaast is een deel van het vastgoed 'onder water' komen te staan.<sup>1</sup> Dat wil zeggen, de waarde van het gebouw is lager dan het bedrag waarvoor een lening is afgesloten. De Nederlandsche Bank (DNB) houdt er zelfs openlijk rekening mee dat een vastgoedcrisis na de eerdere krediet- en schulden crisis de derde in de rij wordt (DNB 2012). Er is nog geen sprake van een 'vastgoedcrisis', maar de perikelen rond onder andere SNS (Property Finance) laten wel zien dat er problemen zijn. Er is een oplopend overaanbod van kantoren en in mindere mate van winkels (zie figuur 1). Zo behoort Amsterdam tot de Europese steden met het hoogste leegstandspercentage van kantoren (BNP Paribas 2012).

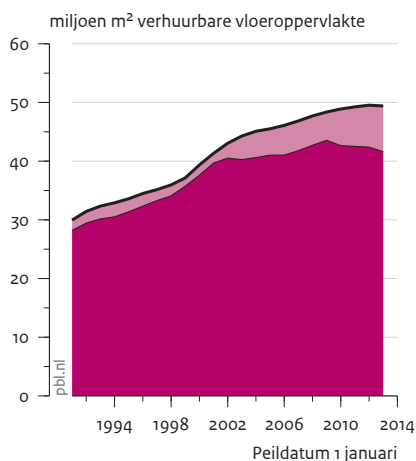
Mede als gevolg van het overaanbod vallen gebiedsontwikkelingen stil, worden ze inhoudelijk aangepast of in de tijd gefaseerd. Daarnaast heeft leegstand negatieve gevolgen voor bestaande stedelijke gebieden; sommige gebieden belanden in een neerwaartse spiraal van functionele veroudering en verloedering. Er ligt een rol voor lokale en regionale overheden om die spiraal te doorbreken.

Deze lokale problemen hebben ook effect op macroniveau. Aangezien winkel- en kantorenmarkten hoofdzakelijk beleggingsmarkten zijn, hebben de problemen op die markten ook effect op beleggers, waaronder verzekeringsmaatschappijen en pensioenfondsen. Lagere rendementen op beleggingen kunnen hogere pensioen- en verzekeringspremies en lagere pensioenuitkeringen, en dus een verlaagde koopkracht, tot



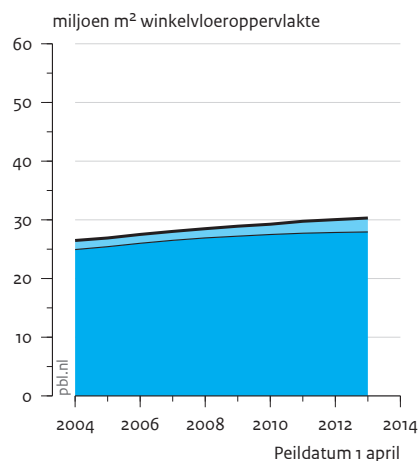
**Figuur 1**  
**Voorraad kantoren en winkels**

Kantoren



Leegstand  
In gebruik

Winkels



Leegstand  
In gebruik

Bron: Bak, Locatus, bewerking PBL

gevolg hebben. Ze hebben ook effect op banken en de toegang tot krediet, aangezien het onderpand van vastgoedleningen onder druk staat. Die lagere waarde van het onderpand heeft ook gevolgen voor de mogelijkheden tot herfinanciering, een opgave die vanaf 2013 groter wordt (DNB 2012). De doorwerking van het overaanbod van vastgoed in koopkracht en financiering heeft gevolgen voor de economische groei. Hierdoor komt ook de Rijksoverheid als (mede)probleemeigenaar in beeld.

Behalve dat de crisis voor problemen op de vastgoedmarkten en bij gebiedsontwikkeling zorgt, lijkt het bovenal de grenzen van een 'systeem' bloot te leggen. Met systeem bedoelen we hier het samenspel tussen spelregels en betrokken partijen binnen de vastgoedmarkt en de gebiedsontwikkeling. De grenzen van het systeem nopen tot een systeemverandering. Systeemveranderingen gaan nooit vanzelf, ze vragen actief ingrijpen van betrokken actoren, soms ook van de overheid.<sup>2</sup>

Ontwikkelingen op de vastgoedmarkt kennen vaak een cyclisch karakter, niet alleen in Nederland ook internationaal (Barras 2009). Er wordt ook wel gesproken van een varkenscyclus; perioden van onderaanbod worden afgewisseld door perioden van overaanbod. Dit heeft onder andere te maken met de lange doorlooptijd van investeringsbeslissing tot oplevering. Behalve de tijd die nodig is voor het bouwproces,

zijn er markt- en processpecifieke factoren (verderop instituties genoemd) die de doorlooptijd verlengen en het aanbod van commercieel vastgoed stimuleren.

Vanuit het perspectief van de varkenscyclus zou kunnen worden gesteld dat de vraag naar vastgoed, en dus het aanbod ervan, zich zal herstellen op het moment dat de economie weer aantrekt. Maar er zijn sterke aanwijzingen, gelet op toekomstige demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen voor de lange termijn (zie bijvoorbeeld PBL 2011), dat na de crisis de pre-crisispraktijk niet zonder meer gecontinueerd kan worden. Een afnemende groei van de bevolking, een daling van de (potentiële) beroepsbevolking en andere vormen van winkelen en werken leiden er vermoedelijk toe dat de vraag naar winkels en kantoren verder af zal nemen. Er is gesuggereerd dat er sprake is van een systeemopgave (Buitelaar & Hajer 2011). In dit onderzoek richten we ons op het ontleden van het systeem en gaan we op zoek naar afhankelijkheden (het systeem) tussen verschillende markten (de ruimte-, beleggings- en ontwikkelmarkt), en naar de spelregels (instituties) die binnen die markten het aanbod van vastgoed beïnvloeden. Het is vooral een analyse van hoe het systeem voorafgaand aan de crisis werkte. De crisis, en de veranderingen in de praktijk als gevolg daarvan, wordt hier met name gebruikt om de werking van het systeem bloot te leggen. Dit inzicht moet ertoe bijdragen dat na de crisis niet in valkuilen van voor de crisis wordt gestapt.

De vraagstelling voor het onderzoek luidt als volgt: *welke institutionele factoren beïnvloeden het toevoegen van nieuw commercieel vastgoed en de onttrekking van bestaand commercieel vastgoed (door sloop of transformatie) aan de voorraad en hoe hangen die met elkaar samen?*

Instituties worden opgevat als de spelregels die het sociale verkeer structureren en ook binnen dat sociale verkeer worden gemaakt en gereproduceerd (Giddens 1984).<sup>3</sup> Het gaat dan om zowel formele spelregels zoals wetten, algemene regels, beleidsregels, beschikkingen en privaatrechtelijke regels, als om informele instituties zoals werkpraktijken, gewoonten en conventies. Informele instituties zijn vaak minstens zo belangrijk, zoals onder andere gesteld in de expertmeeting die in het kader van dit onderzoek werd georganiseerd. Beide typen komen binnen de gebiedsontwikkeling en de vastgoedmarkten veel voor, zoals later zal blijken.

Deze instituties beïnvloeden het gedrag van belangrijke actoren zoals ontwikkelaars, beleggers, gemeenten en eindgebruikers en daarmee uiteindelijk ook het aanbod van commercieel vastgoed. Instituties zijn niet per se efficiënt; inefficiënte instituties kunnen persisten omdat het kostbaar is ze te vervangen (North 1990) of omdat ze bepaalde dominante belangen dienen (Libecap 1989). We onderzoeken primair welke instituties van belang zijn en richten ons niet op de vraag hoe groot het relatieve belang is en ook niet of er sprake is van inefficiëntie.

Gelet op het verkennende karakter is gebruik gemaakt van bestaande literatuur, beschrijvende statistiek en zijn experts geraadpleegd. Op basis hiervan worden in hoofdstuk 2 tot en met 4 achtereenvolgens de instituties op de ruimtemarkt, de beleggingsmarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt besproken. Daarnaast is gebruik

gemaakt van casusonderzoek. De cases die op basis van documentanalyses en interviews (bijlage 1) zijn onderzocht, zijn Rijnboog (Arnhem), Spoorzone Delft en Inverdan (Zaanstad). De resultaten worden beschreven in hoofdstuk 5. Aanvullend en uitgebreid empirisch onderzoek zal in de nabije toekomst plaatsvinden. Deze Bevindingen worden daarom afgesloten met een onderzoeksagenda voor de ASRE en het PBL.

Het voorliggende onderzoek sluit aan bij een aantal beleidsdossiers. Ten eerste is er een duidelijke relatie met de activiteiten die op rijksniveau plaatsvinden rond de leegstand en transformatie van kantoren. In 2011 heeft het Rijk een expertteam kantoortransformatie ingesteld om gemeenten te ondersteunen bij transformatie van leegstaande kantoorgebieden. Vervolgens heeft het Rijk (IenM, BZK en EL&I) met onder andere IPO en VNG in 2012 een convenant gesloten om de leegstand van kantoren te lijf te gaan. Overigens blijkt de uitvoering niet zonder problemen; een aantal gemeenten (zoals Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Eindhoven, Breda, Tilburg, Den Bosch) heeft aangegeven zich aan het convenant te willen onttrekken. Ten aanzien van winkel-leegstand is nog weinig ondernomen. Dit komt vermoedelijk doordat de omvang van de leegstand kleiner is dan bij kantoren. Echter, dit probleem is wel groeiende en naar blijkt uit onze analyses onderschat (zie hoofdstuk 2 en bijlage 3).

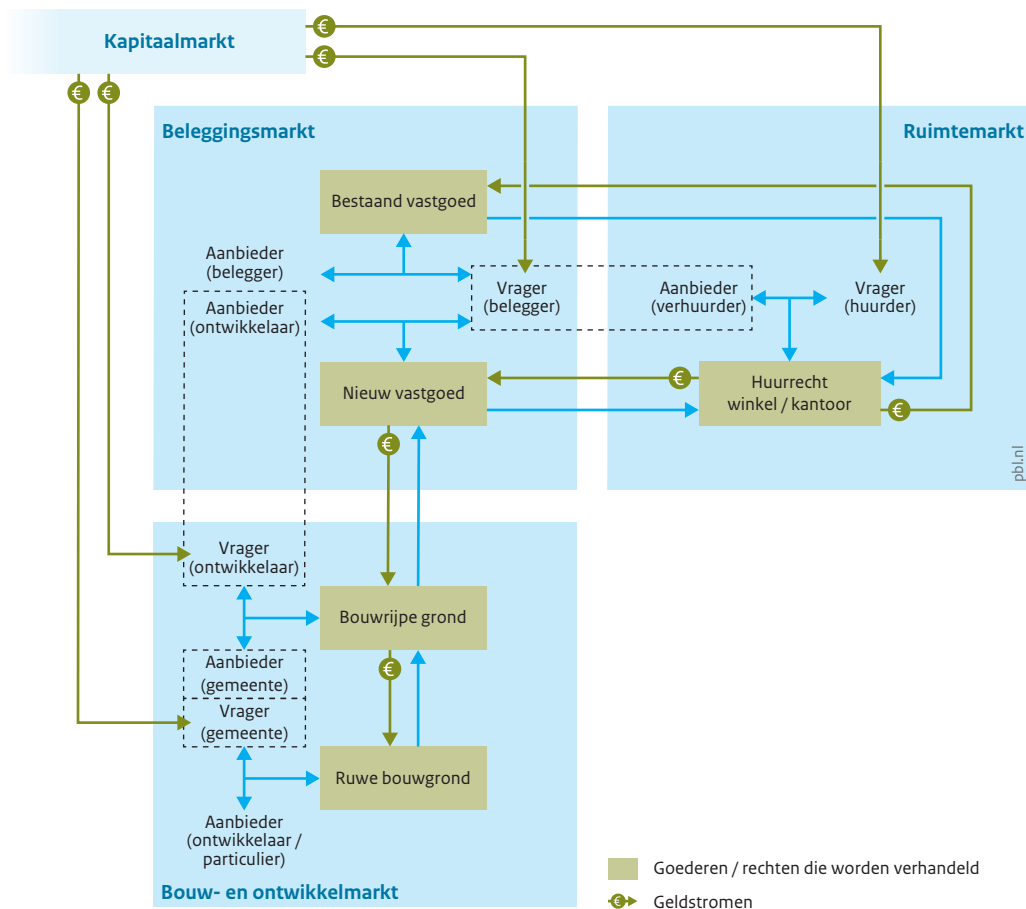
Ten tweede is er een relatie tussen het onderzoek en de herziening van het omgevingsrecht die plaatsvindt in het kader van Eenvoudig Beter, en waaraan het PBL eerder al verschillende bijdragen heeft geleverd (PBL 2010, 2012; Sorel et al. 2011; Buitelaar et al. 2012). Aan het eind van de Bevindingen volgt een beleidsagenda waarin een meer inhoudelijke koppeling met de beleidsdossiers wordt gemaakt.

## Gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkten: een 'tightly coupled system'

Gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkt vormen een ingewikkeld systeem. 'De vastgoedmarkt' bestaat uit drie deelmarkten: de beleggingsmarkt, de bouw- en ontwikkelmarkt, en de ruimtemarkt. Figuur 2 laat de afhankelijkheden van het systeem zien.<sup>4</sup> Gebiedsontwikkeling bevindt zich primair binnen de bouw- en ontwikkelmarkt. De figuur laat ook zien dat de drie deelmarkten nauw verbonden zijn met de kapitaalmarkt. Het is een *tightly coupled system*. De gearceerde blokken laten de verhandelde goederen – of beter gezegd *rechten* op goederen – zien. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het onderscheid tussen ruwe bouwgrond en bouwrijpe grond vaak alleen bestaat als gemeenten een actief grondbeleid voeren. Als dat niet het geval is dan zijn ontwikkelaars doorgaans verantwoordelijk voor de keten, van ruwe bouwgrond tot en met de oplevering van nieuw vastgoed.

Het is van belang te benadrukken dat er in de bouwkolom een voortdurende wisselwerking is tussen de verschillende deelmarkten en de verschillende actoren. Daar waar

Figuur 2  
 Systeem van vastgoedmarkten en gebiedsontwikkeling



Bron: PBL, op basis van DiPasquale & Wheaton (1996) en Vlek et al. (2011)

het productieproces van vastgoed start bij ruwe bouwgrond en eindigt bij de levering aan de eindgebruiker, vindt het rekenproces in omgekeerde richting plaats (Vlek et al. 2011). Immers, het gebruik van de grond bepaalt het opbrengstpotentieel (het residu), en dus ook de financiële marges eerder in de kolom. De afhankelijkheden en de instituties binnen de drie deelmarkten worden hieronder achtereenvolgend behandeld.

## Ruimte voor winkels en kantoren

Op de ruimtemarkt voor winkels en kantoren zijn de huurders en verhuurders van vastgoed actief. De vraag naar winkels en kantoren wordt bepaald door vele factoren. In hoofdstuk 2 besteden we hier uitgebreider aandacht aan. Zo speelt de stand van de economie uiteraard een grote rol. Momenteel laat de praktijk zien dat door een neergaande of stagnerende economie, in combinatie met een lage export en laag consumentenvertrouwen, de vraag naar winkels en kantoorruimte laag is. De leegstand neemt toe. Voor de crisis was juist de toename van het besteedbaar inkomen een belangrijke drijvende kracht achter de toename van met name de vraag naar winkels. Ook maatschappelijke ontwikkelingen spelen een rol. Zo heeft een trend van winkelketenvorming en schaalvergroting in de jaren voorafgaand aan de crisis een positief effect gehad op de vraag naar winkelvloeroppervlak. Wat onlineverkoop precies zal betekenen voor de ruimtevrage in kwantitatieve zin is nog onduidelijk. Het zal vermoedelijk wel een kwalitatieve verschuiving in de vraag teweegbrengen. In sommige branches zullen winkels meer een etalagefunctie gaan vervullen. Detaillisten in dagelijkse boodschappen zullen waarschijnlijk minder hinder ondervinden van onlineverkoop dan die in niet-dagelijkse boodschappen. De onzekerheid over dergelijke veranderingen vormt een wezenlijk risico voor aanbieders van vastgoed. De lange doorlooptijd van plannen maakt dat wat 'nu' ontwikkeld wordt, is bedoeld voor de vraag van huurders over een jaar of vijf (en meer). Overigens zijn de regionale verschillen in de verhouding tussen vraag en aanbod groot. In hoofdstuk 2 laten we zien dat met name de winkelleegstand in 'traditionele' krimpgebieden groot is.

Op de kantorenmarkt doet zich een trend van schaalverkleining voor. Het aantal vierkante meters per werknemer neemt af en zal vermoedelijk nog verder dalen gelet op trends als het 'nieuwe werken'. Daar komt bij dat de potentiële beroepsbevolking in Nederland reeds daalt en de daling van de beroepsbevolking binnen een aantal jaar wordt verwacht. Het is waarschijnlijk dat het aanbod van kantoren – bij een gelijkblijvende voorraad – verder zal toenemen (Ossokina 2012). Vooralsnog lijkt het erop dat die voorraad ook niet snel kleiner wordt. Er wordt weinig aan de voorraad onttrokken. Het idee van een sloopfonds is nog niet of nauwelijks van de grond gekomen; een dergelijk fonds zou de sloop en transformatie van leegstaande kantoren moeten subsidiëren. Overigens zijn ook binnen de kantorenmarkt grote regionale verschillen in het (over)aanbod. Echter, het patroon is hier duidelijk anders dan bij winkels. Het zijn met name gemeenten in de Randstad die met leegstandspercentages van boven de 20 procent kampen (hoofdstuk 2).

Naast conjuncturele schommelingen en maatschappelijke veranderingen als internet-winkelen en ‘het nieuwe werken’ spelen op de ruimtemarkt ook enkele specifieke spelregels een rol – zij het in beperktere mate dan op de ontwikkel- en beleggingsmarkt. We gaan eerst in op de spelregels aan de vraagkant bij kantoren en winkels, te weten ‘huur-incentives’. Instituties die van belang zijn aan de aanbodkant komen in de hierop volgende twee paragrafen aan de orde.

Officiële huren dalen minder snel dan dat de leegstand toeneemt. Dit komt doordat beleggers er eerder voor kiezen om huurders tegemoet te treden met huurincentives, zoals huurvrije periodes en tegemoetkomingen in de verbouwkosten, dan voor het verlagen van de brutocontracthuren. Beleggers doen dat omdat een neerwaartse bijstelling van de huren, vanwege de comparatieve totstandkoming van contracthuren, een negatief effect kan hebben op de markt als geheel. Met name op onaantrekkelijke kantoorlocaties is de omvang van huurincentives aanzienlijk. Van Gool (2011) laat zien dat op het Amsterdamse kantorenpark Amstel III de huurincentives 30 procent van de brutocontractuur zijn, tegen 6 procent in het centrum van Amsterdam. Niet alleen beleggers werken met incentives. Ook ontwikkelaars doen dat door bijvoorbeeld een deel van de huurkosten na oplevering voor een bepaalde periode voor eigen rekening te nemen. Door de hogere beleggingswaarde van een veeljarig volledig verhuurd kantoor kan de ontwikkelaar het gebouw voor meer verkopen aan de belegger. De ontwikkelaar is daarom bereid een deel van deze winst met de huurder te delen. Dit zorgt voor een stimulans van nieuwbouw. In de casus Inverdan in Zaandam verstrekte ontwikkelaar Multi Vastgoed een (ander) soort huurincentive. Een broodjeszaak kreeg een tegemoetkoming in de huurkosten ter compensatie van de uitblijvende klandizie die het gevolg was van de vertraging in de bouw van het gemeentehuis. Niet alleen stimuleren huurincentives de vraag naar vastgoed vanuit huurders, ze verhullen (door hun intransparante karakter) ook de feitelijke marktsituatie waardoor de beleggingsbereidheid groter is dan feitelijk gerechtvaardigd (zie hoofdstuk 2 en 3). De huurincentives stimuleren zo uiteindelijk de ontwikkeling van nieuw vastgoed en houden bestaande vierkante meters vermoedelijk langer in de voorraad. Inmiddels heeft de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bedongen dat beleggers huurincentives melden in hun jaarverslag (De Wit & Terstegge 2012).

Hiervoor is geconstateerd dat de vastgoedmarkten, de kapitaalmarkt en gebiedsontwikkeling nauw met elkaar verbonden zijn; ze vormen een *tightly coupled system*. Binnen dat systeem zijn de verbanden echter niet overal even sterk. De verbanden tussen de ruimtemarkt enerzijds, en de beleggingsmarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt anderzijds zijn relatief los (*loosely coupled*). Immers, het aanbod van vastgoed reageert onvolledig en traag op de ruimtevraag. Behalve met de doorlooptijd van het bouwproces heeft dat te maken met de eigen dynamiek en instituties binnen de beleggings-, en bouw- en ontwikkelmarkt. Zo zorgt de schaal en de mate van financiële en organisatorische integraliteit van gebiedsontwikkeling ervoor dat de doorlooptijd soms lang is en er daardoor minder makkelijk gereageerd kan worden op veranderingen in de vraag. De wens tot binnenplanse verevening zorgt er daarnaast voor dat de

opbrengst van die kantoren en winkels cruciaal is voor de uitvoering van het publieke deel van het plan (de openbare ruimte). Hier komen we in de paragraaf ‘Ontwikkelen en bouwen van winkels en kantoren’ op terug.

## Beleggen in winkels en kantoren

De vraag op de ruimtemarkt is uiteraard van belang voor de beleggingsmarkt. Commercieel vastgoed is een beleggingsobject. Er zijn relatief weinig winkels en kantoren in eigendom van de (eind)gebruiker. Verhuur van vastgoed levert een kasstroom op voor verhuurders (veelal beleggers). Winkels en kantoren vormen behalve een productiemiddel voor winkeliers en kantoorhoudende bedrijven daarom ook een investeringscategorie. Een groot deel is in handen van professionele beleggers. Daarom is het van belang te kijken wat hen drijft. Dit gebeurt uitgebreid in hoofdstuk 3. Hier bespreken we de belangrijkste bevindingen.

### Rendement en risico

Investeerdere in vastgoed hebben een langetermijnperspectief. Ze beogen doorgaans voor een exploitatieperiode van tien tot twintig jaar rendement uit hun investering te halen. Dit rendement bestaat uit de huurinkomsten en de verkoopwaarde van het vastgoed op de einddatum. Bij de investeringsbeslissing wordt een inschatting gemaakt van het rendement en het risico. Dat risico is het resultaat van de onzekerheid over de eindwaarde van het vastgoed en over de huurinkomsten.

In het afgelopen decennium is vastgoed, ten opzichte van aandelen en obligaties, een goed renderend en stabiel beleggingsobject gebleken. Met name winkelvastgoed kende een relatief hoog rendement en was weinig volatiel. Zeker na het barsten van de *internet bubble* in 2001 namen veel beleggers hun toevlucht tot vastgoed (Van Gool et al. 2007). Dit heeft ook een positief effect gehad op de vraag naar (nieuw) vastgoed, waardoor ook de noodzaak van onttrekkingen – zelfs van niet of nauwelijks verhuurbare panden – minder werd gevoeld. Ook vanuit de moderne portefeuilleleer wordt investeren in vastgoed gestimuleerd, maar dan vanuit de gedachte van diversificatie van de beleggingsportefeuille. Doordat vastgoed over het algemeen een latere cyclus heeft dan aandelen en obligaties, vallen pieken en dalen op vastgoedmarkten niet gelijk met die op de obligatie- en aandelenmarkten, hetgeen gunstig is voor de risico's van de portefeuille als geheel. Bijkomend effect hiervan is dat een belegging in vastgoed veelal onderdeel is van een veel bredere beleggingsstrategie, waardoor de koppeling tussen de belegger en het vastgoedobject soms relatief zwak is.<sup>5</sup> Dit geldt met name voor kantoren in de Randstad die vaak in handen zijn van grote, veelal buitenlandse beleggers (Bak 2011)

Ondanks de op papier hoge rendementen en lage risico's van vastgoed, worden de prestaties van vastgoed enigszins vertekend. In tegenstelling tot aandelen- en obligatiemarkten zijn er op de vastgoedmarkt te weinig transacties om de prestaties op te baseren. Omdat de vastgoedmarkt een *thin market* is – een markt met weinig

transacties – wordt er gebruik gemaakt van taxaties. Dit blijkt echter te leiden tot vertekeningen. Veel studies laten zien dat taxaties gebaseerd zijn op taxaties uit het verleden. Het gevolg daarvan is dat feitelijke marktontwikkelingen slechts vertraagd (*lagging*) en in afgevlakte vorm (*smoothing*) doorwerken in de prestatiemeting. Hierdoor wordt er ten tijde van neergang nog langer geïnvesteerd in commercieel vastgoed dan de feitelijke marktontwikkeling rechtvaardigt. Die neiging wordt bovendien versterkt door een algehele terughoudendheid ten aanzien van afwaardering in tijden van neergang. Lagere waarderingen betekenen namelijk lagere rendementen, en mogelijk problemen bij herfinanciering. Immers, rendement wordt bepaald door direct rendement (uit kasstromen) en indirect rendement (uit de waardeontwikkeling). Kunstmatig hoge waarderingen belemmeren echter transacties en transformaties van commercieel vastgoed naar andere functies.

Recent is een voorzichtige beweging zichtbaar geworden waarbij niet de ontwikkelaar, maar de belegger zich meer zelf gaat bezighouden met zowel het ontwikkelen als herontwikkelen van commercieel vastgoed. Het bedrijf Syntrus Achmea is daar een voorbeeld van. In zijn recent verschenen beleggingsnota 2012-2015 (getiteld 'Blik op transformatie') staat te lezen dat het op een aantal locaties (waaronder project Molenwerf in Amsterdam) actief aan de slag is gegaan met de herontwikkeling van leegstaande kantoren en dit ook in de toekomst wil blijven doen (Syntrus Achmea 2012). De achterliggende reden is het streven naar waardebehoud of -stijging.

### Financiering en de positieve hefboom

Ondanks het feit dat beleggers eigen geld hebben waarop ze rendement willen behalen, trekken ze over het algemeen ook vreemd vermogen aan. In Nederland is gemiddeld bijna 40 procent van het vastgoed gefinancierd met vreemd vermogen. Deze *loan-to-value* (LTV) is in internationaal perspectief nog relatief laag; in Europa is deze gemiddeld 60 procent (Teuben 2011a, 2011b).

De lage rente heeft een belangrijke rol gespeeld bij de keuze voor een substantieel deel vreemd vermogen. Deze heeft in veel gevallen gezorgd voor een zogenoemde 'positieve hefboom' (ook wel *leverage* genoemd). De hefboom werkt als volgt: als de rente op vreemd kapitaal lager is dan het rendement op het investeringsproject, dan verhoogt dat het rendementspercentage op eigen vermogen tot boven het percentage op het investeringsproject (zie hoofdstuk 3 voor meer uitleg). De lage financieringskosten hebben in de jaren voorafgaand aan de crisis de vraag naar (nieuw) commercieel vastgoed als beleggingsobject aangewakkerd. Inmiddels is het aantal leningen drastisch teruggelopen. Dat komt onder andere door de oplopende leegstand waardoor huurprijzen en vastgoedwaarden, en daardoor rendementen, onder druk staan. Daarnaast spelen de strengere eisen ten aanzien van de solvabiliteit van banken (Basel III-afspraken) een belangrijke rol. In 2007 werd in Nederland nog voor meer dan 26 miljard euro aan leningen voor commercieel vastgoed verstrekt, in 2011 was dat nog geen 7 miljard euro (Van Enk 2012).



## Fiscaliteiten

De btw en de overdrachtsbelasting kunnen van invloed zijn op de voorraadontwikkeling in de commerciële vastgoedmarkt. Figuur 3 laat zien dat onttrekkingen aan de commerciële voorraad door transformatie naar andere functies (met name wonen) relatief onaantrekkelijk is omdat ze fiscaal minder gunstig zijn.

Transacties van *bestaand* commercieel vastgoed zijn belast met 6 procent overdrachtsbelasting. Voor kantoren en winkels die tot bijvoorbeeld woningen worden getransformeerd, maar die in fiscale zin niet als nieuwbouw kunnen worden aangemerkt, geldt een overdrachtsbelasting van 2 procent. De overdrachtsbelasting, die in tegenstelling tot de btw in geen geval in aftrek kan worden gebracht, kan daarmee een belemmerende werking hebben voor transacties en transformaties van commercieel vastgoed (zie figuur 3).

De levering van *nieuw* gebouwd commercieel vastgoed is btw-belast (met 21 procent) en vrijgesteld van overdrachtsbelasting. Doordat in veel winkels en kantoren ondernemingen gevestigd zijn met een btw-boekhouding, kan die btw worden afgetrokken. Voor woningen geldt dat bijvoorbeeld dus niet. Transformatie naar nieuw (in fiscale zin) commercieel vastgoed is daarmee in veel gevallen fiscaal aantrekkelijker dan transformaties naar woningbouw. Dat geldt ook voor de transformatie naar andere functies waarbij (in fiscale zin) geen sprake is van 'nieuwbouw'. Transformatie naar functies die geen btw-boekhouding hebben, zoals wonen, is daarmee kostbaarder dan naar functies waarvoor die wel geldt. Deze belastingregels kunnen onttrekkingen aan de voorraad belemmeren. In hoofdstuk 3 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

## Ontwikkelen en bouwen van winkels en kantoren

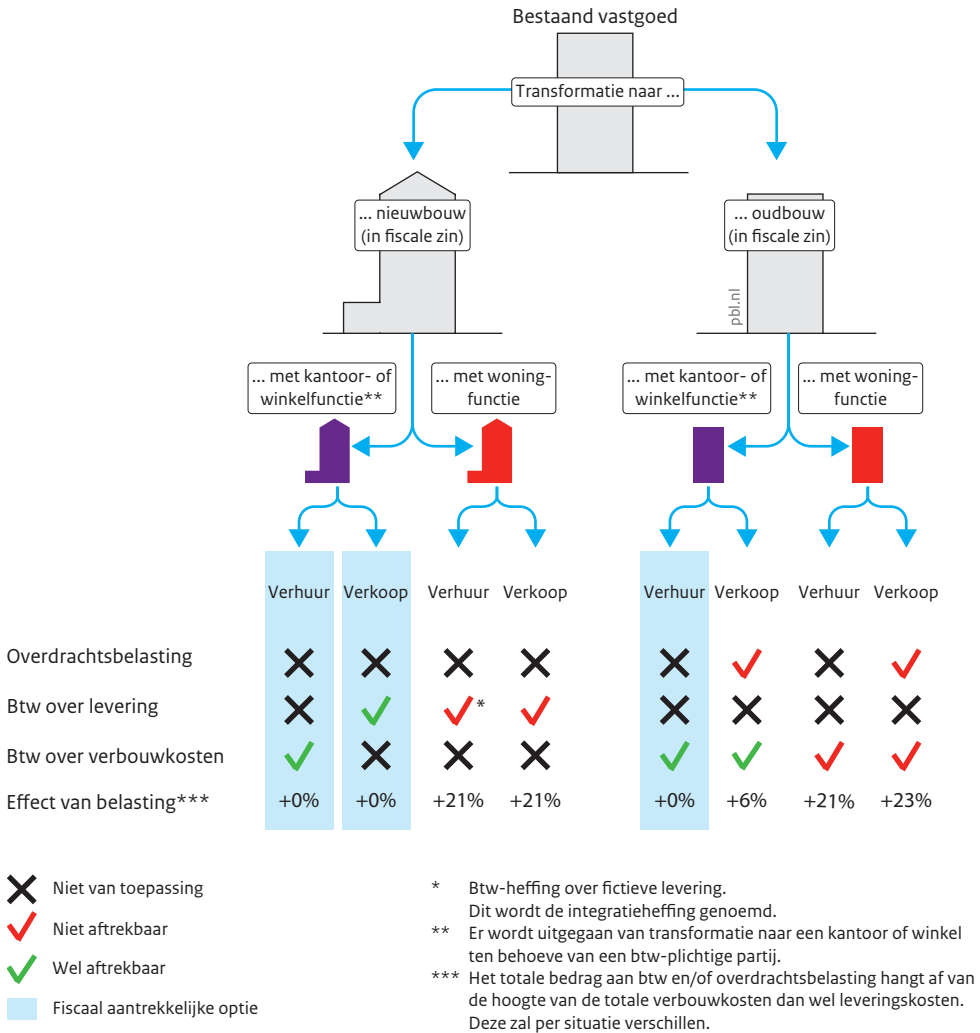
De vraag van beleggers naar vastgoed is uiteraard van groot belang voor de bouw en ontwikkeling van kantoren en winkels. Rondom de bouw en de ontwikkeling van winkels en kantoren zelf spelen ook de nodige formele en informele instituties een rol. In hoofdstuk 4 wordt hierop ingegaan op basis van bestaande literatuur en in hoofdstuk 5 op basis van casuonderzoek.

## Restrictiviteit ruimtelijke ordening

Een factor die op een meer strategisch niveau speelt dan dat van individuele gebiedsontwikkelingen is de restrictiviteit van de ruimtelijke ordening ten aanzien van winkels en kantoren. Voor kantoren lijkt een ruimhartig ruimtelijkeorderingsbeleid gevoerd te zijn. Sommigen spreken in dit verband van overoptimisme (Janssen-Jansen 2010). Voor winkels lijkt de situatie enigszins anders. Grootschalige en perifere detailhandel (GDV en PDV) vielen lange tijd onder een restrictief nationaal detailhandelsbeleid. Na de decentralisatie van het detailhandelsbeleid in de Nota Ruimte (2004) is het GDV- en PDV-beleid grotendeels blijven bestaan, eerst in streekplannen, later in provinciale ruimtelijke verordeningen (Evers 2011).

Figuur 3

Involed btw en overdrachtsbelasting op transformatiekosten van vastgoed door eigenaar



Bron: PBL, gebaseerd op Berkhout & Van der Paardt (2012), Van Zadelhoff (2013)

Naast nationaal en provinciaal beleid speelt ook het gemeentelijk ruimtelijk beleid hierin een belangrijke rol. Bij de ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan worden aan het toelaten van nieuw winkelopervlak veelal strenge eisen gesteld. Zo moet met een distributieplanologisch onderzoek (dpo) worden aangetoond dat de bestaande winkelvoorraad niet 'duurzaam' wordt ontwricht. Bij de toevoeging van nieuwe kantoren worden deze eisen vaak niet gesteld. De winkelmarkt lijkt daarmee stringenter te worden behandeld dan de kantorenmarkt. PBL en ASRE zijn een onderzoek gestart om te kijken of er daadwerkelijk sprake is van selectieve restrictiviteit. Bijkomend probleem is dat, gelet op het regionale karakter van winkel- en kantorenmarkten, bovenlokale afstemming van nieuwbouw- en sloopplannen vaak onvoldoende van de grond komt.

### Actief grondbeleid en gemeentelijke inkomsten

Veel gemeenten in Nederland kennen een traditie van actief grondbeleid. Ze verwerven de grond, maken deze bouw- en woonrijp om vervolgens te verkopen aan ontwikkelaars, beleggers, corporaties of eigenaar-gebruikers. Ze kunnen dit alleen doen, maar vaak gebeurt het in het verband van een (meer of minder geformaliseerde) publiek-private samenwerking.

Voor het voeren van een actief grondbeleid kunnen gemeenten verschillende redenen hebben. Door een actief grondbeleid te voeren kunnen gemeenten gedetailleerder sturen op de realisatie van het plan zoals de gemeente dat voor ogen heeft. Een andere reden is de extra inkomsten dat het genereert boven op vaste en stabiele inkomsten uit de ozb, de uitkering uit het gemeentefonds en specifieke rijksuitkeringen. Lange tijd vormden de inkomsten uit bouwgrondexploitaties gemiddeld 10 tot 15 procent van de gemeentelijke inkomsten (Korthals Altes 2008). Immers, grondwaardestijgingen die ontstaan door bestemmingswijzigingen vloeien voor een groot deel naar de gemeentelijke kas in plaats van naar private ontwikkelaars en particulieren. Aangezien grondprijzen over het algemeen residueel worden berekend (oftewel afhankelijk zijn van het opbrengstpotentieel) is het aantrekkelijk om commercieel vastgoed en koopwoningen op te nemen in gemeentelijke plannen. Deze institutie is niet zonder problemen. De gemeente is hierbij namelijk zowel marktmeester als marktspeler; ze heeft een publieke verantwoordelijkheid, maar is zelf ook direct belanghebbende. Segeren (2007) wees eerder op deze dubbele-pettenproblematiek. Daarnaast heeft de economische crisis de financiële risico's die het actief grondbeleid voor gemeenten met zich meebrengt blootgelegd. Het is voor gemeenten momenteel lastig te bepalen wat ze moeten doen met de grondposities. De cases laten zien dat sommige gemeenten huiverig zijn om de grond af te boeken. Zij kiezen soms eerder voor andere aanpassingen zoals het vooruitschuiven van de planhorizon.

### Binnenplanse verevening

Nederland kent een traditie van grootschalige en integrale gebiedsontwikkeling – zij het dat deze door de crisis onder druk is komen te staan – op zowel uitleg- als binnenstedelijke locaties (Buitelaar et al. 2012). Een van de redenen achter de grootschaligheid is dat de kans dan groter is dat winstgevendende planonderdelen de verlieslijdende

kunnen compenseren. Vanuit dit oogpunt was commercieel vastgoed een graag geziene kostendrager. Bij de Spoorzone Delft, bijvoorbeeld, is de gebiedsontwikkeling nadrukkelijk financieel gekoppeld aan het ondergrondse spoortracé.

De keerzijde van deze praktijk is inmiddels ook zichtbaar geworden. Vraaguitval op de koopwoningmarkt en de markt voor commercieel vastgoed heeft ertoe geleid dat kostendragers zijn weggevallen en dat veel gebiedsontwikkelingen stil liggen, gefaseerd worden of worden geherprogrammeerd. Andersom geredeneerd is het zo dat in tijden van veel vraag naar nieuw commercieel vastgoed grootschaligheid en de integraliteitsambitie een responsief aanbod in de weg kan staan. Binnenplanse verevening en de noodzaak om de grondexploitaties van ambitieuze plannen sluitend te krijgen – exploitatietekorten werden vaak gezien als gaten die gedicht moesten worden en niet als signaal van onvoldoende marktvraag (Buitelaar & Schuur 2011) – beletten soms het zicht op nut en noodzaak van commercieel vastgoed in een bredere lokale en regionale context (hoofdstuk 5).

## Risicomangement

Risicomangement bij projectontwikkeling is een relatief nieuwe discipline (Gehner 2011). Anders dan bij civiele werken zijn risico's bij locatie- en gebiedsontwikkeling moeilijk in te schatten, met name de maatschappelijke, juridische en macro-economische risico's. In twee van de door ons onderzochte cases werden voorafgaand aan de crisis dan ook geen verfijnde kwantitatieve risicoanalyses gemaakt. Pas nadat er door toedoen van de crisis vraaguitval optrad en de grondexploitaties onder druk kwamen te staan, werd gebruik gemaakt van risicoanalyses zoals de 'Monte Carlo-methode'. In dergelijke methodes, waar overigens ook verschillende nadelen aan kleven (waarover in hoofdstuk 4 en 5 meer) worden risico's geïdentificeerd en waar mogelijk gekwantificeerd door een inschatting te maken van het cumulatief effect van afzonderlijke risico's.

Het moeilijk in kunnen schatten van risico's lijkt ertoe te leiden dat gemeenten vooral terugkijken naar hoe grondexploitaties in het recente verleden hebben gepresteerd. Bij gemeenten heerst net als bij vastgoedwaarderingen een praktijk van *lagging* en *smoothing* bij het begroten van de saldi op grondexploitaties. Werkelijke marktontwikkelingen werken daardoor traag en in afgevlakte vorm door. Het gevolg hiervan is dat risico's systematisch worden onderschat (Buitelaar 2013).

Behalve het moeilijk in kunnen schatten van risico's lijkt een deel van de risicoonderschatting voorafgaand aan de crisis, te wijten aan een algeheel wensdenken en planoptimisme aan zowel de publieke als de private zijde van gebiedsontwikkelingen (Janssen-Jansen 2010; Hoofdstuk 4 en 5). Ook in alle drie de cases lijkt sprake te zijn geweest van planoptimisme. De aannames zijn optimistisch en zonder al te veel onderzoeksmatige onderbouwing opgesteld. Bij de bepaling van het programma lijkt vooral gevaren te zijn op ervaring en ambitieuze stedenbouwkundige inrichtingsprincipes. Daarnaast zien we dat vooral gemeenten voor de crisis veel financieel risico hebben genomen (bijvoorbeeld Deloitte 2012). De cases laten zien dat sommige gemeenten ten tijde, of al voor het masterplan, zijn begonnen met het verwerven van gronden in het plangebied. De kosten hiervoor zouden worden terugverdiend door de uitgifte van

bouwrijpe kavels aan ontwikkelaars. In alle drie de cases is *de facto* in een vroeg stadium een bouwrecht toebedeeld aan een ontwikkelaar (of ontwikkelaars) die betrokken waren bij het opstellen en uitwerken van het masterplan. Het ontwikkelrisico lag echter eenzijdig bij de gemeente. De ontwikkelaars nemen de bouwrijpe grond van de gemeente pas over op het moment dat zij zicht hebben op de verkoop of verhuur (en liefst beide) van hun commercieel vastgoed.

Zonder afnemer bouwen vormt – helemaal in de huidige tijd – een groot risico. Gemeenten blijven met de verworven grond, en de daarbij horende renteverliezen, zitten wanneer die afnemer niet wordt gevonden. In twee van de drie cases is de samenwerking tussen de gemeente en de aanvankelijk beoogde ontwikkelaars beëindigd of grondig herzien. De gemeente moet op zoek naar een nieuwe ontwikkelende partij om de grond aan te verkopen.

Het moeilijk in kunnen schatten van risico's, de neiging tot wensdenken en de neiging tot terugkijken hebben allemaal geleid tot risico-onderschatting, naar nu blijkt. Dit heeft geleid tot een ruime (over)programmering van onder andere commercieel vastgoed. De crisis heeft evenwel het bewustzijn ten aanzien van risico's en risicomanagement vergroot. Zowel disciplinair (Gehner 2011) als in de praktijk (Hoofdstuk 5) lijkt het vakgebied aan terrein te winnen.

### Projectfinanciering

Eerder bespraken we al dat huurders en beleggers krediet nodig hebben om hun rol in de commerciële vastgoedmarkt te kunnen spelen. Maar hetzelfde geldt uiteraard voor ontwikkelende partijen. Waar beleggers gemiddeld een *loan-to-value* (LTV) hebben van 40 procent (Teuben 2011a), was 70 tot 80 procent voor ontwikkelaars voor de crisis niet ongebruikelijk (Brochner 2008). Ook deze vorm van krediet is voorafgaand aan de crisis in ruime mate aanwezig geweest, zeker voor commercieel vastgoed. Misschien wel in te ruime mate, gelet op de problemen waar bijvoorbeeld SNS Reaal nu mee kampt. Kortom, ook de projectfinanciering heeft de productie van kantoren en winkels in de hand gewerkt.

Uit het voorgaande blijkt een sterke verwevenheid van met name de kapitaalmarkt, de beleggingsmarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt, alsmede van de verschillende actoren die in die markten actief zijn. Ook is duidelijk geworden dat in de pre-crisistijd veel formele en informele instituties nieuwbouw hebben aangewakkerd en onttrekking niet hebben gestimuleerd, of zelfs hebben afgeremd. De grote hoeveelheid netto toevoegingen aan de voorraad, in combinatie met een achterblijvende ruimtevrage, hebben voor de huidige leegstand gezorgd.

## Naar een beleidsagenda

### Van groei en uitbreiding naar transformatie en onttrekking

Het is waarschijnlijk dat de leegstand van commercieel vastgoed de komende jaren toeneemt. Demografische en maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een dalende potentiële beroepsbevolking en nieuwe vormen van winkelen en werken, zijn daar primair voor verantwoordelijk. Om al te veel leegstand en verloedering te voorkomen zal de aandacht moeten verschuiven naar transformatie en onttrekking. Beleggers zouden meer kunnen kijken naar hoe ze hun bestaande vastgoed van functie kan laten veranderen. Een accurate waardering van het vastgoed is daarbij essentieel. Vooral kantoren zouden bij een goede waardering vaker omgezet kunnen worden in andere functies zoals woningen en hotels. Ontwikkelaars kunnen beleggers helpen bij die transformatie. Er zijn al de nodige initiatieven op dit punt, zoals het Amsterdamse Amstel III (Buitelaar et al. 2012).

### Van 'tightly' naar 'loosely coupled systems'

Gebiedsontwikkelingen en commerciële vastgoedmarkten zijn nauw met elkaar verbonden. Als de een in de problemen komt dan heeft dat onvermijdelijk repercussies voor de ander. Ook zorgt die verwevenheid voor een grote afstand tussen eindgebruik en ontwikkeling: het aanbod reageert traag op de vraag. Die nauwe verwevenheid hebben we eerder aangeduid met de term 'tightly coupled system'. Aan de andere kant zou het wel goed zijn als de ruimtevraag enerzijds en het beleggen, de bouw en de ontwikkeling anderzijds meer 'tightly coupled' zouden zijn.

Organische vormen van (her)ontwikkeling zijn over het algemeen minder kwetsbaar en beter in staat om te gaan met onzekerheid en risico's. Dit is ook betoogd in *Vormgeven aan de Spontane Stad* (Buitelaar et al. 2012). Door het beperken van de financiële en organisatorische integraliteit van gebiedsontwikkeling – dit hangt sterk samen met de ambitie van binnenplanse verevening – wordt de *span of control* beperkt, waardoor het systeem van gebiedsontwikkeling beter in staat is om te gaan met externe veranderingen, met name in de vraag naar vastgoed. Overigens zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de stedenbouwkundige samenhang binnen een gebied. Deze vorm van ontwikkelen is eveneens passend bij de verschuiving van relatief eenvoudige uitbreidingen naar de complexere transformatieopgave.

Organische (her)ontwikkeling gaat ook gepaard met een andere rolverdeling. Het betekent in veel gevallen eerder in het proces een grotere rol voor de eindgebruiker. Beleggers en ontwikkelaars zouden daar rekening mee moeten houden. Voor gemeenten past een meer faciliterende en minder risicodragende rol. Enerzijds om de eerdergenoemde dubbele-pettenproblematiek te verminderen (Segeren 2007), anderzijds om de risico's die gemeenten lopen te beperken. Hierdoor wordt de gemeentelijke afhankelijkheid van inkomsten uit grondexploitaties verminderd. Die faciliterende rol betekent niet niks doen. Het betekent onder andere planologische kaders stellen. Zo kunnen gemeenten ervoor zorgen dat er niet te veel planologische ruimte wordt gecreëerd voor winkels en kantoren.

Naast het lossen maken van de koppelingen binnen gebiedsontwikkeling (binnenplanse verevening) en tussen gebiedsontwikkeling en de gemeentefinanciën, zou het lossen maken van de band met de kapitaalmarkt ook bij kunnen dragen aan een meer adaptief systeem. Dit kan door de het aandeel vreemd vermogen van de investering beperkt te houden.

### **Van kostendrager naar regionale behoefte**

Het is van belang dat gemeenten (en provincies) ervoor zorgen dat commercieel vastgoed niet alleen wordt gezien als kostendrager, oftewel vanuit het financiële belang dat het heeft voor individuele gebiedsontwikkelingen. Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich, hetgeen discussies over het ‘vlottrekken’ ervan en ‘nieuwe verdienmodellen’ soms wel lijken te suggereren. De keuze voor de bouw van nieuw commercieel vastgoed moet vooral worden bekeken vanuit nut en noodzaak. Dit betekent kijken naar de lokale en regionale behoefte, mede in relatie met het aanbod van bestaand vastgoed. Bij kantoren, anders dan bij winkels, is dat nog nauwelijks gebeurd.

### **Naar conservatievere toekomstverwachtingen en omgaan met onzekerheid**

Wat het systeem van gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkten ook robuuster maakt, zijn conservatieve toekomstverwachtingen. Voorafgaand aan de crisis hebben (over) optimisme en wensdenken de boventoon gevoerd. Zolang het goed gaat is dat niet erg. Maar het probleem is juist dat het niet altijd goed gaat. Bij toekomstverwachtingen moet rekening worden gehouden met onzekerheid en de mogelijkheid dat zaken niet lopen als gehoopt. Scenariomethodes verdienen in dat verband de voorkeur boven prognoses, omdat deze meer rekening houden met onzekerheden en bandbreedtes. Vervolgens verdient het aanbeveling risico's systematisch in beeld te brengen en te houden.

Dit geldt niet alleen voor gemeentelijke en regionale behoefte-ramingen maar ook voor locatie- en gebiedsontwikkelingen. Zo zouden gemeenten in hun grondexploitaties meer rekening moeten houden met onvoorziene kosten en risico-opslagen. Ook verdient het voor gemeenten aanbeveling om voldoende reserves aan te houden, zodat verliezen uit grondexploitaties – als ze al kiezen voor actieve exploitatie – kunnen worden opgevangen en verminderde grondinkomsten niet (meteen) hoeven te leiden tot bezuinigingen en daardoor een verminderde publieke dienstverlening. Hierbij geldt wel dat de Wet Houdbare Overheidsfinanciën dit kan gaan belemmeren<sup>6</sup>, omdat aanwenden van reserves in de systematiek van die wet wordt gezien als een uitgave en dus het tekort van een gemeente vergroot (Allers & Van Nijendaal 2012).

## **Naar een faciliterende Rijksoverheid**

Vastgoedontwikkeling is primair een lokale, hooguit regionale, aangelegenheid. Bij het aanbod van commercieel vastgoed zijn in de eerste plaats beleggers, ontwikkelaars en gemeenten aan zet. Zij hebben de meeste kennis over de (lokale) vraag naar commercieel vastgoed en de mogelijkheden voor transformatie en onttrekking van vastgoed

aan de voorraad. Provincies zouden nog een rol kunnen spelen in het afstemmen van nieuwbouw- en sloopplannen en het voeren van restrictiever toelatingsplanologisch beleid, met name ten aanzien van kantoren. Wij zien voor de Rijksoverheid primair een faciliterende rol, in lijn met het politieke discours van dit moment. Die rol kan verschillende vormen krijgen.

De Rijksoverheid kan het omgevingsrecht flexibiliseren en er zo voor zorgen dat meer organische vormen van ontwikkelen beter gefaciliteerd kunnen worden. Hiermee wordt bedoeld dat het recht minder uitgaat van projectmatige en vooraf kenbare ruimtelijke ontwikkelingen, met een beginpunt, eindpunt en eindbeeld. Daarvoor in de plaats zou het omgevingsrecht ruimtelijke ontwikkelingen meer moeten behandelen als een proces, waarbij op voorhand nog niet duidelijk is welke initiatieven er komen, wie ze neemt en wanneer. Hiervoor heeft het PBL (Sorel et al 2011; Buitelaar et al. 2012), maar bijvoorbeeld ook de RLI (2011), reeds een aantal voorstellen gedaan. Zo zijn voorstellen gedaan om het bestemmingsplan flexibeler te maken – bijvoorbeeld door het versoepelen van het uitvoerbaarheids criterium – zodat beter rekening kan worden gehouden met veranderingen in behoeften. Hier is in de praktijk reeds een voorzichtig begin mee gemaakt. Zo is de Crisis- en herstelwet gewijzigd om een zestal experimenten met flexibele bestemmingsplannen mogelijk te maken. Platform 31 begeleidt deze experimenten. In de onderzoeksagenda komen we terug op het flexibiliseren van het omgevingsrecht.

Ook heeft de Rijksoverheid mogelijkheden om fiscale regels aan te passen. Op dit moment worden verschillende vastgoedsegmenten fiscaal verschillend behandeld. Fiscaal gezien is het aantrekkelijker om een kantoor te herstructureren met behoud van de (commerciële) functie dan te transformeren tot woningen. Er zou gekeken kunnen worden of een gelijkere behandeling mogelijk is, waardoor onttrekkingen aan de voorraad niet worden belemmerd. Uiteraard moeten dergelijke fiscale maatregelen breder worden gezien, met name vanuit begrotingsdiscussies (Kamerbrief 2011044487 van 28 april 2011).

Tot slot zou het Rijk strengere regels kunnen opstellen voor het risicomanagement in gemeentelijke grondexploitaties. Nu is het risicobewustzijn bij gemeenten groot, maar dat zou na de crisis wel eens snel kunnen verdwijnen. Het Rijk kan regels opnemen in het Besluit Verantwoording en Verslaglegging (in aanvulling op artikel 16 BBV). Hierbij kan worden gedacht aan percentages onvoorziene kosten en aan risico-opslagen. Ook de beperkingen die de in voorbereiding zijnde Wet Houdbare Overheidsfinanciën stelt (zie eerder in deze paragraaf) aan het aanhouden en inzetten van reserves zou in dit licht herbezien kunnen worden.

## Naar een onderzoeksagenda

Dit onderzoek is bedoeld als een *verkenning* van het systeem van gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkten. Het vormt voor een deel het startpunt van een meerjarig onderzoeksprogramma (van PBL en ASRE). In de verdiepingshoofdstukken die hierna



volgen hebben we een aantal kennislacunes geïdentificeerd die we in vervolgonderzoek weg willen nemen. In deze paragraaf zijn die lacunes samengebracht in een onderzoeksagenda, waarbij sommige onderdelen reeds concreet zijn belegd en andere niet. Daarbij richten we ons vooral op commerciële vastgoedmarkten. Maar ook op het terrein van de woningmarkt (onder andere de verhuurdersheffing en de hypotheekrenteaftrek) liggen kennisvragen die door de ASRE en het PBL zijn of worden opgepakt. Hieronder maken we onderscheid tussen basaal empirisch onderzoek en handelingsgericht onderzoek, in de wetenschap dat die scheiding arbitrair en diffuus is. Wat we ermee willen benadrukken is dat een deel van de kennislacunes het gevolg is van een relatief bescheiden onderzoeks aandacht voor commerciële vastgoedmarkten in het verleden. Het ontbreekt op sommige punten aan basale kennis over hoe een en ander werkt. Op andere punten is het echter mogelijk om reeds verder te gaan en te denken over handelings- en oplossingsrichtingen.

### Basaal empirisch onderzoek

- Om meer grip te krijgen op de nieuwbouw en transformatie van winkel- en kantoorpanden is een diepgravender institutionele analyse van leegstand nodig. Hierbij is het vooral van belang om te kijken naar de verhouding tussen nieuwbouw en bestaande bouw en om te kijken naar het type beleggers en ontwikkelaars. Het transactiebestand van Bak, mogelijk in combinatie met het Kadaster, biedt aanknopingspunten voor een dergelijk onderzoek naar de kantorenmarkt.
- We hebben gewezen op het belang van regulering, met name vanuit ruimtelijke ordening, of het uitblijven daarvan. Het economische effect van ruimtelijke ordening is reeds becijferd voor de kantorenmarkt, zowel nationaal als internationaal (Cheshire & Hilber 2008; Van der Gijp & van der Post 2009). Maar diezelfde aanpak kan worden gevolgd om verschillende vastgoedsegmenten te vergelijken en te kijken of er sprake is van selectieve restrictiviteit. Is het inderdaad zo dat de winkelmarkt strenger wordt gereguleerd dan de kantorenmarkt? En als dat zo is, hoe komt dat? Het PBL en de ASRE zijn reeds begonnen met een dergelijke analyse.
- Dit onderzoek heeft slechts oppervlakkig aandacht besteed aan de effecten van fiscale regels op de commerciële vastgoedmarkt en de ontwikkeling van de voorraad daarbinnen. In een vervolgonderzoek kunnen we ons richten op het kwantificeren van dat effect. Hierdoor ontstaat ook meer inzicht in het effect van eventuele veranderingen in die fiscale regels.
- De inkomsten van gemeenten bleken in dit onderzoek ‘tightly coupled’ te zijn aan ruimtelijke ontwikkelingen, waaronder de ontwikkeling van commercieel vastgoed. Diepgravender onderzoek naar de wederkerige relatie tussen gemeentefinanciën en ruimtelijke ontwikkelingen kan helpen om een beter zicht te krijgen op de prikkels die gemeenten hebben bij het vormgeven aan ruimtelijke ontwikkelingen. In het kader van het onderzoek *Plannen voor de Stad* (CPB & PBL 2013) is hier een voorzichtig begin mee gemaakt dat verder uitgebouwd zal worden.

## Handelingsgericht onderzoek

- In dit onderzoek maar ook in *Vormgeven aan de Spontane Stad* (Buitelaar et al. 2012) wordt gepleit voor *loosely coupled systems*. Maar hoe worden die gerealiseerd? En misschien nog belangrijker, hoe voorziet de overheid dan in publieke voorzieningen die tot voor kort via de grondexploitatie werden bekostigd (Buitelaar, Kooiman & Robbe 2012)? Het PBL is gestart met een onderzoek waarin wordt gekeken hoe publieke voorzieningen kunnen worden bekostigd wanneer er een losser verband is met de vastgoedontwikkeling.
- Demografische en economische ontwikkelingen en onzekerheden daarin vragen om adaptief plannen (PBL 2011). Maar welke strategieën en mogelijkheden zijn er voor gemeenten, ontwikkelaars en beleggers om op contextuele veranderingen te reageren? Welk type adaptatiestrategieën zijn er mogelijk en wat zijn daarbij ruimtelijke en institutionele kansen en belemmeringen? En hoe verschillen deze per type regio en per type beleidsterrein (wonen, commercieel vastgoed en bedrijventerreinen)? Het PBL zal een onderzoek starten op dit punt.
- De onzekerheid van demografische en economische ontwikkelingen vraagt, zoals eerder gezegd, ook om flexibilisering van het omgevingsrecht. In de praktijk blijkt niet zozeer de complexiteit van het omgevingsrecht als wel de restrictiviteit in de weg te zitten (Sorel et al. 2011; Buitelaar et al. 2012). De ASRE, in samenwerking met het Instituut voor Bouwrecht (IBR), is een onderzoek gestart om de aard van de problematiek verder uit te zoeken en te komen met voorstellen voor flexibilisering.

## Noten

- 1 De woningmarkt blijft in dit onderzoek goeddeels buiten beschouwing, om redenen die zijn aangegeven in hoofdstuk 1 van de Verdieping. Dat wil niet zeggen dat een groot deel van de beleidssuggesties geen betrekking heeft op woningbouwontwikkeling; veel daarvan hebben betrekking op ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin.
- 2 Van *market clearing* – het proces waarin vraag en aanbod in evenwicht raken – is op de vastgoedmarkt geen sprake. Immers, voor de crisis was er op de kantorenmarkt al lange tijd sprake van overaanbod. En als *market clearing* al aan de orde zou zijn, dan nog is dat de resultante van intentionele beslissingen en institutionele veranderingen, en niet van een *invisible hand* zoals veel neoklassiek economen veronderstellen.
- 3 Het begrip ‘instituten’ moet dus niet worden verward met ‘instituten’ en ‘organisaties’.
- 4 De basis vormt het vierkwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton (1996). Het vierde kwadrant in het model van DiPasquale & Wheaton wordt gevormd door de aanpassing van de voorraad door nieuwbouw en sloop, dit is echter niet zozeer een *markt* maar het resultaat van de bouw- en ontwikkelmarkt.
- 5 Overigens is nu ook een tegengestelde beweging waar te nemen. De strengere eisen aan beleggers maken dat sommige beleggers ‘naar voren schuiven’ in de keten en kiezen voor een actieve sturing op de ontwikkeling van vastgoed voor hun portefeuille. Aan de andere kant van het spectrum staan juist beleggers die zich terugtrekken uit het direct beleggen in vastgoed en zo weinig mogelijk inhoudelijke bemoeienis willen hebben met de exploitatie en het beheer.
- 6 Hiervoor ligt een wetsontwerp.

VERDIEPING

VERDIEBING

# Inleiding en conceptueel kader

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

Steeds meer kantoren en winkels staan leeg, huizenprijzen dalen en er zijn minder investeringen in winkelvastgoed. Als gevolg daarvan liggen gebiedsontwikkelingen stil, worden ze gefaseerd, uitgesteld of volledig geschrapt. Een grote rol hierbij speelt de vastgoedmarkt. De vraag-aanbodverhouding op de vastgoedmarkt is van invloed op vastgoed- en grondopbrengsten binnen gebiedsontwikkeling. Daarmee bepaalt ze de mogelijkheden voor binnenplanse verevening (kruissubsidiëring) tussen functies die geld opbrengen en functies die minder of geen winst opleveren, zoals groenvoorzieningen, infrastructuur, maatschappelijk vastgoed en sociale woningbouw. Andersom leveren gebiedsontwikkelingen een bijdrage aan het aanbod op verschillende vastgoedmarkten.

Ondanks het voorraadkarakter van vastgoedmarkten kan de structurele leegstand van kantoren vermoedelijk ten dele worden begrepen door de manier waarop in Nederland gebiedsontwikkeling wordt aangepakt. Er zijn bij de vastgoedmarkt en gebiedsontwikkeling veel afhankelijkheden. Systematisch inzicht daarin ontbreekt echter.

In voorliggend onderzoek willen we de thematiek van gebiedsontwikkeling fundamenteeler bezien dan wordt gedaan in discussies over het 'vlottrekken' van gebiedsontwikkeling via 'nieuwe verdienmodellen' (zie bijvoorbeeld Van Rooy 2011; Stauttner et al. 2011). Alvorens überhaupt sprake kan zijn van 'vlottrekken', is het van belang te onderzoeken of de manier waarop gebiedsontwikkeling voor de crisis werd bedreven, en de resultaten die daarmee werden geboekt, wel altijd gewenst zijn.

Ook problemen op de vastgoedmarkten, met name de kantorenmarkt, vragen om aanvullend onderzoek naar de drijvende krachten binnen die markten (Ossokina

2012: 6). We willen kijken naar het achterliggende systeem (of de achterliggende systemen) van gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkten. Er is gesuggereerd dat de problemen waar ze nu mee kampen niet of niet enkel het gevolg zijn van de financiële en economische crisis, maar dat die crisis vooral een fundamenteeler systeemprobleem blootlegt (Buitelaar & Hajer 2011).

Uiteraard kent de economie golfbewegingen en zijn de huidige problemen op grond- en vastgoedmarkten voor een deel onderdeel van die golfbeweging. Echter, gelet op de reeds dalende potentiële beroepsbevolking (PBL 2011), en gelet op nieuwe vormen van werken en winkelen (Weltevreden 2007; Ossokina 2012), is het aannemelijk dat de vraag naar winkels en met name kantoren afneemt. Ook lijken er de nodige institutionele factoren (systeemfactoren) te zijn die ervoor zorgen dat de pieken en dalen op de vastgoedmarkten groter zijn dan die van de algemene economie (Jongejan 1992) en dan veel andere markten (Evenhuis et al. 2011: 23; Wheaton 1999), en dat het aanbod van vastgoed niet goed reageert op de ruimtevraag van bedrijven.

### Doel- en vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is om meer grip te krijgen op hoe, binnen gebiedsontwikkelingen, het aanbod van commercieel vastgoed vorm krijgt. Bij gebiedsontwikkeling kan zowel nieuwbouw van vastgoed plaatsvinden als onttrekkingen aan de voorraad, door sloop en transformatie.

In deze verkenning richten we ons primair op twee typen commerciële vastgoedmarkten, dat wil zeggen de kantorenmarkt en de winkelmarkt. Deze segmenten zijn bij veel gebiedsontwikkelingen kostendragers, en dus van groot belang voor de bekostiging van gebiedsontwikkelingen. Bovendien is er behoefte aan meer kennis van deze segmenten omdat juist daar een eventuele derde crisis (na de financiële en de eurocrisis) dreigt (DNB 2012).

Bedrijfsruimten, ook commercieel vastgoed, blijven buiten beschouwing omdat die binnen gebiedsontwikkeling een bescheidener rol spelen, en omdat daar in de afgelopen jaren al het nodige empirisch onderzoek naar is gedaan (zie bijvoorbeeld PBL 2009).

Een andere belangrijke kostendrager bij gebiedsontwikkeling, koopwoningen, laten we hier ook grotendeels buiten beschouwing.<sup>1</sup> Hier zijn meerdere redenen voor. Ten eerste is de kennisbehoefte ten aanzien van de koopwoningmarkt minder groot.<sup>2</sup> De werking van de (koop)woningmarkt en de invloed van instituties is veelvuldig onderzocht (Conijn 2005; Renes, Thissen & Segeren 2006; VROM-raad 2007; Besseling & Romijn 2008; Don 2008; SER 2010; Eskinasi 2011; Schilder 2012). Dit kan ook worden gezegd, zij het in veel mindere mate, over de grondmarkt voor woningbouw (Segeren 2007; Buitelaar 2010).

Daarentegen is het functioneren van commerciële vastgoedmarkten, mede in relatie tot gebiedsontwikkeling, in Nederland veel minder uitgebreid onderzocht.

Ten tweede lijken de problemen op de vastgoedmarkten urgenter, zeker op de kantorenmarkt. Immers, de vraag naar kantooruimte daalt de komende jaren vermoedelijk sneller dan de vraag naar woningen – als die vraag al daalt – doordat zoals

gezegd de potentiële beroepsbevolking al in 2011 is gaan dalen, terwijl het inwonertal en het aantal huishoudens naar verwachting pas in 2040 respectievelijk 2046 gaan dalen (CBS nationale bevolkingsprognose 2010-2060). Ook zijn er dus een aantal maatschappelijke trends zoals het nieuwe werken en het nieuwe winkelen die de vraag naar ruimte naar alle waarschijnlijkheid doen verminderen.

Bij het analyseren van de relatie tussen gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten is het vooral relevant om te kijken naar hoe formele en informele instituties hierop van invloed zijn. Bij formele instituties kan het gaan om ruimtelijke-orderingsregels, fiscaliteiten en regels ten aanzien van kredietverstrekking. Bij informele regels kan het gaan om gewoonten en conventies zoals rendementseisen, risico-inschattingen, vastgoedwaarderingmethoden, financiering / *leverage*<sup>3</sup> van vastgoed, residuele grondwaardebepalingen, de historisch gegroeide praktijk van actief grondbeleid, de praktijk van planning en programmering en de conventie om gebiedsontwikkelingen te gebruiken voor de bekostiging van publieke goederen (via binnenplanse verevening).

Het effect van instituties kan aanzienlijk zijn. Zo beargumenteren sommigen dat ruimtelijkeorderingsregels een groot effect hebben op de *hoogte* van huizenprijzen (Besseling et al. 2008; Glaeser, Gyourko & Saks 2005), alsmede op de *volatiliteit* (Hilber & Vermeulen 2010). Maar ook uit vastgoedonderzoek blijkt dat institutionele factoren effect hebben. Deze bieden bijvoorbeeld een significante verklaring voor verschillen in rendementen van investeringen tussen landen (Eichholtz & Jaffe 1995).

Voor de Rijksoverheid is het van belang om de werking van het systeem / de systemen<sup>4</sup> goed te begrijpen. Immers, het Rijk heeft ondanks het politieke besluit om grotendeels af te zien van een resultaatverantwoordelijkheid ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling (zie de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, SVIR), nog altijd een systeemverantwoordelijkheid. Sterker nog, het Rijk maakt onderdeel uit van het systeem. Landelijke regels kunnen lokaal immers een ongewenste uitwerking hebben, hetgeen uiteindelijk ook landelijk negatieve effecten kan hebben. Zo dragen leegstaande kantoren niet bij aan een interessant vestigingsklimaat, hetgeen bijvoorbeeld van groot belang is voor het aantrekken van internationale bedrijven en voor de concurrentiekracht (Raspe et al. 2012). Inzicht in de interdependenties tussen gebiedsontwikkeling en vastgoedmarkten, en de daaraan gerelateerde instituties, biedt zicht op welke mogelijkheden het Rijk heeft om het systeem beter te laten functioneren.<sup>5</sup> Overigens geldt dat het Rijk op lang niet alle institutionele factoren invloed heeft.

Het bovenstaande resulteert in de volgende vraagstelling voor het onderzoek:  
*Welke institutionele factoren beïnvloeden het toevoegen van nieuw commercieel vastgoed en de onttrekking van bestaand commercieel vastgoed (door sloop of transformatie) aan de voorraad, en hoe hangen die met elkaar samen?*

We hebben niet de pretentie het finale antwoord te geven op deze vraag. Er zullen kennisvragen blijven liggen. Een deel van het resultaat van dit onderzoek zal daarom een kennisagenda voor de komende jaren zijn, waar zowel het PBL als de ASRE op voort zullen bouwen.

## 1.2 Aanpak

Deze studie is een probleemverkenning, een agenderend onderzoek waarin we proberen de werking van het systeem / de systemen, inclusief feedbackmechanismen, in beeld te brengen. Een eerste stap in systeemdenken is het goed in beeld brengen van de afhankelijkheden of interdependenties. Het vervolg zou vorm kunnen krijgen via systeemdynamische modellering (zie bijvoorbeeld Forrester 1969), waarmee de relaties scherper in beeld kunnen worden gebracht en waarmee ook het effect van eventuele institutionele veranderingen (kwantitatief) inzichtelijk kan worden gemaakt. Een voorbeeld van zo'n model is het model voor de effecten van de staatssteunregels voor corporaties op de middeninkomens, de doorstroming van huur naar koop en de mutaties binnen de huurmarkt, waar het PBL recent over heeft gepubliceerd (Eskinasi et al. 2012).

Dit onderzoek bestaat uit een literatuurverkenning, enkele kwantitatieve data-analyses, aangevuld met onderzoek naar praktijkcases om een beter beeld te krijgen van hoe veranderingen in vastgoedmarkten van invloed zijn op gebiedsontwikkelingen. Daarnaast is een expertmeeting georganiseerd om de bevindingen te verifiëren.

### Literatuurverkenning

De literatuurverkenning richt zich op het boven tafel krijgen van institutionele factoren die de werking van de vastgoedmarkt, van gebiedsontwikkeling en de relatie daartussen beïnvloeden. Het gaat hier in het bijzonder om hoe investeringsbeslissingen van beleggers en ontwikkelaars tot stand komen, hoe zij nieuw vastgoed waarderen en hoe dat vervolgens doorwerkt in grond- en gebiedsontwikkeling. Andersom kijken we hoe de praktijk van grond- en gebiedsontwikkeling doorwerkt in vastgoedmarkten. Waar nodig en relevant wordt een onderscheid gemaakt tussen de kantorenmarkt en de winkelmarkt.

### Dataverkenning en -analyse

Door middel van een verkenning van de beschikbare data proberen we een algemeen beeld te krijgen van de stand en van de ontwikkelingen in genoemde vastgoedsegmenten. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de woningmarkt zijn er voor de winkel- en de kantorenmarkt minder data beschikbaar of zijn ze lastiger toegankelijk. We maken gebruik van verschillende databestanden, waaronder die van Locatus, Bak en ROZ/IPD en DTZ, om een beter beeld te krijgen van de ontwikkelingen en regionale verschillen in ruimtevraag en -aanbod ten aanzien van winkels en kantoren.

## Casusonderzoek

Bij het casusonderzoek hebben we een aantal gebiedsontwikkelingen bekeken die met het uitbreken van de crisis eind 2008 zijn vertraagd, uitgesteld of geschrapt. Waar we vooral naar op zoek zijn gegaan, zijn de uitgangspunten van zowel het programma als de grondexploitatie (indien mogelijk ook de vastgoedexploitatie). Waar is het programma op gebaseerd, hoe wordt omgegaan met onzekerheid van de marktvraag en hoe worden risico's en onvoorziene omstandigheden meegenomen in de grondexploitatie? Vervolgens is gekeken in hoeverre, hoe en waarom deze uitgangspunten in de loop van de tijd, met name na het uitbreken van de crisis, zijn veranderd.

We hebben ons hier gericht op projecten waar het Rijk bij is betrokken, niet alleen vanuit zijn systeemverantwoordelijkheid, maar ook vanuit een zeer directe betrokkenheid als cofinancier. De reden voor deze keuze is het directe belang dat het Rijk heeft in die projecten én de (extra) mogelijkheden die dit biedt ten aanzien van datatoegang. De gekozen projecten zijn de Spoorzone in Delft, Rijnboog in Arnhem en Inverdan in Zaanstad. Er is gesproken met betrokkenen en er is studie gemaakt van relevante projectdocumenten. We hebben in het bijzonder gekeken naar de ontwikkelingen in het programma en de grond- en vastgoedexploitaties.

## Expertmeeting

De resultaten van de literatuur-, data-, en kwalitatief-empirische verkenning zijn voorgelegd en getoetst in een expertmeeting met personen en organisaties uit het netwerk van de ASRE (zie bijlage 2). Dit netwerk bestaat uit veel verschillende betrokkenen bij vastgoedmarkten en gebiedsontwikkelingen. De vraag was of zij zich herkenden in de analyse en welke systeemsuggesties zij op basis daarvan zouden doen. De inzichten uit de expertmeeting zijn op verschillende plekken in het rapport verwerkt. Over het algemeen vormden ze een bevestiging van wat reeds naar voren was gekomen in de literatuurstudie en het casusonderzoek.

## 1.3 Conceptueel kader en wetenschappelijke inbedding

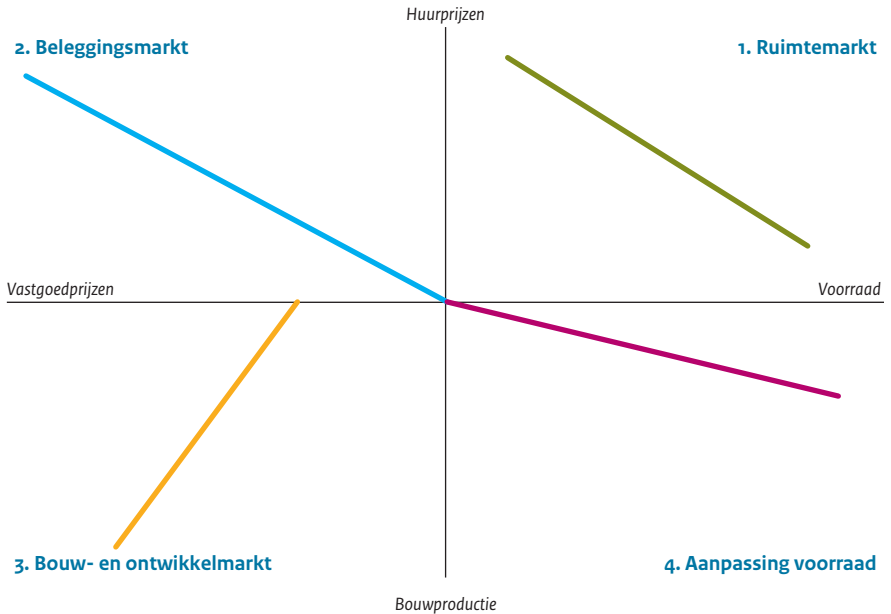
Conceptueel sluit dit onderzoek aan bij *mainstream* stedelijk-economisch onderzoek (*urban economics*) en de vastgoedeconomie, van onder andere DiPasquale & Wheaton (1996), maar ook bij institutioneel en systeemdynamisch vastgoedonderzoek.

### Vierkwadrantenmodel

We nemen het vierkwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton (1996) als uitgangspunt (zie figuur 1.1). Internationaal is dit een toonaangevend model. Ook de Nederlandse vastgoedkunde is sterk beïnvloed door het denken van dit duo (zie bijvoorbeeld Van Gool et al. 2007; Vlek et al. 2011; Eskinasi 2011). Het interessante ervan is dat het (huur)prijzen, de vraag en het aanbod aan elkaar relateert. Daarmee koppelt het ook verschillende markten binnen de vastgoedmarkt: de ruimtemarkt, de beleggingsmarkt



Figuur 1.1

**Vierkwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton**

Bron: DiPasquale & Wheaton (1996)

en de bouw- en ontwikkelmarkt. Dé vastgoedmarkt bestaat niet, maar bestaat uit deelmarkten en segmenten.

De beschrijving van het model start meestal rechtsboven (kwadrant 1), bij de ruimtemarkt. In de ruimtemarkt komen de vraag en het aanbod van vastgoed samen. Het kwadrant geeft weer dat de vraag naar ruimte daalt bij een toenemende huurprijs. Economische ontwikkelingen spelen hierbij een belangrijke rol. Als voorbeeld hiervan geldt dat er ten tijde van de 'ICT-bubble' veel bedrijfsstart-ups zijn geweest die hebben geleid tot een vergrote ruimtevraag (Van Gool et al. 2007).

De huurprijs is ook van belang voor de prijs van vastgoed (kwadrant 2). Er is een positief verband tussen beide: naarmate de huurprijs toeneemt neemt de prijs van vastgoed toe. De richtingscoëfficiënt wordt ook wel het aanvangsrendement genoemd. We komen hier in hoofdstuk 3 op terug. Aanvangsrendementen en dus de richtingscoëfficiënten zijn niet constant, maar variëren over het algemeen met de rente op de kapitaalmarkt. Lagere rentes leiden vaak tot lagere aanvangsrendementen. Ook door het type vastgoed variëren aanvangsrendementen. Over het algemeen liggen deze bij winkels relatief hoog (IPD/ROZ).

Kwadrant 3 toont het positieve verband tussen de prijs van vastgoed en de bouwproductie. Deze lijn start niet in de oorsprong van het assenstelsel omdat ontwikkelaars

pas gaan bouwen als de bouwkosten worden overstegen door de prijs van vastgoed. Dit kwadrant is waar het proces van gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Hier spelen ook lokale overheden een belangrijke rol, door middel van hun grond- en ruimtelijke-orderingsbeleid.

Tot slot hebben de productie, alsmede sloop en transformatie (oftewel onttrekking), effect op de gehele voorraad – kwadrant 4. Dit is niet echt een markt te noemen, eerder de resultante van de vastgoedontwikkeling in kwadrant 3. Het vormt daarmee de aanbodkant van de ruimtemarkt (kwadrant 1).

Het model heeft dus een cyclisch karakter en suggereert correctiemechanismen tussen gevraagde en aangeboden hoeveelheden en prijzen. Zoals met elk model, geldt ook voor het vierkwadrantenmodel dat het een simplificatie van de werkelijkheid is. Ook is er kritiek mogelijk op de veronderstelling dat er sprake is van – al dan niet lange termijn – evenwichten als gevolg van *market clearing* (onder andere geuit in de expertmeeting). Van *market clearing* – het proces waarin vraag en aanbod in evenwicht geraken – is op de vastgoedmarkt geen sprake. Immers, op de kantorenmarkt is al lange tijd een overaanbod. En als *market clearing* al aan de orde zou zijn, dan nog is dat de resultante van intentionele beslissingen en institutionele veranderingen, en niet van een *invisible hand* zoals veel neoklassieke economen (impliciet) veronderstellen. Daarom vormt het vierkwadrantenmodel in dit onderzoek slechts het vertrekpunt, het moet worden uitgebreid en aangepast door rekening te houden met specifieke Nederlandse instituties.

## Systeemdynamica

Dit onderzoek kan, gelet op de gekozen insteek, geschaard worden onder het wetenschapsgebied van de systeemdynamica (Forester 1969; Eskinasi 2011). Immers, het kijkt naar de samenhang binnen en tussen systemen. Bij de systeemdynamica wordt sterk rekening gehouden met terugkoppelingsmechanismen. De implicatie hiervan is dat er moeilijk onderscheid is te maken tussen onafhankelijke en afhankelijke variabelen. Veel variabelen zijn zowel onafhankelijk als afhankelijk.

Het vierkwadrantenmodel van DiPasquale & Wheaton (1996) is een impliciet systeem-dynamisch model: het legt de relatie tussen vele variabelen en houdt, gelet op het cyclische karakter, rekening met feedbackmechanismen. In ons onderzoek betekent dit dat de ruimte- en de beleggingsmarkt (kwadrant 1 en 2) van invloed zijn (of worden geacht) op gebiedsontwikkeling (kwadrant 3) en dat de uitkomst van gebiedsontwikkeling weer van invloed is op de kantoren- en winkelvoorraad (kwadrant 4) en dus op de ruimtemarkt (kwadrant 1).

Hoewel dit onderzoek aansluit bij de systeemdynamica voert het te ver om in het ter beschikking staande tijdsbestek ook een systeem-dynamisch model te maken en te testen. Dit kan mogelijk wel in een vervolgstap, waardoor de omvang van institutionele effecten kan worden bepaald. Hier beperken we ons tot het identificeren van interdependenties en institutionele factoren.

### Institutioneel onderzoek

De ruggengraat van een systeem wordt gevormd door instituties. Wat zijn instituties? In zowel institutioneel-economische als sociologische literatuur worden instituties omschreven als de door mensen gemaakte spelregels die de interacties tussen mensen structureren. Die structurering zorgt voor bepaalde zekerheden waardoor niet elke situatie opnieuw hoeft te worden beoordeeld. Hierdoor ontstaat tot op zekere hoogte routineus of gewoontegedrag. Dit vermindert de (transactie)kosten van interactie tussen mensen en organisaties.

Er wordt vaak onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties (zie bijvoorbeeld North 1990). Formele instituties zijn wetten, beleidsregels, algemene regels, verordeningen en contracten, oftewel instituties met rechtsgevolgen. Het kan dus gaan om zowel publiek- als privaatrecht. Voor dit type instituties is vaak de meeste aandacht, omdat ze het meest tastbaar zijn. En voor dit onderzoek zijn ze extra van belang omdat de Rijksoverheid als wetgever hier grote invloed op heeft.

Echter, minstens zo belangrijk om systemen te begrijpen zijn de informele instituties. Dit zijn doorgaans ongeschreven regels zoals conventies, gewoontes, taboes, werkpraktijken. Hieraan wordt weliswaar niet door de rechter getoetst maar ze zijn zeer bepalend voor maatschappelijk gedrag.

Door de aandacht voor instituties proberen we dus voorbij het specifieke, bijzondere van een gebiedsontwikkeling of investeringsbeslissing te kijken; het gaat om gedrag dat wijder verbreid is. Hiervoor is het van belang om de Nederlandse praktijk in een internationale context te plaatsen. Immers, dan pas valt de eigenheid van Nederlandse instituties op. Dit contextualiseren vindt ten eerste plaats in *internationaal* verband, mede op basis van internationaal vergelijkend onderzoek dat de auteurs en collega-onderzoekers van het PBL en de ASRE hebben verricht (o.a. Buitelaar 2007; Verwest, Sorel & Buitelaar 2008; Tennekes & Harbers 2012). Daarnaast worden commerciële vastgoedmarkten en gebiedsontwikkeling, en de belangrijkste instituties in *historisch* opzicht gecontextualiseerd. En tot slot vindt contextualisering van vastgoedmarkten plaats door de vergelijking met *andere markten* waaronder de woningmarkt, maar ook aandelen- en obligatiemarkten.

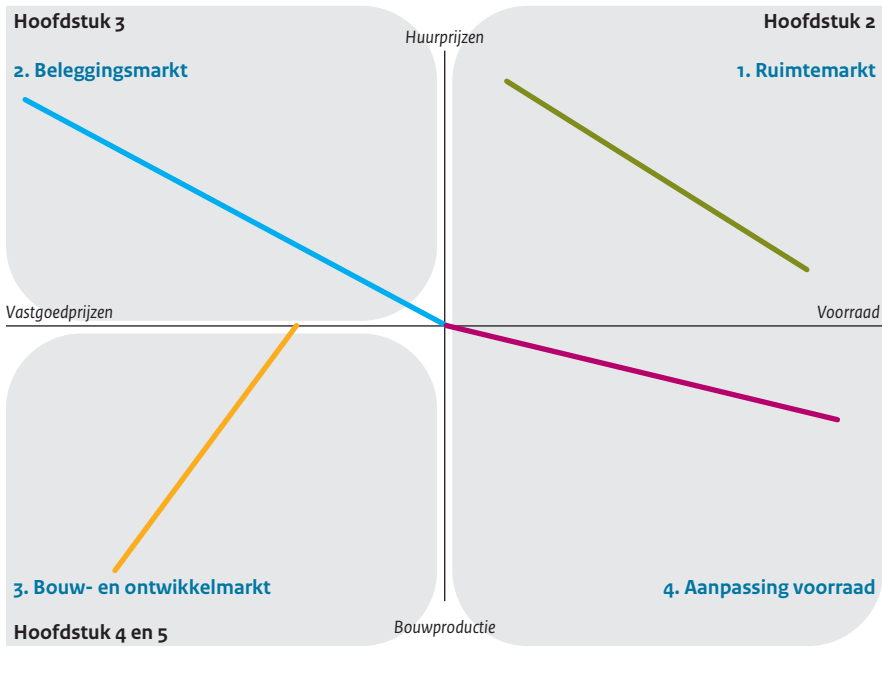
Het onderzoek sluit daarmee nauw aan bij de institutionele benadering van grond- en vastgoedmarkten die de laatste twee decennia sterk is opgekomen (zie onder andere Healey, 1992; Ball, 1998; Adams et al., 2005; Needham, Segeren & Buitelaar, 2011). Ten opzichte van veel neoklassiek-economisch onderzoek wordt in dit type onderzoek meer aandacht besteed aan menselijk gedrag<sup>6</sup> en instituties.

## 1.4 Opbouw van de studie

Met het vierkwadrantenmodel hebben we de analyse en daarmee ook de verslaglegging gestructureerd (zie figuur 1.2). Kwadrant 1 en 4 vormen samen de ruimtemarkt. Het gaat hier om de vraag naar ruimte, de voorraad en de huurprijzen. Dit staat centraal in

Figuur 1.2

## Leeswijzer aan de hand van vierkwadrantenmodel van DiPasquale en Wheaton



het hierna volgende hoofdstuk, hoofdstuk 2. De data-analyse en de literatuurverkenning zullen daarvoor worden gebruikt.

Het hoofdstuk daarna, hoofdstuk 3, gaat in op het functioneren van de beleggingsmarkt, en de belangrijkste formele en informele instituties daarbinnen. Dit zal met name gestalte krijgen aan de hand van literatuurstudie.

Tot slot kijken we naar de bouw- en ontwikkelmarkt, oftewel de processen van gebiedsontwikkeling. De belangrijkste formele en informele instituties proberen we te achterhalen aan de hand van literatuurstudie (hoofdstuk 4) en casuonderzoek (hoofdstuk 5).

Het zijn met name de bouw- en ontwikkelmarkt en de beleggingsmarkt (kwadrant 2 en 3), en de relatie tussen beide, waar zich de belangrijkste institutionele factoren voordoen om de voorraad- en prijsontwikkeling van vastgoed goed te kunnen begrijpen. Bij de beleggingsmarkt kijken we onder andere naar rendements- en risico-inschattingen, portefeuillestrategieën, naar fiscale regels en naar instituties omtrent financiering. Bij de bouw- ontwikkelmarkt zoomen we in op de instituties omtrent gebiedsontwikkeling, waaronder actief grondbeleid, binnenplanse verevening en de planning en programmering van winkels en kantoren.

## Noten

- 1 Markthurowoningen blijven eveneens buiten beschouwing omdat dit een zeer bescheiden en voor beleggers weinig aantrekkelijke markt is vanwege de dominantie van woningcorporaties en de huurprijsregulering (Conijn 2011).
- 2 Zij het dat ook hier de aanbodkant beter onderzocht kan worden (DiPasquale 1999; Eskinasi 2011).
- 3 *Leverage* heeft betrekking op de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen.
- 4 Als we spreken over een systeem dan bedoelen we de interdependenties tussen belangrijke variabelen en niet (per se) een coherent stelsel dat vooraf doelbewust is geconstrueerd en bestaat uit sterk samenhangende onderdelen. Systemen kunnen ook *loosely coupled* zijn (Weick 1976).
- 5 Uiteraard dienen markten meer doelen dan het mogelijk maken van gebiedsontwikkeling, maar in dit onderzoek richten we ons primair op de relatie tussen vastgoedmarkten en gebiedsontwikkeling.
- 6 De neoklassieke economie gaat vaak uit van rationeel gedrag en veronderstelt die rationele preferenties als gegeven (en daarmee als onveranderbaar).

# Ruimte voor kantoren en winkels

In dit hoofdstuk behandelen we de ruimtemarkt voor kantoren en voor winkels, het eerste kwadrant uit het model van DiPasquale & Wheaton (1996) (zie figuur 1.1 in het vorige hoofdstuk). Centraal hierbij staat de vraag, het aanbod en de (huur)prijs van kantoor- en winkelruimte. We voeren een verkennende analyse uit, voornamelijk aan de hand van databronnen die ons ter beschikking staan, zoals die van Bak voor kantoren en Locatus voor winkels, aangevuld met secundaire bronnen die zich richten op factoren die de vraag naar winkels en kantoren beïnvloeden.

## 2.1 Kantoren

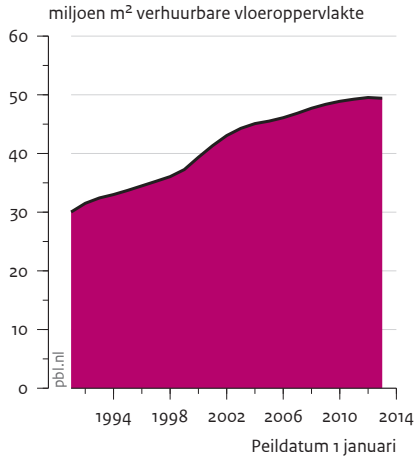
De afgelopen jaren zijn er veel nieuwe vierkante meters kantoren (vvo<sup>1</sup>) bijgekomen (zie figuur 2.1).<sup>2</sup> Dit komt door een grote hoeveelheid toevoegingen door nieuwbouw en een beperkte hoeveelheid onttrekkingen door sloop en transformatie. Figuur 2.1 laat zien dat het aantal onttrekkingen jarenlang relatief laag en stabiel is geweest, daar waar het aantal toevoegingen substantieel hoger ligt maar wel meer fluctueert. Met name rond de eeuwwisseling is er een piek in het aantal toegevoegde vierkante meters kantoren. De laatste jaren daalt het aantal toegevoegde vierkante meters en stijgt het aantal onttrokken vierkante meters zodanig dat laatstgenoemde de overhand neemt. Het gevolg is een lichte afname van de kantorenvorraad.

### Leegstand

De voorraad kantoren is de laatste twintig jaar dus gestaag toegenomen, met een versnelling van de groei rond de eeuwwisseling. De voorraad bestaat uit kantoren die in gebruik zijn en kantoren die leeg staan. Leegstand is een goede indicator voor de vraag naar kantooruimte. In figuur 2.2 is te zien dat de leegstand de afgelopen jaren

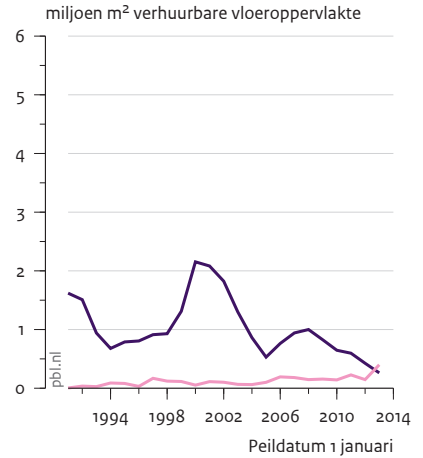
**Figuur 2.1**  
**Voorraad kantoren**

Totaal



Voorraad

Toevoegingen en onttrekkingen

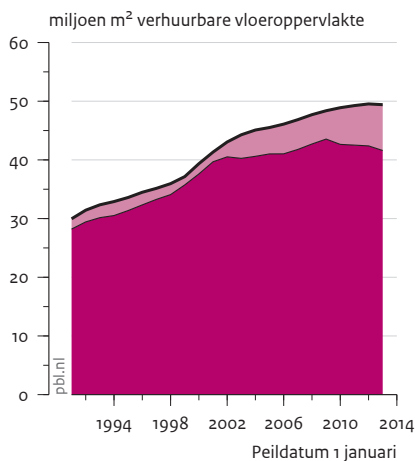


Toevoegingen

Onttrekkingen

**Figuur 2.2**  
**Leegstand oppervlakte kantoren**

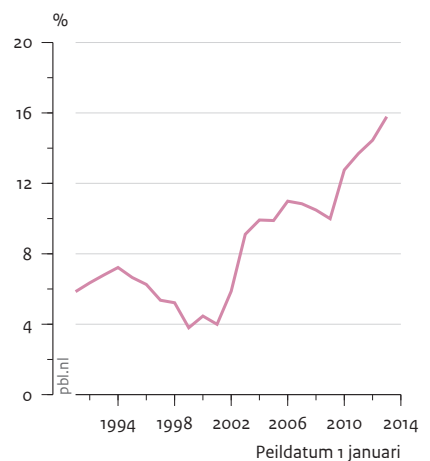
Totaal



Leegstand

In gebruik

Aandeel leegstand



Bron: Bak, bewerking PBL

eveneens gestaag is opgelopen.<sup>3</sup> Het kantelpunt lag ook hier rond de eeuwwisseling, op het moment dat de nieuwbouw piekte. De leegstand is in 2013 opgelopen tot bijna 16 procent.

De leegstand is dus aanzienlijk te noemen, ook in internationaal perspectief. BNP Paribas (2012) wijst erop dat de leegstand in Amsterdam tot de hoogste van de Europese steden behoort. Toch is de leegstand in Nederland in historisch en internationaal perspectief niet uniek. Ossokina (2012) wijst erop dat in de jaren tachtig in Nederland vergelijkbare leegstandspercentages voorkwamen. Ook laat ze zien dat leegstandspercentages van boven de 14 procent in andere landen, zoals in de Verenigde Staten, geen uitzonderingen zijn. Wel lijkt de situatie nu enigszins anders door een tweetal structurele veranderingen: de stagnatie of daling van de (potentiële) beroepsbevolking en veranderingen in de organisatie van het werken – met name het nieuwe werken – waardoor bedrijven minder vierkante meters per werknemer nodig hebben.

De ruimtevraag van kantoren wordt bepaald door verschillende factoren. Ten eerste de stand van de economie. In tijden van groei nemen het aantal bedrijven en de omvang van bedrijven toe waardoor de vraag naar bedrijfs- en kantooruimte toeneemt. Zo wijzen sommigen (Van Gool et al. 2007) op het effect van de ICT-revolutie, die (tot 2001) tot veel nieuwe bedrijfsstart-ups heeft geleid waardoor de vraag naar bedrijfsruimte toenam.

Ten tweede heeft demografie invloed op de vraag naar kantooruimte. Over het algemeen geldt dat hoe groter de (potentiële) beroepsbevolking des te groter de vraag naar kantooruimte. Tot 2011 steeg in Nederland de potentiële beroepsbevolking. Sindsdien daalt de potentiële beroepsbevolking en de verwachting is dat dit zich voortzet – gegeven de opbouw van de Nederlandse bevolkingspiramide (PBL 2011). Dit kan de vraag naar kantoren drukken.

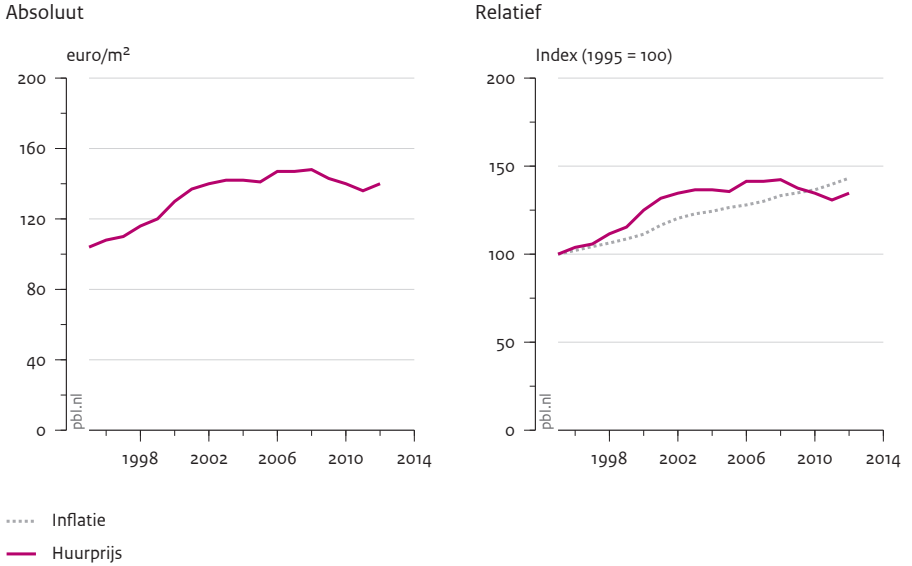
Ten derde beïnvloeden maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de vraag naar kantoren. Door technologische ontwikkelingen is de Nederlandse economie veranderd in een diensteneconomie. Het aantal kantoorgebonden banen is de afgelopen decennia dan ook sterk toegenomen (Ossokina 2012). Hierdoor is de vraag naar kantoren ten opzichte van andersoortige bedrijfsruimte toegenomen. Daar staat tegenover dat door technologische veranderingen en andere opvattingen over de organisatie van het werken – zoals een *paperless office* en het nieuwe werken – er een daling is te zien in het aantal vierkante meters per werknemer. Ossokina (2012) laat zien dat voor de grote bedrijven het aantal vvo per werknemer is gedaald van gemiddeld 22,5 in 2003 naar 19,5 in 2011. Zij verwacht dat deze trend zich voort zal zetten. Deze daling in vvo per werknemer dempt de vraag naar kantooruimte. Aan de andere kant is wel voorstelbaar dat nieuwe vormen van werken ook om nieuwe typen kantoren vragen, zodat er hoe dan ook een transformatieopgave is (al dan niet met behoud van functie).

## Huurprijzen

De huurprijzen voor kantoren reageren nauwelijks op de toenemende leegstand (zie figuur 2.3). Deze laten lange tijd een stijgende en vervolgens ‘slechts’ een gestaag



**Figuur 2.3**  
**Gemiddelde huurprijs van bestaande kantoren**



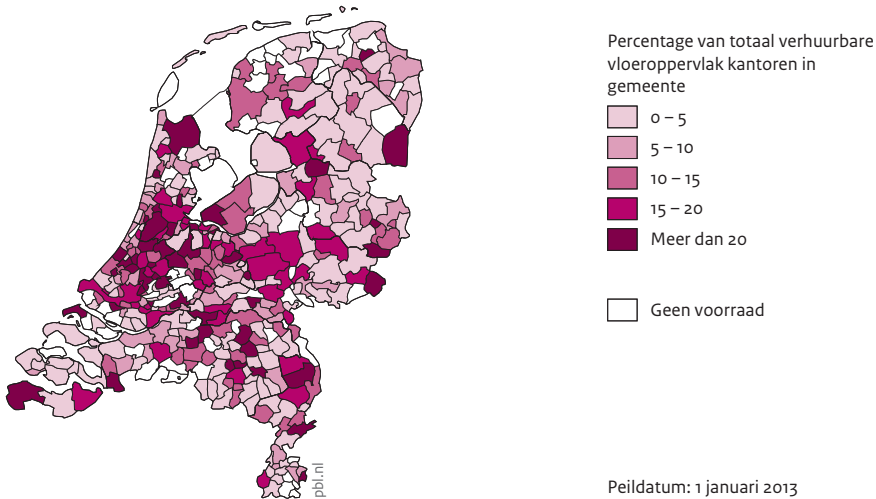
Bron: Bak

dalende trend zien. Ook is het opvallend dat de huurprijzen vrijwel de gehele periode boven inflatie liggen, daar waar dat in een (te) ruime markt eerder andersom is (Van Gool et al. 2007: 73).

De trage bijstelling heeft voor een belangrijk deel te maken met meerjarige huurcontracten, waardoor de bijstelling van prijzen vertraagd plaatsvindt. Daarnaast is de 'prijselasticiteit' van de vraag relatief laag omdat huisvestingslasten een beperkt deel van de totale bedrijfslasten uitmaken (Van Gool et al. 2007). Ook moet aangetekend worden dat het hier gaat om officiële huurprijzen. Beleggers geven vaak 'huurincentives' die ook een waarde vertegenwoordigen maar die niet terug te zien zijn in de (huur)prijs. Hierbij moet gedacht worden aan huurvrije periodes, huurkortingen, een bijdrage aan de inrichtingskosten en zogenoemde ingroeiscenario's waar een lage aanvangshuur stapsgewijs wordt verhoogd (Van Gool 2011; DTZ 2012).

De reële huurprijzen zouden dus wel eens beter kunnen reageren – en dus lager kunnen liggen (onder inflatie) – dan de lijn in de grafiek suggereert. Zo laat Van Gool (2011) zien dat de huurincentives in Amsterdam, uitgedrukt als percentage van de bruto contractuur<sup>4</sup>, zijn gestegen van 10 procent in 2008 naar 18 procent in 2010. Overigens bestaan er grote verschillen in de hoogte van de verstrekte incentives al naargelang de 'populariteit' van de kantoorlocatie. In 2010 ging het in het centrum van Amsterdam om

Figuur 2.4

**Aandeel leegstand vloeroppervlakte kantoren per gemeente, 2013**

Bron: Bak, bewerking PBL

6 procent, terwijl in Amsterdam-Zuidoost incentives van 33 procent voorkwamen (Van Gool 2011). Hier komen we in hoofdstuk 3 op terug.

Op niet al te lange termijn zouden huren wel eens scherper kunnen dalen. Momenteel zien we dat buitenlandse private-equitypartijen vastgoed goedkoop kopen – vaak omdat beleggers hun vastgoed niet krijgen geherfinancierd (zoals bij de veelbesproken portefeuille van het inmiddels failliete Uni-Invest) – en tegen lage huren weer verhuren (Kooima & Wolzak 2012).

### Ruimtelijke verschillen

We hebben tot nu toe Nederland als één markt behandeld, maar er zijn uiteraard grote regionale verschillen en verschillen binnen stedelijke regio's. Naast macro-economische en maatschappelijke factoren zijn uiteraard ook lokale en regionale factoren van belang voor de vraag naar kantoren. Figuur 2.4 laat de ruimtelijke verschillen in kantorenleegstand op gemeenteniveau zien.

Opvallend aan figuur 2.4 is dat leegstand van kantoren vooral voorkomt in de Randstad, in het bijzonder in de Noordvleugel (met soms percentages van boven de 20 procent), en veel minder in de bekende krimpregio's. Leegstand bij huurwoningen (Verwest, Sorel & Buitelaar 2008) en winkels komt juist wel relatief veel voor in die krimpgebieden, zoals in de volgende paragraaf duidelijk wordt.

Dit heeft onder andere te maken met het feit dat in de Randstad meer beleggers actief zijn, terwijl in perifere regio's kantoren vaak in handen zijn van eigenaar-gebruikers. Ook is het aandeel (grote) buitenlandse beleggers in de Randstad veel groter dan in de rest van Nederland (Bak 2011). Bij grote beleggingsportefeuilles vormt vastgoed een relatief klein onderdeel waardoor leegstand minder wordt 'gevoeld', en de noodzaak om tot verkoop, huurprijsverlaging of transformatie over te gaan minder groot is.

Naast macro-economische, maatschappelijke factoren, lokale en regionale factoren zijn ook locatie- en objectkenmerken van belang voor de aantrekkelijkheid van kantoren-vastgoed en dus voor de vraag ernaar (DTZ Zadelhoff 2012; Weterings et al. 2009). Zo laat DTZ Zadelhoff zien dat binnen dezelfde Amsterdamse kantorenmarkt gebieden als Amstel III en Sloterdijk aanzienlijk hogere leegstandspercentages kennen dan het centrum van Amsterdam. DTZ maakt daarom onderscheid in kansrijk, kanshebbend en kansarm kantorenaanbod. 1 miljoen vierkante meter vvo van de in totaal 7 miljoen aangeboden kantoorvierkantemeters ziet DTZ als kansrijk. Dit gaat om kantoren met een goede bereikbaarheid, met voorzieningen in de buurt, weinig concurrerend aanbod, waar huurprijzen niet structureel onder druk staan, met een aantrekkelijke architectuur en een gunstige parkeernorm. Voorbeelden die DTZ noemt zijn Amsterdam Zuidas en Amsterdam Centrum, het Utrechtse Stationsgebied, Den Bosch Paleiskwartier en Groningen Centrumgebied. Bij kanshebbend en kansarm vastgoed zijn de genoemde voorwaarden minder, respectievelijk nagenoeg niet aanwezig. De omvang van kanshebbend vastgoed wordt geschat op 4 miljoen vierkante meter vvo en betreft locaties als Utrecht Rijnsweerd, Amsterdam Bijlmer Arena, Rotterdam Brainpark en Stadshart Zoetermeer. Kansarm vastgoed bestaat volgens DTZ uit ongeveer 2 miljoen vierkante meter vvo en bevindt zich op locaties als Rivium Capelle aan den IJssel, Paasheuvelgebied Amsterdam Zuidoost, Nieuwegein, Leidschendam-Voorburg en Zwolle Oosterenk.

## 2.2 Winkels

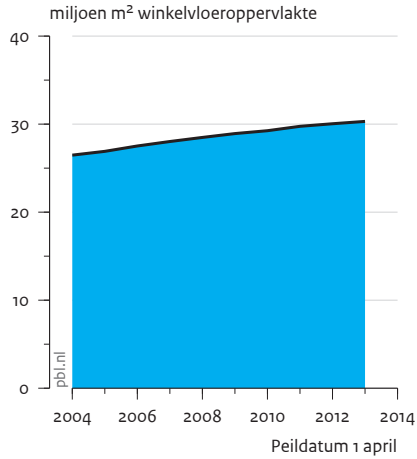
Net als bij kantoren kunnen we de voorraad(ontwikkeling) en leegstand van winkelpanden laten zien. De data van Locatus<sup>5</sup> dienen daarvoor als basis. De manier waarop in dit rapport leegstand wordt gemeten is beschreven in bijlage 3 (zie eveneens Van Dongen, Buitelaar & Breedijk 2013).

De winkelvoorraad is tussen 2004 en 2013 gestaag toegenomen, in totaal met bijna 4 miljoen vierkante meter (wvo) (figuur 2.5). Er zijn lange tijd veel vierkante meters toegevoegd en aanzienlijk minder onttrokken. De laatste jaren liggen de toevoegingen en onttrekkingen dicht bij elkaar.

Verhoudingsgewijs zijn er wel meer winkels dan kantoren onttrokken. Dit heeft er vermoedelijk mee te maken dat leegstaande winkels een veel directer negatief effect hebben op omliggende winkels dan dat bij kantoren het geval is, en met het feit dat

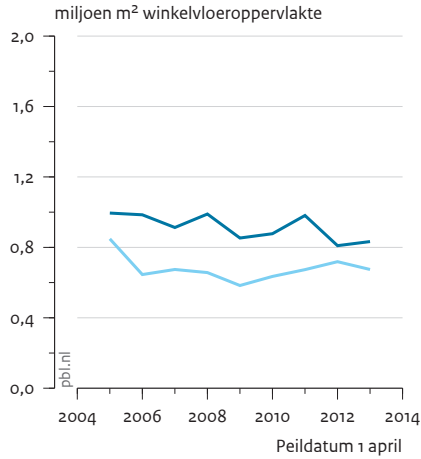
**Figuur 2.5**  
**Voorraad winkels**

Totaal



Voorraad

Toevoegingen en onttrekkingen



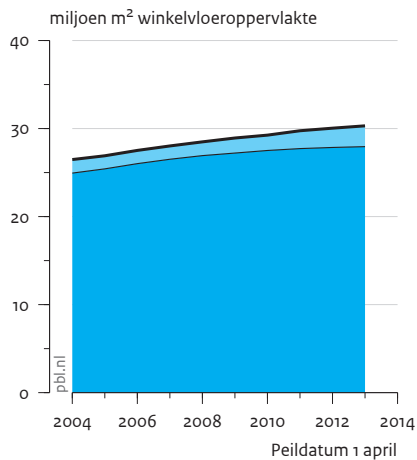
Toevoegingen

Onttrekkingen

Bron: Locatus, bewerking PBL

**Figuur 2.6**  
**Leegstand oppervlakte winkels**

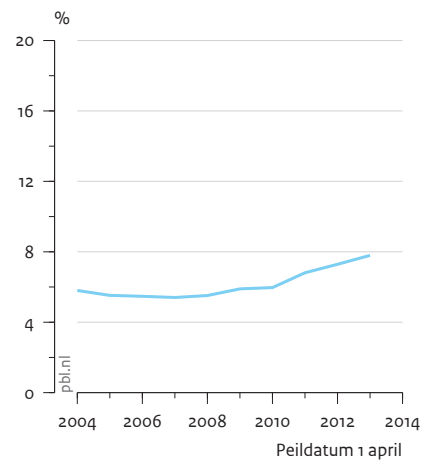
Totaal



Leegstand

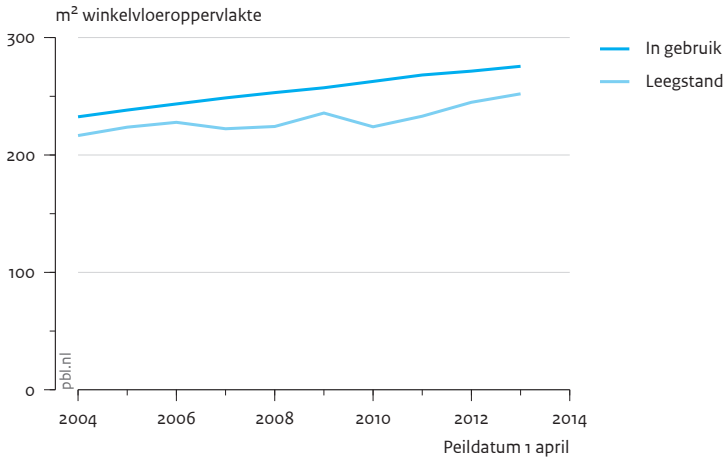
In gebruik

Aandeel leegstand



Bron: Locatus, bewerking PBL

Figuur 2.7  
**Gemiddelde oppervlakte per winkel**



Bron: Locatus, bewerking PBL

detailhandel vanwege de ligging en maatvoering makkelijker is om te zetten in andere functies zoals horeca, consumentendienstverlening en wonen, dan kantoren.

Bij de toevoegingen gaat het zowel om nieuwbouw, en dus nieuwe vestigingen, als om uitbreidingen van bestaande vestigingen. In vergelijking met de ontwikkeling van de kantorenvorraad valt op dat het verschil tussen toevoegingen en onttrekkingen niet zo groot is en gedurende de tijdreeks zelfs kleiner wordt.<sup>6</sup> Als wordt gekeken naar het aantal panden (dus los van de omvang) dan is het zelfs zo dat er inmiddels meer winkels worden onttrokken dan toegevoegd.

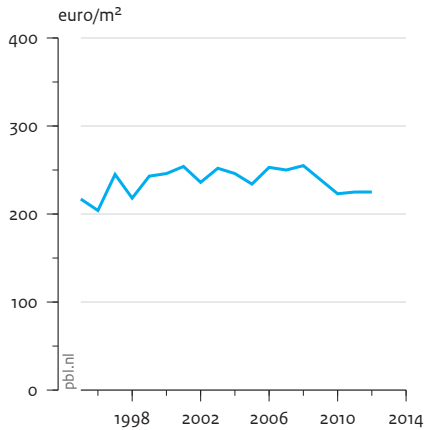
### Leegstand

Figuur 2.6 laat de ontwikkeling van de leegstand van winkels zien. In bijlage 3 wordt hier uitvoeriger op ingegaan. Tot 2010 bevindt het leegstandpercentage zich onder de 6 procent. Daarna stijgt het sneller en in 2013 is de leegstand opgelopen tot 7,8 procent, hetgeen echter nog altijd aanzienlijk lager is dan de kantorenleegstand, maar wel hoger dan tot nu toe gedacht en in de laatste jaren sterk stijgend. Ongeveer een derde van de leegstand is aanvangs- of frictieleegstand (maximaal één jaar leeg), het andere deel bestaat uit langdurige leegstand (tussen één en drie jaar) en structurele leegstand (drie of meer achtereenvolgende jaren) (Van Dongen, Buitelaar & Breedijk 2013).

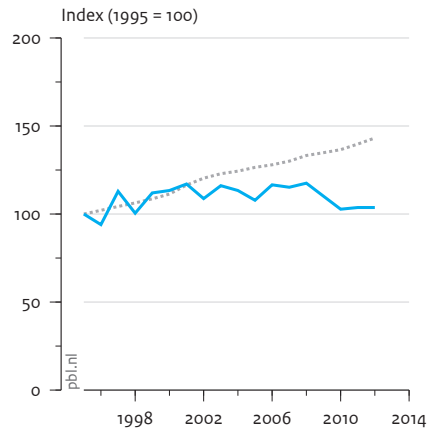
Lange tijd is een van de drijvende krachten achter de toename in vraag naar winkels – en de relatief geringe leegstand – de schaalvergroting in de detailhandel geweest (Evers, Kooijman & Van der Krabben 2011) (zie figuur 2.7). Daar waar bij kantoren het aantal

**Figuur 2.8**  
**Gemiddelde huurprijs van winkels**

Absoluut



Relatief



..... Inflatie  
— Huurprijs

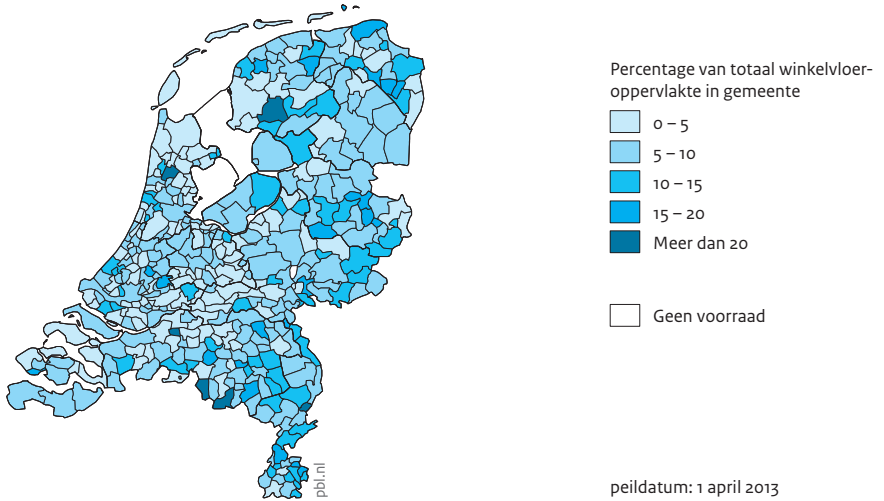
Bron: Strabo, bewerking PBL

vierkante meters vvo per werknemer afneemt, neemt het aantal vierkante meter vvo per winkel juist toe.

Het aantal vierkante meter per winkel is de afgelopen decennia fors toegenomen, van minder dan 50 vierkante meter per winkel in 1968 naar ruim 270 vierkante meter in 2013 (vergelijk Evers 2011; Locatus 2012), oftewel een vervijfvoudiging in veertig jaar tijd. Dit heeft uiteraard voor een belangrijk deel te maken met de ketenvorming die in de detailhandel heeft plaatsgevonden. Die behoefte aan een grote schaal is ook terug te zien in de leegstandscijfers. Leegstaande panden zijn gemiddeld kleiner dan in gebruik zijnde panden. Het is nog onvoldoende duidelijk wat onlineverkoop en andere ontwikkelingen in de detailhandel betekenen voor de omvang van winkels en daarmee de vraag naar winkelruimte (Weltevreden 2007; Nozeman, Van der Post & Langendoen 2012: 297).

De toenemende leegstand vindt inmiddels ook zijn weerslag in dalende huurprijzen, zij het in bescheiden mate (zie figuur 2.8). Verhuurders zijn terughoudend in het laten zakken van huurprijzen. Het verlagen van de huurprijs werkt namelijk ook door op andere huurcontracten en daarmee op de markt als geheel. En dat heeft voor beleggers negatieve effecten op de rendementen, zowel direct (de kasstroom) als indirect (de waardeontwikkeling van het vastgoed). Daarnaast zijn er (net als bij kantoren) doorgaans meerjarige huurcontracten afgesloten, waardoor huurprijzen automatisch

Figuur 2.9  
**Aandeel leegstand vloeroppervlakte winkels per gemeente, 2013**



Bron: Locatus, bewerking PBL

vertraagd worden bijgesteld. Het gebruik van huurincentives is minder aan de orde dan bij kantoren. Dit verklaart vermoedelijk grotendeels dat de indexcijfers van huurprijzen van winkels doorgaans wel onder inflatie liggen.

### Ruimtelijke verschillen

Ook hier is het van belang op te merken dat de ruimtelijke verschillen in leegstand groot zijn (figuur 2.9). Het ruimtelijk patroon is evenwel substantieel anders dan bij de kantorenleegstand. In tegenstelling tot kantoren doet de leegstand zich bij winkels wel voor in de 'klassieke' krimpregio's als Zeeland, het zuiden van Limburg en Noordoost-Groningen. Opvallend is ook het relatief hoge leegstandspercentage in een groot deel van Flevoland. Winkelleegstand is veel nadrukkelijker gekoppeld aan bevolkingskrimp dan kantorenleegstand.

Leegstand, en als gevolg daarvan verloedering, doet zich vooral voor in zogenoemde secundaire en tertiaire winkelgebieden in binnensteden, zoals aanloop- en ringstraten. Hier noemen Evers, Kooijman & Van der Krabben (2011) verschillende redenen voor. Ten eerste lenen deze gebieden zich minder voor recreatief winkelen (*fun shopping*), hetgeen het winkelen steeds meer is geworden. Ten tweede sluiten de winkeleenheden in die gebieden qua omvang niet meer aan bij de wensen van de detaillisten; zij willen steeds grotere winkels. Tot slot kiezen zowel gemeenten als projectontwikkelaars liever voor het ontwikkelen van een nieuw gebied dan voor het opknappen van een bestaand. Voorbeelden zijn de gemeenten Den Bosch, Arnhem, Maastricht en Nijmegen. Door

versnipperd eigendom is een integrale aanpak – wat gemeente en projectontwikkelaars vaak wensen – in bestaande winkelstraten vaak niet mogelijk.

Andere gebieden waar zich problemen voordoen zijn kleinschalige buurtwinkelcentra en dorpskernen – ook hier is de trend van schaalvergroting debet aan – en verouderde woonboulevards (Evers, Kooijman & Van der Krabben 2011).

## Tot slot

In dit hoofdstuk hebben we een aantal ontwikkelingen op de ruimtemarkt laten zien, met aandacht voor zowel verschillen als overeenkomsten tussen de kantoren- en winkelmarkt. Daarnaast is aandacht besteed aan de maatschappelijke, demografische en economische factoren die beide markten beïnvloeden.

Op beide markten is sprake van overaanbod, in het bijzonder op de kantorenmarkt. Het gaat niet slechts om een tijdelijk overaanbod (aanvangs- en frictieleegstand), maar ook om leegstand met een langduriger en structureel karakter. Het lijkt erop dat, ondanks de verbondenheid tussen de ruimtemarkt enerzijds en de beleggings-, bouw- en ontwikkelmarkt anderzijds, de feedbackmechanismen ertussen niet perfect zijn.

## Noten

- 1 Vvo staat voor verhuurbaar vloeroppervlak, bvo staat voor brutovloeroppervlak. Bij winkels wordt in plaats van vvo ook wel over wvo (winkelvloeroppervlak) gesproken. Bij woningen wordt niet vvo maar gbo (gebruiksoppervlak) gebruikt.
- 2 In lijn met Bak is de kantorenvorraad hier gedefinieerd als het totaal van leegstaande en in gebruik zijnde kantoren met een oppervlakte van 500 vvo of meer.
- 3 Voor de volledigheid is het van belang te vermelden dat Bak niet spreekt over ‘leegstand’ maar over ‘aanbod’. Zo kan een kantoor ook al aangeboden worden voordat het is opgeleverd of voordat een huurcontract afloopt.
- 4 De bruto contractuur is de bruto huur, uitgedrukt in euro's per m<sup>2</sup> per jaar, die in het contract is overeengekomen. De contractuur is exclusief huurincentives.
- 5 Niet alles wat Locatus registreert betreft detailhandel. Andere branches die worden geregistreerd zijn bijvoorbeeld horeca, vrijetijdsvoorzieningen en consumentendienstverlening, waaronder banken (zie uitgebreider bijlage 3). Deze zijn dan ook buiten beschouwing gelaten. We sluiten aan bij welke branches Locatus tot de detailhandel rekent.
- 6 Het PBL heeft op basis van jaarlijkse leveringen van het winkelbestand van Locatus (op adresniveau) een longitudinaal bestand gemaakt. Op basis hiervan kunnen de toevoegingen en onttrekkingen aan de voorraad worden bepaald. Zie bijlage 3 voor meer uitleg over het bestand.





# Beleggen in winkels en kantoren

De manier waarop gebiedsontwikkelingen met daarin winkels en kantoren vorm krijgen, is sterk afhankelijk van hoe de beleggingsmarkt functioneert. De kantorenmarkt en de winkelvastgoedmarkt zijn beide voor een belangrijk deel beleggingsmarkten. Dat wil zeggen dat eigendom en gebruik niet samenvallen. De belegger verhuurt vastgoed (of laat dat doen door een *property manager*) aan de gebruiker. De belegger probeert door het investeren van vermogen rendement te genereren uit de kasstromen gedurende de exploitatieperiode. In totaal werd in Nederland in 2012 voor 4,3 miljard euro in vastgoed geïnvesteerd<sup>1</sup>, tegen 4,5 in 2011 en 6,1 miljard euro in 2010 (DTZ Zadelhoff 2012, 2013). Het aandeel kantoren en winkels is daarin groot, maar wel gedaald ten opzichte van voor de crisis.

Het rendement is de opbrengst van een belegging of investering over een bepaalde periode, doorgaans uitgedrukt als een percentage van het geïnvesteerde vermogen.<sup>2</sup> Welk rendement een belegger wil realiseren hangt af van het soort vastgoed, de doelen van de belegger, de vermogensstructuur (de verhouding vreemd en eigen vermogen) en de risico's die gepaard gaan met de belegging.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de algemene formele en informele instituties die het beleggen in vastgoed beïnvloeden. Eerst wordt stilgestaan bij de belangrijkste meer informele instituties ten aanzien van risico- en rendementsbepalingen, vastgoedwaarderingen, diversificatie van de beleggingsportefeuille en het gebruik van huurincentives. Daarna gaan we in op het effect van de belangrijkste meer formele regels van kredietverstrekking en van fiscaliteit. Voordat die instituties worden besproken, schetsen we eerst de aard van de beleggingsmarkt.

### 3.1 De aard en omvang van commerciële vastgoedmarkten

Bij vastgoedbeleggingen wordt doorgaans onderscheid gemaakt in direct en indirect beleggen in vastgoed. Een belegging in direct vastgoed is een belegging in ‘stenen’, daar waar indirect vastgoed bestaat uit vastgoedaandelen, die al dan niet via de beurs worden verhandeld. Bekende beursgenoteerde vastgoedfondsen in Nederland zijn Unibail-Rodamco, Corio, Wereldhave, Vastned, Robeco, Nieuwe Steen en tot voor kort Uni-Invest. Een nog groter deel van alle vastgoedbeleggingen wordt gedaan door niet-beursgenoteerde fondsen zoals Euroindustrial, ING Funds, Achmea Funds, Altera, Q-park, Bouwfonds, Ping properties en Bouwinvest. De specialisatie en het risicoprofiel verschilt sterk per fonds. Zo belegde Uni-Invest primair in kantoren, terwijl Vastned en Corio vooral in winkelvastgoed beleggen. Direct beleggen gebeurt vaak door kleinere partijen – waaronder welvarende particulieren – maar ook door grote partijen als ING Real Estate Investment (in 2011 overgenomen door CBRE Global Investors), het Spoorwegpensioenfonds, MN services en Redevco.

In Nederland is naar schatting (in 2011) 119 miljard euro ‘professioneel’ in vastgoed belegd<sup>3</sup>, de ‘kleinere’ beleggingen van particuliere investeerders (tot 100 miljoen euro) niet meegerekend (Teuben 2011b). Als we die er bij optellen komt het totaal op 197 miljard euro. Er zijn wel behoorlijke verschillen tussen beleggers in het aandeel vastgoed in de beleggingsportefeuille.

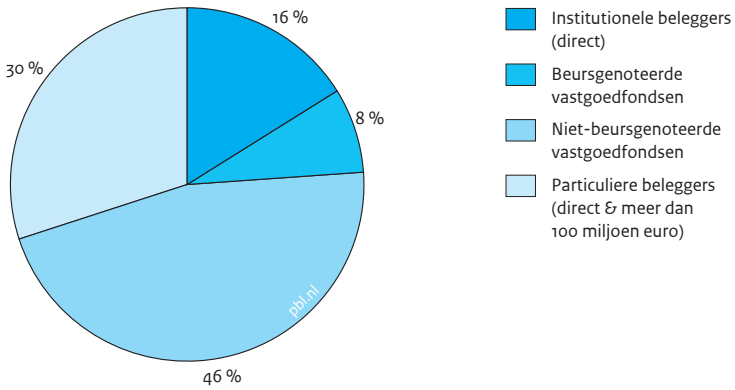
Niet-beursgenoteerde vastgoedfondsen nemen 46 procent van de 119 miljard euro voor hun rekening. Het gaat hier om in totaal 359 fondsen. Er zijn daartegenover 33 beursgenoteerde fondsen die in totaal ‘slechts’ 8 procent van de 119 miljard hebben belegd.<sup>4</sup> Daarnaast zijn er 67 institutionele beleggers (pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen) die direct in vastgoed beleggen.<sup>5</sup> Zij vormen 16 procent van het totaal. Tot slot zijn er 83 particuliere investeerders die ieder meer dan 100 miljoen euro in vastgoed hebben belegd, 30 procent van het totaal aan vastgoedinvesteringen. Figuur 3.1 laat de aandelen van de verschillende typen partijen zien.

Hierboven hebben we het totaal geïnvesteerde vermogen in professioneel ‘gemanaged’ vastgoed in beeld gebracht. Relevant is uiteraard ook hoe het investeren zich in de tijd heeft ontwikkeld. Figuur 3.2 laat zien dat het jaarlijkse beleggingsvolume in vastgoed na 2007 scherp is gedaald.<sup>6</sup>

Bij beleggers kan ook nog onderscheid worden gemaakt in ontwikkelende beleggers en niet-ontwikkelende beleggers. Voorbeelden van ontwikkelaars die vanuit beleggen opereren: Vesteda, Amvest, Corio en BPF Bouwinvest. Volgens Fokkema (2008) hebben in tijden van hoogconjunctuur, wanneer er veel vraag is naar vastgoed, beleggers de neiging om zelf vooraan in de bouwkolom te gaan zitten, om zo door ontwikkeling meer vat te krijgen op nieuw te verwerven vastgoed. Interessante vraag hierbij is of nu, met de laagconjunctuur, het omgekeerde zichtbaar wordt: ontwikkelaars die in de

Figuur 3.1

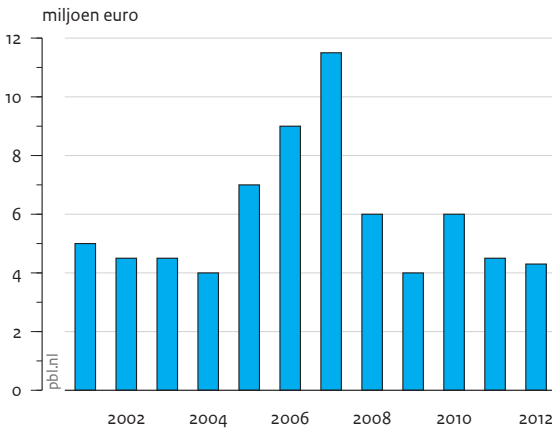
**Verdeling van totaal geïnvesteerd vermogen in professioneel beheerd vastgoed naar type beleggers, 2011**



Bron: Teuben (2011a, 2011b)

Figuur 3.2

**Beleggingen in commercieel vastgoed**



Bron: DTZ

bouwkolom naar achteren opschuiven en ook inkomsten uit de exploitatiefase proberen te halen.

## 3.2 Beleggen en informele instituties

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mores binnen de beleggingssector. Deze sector heeft eigen conventies en gewoonten ten aanzien van financiering, rendementseisen, vastgoedwaarderingen, risicowaarderingen en portefeuillestrategieën.

### 3.2.1 Rendement, risico en waardering

Om van een object de beleggingswaarde en dus de hoogte van de investering te kunnen bepalen, berekenen professionele beleggers veelal de netto-contante waarde.<sup>7</sup> Dit is de contante waarde (dus op  $t = 0$ ) van toekomstige netto-kasstroom en de waarde van een object aan het einde van de exploitatie gegeven een bepaalde rendementseis. Bij kasstromen gaat het om huurinkomsten en exploitatielasten. De rendementseis is vaak gegeven. Deze wordt gebruikt als discontovoet om zo de netto-contante waarde van het object te bepalen. Een investering is opportuun wanneer het investeringsbedrag kleiner of gelijk is aan de netto-contante waarde.

Ook voor een ontwikkelaar vormen de toekomstige inkomsten uit verhuur een belangrijke maatstaf om te bepalen wat de waarde van vastgoed is. Echter, waar een belegger over het algemeen naar de kasstromen en het rendement over meerdere jaren kijkt, baseert de ontwikkelaar de waarde op de huuropbrengst in het eerste jaar (het bruto aanvangsrendement: BAR) (Salemi 2008).

Die verre tijdshorizon maakt het lastig voor zowel investeerders als financiers om een goede inschatting te maken van de risico's die gepaard gaan met de investering. Hoe zeker zijn de kasstromen? Wat is het vastgoed waard na de exploitatieperiode? Cruciaal bij het omgaan met risico's is de IRR, de *Internal Rate of Return*. Dit is het rendement op een investering over de looptijd van de exploitatie. De IRR wordt ook wel gebruikt als discontovoet. Die discontovoet wordt gebruikt om toekomstige kasstromen in een netto-contante waarde uit te drukken, oftewel in een monetaire waarde op het moment van de investeringsbeslissing. Hoe hoger de IRR hoe lager de netto-contante waarde.

Als een belegger een investering risicovol acht, zal hij kiezen voor een hogere discontovoet (IRR) waardoor de netto-contante waarde lager wordt. Daarbij wordt het risicovrije rendement – vaak vergelijkbaar met het rendement op Duitse staatsobligaties – opgehoogd met een 'normale' risico-opslag die inherent is aan elk project van de onderneming en een projectspecifieke risico-opslag. Tegenover het nemen van een groter risico wil de ontwikkelaar een hoger rendement op zijn investering halen. Het resultaat is een zogenoemde *Risk-Adjusted Discount Rate* (Vlek et al. 2011; Gehner 2011). De IRR wordt dus ook gebruikt om risicomanagement mee te bedrijven.

Om de prestaties van een belegger, een portefeuille, een vastgoedsegment of de verzamelde segmenten te bepalen, wordt vaak gebruik gemaakt van het begrip 'totaal

rendement'. Dit is een momentopname per jaar waarin zowel het direct rendement (de netto-huurinkomsten) en het indirecte rendement (de waardeontwikkeling van het vastgoed) worden meegenomen. De standaarddeviatie van het totaal rendement geeft het risico weer. Hoe hoger de afwijking van het gemiddelde, hoe hoger het risico.

In figuur 3.3 is het rendement en het risico weergegeven voor de periode 1995-2012 op basis van data van IPD/ROZ<sup>8</sup> en voor aandelen en obligaties op basis van Morgan Stanley Capital International Inc, respectievelijk JP Morgan GBI.

Het gemiddelde totaal rendement op vastgoedbeleggingen (9,0 procent) ligt over de gehele periode tussen 1995 en 2012 tussen die van aandelen (10,2 procent) en obligaties (8,1 procent) in. Figuur 3.3 laat vooral duidelijk zien dat vastgoed een relatief stabiele beleggingscategorie is. De standaarddeviatie voor diezelfde periode is laag (4,8) ten opzichte van obligaties (7,5) en helemaal ten opzichte van aandelen (24,2). Kortom, vastgoed is de afgelopen jaren een relatief goed renderende en weinig risicovolle beleggingscategorie geweest.

In figuur 3.4 zijn de vastgoedbeleggingen opgesplitst in vier segmenten: woningen, kantoren, winkels en bedrijfsruimten. De rendementen ontlopen elkaar niet zoveel. Winkels hebben met 9,7 procent gemiddeld het hoogste rendement voor de periode 1995-2012, kantoren het laagste met 7,7 procent. Ook de standaarddeviatie voor die periode, en dus het risico, zijn voor winkels het laagste (3,4) en voor woningen het hoogste (5,6). Kantoren zitten daar net onder (5,4).

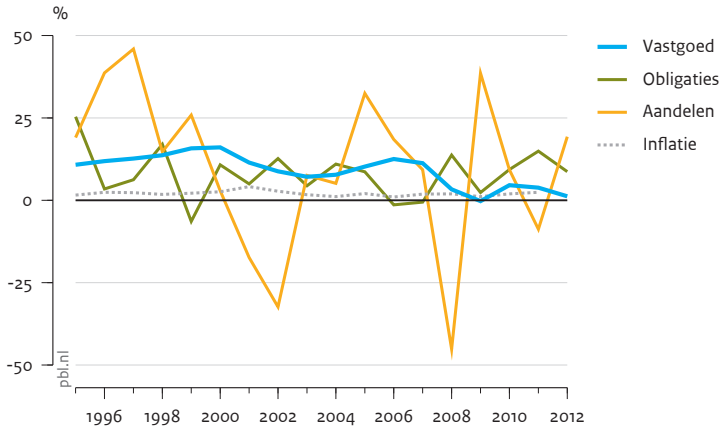
Vastgoed kent dus een relatief gunstig rendement en bescheiden risico's ten opzichte van aandelen en obligaties (zie ook Van Gool et al. 2007: 44). Met name winkelvastgoed steekt gunstig af bij andere beleggingen. Het rendement is gemiddeld het hoogst. Dit verklaart voor een belangrijk deel de investeringsbereidheid in (nieuwe) winkels en, in mindere mate, kantoren. Wel laten alle segmenten na het uitbreken van de crisis dalende rendementen zien.

### Lagging en smoothing

Vastgoed heeft dus relatief aantrekkelijke rendementen en lage risico's (zie figuur 3.3). Die zijn echter deels het gevolg van vertekeningen, die ontstaan door de manier waarop rendementen op vastgoed worden bepaald, namelijk aan de hand van taxaties. In tegenstelling tot aandelen- en obligatiemarkten is er bij vastgoedmarkten een gebrek aan feitelijke transacties om op basis daarvan de waarde te kunnen bepalen, zeker in economisch slechtere tijden (Van Gool & Ten Have 2004). Het zijn zogenoemde *thin markets*.

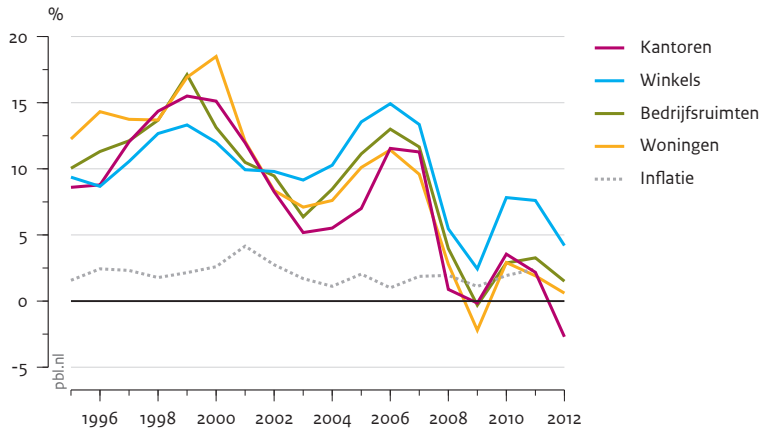
Bij het taxeren zorgen *lagging* en *smoothing* (vertraging en afvlakking) ervoor dat risico's kleiner en de resultaten fraaier lijken dan ze daadwerkelijk zijn. Taxaties worden gebaseerd op ervaringscijfers, dus op het verleden. Het gevolg is dat observaties in de cijferreeksen van bijvoorbeeld IPD/ROZ een sterke samenhang vertonen met het recente verleden (*seriële autocorrelatie*). Het gevolg is dat scherpe stijgingen en dalingen worden afgevlakt (*smoothing*) en vertraagd zichtbaar worden (*lagging*) (Van Gool et al. 2007: 44-45). Dit is geen specifiek Nederlands probleem, het speelt ook in andere landen (Geltner 1991; McAllister et al. 2003).

**Figuur 3.3**  
**Rendement van type beleggingen**



Bron: IPD/ROZ, Morgan Stanley Capital International Inc (aandelen in Nederland), JP Morgan GBI (Nederlandse staatsobligaties 7-10 jaar)

**Figuur 3.4**  
**Rendement van vastgoedbeleggingen per segment**



Bron: IPD/ROZ

De vertekening en de relatief trage neerwaartse bijstelling van rendementen draagt bij aan een relatief hoge waardering van vastgoed door beleggers, en daarmee in potentie aan een hogere investeringsbereidheid, op momenten dat dit al niet meer gerechtvaardigd wordt door feitelijke marktontwikkelingen. Dit kan toevoegingen aan de voorraad in de hand werken en onttrekkingen onvoldoende stimuleren.

### Neiging tot overwaardering

Waarderingen zijn soms niet alleen niet accuraat vanwege *lagging* en *smoothing* van taxaties, maar ook vanwege het belang dat beleggers lijken te hechten aan een relatief hoge waardering. Voor de markt lijkt verder afwaarderen noodzakelijk. Na het uitbreken van de crisis pleiten velen (zie onder andere DTZ Zadelhoff 2012; DNB 2012; De Ruijter et al. 2012) ervoor om vastgoed verder af te waarderen om zo de investeringsbereidheid en de mogelijkheden voor herbestemming te vergroten. Hoge waarderingen staan met name transformatie en verkoop in de weg. Waarom hebben beleggers dan moeite met afwaarderen? Hier lijken voor een deel optimisme en hoop aan ten grondslag te liggen. Lagere waarderingen betekenen een lager indirect rendement en dus een lager totaalrendement, hetgeen consequenties heeft voor aandeelhouders, pensioengerechtigden, verzekerden, etc. Ook voor banken kan dit een probleem zijn, zeker bij de herfinanciering.

Een groot knelpunt bij het herbestemmen van leegstaand vastgoed is het sluitend krijgen van de *business case*; dit is vaak moeilijk omdat de eigenaar uitgaat van een relatief hoge boekwaarde (zie bijvoorbeeld Van der Voordt 2007). Die boekwaarde is vaak gebaseerd op een verhuurde situatie, wat bij leegstaande kantoren uiteraard niet van toepassing is. Het verschil tussen de boekwaarde van het kantoor en de verhuur- of verkoopopbrengst als woning is te klein (en soms negatief) om de (aanzienlijke) kosten voor transformatie van een kantoor naar woningen uit te betalen.

Op basis van de Vastgoedindex 2011 van IPD/ROZ moet wel een kanttekening worden geplaatst. De deelnemers van IPD/ROZ hebben tussen eind 2007 en eind 2011 gemiddeld 24,2 procent reëel afgewaardeerd (dus gecorrigeerd voor inflatie) op kantoren, tegen 8,2 procent op winkels en 9,5 procent op huurwoningen. Kortom, een deel van de lucht is al uit de beleggingsmarkt ontsnapt (zie ook Hanff 2012).

### 3.2.2 Portefeuillestrategie

Vaak zijn kantorenbeleggingen onderdeel van een grotere portefeuille waarin niet alleen ander vastgoed zit, maar ook niet-vastgoedbeleggingen zoals beleggingen in aandelen en obligaties. Met name pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen hebben dergelijke gemengde portefeuilles. Zoals eerder gezegd, vastgoed neemt daarbinnen een beperkt aandeel (3 procent) in.

Beleggers hanteren veelal een portefeuillestrategie. Dit houdt in dat de belegger probeert z'n portefeuille zo divers mogelijk te maken om zo risico's te spreiden. Onderzoek van Markovitz (1952) heeft aangetoond dat een portefeuille van investeringen waarvan de prestaties niet perfect (positief) gecorreleerd zijn, een risico heeft dat lager ligt dan het gemiddelde risico van de afzonderlijke investeringen. Dit komt doordat elke investering een specifiek risico – die geldt alleen voor de specifieke



investering – en een marktrisico kent (Eichholtz & Jaffe 1995). Door diversificatie kunnen de specifieke risico's worden geëlimineerd. Vastgoed blijkt een sterk diversificerend vermogen te hebben doordat de rendementen van vastgoed niet of zelfs negatief correleren met andere vermogenstitels als aandelen en obligaties. Dit komt vooral doordat aandelen en obligaties vroegcyclisch zijn en vastgoed laatcyclisch (Van Gool et al. 2007).

De relatie met andere beleggingsobjecten is dus van groot belang om het beleggen in vastgoed te kunnen begrijpen. Tot de dotcom-bubble in 2001 steeg de marktwaarde van vastgoed, met name kantoren, door veranderingen op de ruimtemarkt. De vraag naar bedrijfsruimte steeg aanzienlijk; er waren veel bedrijfsstart-ups. De groei werd nog enigszins geremd doordat beleggers eerder in bedrijven (dus aandelen) investeerden dan in vastgoed. Door de groei in de ICT-sector waren daar hogere rendementen te behalen. Na 2001 veranderde er wat. De marktwaarde van vastgoed ging scherper stijgen. Dit kwam dit keer niet zozeer door een vraagstijging op de ruimtemarkt – die vraag nam zelfs af – maar door veranderingen op de activamarkt. Aandelen werden gezien als een zeer risicovolle belegging – de *bubble* was gebarsten – en vastgoed werd daardoor een aantrekkelijker en veiliger beleggingsobject (Van Gool et al. 2007: 39-41). Met andere woorden, vastgoed was (en is) een interessant beleggingssegment gezien vanuit een portefeuillestrategie die gericht is op diversificatie en risicospreiding. Hiermee vormen portefeuillestrategieën dus ook een prikkel om nieuw vastgoed te ontwikkelen en bestaand niet (of niet te snel) te onttrekken aan de voorraad.

### 3.2.3 Huurincentives

In hoofdstuk 2 werd al gewezen op het belang van huurincentives. Beleggers lijken er eerder voor te kiezen om meer huurincentives te geven dan om de brutocontractuur naar beneden bij te stellen. Ook bleek dat de huurincentives in de minst populaire gebieden het grootst zijn. In het centrum van Amsterdam bedroegen de huurincentives in 2010 slechts 6 procent van de brutocontractuur, daar waar dat in Amsterdam-Zuidoost maar liefst 33 procent was (Van Gool 2011). Wel zijn de huurincentives in het algemeen de laatste tijd licht aan het dalen, waarschijnlijk omdat eigenaren niet meer in staat zijn om al te royale prikkels te verstrekken (De Wit & Terstegge 2012).

Het voordeel van huurincentives voor huurders is wel duidelijk. Die hebben vaak hoge verhuiskosten en kunnen een tegemoetkoming in het begin van de huurperiode goed gebruiken – zoals een huurvrije periode en een bijdrage in de inrichtingskosten. Maar wat is het voordeel voor verhuurders om contracturen relatief hoog te houden en die richting de huurder te compenseren met huurincentives? Van Gool (2011: 9-10) geeft hiervoor een aantal redenen. Zo krikken aanvangsincentives het rendement op. Dit komt doordat een flinke huur in rekening wordt gebracht. Daarnaast geeft hij aan dat zowel beleggers, huurders als taxateurs in hun handelen ervan uitgaan dat contracturen gelijk zijn aan markthuren. In de praktijk is het echter vaak zo dat contracturen hoger liggen dan markthuren. Er is vaak onvoldoende kennis van feitelijke markthuren en van de hoogte van de huurincentives. Daarbij hebben beleggers baat bij het hooghouden van contracturen, met name op momenten van verkoop of nieuwe verhuur van

vastgoed. Immers, de waarde van het pand is hoger naarmate de huren hoger zijn. In de praktijk komt het voor dat vlak voor het aflopen van de huurovereenkomst het contract wordt opgebroken om een hogere contractuur overeen te komen in ruil voor huurincentives.

Van Gool (2011; zie ook DTZ Zadelhoff 2012) geeft aan dat huurincentives daarmee de werkelijke marktomstandigheden verhullen. Dit is een van de redenen waarom een neerwaartse ontwikkeling van de vraag tot een trage of geringe reactie in het aanbod leidt. Daarbij dragen huurincentives ook bij aan de leegstand van kantoren. Door de incentives is het voor de huurder soms interessanter om naar een nieuw kantoorpand te verhuizen, dan te blijven in het oude kantoor. Beleggers en ontwikkelaars hebben belang bij een nieuw verhuurd kantoor en bieden daarom extra incentives aan. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) heeft besloten dat beleggers in vastgoed vanaf 2011 incentives die een effect hebben op de waarde van vastgoed, moeten melden in hun jaarverslag (De Wit & Terstegge 2012).

### 3.3 Financiering vastgoedinvesteringen<sup>9</sup>

De beleggingsmarkt is sterk verbonden met de kapitaalmarkt. Immers, investeringen worden veelal gefinancierd met zowel eigen als vreemd vermogen. Dit wordt ook wel *leverage* genoemd. Deze praktijk is overigens relatief jong. Het is pas sinds de Tweede Wereldoorlog, voortkomend uit de wederopbouw, dat investeringen in vastgoed op grote schaal ten dele worden gefinancierd met vreemd vermogen (Van Gool et al. 2007: 229).

In 2011 was in Nederland 47 miljard euro van de in totaal 119 miljard euro gefinancierd met vreemd vermogen, oftewel een *Loan-to-Value* (LTV) van 40 procent, tegen 60 procent gemiddeld in Europa (Teuben 2011a, 2011b). Wanneer ook de particuliere beleggingen (onder 100 miljoen euro) daarbij worden opgeteld dan gaat het om 74 miljard euro<sup>10</sup>, oftewel een LTV van 38 procent. Kortom, het aandeel vreemd vermogen is in internationaal perspectief redelijk bescheiden.

De LTV varieert wel sterk naar type investeerder en type investering (zie tabel 3.1). DNB (2012) geeft aan dat in 2012 ongeveer een kwart van de vastgoedleningen een LTV hebben van meer dan 100 procent, oftewel de lening is hoger dan de waarde van het onderpand. Kortom, een kwart van de leningen staat 'onder water'.

De rente speelt een belangrijke rol in de keuze omtrent het aandeel vreemd vermogen en dus bij de investeringsbeslissing. De afgelopen jaren was de rente op de kapitaalmarkt relatief laag (zie figuur 3.5). Een lage rente zorgt voor goedkoop vreemd vermogen waardoor de vraag hiernaar stijgt.

Beleggers kiezen vaak voor een mix van vreemd en eigen vermogen (*leverage*). Dit komt deels doordat het eigen vermogen niet toereikend is om het volledige investeringsbedrag te dekken, maar ook doordat vreemd vermogen een positieve hefboomwerking kan hebben voor het rendement op eigen vermogen (figuur 3.6)

Tabel 3.1

**Vastgoedinvesteringen naar type investeerder in 2011 in miljarden<sup>11</sup>**

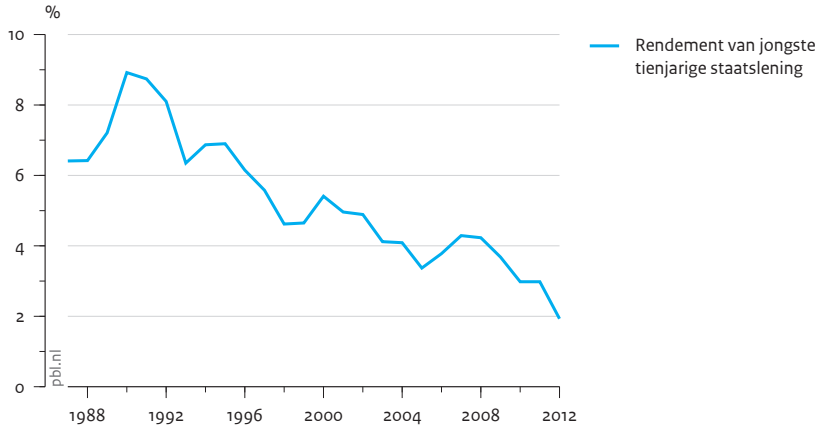
Investeerder	Type investering	Eigen vermogen	Vreemd vermogen	Totale investering	Loan to Value
Pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen (institutionele beleggers)	Beursgenoteerde fondsen	€ 3	€ 3	€ 6	50%
	Niet-beursgenoteerde fondsen	€ 19	€ 7	€ 26	27%
	Directe beleggingen	€ 18	€ 0	€ 18	0%
Particuliere investeerders	Niet-beursgenoteerde fondsen <sup>12</sup>	€ 4	€ 10	€ 14	71%
	Directe beleggingen (> €100)	€ 14	€ 17	€ 31	55%
Buitenlandse investeerders	Beursgenoteerd, niet-beursgenoteerd en direct	€ 14	€ 10	€ 24	42%
<b>Totaal</b>		<b>€ 72</b>	<b>€ 47</b>	<b>€119</b>	<b>40%</b>

Bron: Teuben (2011a, 2011b), bewerking auteurs

(zie ook Vlek et al. 2011: 37-39). Als een investering van 100 euro in een project een jaar later 110 euro waard dan is er een rendement van 10 procent. Als 70 procent van die 100 euro is gefinancierd met vreemd vermogen tegen een rentepercentage van 6 procent voor de duur van een jaar, dan moet de financier na een jaar 74,2 euro aan aflossing plus rente terugkrijgen. De investeerder houdt dan 35,8 euro (110 – 74,2) over, hetgeen 19,2 procent meer is dan de 30 euro eigen vermogen die werd ingebracht. Kortom, het rendement op eigen vermogen is 19,2 tegen 10 procent voor het project als geheel. Het hefboomeffect is groter naarmate de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen groter is (Kousemaeker & Van Agt 2007).

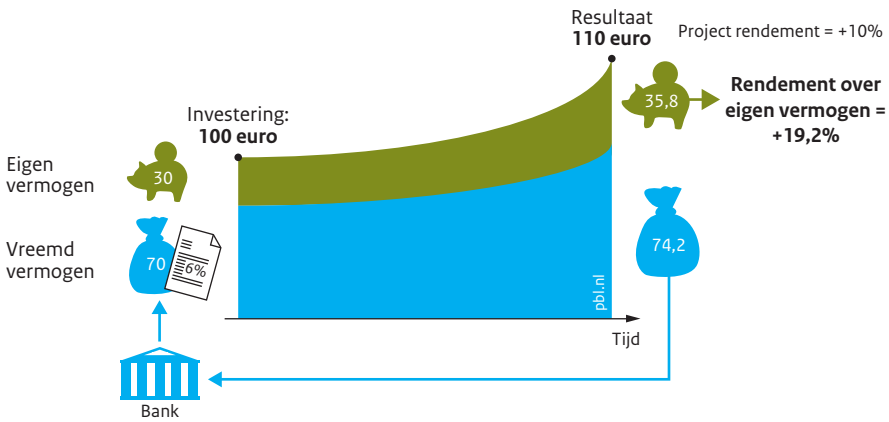
De positieve hefboomwerking kan alleen worden bereikt als het rendement van het gehele project hoger is dan de rente op het vreemde vermogen. Andersom kan er ook sprake zijn van een negatieve hefboom. Dit betekent dat naarmate de rente lager is de kans op een positieve hefboomwerking toeneemt, waardoor de investeringsbereidheid toeneemt. Lage rentes hebben dus positief gewerkt op de vraag naar vastgoed. Uiteraard zijn er ook risico's verbonden aan financiering van vastgoed (zie eerder). Dalende vastgoedprijzen en rendementen hebben als risico dat directe beleggers en fondsen niet aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

Figuur 3.5  
Kapitaalmarktrente



Bron: DNB

Figuur 3.6  
Een positieve hefboom op geïnvesteerd eigen vermogen



Bron: PBL

### Financiering, de crisis en daarna

De afgelopen jaren, en voortkomend uit de gunstige ontwikkelingen op onroerend-goedmarkten, hebben banken ruimhartig krediet verstrekt. Voor het uitbreken van de crisis schrijven Van Gool et al. (2007: 230): ‘door toegenomen concurrentie binnen het bankwezen en het voortschrijdend inzicht van de geldnemer in het onroerend goed, zijn geldschieters flexibeler en creatiever geworden in de constructies waarmee zij klanten kunnen bedienen.’ Van der Bilt, directeur vastgoedfinanciering van de FGH Bank, spreekt zelfs over een ‘enorme kredietbubbel’ (Van der Bilt 2009: 34). Dit heeft de nieuwbouw van commercieel vastgoed positief beïnvloed. Het barsten van de kredietbubbel heeft de nieuwbouw dan ook behoorlijk onder druk gezet (Van der Bilt 2009). Immers, banken vragen hogere premies, lagere *Loan to Values* en stellen strengere eisen aan voorverkoop en -verhuur. Zekerheid van kasstromen is voor financiers van groot belang geworden, zoals we hiervoor al lieten zien aan de hand van het voorbeeld van industrieel vastgoed.

Door de hypothecaire problemen die zijn blootgelegd door de kredietcrisis zijn de regels voor kredietverstrekking in internationaal verband aangescherpt. Deze ingreep staat bekend als Basel III en stamt uit 2010. De regels hebben vooral betrekking op de omvang en de kwaliteit van het kapitaal dat banken aan moeten houden en op de risicometing rond kredietproposities.

Zo moeten banken vanaf 2015 ten minste 4,5 procent van hun (risicogewogen) activa aan bankkapitaal van de hoogste kwaliteit aanhouden. Dit kapitaal kan bestaan uit aandelenkapitaal en ingehouden winsten. Daarnaast worden banken geacht om vanaf 2019 boven op die 4,5 procent een buffer van 2,5 procent te hanteren, waarop in slechtere tijden ingeteerd mag worden. De verwachting is echter dat banken dat interen willen voorkomen en in de praktijk dus een minimumeis van 7 procent wordt aangehouden.

Aangezien de Nederlandse banken gezamenlijk momenteel wel voldoen aan die 4,5 procent (het is namelijk 5,8 procent), maar nog niet aan die 7 procent zal de komende jaren extra kapitaal moeten worden opgebouwd (Twigt 2011). Banken brengen in het kader van bufferopbouw hogere financieringskosten (door grotere risico-opslagen) in rekening en zijn terughoudender in hun kredietverstrekking. Van Enk (2012) laat zien dat in 2007 nog voor meer dan 26 miljard euro aan leningen voor commercieel vastgoed werd verstrekt. In 2011 was dat nog geen 7 miljard euro, en halverwege 2012 stond de teller pas op 1,5 miljard euro.

Niet alleen zijn de regels voor kredietverstrekkers aangescherpt, hetzelfde geldt voor (sommige) kredietnemers. Solvency II is een pakket maatregelen dat van toepassing is op verzekeringsmaatschappijen – belangrijke institutionele beleggers in vastgoed – dat naar verwachting op 1 januari 2013 van kracht wordt. Ook deze regels hebben primair betrekking op het aanhouden van eigen kapitaal en op risico-inschattingen. Met name voor vastgoed (maar ook aandelen) gelden strenge eisen, vooral omdat het risico op vastgoed momenteel hoog wordt ingeschat, hoger dan dat voor obligaties en investeringen in hypotheek. Voor direct vastgoed en beursgenoteerde fondsen geldt

een eis van 39 procent eigen vermogen, voor niet beursgenoteerde fondsen geldt zelfs een eis van 49 procent. Kortom, de vraag naar krediet zal vanuit de verzekeraars dalen. Dit zal vermoedelijk een negatief effect hebben op nieuwbouw.

Aan de andere kant zou het aanbod van krediet vanuit verzekeraars wel eens toe kunnen nemen. Immers, Solvency II stelt hele lage kapitaaleisen aan investeringen in hypothecaire leningen. In de praktijk zijn de eerste voorbeelden van verzekeraars die krediet verstrekken voor vastgoed reeds zichtbaar. Verzekeraar AXA startte in 2011 een zogenoemd *debt fund*, een fonds dat investeert in vastgoedleningen (Twigt 2011).

## 3.4 Beleggen en fiscale instituties

Bij de fiscale instituties staan we stil bij de mogelijke effecten van de vennootschapsbelasting, de btw en de overdrachtsbelasting op het beleggen in vastgoed. Het gaat hier om complexe materie die gelet op de scope van het onderzoek slechts gereduceerd weergegeven kan worden. In de paragrafen 3.4.1 tot en met 3.4.3 beschrijven we deze drie belastingvormen kort, in paragraaf 3.4.4 gaan we vervolgens in op de gevolgen van deze belastingen voor de voorraadontwikkeling van commercieel vastgoed. Alhoewel we de fiscale regels in dit hoofdstuk over beleggen behandelen, zijn deze regels evengoed van toepassing op het bouwen en ontwikkelen (hoofdstuk 4).

### 3.4.1 Vennootschapsbelasting (Vpb)

Daar waar natuurlijke personen inkomensbelasting betalen, betalen rechtspersonen vennootschapsbelasting (Vpb). Onder meer naamloze (NV's) en besloten vennootschappen (BV's), maar ook stichtingen en verenigingen die een onderneming drijven, zijn verplicht belasting te betalen over hun winst (zie voor een uitgebreide uitleg Berkhout & Van der Paardt 2012: hoofdstuk 5 en 6). Bij een winst tot 200.000 euro betalen ze 20 procent Vpb over de winst, daarboven wordt 25 procent belasting geheven.

NV's en BV's kunnen onder bepaalde voorwaarden worden aangeduid als een 'fiscale beleggingsinstelling' (FBI). De belangrijkste implicatie hiervan is dat ze een belastingtarief van 0 procent hebben. Er zijn wel voorwaarden aan verbonden. Zo mogen deze ondernemingen alleen gericht zijn op het 'beleggen'<sup>13</sup> van vermogen; projectontwikkeling behoort daar niet toe. Er zijn beleggers die ook ontwikkelen (zie eerder en hoofdstuk 4), maar die brengen dat ontwikkelen in het algemeen onder in een aparte rechtspersoon. Daarnaast moeten FBI's binnen acht maanden na afloop van een boekjaar hun winst uitkeren aan de aandeelhouders ('uitdelingsverplichting'), om te voorkomen dat winst onbelast wordt opgepot. Ook geldt een financieringslimiet voor vastgoed van 60 procent van de fiscale boekwaarde. Ondanks de voorwaarden waar FBI's aan moeten voldoen, kan worden gesteld dat beleggen in vastgoed (en dus ook in nieuw vastgoed) via een FBI fiscaal relatief aantrekkelijk is.

Ondanks dat FBI's *de facto* geen Vpb over de winst betalen, dienen ze wel de winst te bepalen. De winst wordt bepaald door de inkomsten verminderd met de kosten en afschrijvingen. Voor de bepaling hiervan wordt uitgegaan van zogenoemd 'goed koopmansgebruik', hetgeen betrekking heeft op het tijdstip waarop een voor- of nadeel tot de fiscale winst wordt gerekend. Wat goed koopmansgebruik is, staat niet in de wet, maar is in de loop der jaren in de rechtsspraak uitgekristalliseerd. Zo is een element van goed koopmansgebruik 'realiteitszin'. Een van de implicaties hiervan is dat bij de afschrijving niet méér ten laste van het resultaat (de winst) mag worden gebracht dan de technische en economische slijtage van een (vastgoed)object (Berkhout & Van der Paardt 2012: 129).

#### **Aftrekbaarheid afschrijvingen**

Afschrijvingen op de fiscale boekwaarde leveren een aftrekpost op. Vennootschapsbelastingplichtige instellingen kunnen afschrijvingen in mindering brengen op de te belasten winst. Dit betekent dat er kan worden afgeschreven zelfs in tijden dat de marktwaarde stijgt. Zo kan een pand technische slijtage vertonen, terwijl de marktwaarde stijgt. Sinds 2007 zijn de fiscale regels enigszins bijgesteld en is die afschrijfpriktijk aan banden gelegd. Er is een 'bodempwaarde' ingesteld. Dit betekent dat niet verder dan de bodempwaarde mag worden afgeschreven. Voor eigenaar-gebruikers is die bodempwaarde 50 procent van de WOZ-waarde, voor beleggers is dat 100 procent van de WOZ-waarde (Vlek et al. 2011). Kortom, beleggers kunnen alleen afschrijven als de boekwaarde boven de bodempwaarde (de WOZ-waarde) ligt (Berkhout & Van der Paardt 2012: 133).

Er is beweerd dat de bodempwaarde afwaardering onder de huidige markt-omstandigheden belemmert, en daarmee ook de mogelijkheid van transformatie van met name verouderde kantoren (zie bijvoorbeeld Transformatieteam 2011). Echter, afwaardering tot een lagere bedrijfswaarde – dus lager dan zowel de boekwaarde als de bodempwaarde – is evenwel mogelijk.<sup>14</sup> Wanneer het gaat om vastgoed als belegging, geldt de marktwaarde als bedrijfswaarde. In de huidige markt zal deze marktwaarde vaak lager liggen dan de WOZ-waarde (de bodempwaarde) omdat bij laatstgenoemde wordt uitgegaan van de fictie van volledige verhuur. De marktwaarde houdt rekening met feitelijke verhuur. Een goede bepaling van de marktwaarde vergt daardoor wel accurate en frequente waarderingen.

#### **3.4.2 Btw**

Ook de omzetbelasting is van groot belang voor de vastgoedmarkt (zie uitgebreid Berkhout & Van der Paardt 2012; Van Zadelhoff 2013). Omzetbelasting (btw) is een indirecte belasting<sup>15</sup> die ondernemers moeten betalen over hun omzet. Over het algemeen geldt momenteel een tarief van 21 procent. Voor enkele prestaties zoals bepaalde arbeidsintensieve diensten en de levering van eerste levensbehoeften geldt het lagere tarief van 6 procent. Per 1 maart 2013 geldt dat ook voor onderhoud en renovatie van woningen. Er zijn echter ook mogelijkheden voor btw-af trek. Deze mogelijkheid geldt voor btw-ondernemers en alleen wanneer sprake is van btw-

belaste handelingen (dus bijvoorbeeld niet voor privégebruik). Er zijn echter ook btw-vrijgestelde prestaties zoals bankieren, verzekeren en zorgverlening. Deze zijn vrijgesteld vanwege het maatschappelijk belang (in ieder geval wat betreft de nutsfunctie), maar ook omdat de 'toegevoegde waarde' van de geleverde goederen of diensten niet altijd goed te bepalen is. Er zijn uiteraard ook geen aftrekmogelijkheden voor deze btw-vrijgestelde handelingen.

De hoofdregel is dat de levering van vastgoed of onbebouwde grond is vrijgesteld van btw. Wel moet in die gevallen veelal overdrachtsbelasting worden betaald. Echter, er zijn enkele uitzonderingen op de btw-vrijstelling.

De eerste is de levering van *nieuw vervaardigd vastgoed*.<sup>16</sup> Hiervan is sprake wanneer een gebouw nog niet in gebruik is genomen en tot 24 maanden na de eerste ingebruikneming.

Ook een oud pand kan 'nieuw' worden in de zin van de btw. Hiervoor gelden de volgende (niet-cumulatieve) criteria. Het aanzicht van het pand moet zodanig zijn veranderd dat er sprake is van een nieuw pand. De functie moet zijn gewijzigd. En ook wordt er gekeken naar de verbouwingkosten in relatie tot de waarde van het gebouw.<sup>17</sup> De onderlinge weging van de criteria is casusafhankelijk en kan moeilijk worden veralgemeniseerd.

Het gerechtshof van 's-Hertogenbosch (op 21 juli 2011) besloot dat een kantoorgebouw van drie verdiepingen dat werd verbouwd tot een gebouw met kantoorruimte op de begane grond en woonruimte op de twee verdiepingen daarboven niet als nieuw gebouw kon worden aangemerkt. De rechter achtte daarvoor de ingrepen onvoldoende ingrijpend; de vloeren, plafonds en buitenmuren bleven goeddeels gehandhaafd. Dat de functie van het gebouw wel voor een belangrijk deel veranderde woog hier volgens de rechter onvoldoende tegenop. De gevolgen hiervan kunnen voor de investeerder aanzienlijk zijn. Immers, doordat het gebouw niet als nieuw is aangemerkt, is de levering van het getransformeerde kantoor niet met btw belast, wel met (niet-aftrekbare) overdrachtsbelasting. Uiteraard zijn de verbouwingkosten wel btw-belast.

Bij volgens fiscale maatstaven tot 'nieuw' getransformeerd vastgoed is levering dus btw-belast. Wanneer de koper btw-belaste prestaties levert, kan de verkoper btw-betalingen aftrekken van de belasting. Echter, ook bij verhuur van nieuw gebouwd of tot nieuwbouw getransformeerd vastgoed wordt uitgegaan van 'levering', ook wel 'fictieve levering' genoemd. Dit is in het kader van de zogenoemde 'integratieheffing'. Deze heffing moet voorkomen dat personen en organisaties die btw-belaste levering van goederen (zoals nieuw vastgoed) proberen te ontlopen, door zelf 'nieuw' vastgoed te vervaardigen, waardoor ze alleen btw over de bouw hoeven te betalen. De integratieheffing gaat daarom uit van fictieve levering, zodat er toch btw betaald moet worden. Als substituut voor de koopsom geldt de kostprijs van de vervaardiging als grondslag voor de heffing. Het Transformatieteam (2011) wijst op de belemmerende werking van de integratieheffing voor transformatie van verouderd commercieel vastgoed. Hier komen we op terug in paragraaf 3.4.4 (zie ook figuur 3.8).



De tweede uitzondering op de hoofdregel is dat ook de levering van *bouwterreinen* btw-belast is. Het gaat dus om onbebouwde grond die is bestemd voor bebouwing. Tot voor kort werden heel specifieke criteria gehanteerd om vast te stellen of er sprake was van een bouwterrein. Zo moesten er activiteiten plaatsvinden in het kader van bouw- en woonrijp maken óf er moest een omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit zijn afgegeven. Het Hof heeft echter recent geoordeeld (17 januari 2013) dat deze voorwaarden te restrictief zijn (Hof van Justitie, arrest C-543/11).

Ten derde, en tot slot, kunnen koper en verkoper bij verkoop *opteren* voor btw-belaste levering van vastgoed. In dat geval blijft wel gewoon de plicht tot het betalen van overdrachtsbelasting bestaan. Een belaste levering op verzoek kan voor de leverancier van belang zijn om aftrek van voorbelasting te kunnen genieten respectievelijk om te voorkomen dat eerder in aftrek gebrachte btw gedeeltelijk aan de Belastingdienst dient te worden teruggestort (Van Zadelhoff 2013: 43).

Opteren kunnen partijen doen door gezamenlijk een verzoek in te dienen bij de fiscus. Dit kan echter alleen wanneer de koper bij aankoop de btw voor ten minste 90 procent in aftrek kan brengen.<sup>18</sup> Daarmee is deze optie uitgesloten voor huishoudens / de woonfunctie (dat is namelijk privégebruik) en voor ondernemingen die zijn vrijgesteld van btw zoals banken en verzekeringsmaatschappijen. Kortom, de aard van de koper is van groot belang voor de mate waarin de verkoper (de projectontwikkelaar of de investeerder) btw-verplichtingen in aftrek kan brengen.

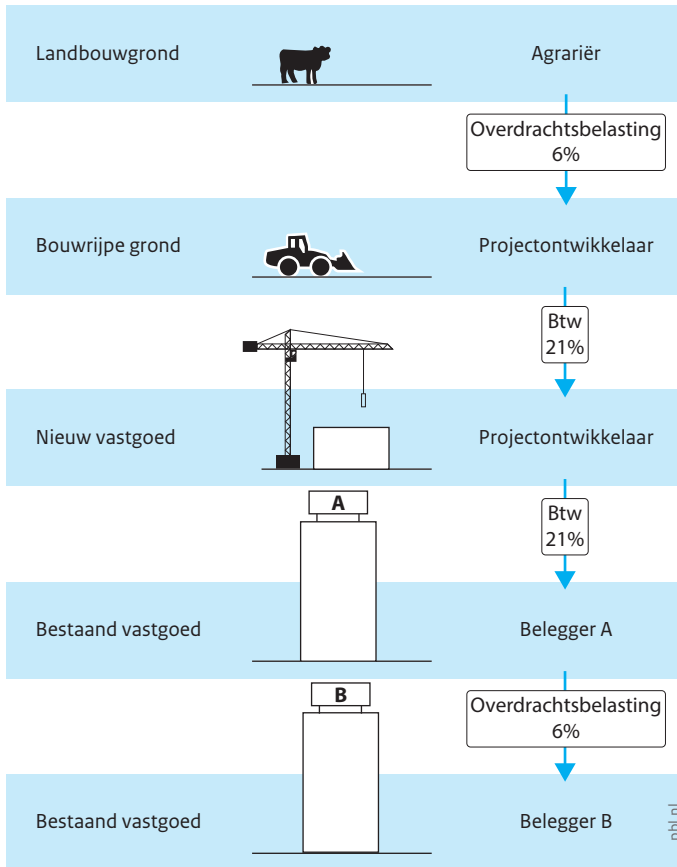
Een vergelijkbare systematiek geldt voor verhuur. Ook verhuur is in principe vrijgesteld van btw. Om er toch voor te zorgen dat de verhuurder btw op aankoop, onderhoud en dergelijke kan terugvorderen, kunnen huurder en verhuurder opteren voor een btw-belaste verhuur. Dit kan echter alleen wanneer de huurder zelf recht heeft op ten minste 90 procent aftrek<sup>19</sup> van de btw. Wanneer dit niet geval is zal de huurder in sommige gevallen een btw-compensatie betalen boven op de huur voor de niet-aftrekbare btw (Van Gool et al. 2007: 220). Dit geldt dus bijvoorbeeld voor banken, verzekeringsmaatschappijen en zorginstellingen, maar dus ook voor de woonfunctie. Of en de mate waarin dat gebeurt, hangt af van de marktomstandigheden.

### 3.4.3 Overdrachtsbelasting

De overdracht van vastgoed is fiscaal belast. In tegenstelling tot de btw wordt overdrachtsbelasting (ovb) niet afgedragen door de verkoper maar door de koper. Het tarief is 6 procent over de waarde in het economische verkeer (de aanschafprijs), en sinds 15 juni 2011 2 procent voor woningen, als maatregel om de doorstroming te bevorderen. Het gaat bij de overdracht om zowel het eigendomsrecht als beperkte zakelijke rechten, zoals het recht van erfpacht. Maar nog meer gaat het om de overdracht van het economisch eigendom: als die wordt overgedragen zonder overdracht van het juridisch eigendom dan geldt toch de plicht tot het betalen van overdrachtsbelasting (Van Zadelhoff 2013)

Er is een aantal uitzonderingen waarbij er geen overdrachtsbelasting verschuldigd is. Zo zijn sommige rechtspersonen uitgezonderd (zoals overheden en onderwijs-

Figuur 3.7  
De fiscale levensloop van vastgoed gevisualiseerd



Bron: PBL, gebaseerd op Berkhout & Van der Paardt (2012)

instellingen), alsmede bepaalde soorten vastgoed zoals kabels en leidingen, natuurground en cultuurgrond (Berkhout & Van der Paardt 2012: 49-71). Ook is geen overdrachtsbelasting verschuldigd bij samenloop met btw, zoals bij bouwterreinen en nieuwbouw (zie eerder).

In figuur 3.7 wordt globaal geschetst hoe vastgoed fiscaal wordt belast, gedurende de levensloop van agrarische grond tot tweedehands commercieel vastgoed. In de zogenoemde bouw- en handelingsfase wordt btw geheven, anders overdrachtsbelasting.

#### 3.4.4 Btw, overdrachtsbelasting en voorraadontwikkeling commercieel vastgoed

De vraag is hoe de btw en de overdrachtsbelasting inwerken op toevoegingen en onttrekkingen aan de voorraad op commerciële vastgoedmarkten. We beginnen bij toevoegingen door nieuwbouw.

##### **Het effect van btw en overdrachtsbelasting op nieuwbouw van commercieel vastgoed**

De levering van nieuw vastgoed en van grond voor nieuwbouw is btw-belast. Hiermee worden deze goederen fiscaal anders behandeld dan vastgoed dat twee jaar of meer in gebruik is, of dan onbebouwde agrarische grond. Die laatste zijn vrijgesteld van btw en worden belast met overdrachtsbelasting (6 procent), welke niet terugvorderbaar is. Binnen de categorie nieuwbouw is ook één deel financieel aantrekkelijker dan het andere. Als de koper of de huurder btw-belaste prestaties levert, dan heeft de verkoper of verhuurder aftrekrecht voor zijn btw-belaste prestaties. *De facto* betekent dit dat bij de transactieprijs van woningen en kantoren voor btw-vrijgestelde gebruikers (waaronder banken en verzekeraars) 21 procent moet worden opgeteld, daar waar dat voor winkels en veel kantoren niet geldt. Dit betekent voor de toevoeging van vastgoed dat het – even los gezien van een verschil in de verwachte waardeontwikkeling – in beginsel aantrekkelijker is om te investeren in kantoren en winkels dan in woningen of vastgoed voor van btw vrijgestelde organisaties.

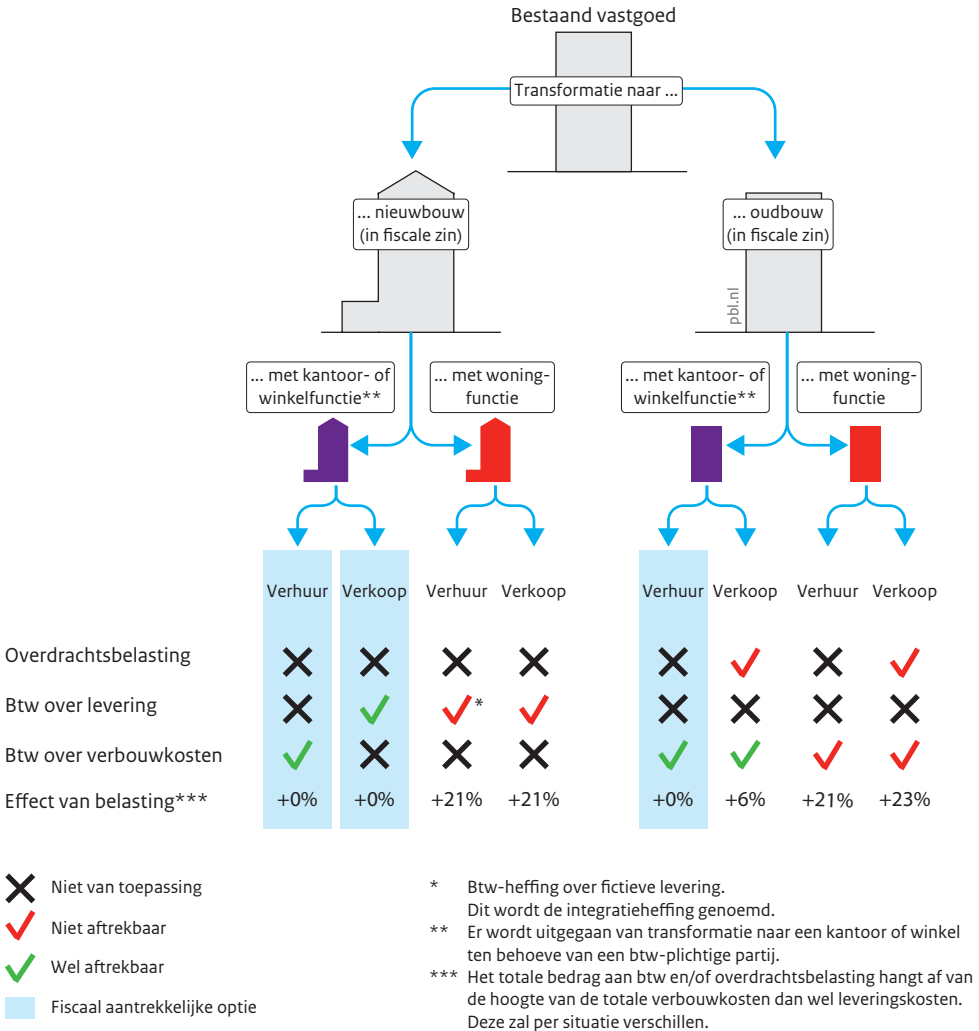
##### **Het effect van btw en overdrachtsbelasting op transformatie van commercieel vastgoed**

Bij de transformatie van commercieel vastgoed doen zich een aantal scenario's voor waar met name de samenloop van btw en overdrachtsbelasting van belang is. Cruciaal bij de bepaling welk belastingregime van toepassing is, is de vraag of er sprake is van een 'oud' of 'nieuw' gebouw na transformatie – in de zin van de btw –, of er sprake is van verhuur of verkoop en of er sprake is van btw-belaste prestaties na verhuur of verkoop.

We maken onderscheid in transformatie/herstructurering naar commercieel vastgoed en naar woningbouw (zie figuur 3.8), waarbij we bij de eerste uitgaan van btw-belaste prestaties. Door de belastingpercentages weer te geven, laten we zien wat globaal het effect van de verschillende varianten is op de kosten, en daarmee wordt duidelijk welke prikkel uitgaat van de belastingen.<sup>20</sup> De figuur laat in elk geval zien dat het onttrekken van kantoren en winkels aan de voorraad ten behoeve van woningbouw fiscaal relatief onaantrekkelijk is. Aantrekkelijker is het verhuren van een verbouwd 'oud' gebouw en het verkopen en verhuren van een tot nieuwbouw getransformeerd gebouw voor commerciële functies.

Het feit dat wonen geen btw-belaste prestatie is en er dus geen aftrekrecht is voor de eigenaar van het pand, is een van de redenen dat nu bij de haalbaarheidsstudie voor transformatie van het ABN AMRO-gebouw op Amstel III in Amsterdam wordt gekeken naar de mogelijkheid van woon-werkwoningen (Buitelaar et al. 2012). Fiscaal is het het meest interessant om een kantoor- of winkelruimte als 'nieuw' te transformeren om vervolgens te verhuren of te verkopen als winkel of kantoor.

Figuur 3.8  
Invloed btw en overdrachtsbelasting op transformatiekosten van vastgoed door eigenaar



Bron: auteurs, gebaseerd op Berkhout & Van der Paardt (2012); Van Zadelhoff (2013)

Kortom, in het fiscale systeem zitten prikkels om vastgoed in gebruik als kantoor of winkel te continueren en zijn er belemmeringen om commercieel vastgoed te onttrekken via transformatie naar woningbouw, of een andere btw-onbelaste functie.<sup>21</sup>

## Noten

- 1 Het gaat hier om het transactievolume, wat zowel nieuwbouw als transacties van bestaand vastgoed betreft.
- 2 Vaak los van de *leverage* (zie verderop).
- 3 Om deze informatie te verkrijgen is *bottom-up* te werk gegaan. Teuben (2011a) heeft deze informatie verzameld, aanvullend op de beschikbare informatie van IPD/ROZ, via bestaande netwerken, nieuwsberichten, jaarverslagen en gegevens van de Kamer van Koophandel.
- 4 Ter indicatie van de omvang van vastgoedbeleggingen in Nederland: het totale beleggingsvolume van alleen de institutionele beleggers in Nederland in 2011 was 1608 miljard euro. Het aandeel vastgoed daarin was 3 procent. (CBS-website <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/financiele-zakelijke-diensten/cijfers/extra/beleggingen-soorten.htm>).
- 5 Deels beleggen ze ook indirect.
- 6 Overigens is het opvallend dat de data van de verschillende makelaarskantoren en banken (DTZ Zadelhoff, Cushman & Wakefield en Jones Lang LaSalle en ING) sterk uiteenlopen. Het algehele ontwikkeling is evenwel vergelijkbaar.
- 7 Andere, zij het veel grovere, waarderingmethoden zijn de BAR-, NAR- en de x-keer-de-huur-methode (Van Gool et al. 2007; Vlek et al. 2011).
- 8 De IPD/ROZ Vastgoedindex is in 1995 gestart als een Index en Benchmark voor vastgoedbeleggingen in Nederland met als doel het creëren van transparantie in de Nederlandse vastgoedbeleggingsmarkt. De IPD/ROZ Vastgoedindex meet de rendementen op vastgoedobjecten en vastgoedportefeuilles op jaar- en kwartaalbasis, op basis van informatie over de netto-huurinkomsten en waardeontwikkeling. Naast de index op objectniveau zijn er indices voor de verschillende segmenten van de vastgoedmarkt: winkels, kantoren, woningen en bedrijfsruimte. IPD/ROZ dekt 33% van de professionele vastgoedbeleggingsmarkt, gemeten in het aandeel van het geïnvesteerd vermogen door professionele vastgoedbeleggers (Teuben, 2011b). Deelnemers aan IPD/ROZ zijn: Airport Real Estate Basisfonds C.V., Alecta, Altera Vastgoed, Amvest, Annexum, Anthos (Beleggingsfonds Criterium), ASR Vastgoedvermogensbeheer, Bouwinvest, CBRE Global Investors, Corio Nederland, Dela Vastgoed B.V., Delta Lloyd Vastgoed, Eurindustrial N.V., Generali, Mn-Services, NS Poort Vastgoedvermogensbeheer (Basisfonds Stationslocaties), Redevco, Schiphol Real Estate, SPF Beheer, Syntrus Achmea Vastgoed, Triodos Vastgoedfonds, Vastned Offices/Industrial en Vesteda.
- 9 Hier dient opgemerkt te worden dat de financieringspraktijk er een is waar zowel formele als informele instituties een rol spelen.
- 10 Nota Bene: DNB (2012) gaat uit van 80 miljard euro, maar dit bedrag omvat ook leningen ten behoeve van nieuwbouw en projectontwikkeling.
- 11 Het gaat hier alleen om investeringen door professionele vastgoedbeleggers, oftewel om investeringen van institutionele partijen of particulieren die meer dan 100 miljoen euro hebben belegd.
- 12 Uiteraard beleggen particulieren ook in beursgenoteerde fondsen. Maar gedetailleerd inzicht krijgen in deelnemingen in deze fondsen bleek praktisch ondoenlijk.
- 13 Dit is door de rechter omschreven als het bezitten van vermogensbestanddelen gericht op het verkrijgen van waardestijging en rendement.

- 14 Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen afschrijven en afwaarderen. Afschrijven betreft een geleidelijke afbouw van de fiscale boekwaarde, daar waar het bij afwaarderen gaat om een incidentele neerwaartse bijstelling van de waarde. Daarnaast geldt dat afwaarderingen ongedaan gemaakt kunnen worden bij een stijging van de marktwaarde, daar waar afschrijvingen onomkeerbaar zijn (Berkhout 2002).
- 15 De consument betaalt hem, de ondernemer draagt hem af.
- 16 Dit is ook van toepassing op sloop-nieuwbouw.
- 17 De literatuur is hierover niet eensluidend. Daar waar Berkhout & Van der Paardt (2012) uitgaan van deze drie criteria, geeft Van Zadelhoff (2013) aan dat alleen het eerste criterium, het bouwkundige criterium, relevant is.
- 18 Voor bepaalde groepen huurders geldt 70 procent (Van Zadelhoff 2013: 45).
- 19 Idem.
- 20 Het is slechts bedoeld als indicatie van het effect van de verschillende belastingregimes op de kosten. Van belang is te beseffen dat de percentages soms moeten worden genomen over de (ver)bouwkosten en soms over de transactiepreizen. Daarbij geldt dat de kosten per variant anders bij de verschillende partijen neerslaan.
- 21 Zie ook Kamerbrief 2011044487 van 28 april 2011.



# Ontwikkelen van winkels en kantoren

Over- en onderaanbod op de vastgoedmarkt wordt ten dele veroorzaakt door de relatief lange tijd tussen de ontwikkeling van nieuw aanbod en de vraag ernaar (Wheaton 1999). Dat heeft hoofdzakelijk te maken met de aard van vastgoed: het duurt een tijd van het eerste idee tot de oplevering. Bij een stijgende vraag worden de investeringen verhoogd, maar door de lange productietijd wordt het stijgende aanbod te laat afgeremd. Het gevolg is het ontstaan van een overschot. Cycli van overaanbod en tekort wisselen elkaar af; er is sprake van een zogenoemde 'varkenscyclus'. In internationale vergelijkingen is gesuggereerd dat ontwikkelingsprocessen in Nederland nog eens extra lang duren (Buitelaar 2007; Verhage 2002), waardoor mogelijk de vastgoedcyclus wordt versterkt. Hier spelen instituties een belangrijke rol.

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste formele en informele instituties rondom de bouw (en sloop) en (her)ontwikkeling van winkels en kantoren. We besteden eerst aandacht aan het algehele discours van groeidenken en (over)optimisme dat aan veel van die instituties ten grondslag ligt. In lijn hiermee wordt vervolgens de restrictiviteit van de ruimtelijke ordening (of het gebrek eraan) besproken. Daarna gaan we specifieker in op locatie- en gebiedsontwikkeling, door stil te staan bij de manier waarop in Nederland (tot voor de crisis) werd vormgegeven aan gebiedsontwikkeling (grootschalig en integraal), de rol van gemeenten (actief en risicodragend), de projectfinanciering en het risicomanagement. Fiscale instituties hadden hier ook een plek kunnen krijgen, maar deze zijn reeds besproken in het vorige hoofdstuk.



## 4.1 Groeidenken en (over)optimisme

Gemeenten kenmerkten zich eind twintigste, begin eenentwintigste eeuw door groeidenken en (over)optimisme over het ontwikkelen van commercieel vastgoed, in het bijzonder nieuwe kantoren (Janssen-Jansen 2010). Dat groeidenken en optimisme zijn geïnstitutionaliseerd geraakt in een tijd waarin de bevolking en de economie bleven groeien, en krediet in ruime mate voorhanden was. Het groeidenken heeft volgens Janssen-Jansen (2010) geleid tot luchtballen en luchtkastelen. Ze illustreert het treffend aan de hand van de 'M' van Koolhaas die de gemeente Den Haag op het stationsplein voor het Centraal Station wilde laten verrijzen. In het gebouw zou onder andere 23.000 vierkante meter bruto vloeroppervlak (bvo) kantoor komen. Echter, daar was later geen vraag (meer) naar; Den Haag kende toen al 12 procent leegstand van kantoren. De gemeente wilde toch dat de M er kwam en stelde zich garant voor de afname van 17.500 vierkante meter bvo. Pas toen zelfs die garantstelling onvoldoende bleek, en een vergroting hiervan politiek onhaalbaar, strandde in augustus 2010 het project.

Het groeidenken is in de jaren voorafgaand aan de crisis al niet houdbaar gebleken. Sinds een paar jaar is duidelijk dat er krimpende regio's zijn (Van Dam, De Groot & Verwest 2006; Verwest 2011). Wat de toekomst brengt is hoogst onzeker. In de *Ruimtelijke verkenning* van het PBL wordt duidelijk dat er bij een laag en een hoog scenario een aantal overduidelijke groeiregio's is en een aantal evidente krimpregio's. Maar er is een nog groter aantal regio's dat bij een laag scenario zal krimpen en bij een hoog zal groeien. Kortom, voor die regio's is de toekomst hoogst onzeker. Een strategie die uitgaat van onvermijdelijke groei herbergt dan ook grote risico's (PBL 2011).

## 4.2 Restrictiviteit van de ruimtelijke ordening

Het hiervoor genoemde groeidenken krijgt niet in elk vastgoedsegment in gelijke mate de ruimte. De mate waarin vastgoed kan worden gerealiseerd hangt af van de restrictiviteit van met name de ruimtelijke ordening. Nederland wordt over het algemeen gekenmerkt door een relatief stringente ruimtelijke ordening<sup>3</sup>, passend bij een sterk verankerde (geïnstitutionaliseerde) planningscultuur (Faludi 2005). Echter, de mate van restrictiviteit verschilt sterk per vastgoedsegment. Hierdoor verschilt de mate waarin het aanbod wordt beperkt, en daarmee de mate waarin de prijs wordt opgedreven.

Velen hebben al gewezen op het prijsopdrijvende effect van de stringente ruimtelijke ordening ten aanzien van de woningmarkt, zowel nationaal (Besseling et al. 2008; Vermeulen & Rouwendal 2008) als internationaal (onder andere Glaeser, Gyourko & Saks 2005). Aan de restrictiviteit binnen commerciële vastgoedmarkten is minder aandacht besteed.

De ruimtelijkeordeningsregels lijken evenwel minder streng te zijn bij het planologisch mogelijk maken van bedrijventerreinen (PBL 2009) – sterker nog, het aanbod wordt actief gestimuleerd doordat gemeenten lage grondprijzen rekenen – en kantoorlocaties (Van der Gijp & Van der Post 2009). De winkelmarkt, daarentegen, lijkt door de ruimtelijke ordening juist stringenter te worden behandeld, enigszins vergelijkbaar met de woningmarkt. Een empirische analyse van 19 metropolitane vastgoedmarkten in Europa laat zien dat dit niet alleen voor Nederland geldt, ook in andere landen is de restrictiviteit van het winkelaanbod groter dan van het kantooraanbod (Nozeman & Van der Vlist, te verschijnen).

In Nederland geldt een relatief stringent ruimtelijk beleid als het gaat om de groot-schalige en perifere detailhandel (GDV en PDV), ondanks dat het Rijk ervoor heeft gekozen dit beleid te decentraliseren (Evers 2011).<sup>2</sup> Naast nationaal en provinciaal beleid speelt ook het gemeentelijke ruimtelijk beleid hierin een belangrijke rol. Bij de ruimtelijke onderbouwing van een bestemmingsplan worden voor het toelaten van nieuw winkeloppervlak veelal strenge eisen gesteld. Zo moet met een distributieplanologisch onderzoek (dpo) worden aangetoond dat de bestaande winkelvoorraad niet ‘duurzaam’ wordt ontwricht; een overaanbod aan winkels moet worden voorkomen. Een recent voorbeeld hiervan is de uitspraak van de Raad van State in het kader van het bestemmingsplan voor het stadshart van Emmeloord (201200385/1/T1/R2, 5/12/2012). Hierin houdt de bestuursrechter de bouw van nieuwe winkels vooralsnog tegen omdat hij vindt dat de gemeente voorafgaand aan de bouw van een nieuw winkelcentrum een actuele inschatting moet maken van de toekomstige leegstand die daaruit volgt. Bovendien moet de gemeente motiveren waarom die leegstand acceptabel is. De Raad van State oordeelt hiermee strenger dan in eerdere zaken. Bij de toevoeging van nieuwe kantoren worden deze eisen voor zover bekend vaak niet gesteld.

Om te kijken of er ook daadwerkelijk sprake is van selectieve restrictiviteit, zijn het PBL en de ASRE een onderzoek gestart naar de *regulatory tax* op de winkel- en kantorenmarkt. Glaeser, Gyourko & Saks (2005) hebben de *regulatory tax* op huizenprijzen berekend voor Amerikaanse metropolitane gebieden. Het komt erop neer dat het deel van de huizenprijs dat uitstijgt boven de bouwkosten, toegerekend wordt aan restrictiviteit, met name vanuit de ruimtelijke ordening. Deze methode kan, met een aantal aanpassingen en nuanceringen, ook worden toegepast op andere vastgoedsegmenten. Cheshire & Hilber (2008) hebben dat gedaan voor de kantorenmarkt door kantoorlocaties in Britse en Europese steden met elkaar te vergelijken. Opvallend is dat Amsterdam, na Brussel en Parijs, de laagste *regulatory tax* kent. Ook Van der Gijp & Van der Post (2009) laten zien dat de *regulatory tax* op de Nederlandse kantorenmarkt relatief bescheiden is (in Rotterdam, Den Haag en Utrecht zelfs nog lager dan in Amsterdam). De prijs van Nederlandse kantoren wordt dus volgens deze onderzoeken nauwelijks opgedreven door beperkingen die de overheid oplegt aan het aanbod van kantoren. Ook bij winkels kan de mate van restrictiviteit van het beleid worden gemeten door de *regulatory tax* te berekenen. Deze kan vervolgens worden vergeleken met die op de woningmarkt en de kantorenmarkt. Aanvullend onderzoek zou dan de achtergronden

van de verschillen kunnen verklaren. Ontstaan die puur door wat Fischel (2001) de *homevoter hypothesis* noemt? Oftewel de neiging van gemeenten om woningbouw streng te reguleren om de waarde van woningen van zittende huiseigenaren – een belangrijk deel van het electoraat – te beschermen? Mogelijk is er om die reden ook een strenge regulering van winkelvastgoed, omdat daarmee de belangen van bestaande ondernemers – vaak kleine, lokale ondernemers, en dus ook onderdeel van het electoraat – worden beschermd.

### 4.3 Grootschaligheid en integraliteit van gebiedsontwikkeling

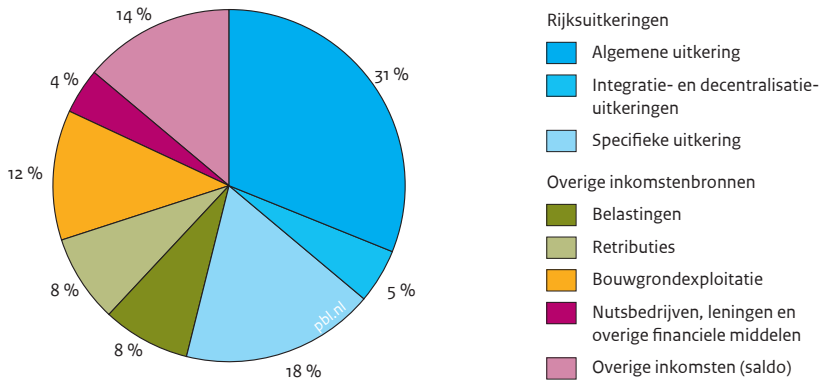
Ruimtelijke ordening gaat niet alleen over het stimuleren of beperken van groei en ontwikkeling; het gaat ook over de manier waarop ontwikkelingen worden vormgegeven. De wijze waarop in Nederland gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven heeft effect op de complexiteit ervan (Sorel et al. 2011), daarmee op de tijd tussen vraag naar en aanbod van vastgoed en dus ook op de mate waarin het aanbod kan reageren op de vraag (zie ook Rouwendal 2011).

Hier speelt de Nederlandse planningscultuur een belangrijke rol. Deze neemt in internationale discussies vaak een bijzondere plaats in. Nederland is meermaals als plannersparadijs aangeduid (Faludi & Van der Valk 1994; Sanyal 2005; Talen 2005; Knieling & Othengrafen 2009). De Nederlandse ruimtelijke ordening kent volgens sommigen relatief hoge ambities (Needham 2007; Van der Krabben 2011), of in ieder geval ambities die nogal wat vragen van het sturend vermogen van de overheid. Het willen aanbrengen van orde en samenhang lijkt een doel dat in Nederland sterker is verankerd dan elders (Faludi & Van der Valk 1994; Healey 2004). Healey (2004) spreekt in de Nederlandse context van een ‘high degree of spatial ordering’.

De Europese Commissie (1997) en later ESPON (2006) hebben de Nederlandse benadering getypeerd als de *comprehensive integrated approach*, daar waar bijvoorbeeld de Belgische en Britse worden aangeduid met *land-use management*, hetgeen duidt op een meer incrementele en ad hoc-aanpak. Die *comprehensive integrated approach* vertaalt zich in de hoge mate van integraliteit en grootschaligheid van gebiedsontwikkelingen in Nederland. Integraliteit en grootschaligheid kennen in Nederland een lange traditie. Met de komst van planmatige ruimtelijke ordening aan het einde van de negentiende eeuw (De Klerk 2008) is deze cultuur bij voortduring gereproduceerd. Grootschaligheid en integraliteit hebben vermoedelijk een negatief effect op de aanbodelasticiteit van kantoren en winkels. Immers, de voortgang van één onderdeel van het plangebied is afhankelijk van het andere. Er is sprake van financiële en organisatorische verknoping.

Die financiële verknoping wordt ook wel *binnenplanse verevening* genoemd. Winkels en kantoren, maar ook koopwoningen en dure huurwoningen worden daarbij vaak gebruikt als kostendragers om investeringen in openbare ruimte, infrastructuur en

Figuur 4.1  
Verdeling van inkomsten per gemeente, 2011



Bron: CBS, Allers (2011)

maatschappelijke voorzieningen mee te kunnen bekostigen. In het casuonderzoek, in het hoofdstuk hierna, zien we daarvan een aantal goede voorbeelden. Wat we daarin zien is dat een kink in de kabel van één onderdeel automatisch gevolgen voor het andere. Dit is een algemeen probleem van zogenoemde *tightly coupled systems* (Buitelaar et al. 2012).

## 4.4 Het grondbedrijf als melkkoe

Winkelvastgoed en kantoren leveren relatief hoge grondopbrengsten op. Hierdoor kan niet alleen *binnenplans* worden verevend maar kunnen ook de inkomsten uit bouwgrondexploitaties worden vergroot, waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan *bovenplanse* verevening (verevening tussen exploitaties) en aan de algemene middelen van een gemeente. Het is van belang om hier de inkomsten uit bouwgrondexploitaties in de context van de gemeentefinanciën te plaatsen. Dit verklaart namelijk ten dele het belang dat gemeenten hechten aan actief grondbeleid.

Met gemiddeld 54 procent van de totale baten is echter veruit de belangrijkste inkomstenbron voor gemeenten de uitkering van het Rijk (zie figuur 4.1). Binnen die rijksuitkering is de algemene uitkering uit het gemeentefonds weer de belangrijkste. Deze uitkering zorgt voor 31 procent van de totale gemeentelijke inkomsten (Allers 2011). De algemene uitkering kan de gemeente naar eigen inzicht besteden. Het overige deel van de uitkering door het Rijk wordt gevormd door integratie- en decentralisatie-uitkeringen en specifieke doeluitkeringen. Aan de uitkering van integratie- en decentralisatie-uitkeringen zijn bepaalde voorwaarden verbonden, maar deze zijn vrij

besteedbaar. De geormerkte specifieke doeluitkering mag alleen voor een door het Rijk bepaald doel worden gebruikt.

Een andere bron van inkomsten voor gemeenten vormen de lokale belastingen. In Nederland hebben gemeenten maar beperkt de mogelijkheid om lokale belasting te heffen.<sup>3</sup> Lokale belastingen zorgen in totaal voor slechts 8 procent van de gemeentelijke inkomsten. De Onroerendzaakbelasting (OZB) neemt daarin verreweg het grootste aandeel in. De OZB is goed voor ongeveer 7 procent van de gemeentelijke inkomsten. De OZB-inkomsten behoren tot de algemene middelen en kunnen dus naar eigen inzicht door de gemeente worden besteed, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de rioolheffing en de afvalstoffenheffing die alleen voor een specifiek doel gebruikt mogen worden. Wel zijn er voor het innen van OZB enkele voorschriften, zoals ten aanzien van de taxaties van WOZ-waarden en de tarifiering. Bovendien leidt een hoge inkomstenpotentie door hoge WOZ-waarden binnen de gemeente, tot een verlaging van de uitkering uit het gemeentefonds. Overige bronnen van inkomsten van gemeenten zijn retributies<sup>4</sup>, zoals inkomsten uit de reinigingsheffing maar ook inkomsten uit deelnemingen in nutsbedrijven en uit betaald parkeren.

De enige bron van inkomsten waar gemeenten zelf – dus zonder tussenkomst van de Rijksoverheid – zowel vrijelijk over kunnen beschikken als kunnen innen zijn de inkomsten uit bouwgrondexploitaties (Marlet 2003; Wassenaar 2005). De inkomsten uit bouwgrondexploitaties is de optelsom van overschotten en tekorten op grondexploitaties die gemeenten zelf (al dan niet samen met private partijen) voeren. Dat is het geval wanneer gemeenten een actief grondbeleid voeren. De relatieve bestedings- en inningsvrijheid maken bouwgrondexploitaties een interessante inkomstenbron voor gemeenten.

Dit actieve grondbeleid heeft jarenlang gemiddeld – niet alle gemeenten voeren een (omvangrijk) actief grondbeleid – voor aanzienlijke inkomsten gezorgd (10 tot 15 procent van het totaal) (Deloitte 2011). Dit kwam voor het belangrijkste deel door het vraagoverschot op de woningmarkt en op de commerciële vastgoedmarkten. Immers, de praktijk van residueel rekenen zorgt ervoor dat grondwaarden, -prijzen en -opbrengsten een afgeleide zijn van de opbrengsten uit het gebruik van de grond (en niet van de kosten om de grond daarvoor geschikt te maken<sup>5</sup>). Omdat de vastgoedprijzen jarenlang sterker stegen dan de bouwkosten, steeg de residuele grondwaarde relatief harder dan de huizenprijzen (Buitelaar 2010).

Echter, inmiddels moeten veel gemeenten hun reserves aangespreken om de verliezen op hun grondposities te dekken (zie figuur 4.2). De vraaguitval op commerciële vastgoedmarkten en op woningmarkten is hier primair voor verantwoordelijk. Kortom, er is een sterke afhankelijkheid tussen de ontwikkeling op de vastgoedmarkten en de gemeentelijke financiën. Beide lijken *tightly coupled* (Buitelaar et al. 2012). Enerzijds hebben ontwikkelingen op de vastgoedmarkten effect op de gemeentelijke inkomsten en anderzijds kunnen de gemeentelijke verdienmogelijkheden met kantoren- en winkelvastgoed een drijfveer zijn voor opname van deze segmenten in de gemeentelijke plannen. In het volgende hoofdstuk laten we daar een aantal voorbeelden van zien.

## 4.5 Projectfinanciering

In de jaren voor de crisis konden er ook zo veel projecten worden ontwikkeld door het in ruime mate beschikbaar zijn van krediet. Dit heeft het mogelijk gemaakt om met weinig eigen geld toch te investeren.

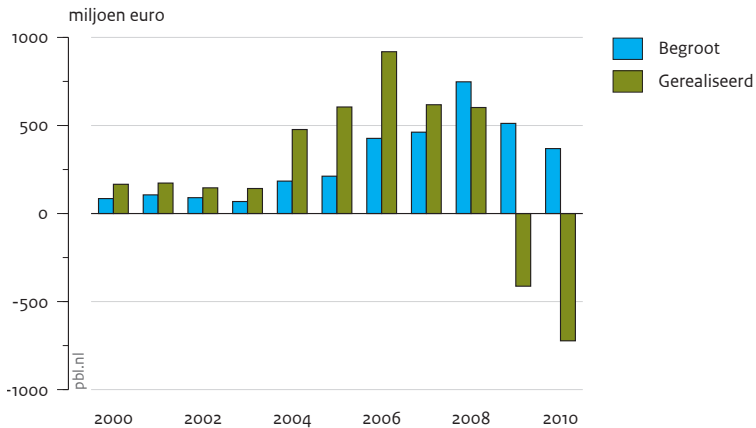
De investeringen die gemoed zijn met projectontwikkeling kunnen vaak, zeker bij de grote projecten, niet alleen door de ontwikkelaar worden gedragen. De initiële verkennende fase waarin een concept wordt ontwikkeld en een markverkenning wordt uitgevoerd, wordt door een ontwikkelaar meestal betaald vanuit de eigen middelen. Als deze fase is afgerond en hij besluit om het project door te zetten, moet veelal additioneel geld worden aangetrokken om het project te financieren, bijvoorbeeld om een grondpositie te verkrijgen. Tijdens de bouwfase is bouwfinanciering nodig.

Na afronding van de bouw wordt het vastgoed verkocht aan bijvoorbeeld een belegger, met deze opbrengst wordt de projectfinanciering afgelost. Het komt voor dat de projectfinanciering en de belegging meer door elkaar lopen, bijvoorbeeld als een ontwikkelaar besluit het vastgoed niet te verkopen, maar zelf gaat verhuren. Dit was/is bijvoorbeeld het *business model* van de ‘beleggende ontwikkelaar’ TCN<sup>6</sup> en ‘ontwikkende beleggers’ als Vesteda, Amvest en Bouwinvest.

In de ontwikkelfase is het risico voor banken of andere externe financiers nog groot. Tegenvallers in de verwerving, procedures of bijvoorbeeld bij de verkoop zorgen voor hogere kosten en/of lagere opbrengsten. Projectfinanciering kent dan ook vaak een gemengde samenstelling van investeerders. Hörchner (2008) maakt onderscheid naar ‘sponsors’ en ‘financiers’. De sponsor (of initiator of promotor) is meestal de ontwikkelaar zelf of de moedermaatschappij van de ontwikkelaar die bereid is een groot risico te nemen door eigen geld (voor) te investeren. Tegenover dit hoge risico staat de kans op een hoog rendement. Het grootste deel van het benodigde vermogen komt echter veelal van externe financiers; een *leverage* van 70 tot 80 procent was voor de crisis niet ongebruikelijk, oftewel de ontwikkelaar investeert zelf 30 tot 20 procent en de rest wordt geleend.

Met de crisis en de terughoudendheid van banken om geld te lenen is het veel moeilijker om een project gefinancierd te krijgen. Door aangescherpte regelgeving (denk aan de kapitaaleisen van Basel III) zijn banken voorzichter geworden. Vreemd vermogen is niet langer ‘eindeloos beschikbaar’ (Van de Bilt 2009). Wanneer het risico groter wordt ingeschat, stijgen de kosten voor vreemd vermogen. Ter vermindering van het risico stellen financiers tevens strengere eisen aan de voorverkoop of -verhuur. Dit heeft zijn weerslag op de ontwikkelmogelijkheden van ontwikkelaars. Dit betekent dat projecten sterker worden gefaseerd en het vastgoed in kleinere ‘brokken’ tegelijk wordt ontwikkeld. Dit om het afzetrisico (het blijven zitten met onverhuurde of onverkochte objecten) te verlagen. Voor grootschalige projecten betekent het dat de financiering lastig is. Bijvoorbeeld voor de nieuw te ontwikkelen detailhandel in de Rijnboog Arnhem (zie hoofdstuk 5). Het gebied maakt nog geen onderdeel uit van de hoofdwinkelroute en daarom is gefaseerd ontwikkelen lastig: er moet eerst massa worden gecreëerd.

Figuur 4.2  
**Begrote en gerealiseerde bouwgrondexploitatiesaldi**



Bron: Buitelaar (2013) op basis van Korthals Altes (2010); CBS-Gemeenterekeningen en CBS-Gemeentebegrotingen

## 4.6 Risicomanagement bij projectontwikkeling

Het grootschalig en integraal ontwikkelen brengt de nodige risico's met zich mee, die nu in tijden van vraaguitval en daardoor stagnerende gebiedsontwikkelingen duidelijk aan het licht komen. Gehner (2011) wijst erop dat uitgebreide kwantitatieve risicoanalyses binnen de projectontwikkeling tot voor kort maar zeer beperkt werden toegepast. Zij wijt dit aan de complexiteit van het in beeld brengen van alle relevante actoren en factoren die van invloed zijn op risico's. In tegenstelling tot bijvoorbeeld civiele werken zijn bij gebiedsontwikkeling het proces, de samenwerking en eindresultaat uniek. Daarbij hebben maatschappelijke, juridische en macro-economische risico's een groter effect op een gebiedsontwikkelingsproject dan op andere typen projecten. Het objectief en kwantificeerbaar maken van risico's is in de projectontwikkeling vrijwel onmogelijk. Vanwege die complexiteit wordt bij het opstellen van grondexploitatie veel gewerkt met ervaringscijfers en inschattingen uit het verleden (Buitelaar 2013). Dit leidt net als bij vastgoedwaarderingen (zie hoofdstuk 3) tot *lagging* en *smoothing*. Dat laatste wordt goed geïllustreerd door figuur 4.2.

In het casuonderzoek (hoofdstuk 5) zijn we maar beperkt risicoanalyses aan het begin van het (plan)proces tegengekomen. De crisis lijkt de bewustwording ten aanzien van het belang van dergelijke risicoanalyses wel te hebben vergroot. Zo maakt de gemeente Zaanstad inmiddels halfjaarlijks risicoanalyses voor het gebiedsontwikkelingsproject Inverdan op basis van de zogenoemde Monte Carlo-methode.<sup>7</sup> Ook de andere onderzochte cases (Arnhem Rijnboog en de Spoorzone Delft) maken gebruik van deze

analysemethode en stellen periodiek een risico top tien op. De uitkomsten van de risicoanalyse worden gebruikt om de werkzaamheden te prioriteren.

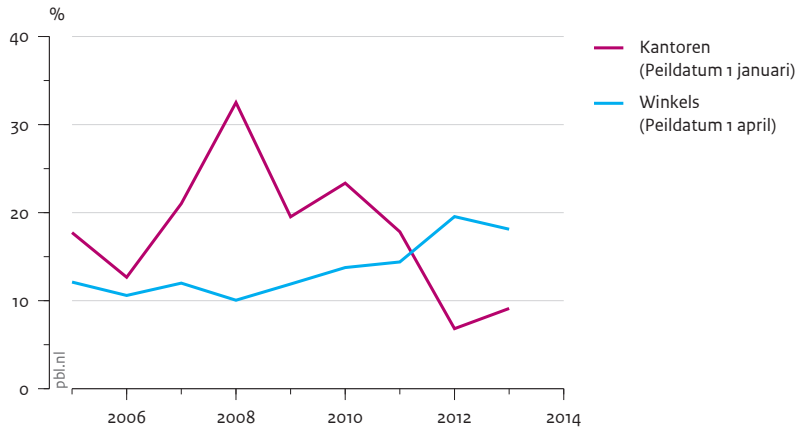
Gehner (2011) onderscheidt bij projectontwikkeling een aantal manieren om om te gaan met risico's. Een projectontwikkelaar probeert ten eerste om een risico te *vermijden*. Een manier om een afzetrisico te vermijden is ervoor te zorgen dat voordat er verwervings- en bouwkosten worden gemaakt een (voorlopig) koopcontract met een afnemer wordt gesloten. Bij woningbouwprojecten is het gebruikelijk om pas met de bouw te beginnen als ten minste 70 procent van de woningen zijn verkocht 'van papier'. Bij commercieel vastgoed probeert de ontwikkelaar vooraf zoveel mogelijk zekerheid te krijgen door een (voorlopig) koopcontract met een belegger te sluiten en huurovereenkomsten met de gebruikers. Bij kantoren gaat het dan om een of meer stabiele huurders voor het overgrote deel van het vloeroppervlak met een meerjarig huurcontract. Bij winkelcentra zorgt de ontwikkelaar er over het algemeen voor dat vooraf duidelijk is welke *anchor tenants* zich als publiekstrekker in het winkelcentrum gaan vestigen, en probeert zoveel mogelijk van de overige vierkante meter aan andere detaillisten te verhuren, tijdens en na de bouw. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij Inverdan (Zaanstad) waar de ontwikkelaar voor de bouw een deel van het winkelloppervlak had voorverhuurd aan Albert Heijn en Saturn (zie hoofdstuk 5). De mate waarin de ontwikkelaar dergelijke zekerheden eist hangt ook af van de ontwikkelstrategie van de ontwikkelaar en de marktomstandigheden.

Sommige ontwikkelaars kiezen er bewust voor om op risico te bouwen. Figuur 4.3 laat zien dat nieuw vastgoed niet alleen kan leiden tot leegstand binnen de bestaande voorraad, maar ook direct tot leegstand kan leiden doordat een deel na oplevering leeg staat.<sup>8</sup> Er is zowel gedurende als voorafgaand aan de crisis het nodige op risico gebouwd. Opvallend is het verschil tussen winkels en kantoren. Tot de crisis liep de aanvangsleegstand van kantoren hard op tot meer dan 30 procent, waarna een sterke daling werd ingezet tot minder dan 10 procent. Bij winkels is de leegstand juist vanaf de crisis opgelopen, van ruim 10 procent tot bijna 20 procent. Hierdoor kruisen de aanvangsleegstandpercentages elkaar in 2011. Het is goed denkbaar dat de problematiek van kantoren, vanwege de omvang, eerder werd onderkend dan die van winkelvastgoed waardoor op risico bouwen steeds minder voorkomt. Hoe de praktijk van oplevering van leegstaande kantoren en winkels precies moet worden begrepen en waar die leegstand neerslaat leent zich voor vervolgonderzoek. In de onderzoeksagenda (zie het Bevindingen-deel) wordt dit dan ook geadresseerd.

Als een risico niet kan worden vermeden, moet worden geprobeerd om de kans dat het risico optreedt of het effect ervan te *reducen*. De vele bodemonderzoeken die plaatsvinden bij elk bouwproject zijn voorbeelden van de manier waarop met risicoreductie kan worden omgegaan.



Figuur 4.3  
**Leegstand op moment van toevoeging bij kantoren en winkels**



Bron: Bak, Locatus, bewerking PBL

Ook kan het risico worden *overgedragen* aan een ander. Ontwikkelaars kiezen in de samenwerking met de gemeente er vaak voor om (een deel) van het afzetrisico bij gemeenten neer te leggen. In de cases (hoofdstuk 5) besluiten ontwikkelaars bijvoorbeeld door de vraaguitval naar vastgoed de bouwplannen uit te stellen of zich helemaal uit het plan terug te trekken. De ontwikkelaars zijn geen bouwverplichting aangegaan waardoor de gemeente, als eigenaar van de grond, blijft zitten met de renteverliezen.

Risico's worden ook op een andere partij overgedragen door ze in de prijs te verdisconteren. Zo kunnen ontwikkelende partijen gebruik maken van de *risk premium*-methode (Gehner 2011). Deze bestaat eruit een post 'onvoorzien' op te nemen in de grond- of bouwexploitaties, of door afzonderlijke posten te verhogen met een percentage onvoorzijene kosten. Deloitte (2010) geeft aan dat voor de crisis een percentage van 10 procent niet ongebruikelijk was. De vraag is in hoeverre partijen als gevolg van de crisis anders omgaan met het ophogen van de kosten vanuit risico-oogpunt. De cases in hoofdstuk 5 laten zien dat de verwachtingen over de opbrengsten moeten worden bijgesteld en het tekort op de grondexploitatie moet worden aangevuld uit de reserves van het grondbedrijf of uit de algemene middelen. Dit is een beeld dat ook landelijk is terug te zien (Deloitte 2012).

## Noten

- 1 Hierbij moet wel worden vermeld dat ruimtelijke ordening niet alleen staat in het opleggen van restricties aan ruimtelijk ontwikkelingen. Dit geldt namelijk ook voor het omgevingsrecht in brede zin, waaronder dus ook het milieurecht (geluid, luchtkwaliteit, externe veiligheid, bodem, enzovoort) en het natuurrecht vallen. Bij gebiedsontwikkeling is met name de restrictiviteit van het milieu- en het natuurrecht een probleem (Sorel et al. 2011).
- 2 Evers (2011) laat zien dat provincies dit beleid voor een belangrijk deel hebben overgenomen in hun provinciale ruimtelijke verordeningen.
- 3 Zie voor een vergelijking Groenendijk (2011)
- 4 Een *retributie* is een heffing voor een door de (lokale) overheid als zodanig, individueel bewezen dienst. Dit is anders dan bij een *belasting*, waar geen rechtstreekse concrete tegenprestatie tegenover staat.
- 5 Tot ongeveer begin jaren negentig hanteerden veel gemeenten een kostprijsbenadering voor grondprijzen (Kruyt, Needham & Spit 1990).
- 6 Inmiddels is TCN failliet.
- 7 Dit is een methode waarmee de invloed van een groot aantal risico's op het resultaat (bijvoorbeeld financieel of einddatum) wordt gekwantificeerd door een simulatie uit te voeren met voor die verschillende risico's binnen bandbreedtes door toeval bepaalde waarden. Het resultaat is een kansverdeling naar de waarschijnlijkheid van verschillende uitkomsten (Gehner 2011: 22-23).
- 8 Bij kantoren gaan we uit van het bouwjaar zoals geregistreerd door Bak, bij winkels van het jaar waarin een pand in het databestand van Locatus verschijnt. In veel gevallen gaat het bij winkelaanvangsleegstand ook om nieuwbouw, maar in sommige gevallen om getransformeerde oudbouw.



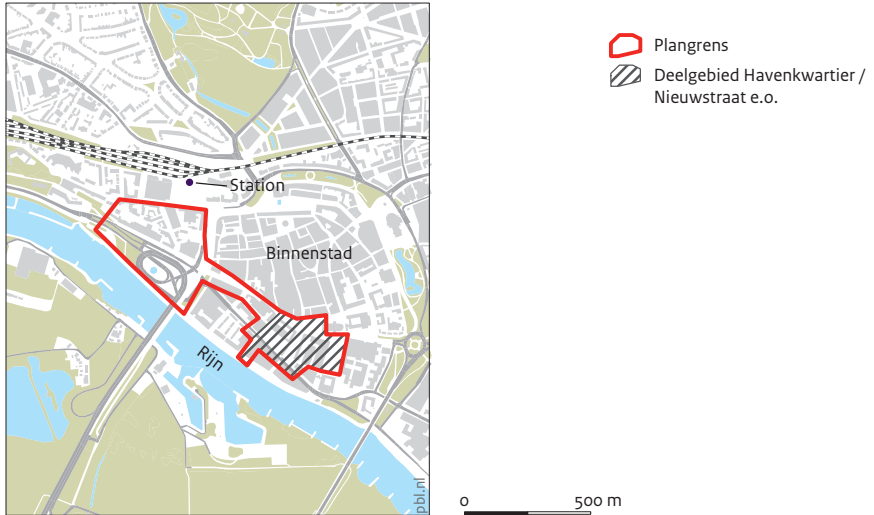
# Cases

In dit hoofdstuk beschrijven we de wisselwerking tussen gebiedsontwikkeling en commercieel vastgoed aan de hand van drie cases. Ten eerste het plan Rijnboog in Arnhem; ten tweede de herontwikkeling van de Delftse Spoorzone en ten derde de vernieuwing van het centrum van Zaandam met het plan Inverdan. Ook hier staat de vraag centraal welke (institutionele) prikkels er voorkomen in het gebiedsontwikkelingsproces die het (over)aanbod van kantoren en/of winkels in de hand kunnen hebben gewerkt.

We bespreken de drie cases in chronologische volgorde van het ontwikkelingsproces waarbij de focus ligt op de wisselwerking tussen stedenbouwkundig ontwerp en ruimtelijk programma (in het bijzonder commercieel vastgoed) enerzijds en de financieel-economische planbegeleiding anderzijds. Hierbij komt ook de wisselwerking tussen de verschillende markten goed in beeld (de ruimtemarkt, de beleggingsmarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt). Zichtbaar wordt dat die wisselwerking sterk dynamisch van aard is. Met name de crisis heeft veel programmatische, plan-economische en ontwerpkeuzes ter discussie gesteld.

Net als in de rest van het onderzoek wordt de crisis 'gebruikt' om eventuele systeemproblemen bloot te leggen. Belangrijk daarbij is te beseffen dat dit hoofdstuk een historische praktijk beschrijft en dat deze drie cases niet op zichzelf staan, maar een systeem alsmede de problemen ervan illustreren, die voor veel gebiedsontwikkelingen en de vastgoedmarkt in Nederland in pre-crisistijd gewoon waren.

Figuur 5.1  
Plangebied Arnhem Rijnboog



## 5.1 Arnhem Rijnboog

### 5.1.1 Inleiding op de casus

De Rijnboog in Arnhem – het gebied tussen de binnenstad, het station en de Rijn (in totaal ongeveer 20 hectare) – kent weinig samenhang met de binnenstad, de ligging aan de Rijn wordt nauwelijks benut en de openbare ruimte heeft een (te) lage kwaliteit. De snelle wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog was toen noodzakelijk, maar heeft het gebied geen goed gedaan. De gemeente vindt het eind jaren negentig tijd voor een ‘tweede ronde’. Een verbetering van het gebied moet (onder andere) bijdragen aan de economische kracht van Arnhem en zorgen voor een aantrekkelijk binnenstedelijk woonmilieu.

In 2001 gunt de gemeente Arnhem de herontwikkeling van de Rijnboog aan een vijftal partijen: de ontwikkelaars MAB en Blauwhoed, de beleggers Vesteda en Bouwinvest en de woningcorporatie Portaal. Hoewel verschillende opties worden bekeken, wordt besloten om niet voor een publiek-private samenwerkingsvorm (PPS) te kiezen. De marktpartijen sluiten onderling wel een convenant waarin ze vastleggen gezamenlijk op te trekken bij de planuitwerking. De gemeente besluit een actief grondbeleid te voeren om zo zelf de grondexploitatie voor het hele gebied in de hand te hebben. Op de corporatie na hebben de marktpartijen geen grondposities. Ook de gemeente heeft nog nauwelijks grondposities in het plangebied. Via voorkeursrecht en minnelijke verwervingen wil zij de gronden in haar bezit krijgen.

### **Masterplan: samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaars**

Samen met de gemeente hebben de vijf partijen het Masterplan Rijnboog opgesteld. Het Masterplan is ontworpen door de Spaanse stedenbouwkundige Manuel de Solà-Morales en wordt in 2004 door de gemeenteraad goedgekeurd. Het voorziet in de ontwikkeling van middeldure en dure appartementen, winkels, kantoren, horeca, een bioscoopcomplex, een openbare parkeergarage, een nieuw gebouw voor de bibliotheek, het archief en onderwijsvoorzieningen, en een bundeling van enkele culturele instellingen in één gebouw. De locatie, nabij de binnenstad en het station (waar de HSL zou gaan stoppen) wordt tevens als geschikte kantoorlocatie gezien. Bovendien past (kantoor)hoogbouw goed bij het stedelijke karakter van het plan. In een marktverkenning is de haalbaarheid van het programma getoetst. Volgens het masterplan is het beeld over het geheel genomen gunstig: de marktvrage voor wonen en werken is groter dan het programma dat in dit gebied gerealiseerd kan worden. Belangrijk onderdeel van het masterplan vormt de aanleg van een haven aan de Rijn. Dit 'Havenkwartier' (ruim 4 hectare) moet het centrum van de nieuwe ontwikkeling worden.

Het Masterplan wordt opgeknipt in drie fasen, die elkaar deels zullen overlappen. De fasering houdt rekening met de opnamecapaciteit van de markt. In het Masterplan wordt ervan uitgegaan dat de voorbereidende werkzaamheden voor de bouw eind 2004 kunnen starten en dat het plan in 2022 afgerond zal zijn.

We gaan in op de eerste fase van het plan. Die eerste fase valt uiteen in zes deelprojecten: Coehoorn Noordoost, Coehoorn-zuid, Oeverstraat, Bartokblok, Paradijs en het Havenkwartier. De vijf eerdergenoemde marktpartijen verdelen onderling de ontwikkeling van deze deelgebieden. Ze komen daarbij zelf met een voorstel hoe ze de verschillende deelgebieden onderling verdelen. Per deelgebied zijn twee marktpartijen verantwoordelijk.

De gemeente sluit met alle ontwikkelcombinaties een startovereenkomst. Vervolgens maakt de gemeente de grond bouwrijp en verkoopt zij deze aan de ontwikkelaars. Met de opbrengst hieruit dekt ze de kosten voor onder andere de verwerving en de aanleg van de openbare ruimte. De gemeente verwacht ongeveer een derde van de totale kosten van de binnenstedelijke gebiedsontwikkeling via gronduitgifte terug te kunnen verdienen.

De bij het Masterplan opgestelde globale grondexploitatie kent voor de in totaal drie fasen een tekort van circa 124 miljoen euro (NCW 1/1/2003). Van tevoren was al bekend dat de grondexploitatie van de eerste fase met daarin de haven met het grootste tekort van 57 miljoen zou kampen. Dit tekort wordt mede veroorzaakt doordat veel gronden/panden verworven moeten worden. Voor de fasen 2 en 3 waren de tekorten geraamd op respectievelijk 33 en 34 miljoen euro.

Het financiële tekort van fase 1 wordt in het Masterplan niet als probleem gezien omdat de grondexploitatie niet de enige bron van inkomsten is; de gemeente ziet verschillende andere dekkingsmogelijkheden. Deze 'andere dekkingsmogelijkheden' bestaan uit geld uit de gemeentelijke begroting, zoals reservering in het MeerJarenOntwikkelings-

Programma (MOP) en verschillende andere subsidies. In 2005 krijgt het project een BIRK-subsidie (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit) van het ministerie van VROM van 14,5 miljoen. Deze subsidie is bedoeld voor een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Als kwaliteitsdrager van het plan wordt de Rijnhaven met het bijbehorende Havenkwartier benoemd. Daarnaast rekent de gemeente op nog te verkrijgen substantiële bijdragen vanuit andere overheden zoals een subsidie van de provincie Gelderland in het kader van het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV II) (Gemeente Arnhem 2004: 46). Deze provinciale subsidie is later ook daadwerkelijk toegekend.

### 5.1.2 Programma en veranderingen daarin

#### **Herdefinitie van het Masterplan vanwege financieel tekort**

Na vaststelling van het Masterplan en de daarop volgende verdere uitwerking van de details, blijkt echter al vrij snel dat het tekort op de grondexploitatie van fase 1 groter is dan aanvankelijk is ingeschat. Exclusief subsidies en bijdragen blijkt het tekort niet 57 miljoen, maar 106 miljoen te bedragen. De onrendabele top van de aanleg van de openbare parkeergarage maakt overigens geen deel uit van de grondexploitatie, de garage heeft een eigen – gescheiden – exploitatie. Het grotere tekort was voornamelijk te wijten aan de stijging van de vastgoedprijzen in het gebied, waardoor de kosten voor de verwerving van gronden door de gemeente opliepen. Daarnaast is de bijdrage van de overheid en de provincie lager dan waar aanvankelijk rekening mee werd gehouden.

Het bureau van De Solà-Morales voert daarop in samenwerking met het Nederlandse stedenbouwkundige bureau Urhahn Urban Design in 2005 een optimaliseringsstudie uit. Het doel is het saldo van de grondexploitatie te verbeteren, met behoud van de (kwaliteits)doelen uit het Masterplan. Voorstellen worden gedaan om het plan beter te laten aansluiten bij de verwervingen, die de gemeente reeds heeft gedaan. Daarbij worden kosten bespaard door bepaalde gebouwen te behouden en deze niet te gaan verwerven noch te slopen. Er wordt met het ontwerp geschoven zodat kavels een hogere opbrengstpotentie krijgen.

Tot slot wordt geoptimaliseerd door het programma anders samen te stellen (te ‘verkleuren’). Bij een aantal deelgebieden wordt geschoven met het programma door functies te veranderen. Het totaal aantal nieuw te realiseren vierkante meters wordt iets naar beneden toe bijgesteld: het Masterplan uit 2004 ging uit van een toevoeging van 175.000 vierkante meter, na de planwijziging was dat nog 170.000 vierkante meter, oftewel een verkleining met een kleine 3 procent. De wijzigingen betreffen een verlaging van het oppervlak aan detailhandel. Omdat het aanbod in Arnhem in die tijd al aanzienlijk verruimd was, was voor de Rijnboog een minder groot aanbod gewenst. Ook de behoefte aan kantoren (blijkt op dat moment lager dan eerder werd geprognostiseerd. Daarbij wordt het WTC dat oorspronkelijk in deelgebied Coehoorn Noordoost was gepland, buiten het plangebied gerealiseerd, namelijk bij Arnhem Centraal. Omdat de markt voor binnenstedelijk wonen een positieve trend vertoont, wordt besloten een deel van het kantorenprogramma om te zetten in wonen. Er wordt van uitgegaan dat

het verminderen van het oppervlak kantoren vooral een verschuiving in de tijd betekent.

Deze planoptimalisatie voor fase 1 van het Masterplan levert volgens de stedenbouwkundigen een besparing op van 24 miljoen euro (gemeente Arnhem 2005). De gemeente schat het effect van de planoptimalisatie op het verhogen van de grondopbrengsten daarentegen hoger in: ze denkt dat een verbetering van het saldo met 35 miljoen euro realistisch is.<sup>1</sup> De marktpartijen vinden dit te positief ingeschat en zijn somberder dan de gemeente Arnhem: zij schatten de opbrengstverhoging op 20 miljoen euro. Om het tekort verder te verkleinen wordt bekeken welke mogelijkheden er zijn voor het verkrijgen van extra subsidies. Bij het Rijk wordt een bijdrage uit Het Fonds Economische Structuurversterking (FES) van 9 miljoen euro aangevraagd voor het deelgebied Coehoorn Noordoost.<sup>2</sup> Bij de provincie wordt een subsidie van 9,6 miljoen euro aangevraagd in het kader van het Regionaal Uitvoeringsprogramma (RUP) als bijdrage aan de gebiedsontwikkeling. Deze subsidies komen bij de reeds beschikbare dekking uit het MOP, ISV II en BIRK, met een totale omvang van ongeveer 53,4 miljoen.<sup>3</sup>

Uitgaande van de volgens de marktpartijen reële opbrengstverhoging, resteert dan nog een tekort van 15 miljoen euro.<sup>4</sup> De marktpartijen stellen een aantal verdere plan-aanpassingen voor om ook dit laatste gat te dichten. Zo willen zij het aantal woningen verhogen<sup>5</sup>, de oppervlakte detailhandel vergroten<sup>6</sup>, de verwervingen temporiseren<sup>7</sup> en nog overige programmaoptimalisaties<sup>8</sup> doorvoeren. Alhoewel de gemeente en de ontwikkelaar verschillend aankijken tegen de manier waarop het financiële 'gat' het best gedicht kan worden, wat het (financiële) effect van de verschillende optimalisaties zal zijn en welke aanpassingen noodzakelijk zullen zijn, concluderen de partijen dat de herdefinitie van Rijnboog fase 1 financieel haalbaar is.<sup>9</sup> Er worden nog geen definitieve contracten getekend, de precieze uitwerking volgt later.

Bij de herdefinitie wordt ook de risicoschatting geactualiseerd. Eind 2003 is de eerste kwalitatieve risicoschatting gemaakt. De analyse is erop gericht om te inventariseren wat het behalen van de doelstelling zoals geformuleerd in het Masterplan in de weg zou kunnen staan. Deze risicoanalyse zal in de loop van de tijd herhaaldelijk (maar niet jaarlijks) worden geactualiseerd. Vanaf 2009 wordt ook een meer kwantitatieve risico-inschatting gemaakt. Per deelgebied wordt het resultaat van de grondexploitatie gesimuleerd met bandbreedtes van onzekerheden in opbrengsten en uitgaven en de kans van optreden (een zogenoemde Monte Carlo-risicosimulatie).

### **Overeenstemming markt en gemeente over ontwikkeling Havenkwartier**

In 2006 stelde de gemeenteraad de herdefinitie inclusief de fasering vast; zij verbond hieraan wel voorwaarden. Een belangrijke voorwaarde was het organiseren van een 'preferendum' over deelproject 'De Haven'. Over dit planonderdeel bestond veel politieke onenigheid. Als compromis werd besloten dat de burgers van Arnhem hun voorkeur mochten uitspreken over drie ontwerpvarianten. Bij een opkomst van ten minste 30 procent zou de gemeenteraad de voorkeur van de bevolking als bindend beschouwen. Ondanks de lage opkomst (net boven de 10 procent)<sup>10</sup> heeft de gemeenteraad toch de uitslag van het referendum gevolgd. Zij koos daarmee voor de



maximale variant: een 'lange' haven met sluis. In programmatische zin betekende deze variant geen aanpassing van het programma zoals dat was vastgelegd in het herijkte Masterplan. Echter financieel had deze 'duurdere' variant wel gevolgen en moest de dekking van deze extra kosten binnen de grondexploitatie fase 1 gevonden worden. Van 2008 tot en met 2009 is vervolgens gewerkt aan de uitwerking van het plan voor het Havenkwartier in overleg met de marktpartijen.

Aanvankelijk blijkt het moeilijk om een plan te maken dat voldoet aan de stedenbouwkundige wensen van de gemeente en de ontwerper De Solà-Morales aan de ene kant en de ontwikkelaars aan de andere kant. Het gebouw voor het kunstcluster kent bijvoorbeeld een zeer sterke integratie van verschillende functies in één gebouw zoals winkels, een museum en woningen. Deze verwevenheid maakt het gebouw bouwtechnisch complex, duur en niet te faseren. De verwevenheid geeft mogelijk ook problemen met een waarschijnlijk noodzakelijke openbare aanbesteding van de bouw van de (openbare) parkeergarage en het museum en de private ontwikkeling van de woningen. Een ander voorbeeld van een in de ogen van de ontwikkelaars financieel onhaalbaar onderdeel is de 'overstek' van het gebouw. Niet alleen geeft dit schaduw op het plein, het is ook een bouwtechnisch dure oplossing, die niet in de verkoopwaarde van de appartementen valt terug te verdienen.

Al met al wordt duidelijk dat bepaalde uitgangspunten van het oorspronkelijke Masterplan heroverwogen moeten worden. In de ogen van De Solà-Morales als ontwerper van dat Masterplan gaan de ontwikkelingen in een richting die ver af staat van 'zijn' oorspronkelijke ideeën en hij besluit daarop zich terug te trekken (De Gelderlander 15-9-2009).

In overleg met de marktpartijen tekent bureau Urhahn Urban Design in opdracht van de gemeente een nieuw plan. Het lukt een ontwerp te maken met een sluitende grondexploitatie. De inkomsten komen deels uit de verkoop van gronden aan de private partijen. Verder worden de kosten gedekt uit de algemene middelen en de diverse subsidies.

Het 'kunst- en cultuurcluster' komt in een eigen, apart gebouw. Aandacht wordt besteed aan de aanlooproutes en het zicht daarvan op het water; dit maakt dat de haven daadwerkelijk als 'trekker' kan gaan fungeren. Een plein aan het havenwater ligt in de zon en maakt het een gunstige plek voor horeca en heeft een aantrekkende werking op bezoekers. Dat zorgt er weer voor dat de huurprijzen voor de winkels hoger kunnen zijn. Er wordt gebruik gemaakt van herhaling van dezelfde woonblokken waardoor de bouwkosten lager zijn, en door uit te gaan van losse bouwblokken is het plan beter te faseren (al beperkt de combinatie met een parkeergarage die faseerbaarheid wel weer). Ook worden de woonblokken zo gepositioneerd, dat ze optimaal zicht hebben op het water van de haven en/of de Rijn. Dit uitzicht werkt positief door in de (verwachte) verkoopprijs, terwijl de bouwkosten gelijk blijven. Dit betekent dat de (residuele) grondwaarde stijgt.

Begin 2010 zijn de partijen zo ver dat er een contract over de realisatie van het Havenkwartier kan worden gesloten. De gemeente en de ontwikkelaars MAB en Bouwinvest leggen in het contract onder andere vast welke grondprijs betaald gaat

worden door de ontwikkelaars aan de gemeente. De totale grondwaarde is voldoende hoog om in combinatie met de overige bijdragen, alle gemeentelijke kosten te dekken voor de aanleg van het havenkwartier. Ook de fasering en de uitstraling die het moet krijgen, worden vastgelegd.

### **Gemeente schrapt de haven, het plan moet worden herontwikkeld**

Echter vrij snel nadat dit contract tussen de gemeente en de marktpartijen is gesloten zijn er in Arnhem gemeenteraadsverkiezingen. Het nieuwe college, met daarin de SP, die ten tijde van het referendum al tegen het plan voor de haven was, besluit de haven uit het plan Rijnboog te schrappen. Het plan werd als te groot voor Arnhem gezien, de hoogbouw als niet passend bij de bestaande bebouwing, de haven als ahistorisch en bovendien was het plan volgens de tegenstanders financieel en technisch onhaalbaar. Het schrappen van de haven werd uiteindelijk in het Arnhemse Lenteakkoord (coalitieakkoord 2010) opgenomen.

Het contract tussen gemeente en de ontwikkelaars MAB en Bouwinvest over de realisatie van het Havenkwartier is niet in werking getreden. De marktpartijen besloten de opschortende werking niet om te zetten in een definitieve werking. Het niet in werking treden van het contract heeft geen financiële of juridische gevolgen gekregen. De marktpartijen wilden graag door met het project gelet op de reeds gedane investeringen, maar ook omdat ze elders in Arnhem belangen hadden.

Voor het gebied moet dan een nieuw plan zonder haven worden opgesteld, dat snel kan worden uitgevoerd en dat steun krijgt van de inwoners en de bedrijven. Het plan moet betaalbaar zijn en goed passen in de rest van het gebied. De nieuwe naam van het deelgebied wordt 'Nieuwstraat en omgeving', een belangrijke drager in dit plan vormt het 'kunstencluster' dat de plaats van de haven als drager moet innemen.<sup>11</sup> Met de huidige bezuinigingen op kunst en cultuur is het echter wel de vraag in hoeverre de vastgoedexploitatie rendabel te maken is. De gemeente organiseert – gedwongen door een burgerinitiatief – ook over de vestiging van het kunstencluster een referendum.

De huidige economische situatie zet de planontwikkeling verder onder druk. Gemeente en marktpartijen komen niet tot overeenstemming over een plan dat enerzijds voldoet aan de financiële en kwaliteitseisen van de gemeente en anderzijds in de ogen van de marktpartijen voldoende potentie heeft. Verschil van inzicht ontstaat bijvoorbeeld door de andere benadering van de ontwikkelaars. In de ogen van de ontwikkelaar benadert de gemeente de stedenbouwkundige structuur meer vanuit de (historische) ontwikkeling van de stad, terwijl de ontwikkelaar zelf vanuit het perspectief van de consument/winkelier denkt. Gelet op de moeilijker afzetmarkt van vastgoed, luistert het aansluiten bij de wensen van de doelgroep zeer nauw.

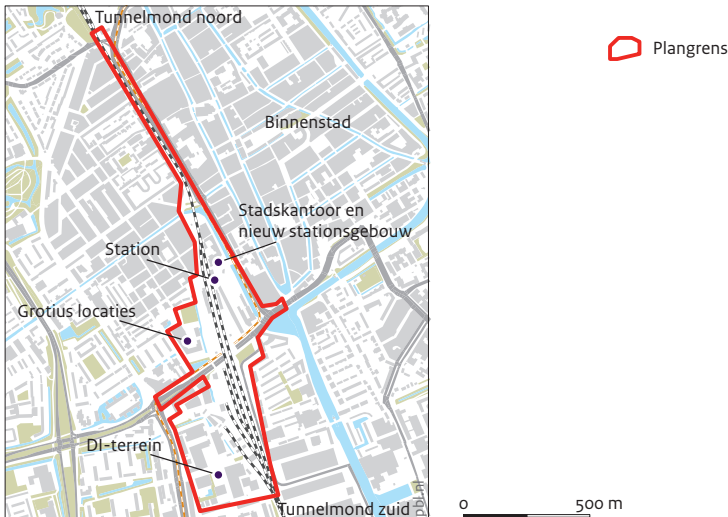
### **Samenwerking gemeente en markt klap**

Uiteindelijk beëindigt de gemeente op 6 november 2012 de onderhandelingen en neemt ze afscheid van de ontwikkelcombinatie bestaande uit MAB en Bouwinvest als de preferente marktpartijen voor de ontwikkeling van het deelgebied 'Nieuwstraat en omgeving'. In een brief (d.d. 20/11/2012) aan de gemeenteraad noemt het College van B&W van de gemeente Arnhem als reden dat er geen overeenstemming kon worden bereikt over de grondprijs voor het commerciële en woningbouwprogramma. De gemeente heeft in overleg met de marktpartijen, een extern taxateur de opdracht gegeven de grondwaarde te bepalen. Op basis van deze taxatie kon de gemeente een sluitende grondexploitatie opstellen. De marktpartijen konden deze prijs echter niet opbrengen en doen geen grondbod. Bovendien was er een verschil van mening over het woningbouwprogramma. Het aanvankelijke woningbouwprogramma in het concept stedenbouwkundig plan (28.500 vierkante meter, circa 250 woningen) werd te omvangrijk geacht om in één keer af te zetten onder de huidige marktomstandigheden. Ook het vervolgbod van de gemeente voor een minimumprogramma wonen (18.500 vierkante meter, circa 160 woningen), bleek – naar eigen schrijven door de gemeente – te risicovol voor de marktpartijen.

De daarop gevoerde zoektocht naar een compromis in de vorm van meer flexibiliteit heeft niet tot overeenstemming geleid. De gemeente gaat nu op zoek naar andere partijen voor de realisatie van het project Nieuwstraat. In de Gelderlander (15/11/2012) geeft MAB-directeur Jos Melchers (mede namens Bouwinvest) als reactie dat met name het eerste punt – verschil van mening over de grondwaarde – de reden is dat de samenwerking stopt: het financiële 'gat' tussen ontwikkelaars en gemeente is te groot. Blijkbaar schatten de marktpartijen de grondwaarde lager in dan de gemeente en de extern taxateur. Zij achten het risico te groot. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat voor een ontwikkelaar in de huidige tijd woningen een sterk afzetrisico kennen; dit risico en de (extra) marketingkosten worden verdisconteerd in de prijs, waardoor een ontwikkelaar bereid is minder te betalen voor de grond. Alhoewel dit extra (afzet)risico door de taxateur is meegenomen in de taxatie, verschillen de marktpartijen en gemeente hierover van inzicht.

Ook in andere deelgebieden dan de Nieuwstraat worden de plannen aangepast. Vanwege de vraaguitval is bijvoorbeeld de herontwikkeling van de plandelen Coehoorn-Noordoost en Coehoorn-Zuid momenteel stopgezet. Het programma voor het deelgebied Paradijs is aangepast. Er komen minder appartementen en meer grondgebonden woningen. Daarbij is het totaal aantal woningen verlaagd. De gebieden maken onderdeel uit van de eerste fase Rijnboog, maar zijn nu buiten de grondexploitatie van fase 1 gehouden, herontwikkeling zou momenteel een te groot financieel risico kennen.

Figuur 5.2  
Plangebied Delft Spoorzone



## 5.2 Delft Spoorzone

### 5.2.1 Inleiding

Dwars door Delft loopt over een verhoogd tracé een spoorlijn. In de jaren tachtig zien de Nederlandse Spoorwegen deze lijn al als een bottleneck (toekomstvisie *Rail21* 1988). Een uitbreiding op termijn van twee naar vier sporen wordt noodzakelijk geacht om de toekomstige groei van het treinverkeer in goede banen te leiden. De gemeente Delft ziet mogelijkheden om als het spoor toch wordt aangepakt, meteen iets te doen aan de overlast die de treinen en spoorlijn veroorzaken. De stad pleit voor een ondertunneling. Aanvankelijk wordt aangehaakt bij het zoeken naar een tracé voor de hogesnelheidslijn (HSL). Die optie vervalft als medio jaren negentig besloten wordt dat de HSL-Zuid niet over bestaand spoor en via Delft gaat rijden, maar over een nieuw tracé door het Groene Hart.

Ondertussen is de afdeling infrastructuur van het bouwbedrijf Ballast Nedam op eigen initiatief begonnen met het maken van plannen voor de ondertunneling van het spoor in Delft. Door actief te werken aan planontwikkeling hoopt het bedrijf dat wanneer het tunnelproject op de markt komt zij kans maakt op de opdracht.<sup>12</sup> Met het afketsen van de optie van de HSL over bestaand spoor veranderen de gemeente en het bouwbedrijf (nu via de projectontwikkelingstak van Ballast Nedam) van strategie. In plaats van in te zetten op het oplossen van een (eendimensionaal) technisch infrastructureel probleem verschuift de focus van het plan naar een multifunctioneel stedelijk vernieuwingsproject, waarvan infrastructuur een belangrijke drager vormt. Het project verschuift op nationaal niveau ook departementaal: van het ministerie van VenW naar

een voorbeeldproject Stimuleringsregeling Intensief Ruimtegebruik (StIR) van het ministerie van VROM.

**Masterplan voor tunnel en omgeving: het rond krijgen van de financiering**

De gemeente geeft de Spaanse stedenbouwkundige Joan Busquets in 1999 opdracht een stedenbouwkundige visie te maken op de Spoorzone (in totaal ongeveer 30 hectare). Het plan gaat uit van de aanleg van een tunnel, maar belangrijker nog is wat er op die tunnel kan gebeuren. De gemeente begint alvast, op basis van vrijwillige medewerking van eigenaren, actief panden te verwerven in het plangebied. In 2003 wordt het stedenbouwkundig masterplan in de gemeenteraad vastgesteld. De gebiedsontwikkeling en de steun van het ministerie van VROM alleen, zijn echter onvoldoende om de kosten van de ondertunneling te betalen. Een bijdrage aan de infrastructuur door het ministerie van VenW is noodzakelijk. Bij de behandeling van de begroting van VenW voor 2003-2004 wordt in de Tweede Kamer de motie Mastwijk (29 200 XII nr. 88) aangenomen, die de minister van VenW oproept 344 miljoen euro te reserveren voor de aanleg van een spoortunnel voor de periode na 2010. Alhoewel in de *Nota Mobiliteit* (2004) het project geen prioriteit krijgt – het is ‘geen verkeer- en vervoer-knelpunt op basis van de Nota Mobiliteit’ – zegt de minister van VenW later dat jaar toch toe de motie Mastwijk uit te gaan voeren. Op 5 oktober ondertekenen de toenmalige ministers Peijs en Dekker van respectievelijk VenW en VROM een bestuurlijke overeenkomst met de gemeente Delft. De gemeente heeft dan inmiddels ook het bestemmingsplan in procedure gebracht. In 2006 wordt dit bestemmingsplan vastgesteld en zet de gemeente het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone (OBS) op: een besloten vennootschap (BV) met de gemeente als enige aandeelhouder.

De bijdragen van de ministeries van VenW en VROM, provincie Zuid-Holland, Stads-gewest Haaglanden en de stadsregio Rotterdam alleen zijn onvoldoende om de bouw van de tunnel te bekostigen. Ook de gemeente zal hieraan moeten meebetalen. Voor een deel wil de gemeente haar bijdrage uit de algemene middelen financieren<sup>13</sup> en daarnaast wil zij het positieve saldo op de grondexploitatie van de Spoorzone daarvoor gebruiken. Aanvankelijk draagt de gemeente het financiële risico voor de spoortunnel alleen, dit risico blijkt later echter voor de gemeente onverantwoord groot (dit blijkt ook uit extern onderzoek). In 2008 neemt daarom het ministerie van VenW (nu IenM) – na onderhandelingen – het grootste deel van het projectrisico voor de tunnel op zich (45 miljoen). De gemeente loopt bij de realisatie van de tunnel nog een risico van maximaal 5 miljoen euro. De totale verplichte bijdrage van de gemeente aan de spoortunnel is 117 miljoen. Deze moet mede worden bekostigd uit de opbrengst van de grondverkoop.

De nauwe financiële verwevenheid tussen de aanleg van de spoortunnel en de gebiedsontwikkeling geeft een grote tijdsdruk op de planontwikkeling voor deze gebiedsontwikkeling. De voortgang en financiering van het ene planonderdeel heeft gevolgen voor het andere. Dit sluit aan bij wat in het vorige hoofdstuk werd gezegd over integraliteitsambities en binnenplanse verevening (hoofdstuk 4). Voordat de gemeenteraad akkoord gaat met de bijdrage van de gemeente wil zij daarvoor een

onderbouwing zien. Om in te schatten wat haalbaar lijkt, heeft de gemeente de marktpartijen NS Vastgoed (mede-eigenaar van de gronden) en Ballast Nedam uitgenodigd om een bod te doen op de kavels in het gebied. Die prijsaanbieding is door een extern bureau getoetst en passend bevonden. Uit de berekeningen kwam een opbrengst van 80 miljoen euro uit vastgoedontwikkeling.

Daarop kon het OBS de door de gemeenteraad gewenste 'zekerheid' bieden door een raamovereenkomst met beide ontwikkelaars te sluiten: de *business case* is rond. In deze raamovereenkomst uit 2005 zijn afspraken vastgelegd over de afname van bouwrijpe kavels, het programma, de grondprijzen, de fasering, en de start van de bouw. Het programma bestond uit de ontwikkeling van woningbouw, kantoren (zowel een stadskantoor als marktkantoren) en detailhandel.

Het benodigde bedrag dat de gebiedsontwikkeling moest gaan opleveren is leidend geweest bij de planontwikkeling en de bepaling van het programma. De woningbouw-opgave werd bijvoorbeeld volledig ingevuld met appartementen. Achteraf kan worden geconstateerd dat in de gemeentelijke business case te weinig rekening is gehouden met marktonzekerheden, die zich zouden kunnen voordoen, waardoor er bij tegenvallers direct een lastige situatie kon ontstaan. Ditzelfde geldt voor het kantoorvolume: achteraf gezien bleek de omvang van dit kantoorvolume te groot te zijn. Die was gebaseerd op de verwachting dat Delft vanwege haar locatie in de Randstad een gunstige kantoorlocatie zou zijn. Dit kantoorprogramma lijkt vooral gebaseerd te zijn op wensdenken en er lijkt weinig (behoefte)onderzoek aan ten grondslag te hebben gelegen. Het lijkt vooral te zijn opgenomen als kostendrager voor andere functies. Kritische geluiden van de marktpartijen dat het kantoorvolume gelet op de regionale concurrentie te groot zou zijn (en daarom verkleind zou moeten worden) vonden in deze fase geen gehoor (later overigens wel, waarover hierna meer).<sup>14</sup> De tijdsdruk om een sluitende grondexploitatie voor te kunnen leggen aan de gemeenteraad was groot.

Naast financiële overwegingen hebben ook andere factoren het programma beïnvloed. Zo zorgde de geluidsoverlast van bijvoorbeeld de Westlandseweg dat daar kantoren in het plan werden opgenomen; vanwege de milieuregelgeving waren woningen daar niet toegestaan.

Ook de gewenste stedenbouwkundige structuur bepaalt voor een deel (de omvang van) het programma: het is een kwestie van het optellen van de ingetekende oppervlakten. Het masterplan van Busquets dient ook twee doelen. Aan de ene kant schetst het perspectieven op de lange termijn. Wat voor een type gebied wordt er ontwikkeld en hoe past dit binnen de stad en regio? Aan de andere kant moet het al vrij precies laten zien *wat er komt, hoeveel vierkante meter en wanneer*. Dit laatste om de opbrengst van het programma te kunnen berekenen, zodat duidelijk wordt of de gemeente voldoende kan bijdragen aan de aanleg van de tunnel.

## 5.2.2 Programma en veranderingen daarin

### **Planaanpassing is nodig: aannames zijn te rooskleurig**

Na de ondertekening van de raamovereenkomst in 2005 bleek al vrij snel dat de uitgangspunten en aannames uit de raamovereenkomst niet houdbaar waren.

Ten eerste trad er vertraging op in de aanbesteding van de tunnel. In plaats van in 2009 zou de eerste kavel daardoor pas vanaf 2013 beschikbaar komen.

Ten tweede waren de aannames op basis van de plantekening van Busquets over de bouwmogelijkheden op de kavels veel te rooskleurig. In de sommen werd uitgegaan van het hele kaveloppervlak maal het aantal bouwlagen maal de afgesproken vierkante-meterprijs. Een en ander bleek echter niet inpasbaar binnen het plangebied. Simpel gezegd was er te veel woningbouw op een te klein oppervlak ingetekend. De tekeningen van Busquets waren 'Spaanse' bouwblokken. Voor een Nederlands plan was de dichtheid veel te hoog en stonden de bouwblokken te dicht op elkaar. Een ander probleem was dat de gemeente in de openbare ruimte ook parkeerplaatsen wilde realiseren, maar daar bleek niet voldoende ruimte voor te zijn.

Ten derde waren er kostenverhogende kwaliteitseisen van de gemeente. Zo wilde de gemeente dat al het parkeren volledig ondergronds zou gaan plaatsvinden en moest de bebouwing passen bij het karakter van de binnenstad van Delft: geen uniforme of monotone bouwblokken, maar afwisselende woongebouwen.

De partijen zijn vervolgens van 2005 tot eind 2008 bezig geweest om te zien hoe het programma, het gewenste kwaliteitsniveau en de grondwaarde wel passend te krijgen zouden zijn. Bij de drie hierboven genoemde problemen kwam ook nog de financiële crisis. Voor de marktpartijen werd duidelijk dat het niet zou lukken om de voor de gemeente benodigde grondopbrengst te bereiken, de vastgoedprijzen stonden hiervoor te veel onder druk.

Eind 2008 begin 2009 hebben de partijen besloten de raamovereenkomst 2005 formeel ter discussie te stellen. De NS besloot zich uit het project terug te trekken (passend bij haar nieuwe strategie om zich alleen nog op stationsontwikkelingen te richten), Ballast Nedam bleef als ontwikkelaar. Het wijzigen van de Raamovereenkomst ging niet zonder meer. Er bestond tussen ontwikkelaars enerzijds en gemeente anderzijds een verschil van mening over de vraag bij wie de verantwoordelijkheid ligt voor de beoogde totale grondopbrengst. De gemeente vond dat de private partijen primair verantwoordelijk waren, terwijl volgens de private partijen de totaal beoogde grondopbrengst een gezamenlijke inspanning was van de partijen. Een extern advies gaf de ontwikkelaars gelijk: ook de gemeente is verantwoordelijk voor het realiseren van de beoogde grondopbrengsten. Van een afname- of bouwplicht is geen sprake.

In plaats van een (verdere) juridische strijd te voeren besloten Ballast Nedam en de gemeente dat ze beter over een geactualiseerd contract konden gaan praten, gericht op

de toekomst en passend binnen de veranderende omstandigheden. De hierdoor opgelopen vertraging is beperkt. Met bouwen kon toch nog niet worden begonnen vanwege de vertragingen bij de aanleg van de spoortunnel.

Sinds 2009 maakt de projectorganisatie elk kwartaal een (actualisatie van de) risicoanalyse. Hierbij wordt een inschatting gemaakt van de omvang van 'bekende risico's' (klopt de aanname van de grondwaterstand) en wordt bepaald wat de reservering moet zijn voor 'onbekende risico's'. Naarmate het project vordert verschuift het zwaartepunt meer en meer naar de groep 'bekende risico's'. Bij het maken van de risicoanalyse moet het doel niet uit het oog verloren worden: een oneindig lange lijst van alle mogelijke tegenvallende gebeurtenissen heeft weinig zin. Het overzicht van de risico's en de impact op het project vormt hét management-informatiesysteem waarop het projectbureau besluiten neemt over prioritering. Ook een kwantitatieve risicoanalyse op basis van kans van optreden van bepaalde risico's en de gevolgen van cumulatie worden met simulaties (een *Monte Carlo-risicoanalyse*) bepaald. Hiermee wordt de bandbreedte van de eindwaarde van de *business case* ingeschat.

### **Gemeente trekt gebiedsontwikkeling naar zich toe**

Als uitkomst van de heroverweging van de raamovereenkomst uit 2005 besluit de gemeente de regie van de hele gebiedsontwikkeling naar zich toe te trekken. De gemeente redeneert dat als zij zelf het risico en de verantwoordelijkheid moet dragen, zij dan ook beter zelf 'aan het stuur' kan zitten. Dit betekent dat de gemeente nu zelf alle plannen ontwikkelt en daarbij de mogelijkheid heeft om ook andere partijen (dan Ballast Nedam) te betrekken bij de ontwikkeling en realisatie van vastgoed. Ballast Nedam krijgt nog wel voor een deel van het te ontwikkelen programma de eerste ontwikkelrechten.

Dat de gemeente nu stuurt betekent dat zij de voorwaarden bepaalt voor de vastgoedontwikkeling. Ballast Nedam bepaalt vervolgens of zij binnen die kaders kan en wil ontwikkelen, er is een bouwplicht noch afnameplicht voor bouwrijpe kavels. De positie die de gemeente nu inneemt – zonder marktpartijen de regie voeren – geeft meer flexibiliteit. Het risico op de grondaankopen ligt nu eenduidig bij de gemeente en zij kan zelf beslissen hoe zij hiermee om wenst te gaan. Wachten en hopen op betere tijden, of bijvoorbeeld kiezen voor zekerheid door de grond te verkopen tegen een lagere prijs; het afzetrisico wordt dan immers bij een andere partij (de koper) neergelegd.

Naar aanleiding van het beëindigen van de overeenkomst met de marktpartijen heeft de gemeente een ambitiedocument (Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft 2012) opgesteld, waarin zij – voortbouwend op wat er eerder besloten is – een aangepast ruimtelijk kader vormt voor de ontwikkeling. Het document geeft de ambitie van de gemeente weer en vormt de basis voor de verdere stedenbouwkundige uitwerking(en) en daarop volgende vastgoedontwikkelingen. Het ambitiedocument is uitgewerkt door drie stedenbouwkundige bureaus en tot 1 januari 2013 kon de bevolking haar mening geven over de drie 'schetsontwerpen die richting geven aan de verdere ontwikkeling van een integraal ontwikkelingsplan voor het gebied' (Gemeente Delft 2013).



Ondertussen is de gemeente bezig het plan opnieuw door te rekenen. Met de huidige marktomstandigheden is de geraamde grondopbrengst waarmee rekening wordt gehouden onrealistisch. In het jaarrapport 2011 van het Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft wordt melding gemaakt van een verwacht tekort op de grondopbrengst van ongeveer 25 procent (Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft 2011: 7). De lagere inkomsten zijn deels te wijten aan de lagere vastgoedprijzen, maar komen ook door de veel lagere rente-inkomsten op de subsidies<sup>15</sup>, die reeds verkregen zijn.

De grondwaarde waarmee in de businesscase rekening werd gehouden is in januari 2012 afgewaardeerd met 17 miljoen euro netto contante waarde (24 miljoen nominaal). Daarbij wordt rekening gehouden met een onzekerheidsmarge van 10 miljoen (netto contante waarde). Om de afwaardering van de grondwaarde op te kunnen vangen is enerzijds de risicoreserve binnen de business case verlaagd en anderzijds het *Spaarmodel* geïntroduceerd. Dit betekent dat de gemeente in de periode 2013 tot en met 2025 17,5 miljoen euro spaart (Gemeente Delft 2012a). Op basis van het ambitiedocument is een nieuwe berekening gemaakt en blijkt een verdere afwaardering van de grondwaarde noodzakelijk. Dit (extra) tekort wordt deels gedekt door een verhoging van de dichtheid (dat wil zeggen: meer woningen realiseren). Rekening houdend met deze optimalisatie neemt de grondwaarde verder af met 6,1 miljoen euro (5,2 miljoen nominaal). Om de lagere grondwaarde te dekken wordt het benodigde spaartegoed van 17,5 verhoogd naar 22,0 miljoen euro (nominaal). Met alle maatregelen kent het saldo van de businesscase een tekort van 3,0 miljoen euro (eindwaarde 31-12-2030) (Gemeente Delft 2012b).

De mogelijkheden voor planoptimalisatie zijn beperkt doordat meer dan de helft van de kosten al vastligt.<sup>16</sup> Naast de tunnel zijn ook al kosten gemaakt voor de verwerving van gronden (waardoor ook een optimalisatie naar eigendom niet zinvol meer is, zoals bijvoorbeeld de gemeente Arnhem (zie paragraaf 5.1) en de gemeente Zaanstad (zie paragraaf 5.3) wel hebben gedaan) en een groot deel van de werkzaamheden voor de (her)inrichting van de openbare ruimte zijn al aanbesteed.

In de planfase wordt zekerheid gezocht door zaken aan te besteden en zo vast te leggen. Hierdoor is het niet goed meer mogelijk om met onzekerheid om te gaan. Wellicht had de aanleg van de openbare ruimte nog niet vroegtijdig moeten worden aanbesteed, zodat er nu nog meer 'schuifruimte' was. Ook de invulling van het bestemmingsplan is een voorbeeld. Het plan is gedetailleerd – als een 'krimpfolie' – om de plannen gemaakt, inclusief het vastleggen van alle rooilijnen en bouwhoogtes. In plaats van zekerheid te geven, zorgt de inflexibiliteit ervoor dat het plan nu knelt en dient te worden aangepast.

De optimalisatie bestaat voornamelijk uit het faseren van het plan en het flexibeler omgaan met het programma. Faseren betekent dat het moment waarop het plan volledig gerealiseerd zal zijn in de tijd naar achteren wordt geschoven van 2018 ten tijde van het Masterplan (2003) naar een gebiedsontwikkeling die nog zeker 10, misschien 20 jaar gaat duren (website Spoorzone Delft). Dit heeft financiële gevolgen. De inkomsten komen later, terwijl de kosten van bijvoorbeeld verwerving al gemaakt zijn; daardoor zullen de rentelasten hoger zijn. De opbrengsten hangen sterk af van de

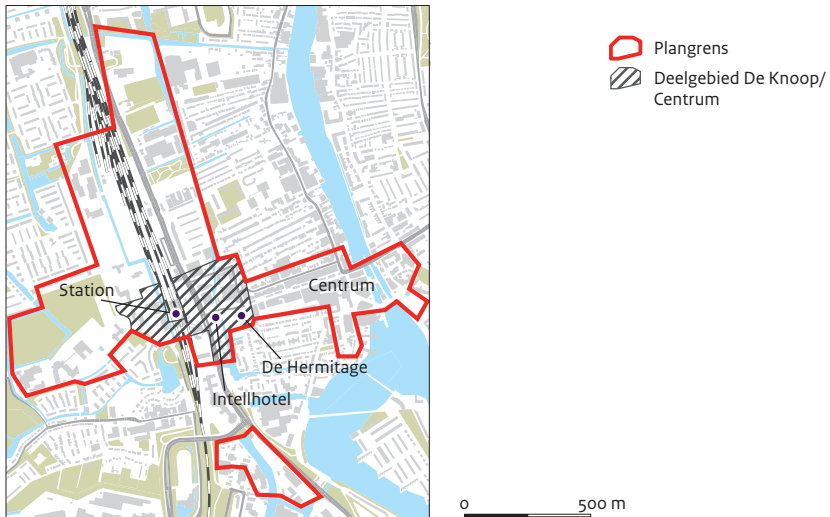
marktontwikkelingen en het afzettempo. De onzekerheidsmarges zijn bij dit soort omvangrijke en langdurige gebiedsontwikkelingen groot.

Het programma wordt niet of nauwelijks naar beneden toe bijgesteld. Sterker nog, zoals hierboven beschreven wordt het extra tekort op de grondexploitatie deels gedekt door een verhoging van het aantal woningen. Verder is ten opzichte van het oorspronkelijke masterplan vooral de typologie van de woningen aangepast. Niet langer gaat men uit van alleen appartementen, maar ook van grondgebonden woningen. Het is nog steeds wel uitdrukkelijk de bedoeling dat het een gemengde hoogstedelijke wijk wordt, met naast woningen ook 'overige functies'. Dat kunnen kantoren zijn, maar het kan ook wat anders worden. Daarbij wordt de optie opgehouden om meer woningen en minder kantooroppervlakte te bouwen. Voor de grondopbrengst maakt een dergelijke programma-uitruil tussen kantoren en woningen overigens niet zo veel uit, het gaat meer om het volume dat gebouwd wordt. Het lijkt er sterk op dat financiële overwegingen nog steeds bepalend zijn voor het programma en dat de gemeente bezig is met het rondrekenen van het plan.

Een concrete verkleining van het programma betreft wel het stadskantoor. Eind 2011 is besloten om niet 29.000 naar 23.000 vierkante meter te realiseren, dat betekent dat het gebouw niet vijf maar vier verdiepingen zal krijgen. Minder ambtenaren gecombineerd met minder en kleinere werkplekken per ambtenaar (het 'nieuwe werken') en een bezuiniging op de gemeentelijke uitgaven zijn de redenen.

Tot slot is het plangebied aangepast. Twee locaties grenzend aan het plangebied zijn toegevoegd, omdat de gemeente er toch al eigenaar was. Zo is de nieuwbouw van een VMBO-school op de plek van het huidige Grotius College toegevoegd aan het plangebied. Dit biedt niet direct financiële voordelen, maar geeft stedenbouwkundig wel de ruimte om de rand van het plangebied beter in te vullen, aldus de gemeente. Bovendien vindt de gemeente de school een verrijking van de omgeving, er komt bijvoorbeeld ook een door studenten gerund restaurant. De tweede locatie betreft het voormalige Delft Instruments-terrein. De gemeente heeft deze locatie verworven met het oog op het realiseren van woningbouw. Op deze locatie start 2013 de bouw van 500 studentenwoningen. Het betreft tijdelijke studio's. Deze strategie van tijdelijkheid wil de gemeente ook graag toepassen op de andere vrijkomende kavels in de Spoorzone, die wachten op hun definitieve invulling. De tijdelijke gebiedsontwikkeling moet een positieve impuls geven aan de permanente vastgoedontwikkeling. Dit is een strategie die momenteel bij andere, organische gebiedsontwikkelingen, ook zichtbaar is (Buitelaar et al. 2012).

Figuur 5.3  
Plangebied Zaanstad Inverdan



## 5.3 Zaanstad Inverdan

### 5.3.1 Inleiding

Inverdan Zaanstad omvat het gebied ten westen van het station van Zaandam en het gebied tussen het centrum en het station (in totaal circa 100 hectare). Dit gebied kampt met een slechte bereikbaarheid en een (te) lage ruimtelijke kwaliteit. Met de herontwikkeling van het gebied beoogt de gemeente onder andere de zakelijke dienstverlening en detailhandel in Zaanstad te versterken en meer bezoekers van zowel binnen als buiten Zaanstad naar de binnenstad van Zaandam te trekken (Gemeente Zaanstad 2003). Behalve een aantrekkelijk winkelgebied wil de gemeente er ook een aantrekkelijke verblijf- en recreatiegebied van maken. Zij investeert daarom nadrukkelijk in een eigen sfeer (wat tot uitdrukking komt in de 'Zaanse' architectuur) en de kwaliteit van het gebied (door het weer uitgraven van de Gedempte Gracht). Verder wil ze door functiemenging (naast winkels moeten er ook kantoren, horeca, bioscoop en culturele voorzieningen komen) en verdichting de aantrekkelijkheid en levendigheid van de binnenstad vergroten (Gemeente Zaanstad 2003). Ook wil de gemeente de economische structuur versterken door het aantrekken van moderne kantoren, het realiseren van nieuwe woningen voor verschillende doelgroepen en kwaliteitsverbeteringen van voorzieningen (Gemeente Zaanstad 2003). Volgens de gemeente biedt de ligging van Zaanstad in de Noordvleugel aan de rand van de stedelijke agglomeratie Amsterdam (als 'Poort naar de Randstad') daar voldoende mogelijkheden voor (Gemeente Zaanstad 2003). Daarnaast wil de gemeente met dit

plan de ruimtelijke samenhang tussen Zaan, het stadshart, het stationsgebied en de westkant van de stad versterken (Gemeente 2003).

### **Masterplan Inverdan: een integrale benadering van gebiedsontwikkeling**

In 2003 wordt door architect Sjoerd Soeters het masterplan voor dit gebied opgesteld. Het plan omvat de ontwikkeling van woningen (met name appartementen), commerciële functies (waaronder een bioscoop, winkels en horecagelegenheden), kantoren, en verschillende voorzieningen waaronder een bibliotheek<sup>17</sup> en een nieuw stadskantoor met daaronder een busstation. Het plan bestaat uit drie hoofddeelgebieden, waaronder De Knoop/Centrum (het gebied rond het station<sup>18</sup>), De Overtuinen (ten noordwesten van het Centrum), en Inverdan West (ten westen van het station). Elk van die deelgebieden is overigens weer onderverdeeld in verschillende subdeelgebieden (ontwikkelingslocaties) met elk een eigen projectnaam.<sup>19</sup> Deze casebeschrijving gaat vooral over deelgebied de Knoop/Centrum en ontwikkelingslocatie *de Hermitage*<sup>20</sup> (waarover later meer).

De benodigde investering voor het project Inverdan bedraagt in totaal 700 miljoen euro, waarvan 224 miljoen door de gemeente<sup>21</sup>, en 476 miljoen door de marktpartijen bij elkaar zal moeten worden gebracht. In januari 2004 ondertekenen de gemeente met NS Vastgoed (nu NS Stations<sup>22</sup>), Multi Vastgoed, Saenwonen (nu Parteon) en de Woonmij (nu Parteon)<sup>23</sup> daartoe intentie- en samenwerkingsovereenkomsten (SOK) (Gemeente Zaanstad Projectbureau Inverdan 2003 & Gemeente Zaanstad 2003: 59). Ook wordt er een planontwikkelingsfonds opgezet. Het idee is dat rendabele onderdelen uit het programma (zoals woningen en kantoren) geld moeten genereren voor de bekostiging van de onrendabele onderdelen (zoals infrastructuur en openbare ruimte). De gemeente kiest daarmee voor een integrale benadering van de gebiedsontwikkeling (Gemeente Zaanstad 2003: 59).

In deelgebied de Knoop is een aanzienlijk deel van de grond in handen van de gemeente zelf (Gemeente Zaanstad 2003, 67). Zij heeft voor de start van het masterplan grondposities in het plangebied ingenomen (met name in deelgebied de Knoop/Centrum) (Gemeente Zaanstad 2003: 67). Bovendien is de gemeente voornemens op korte termijn nog meer panden in het centrum aan te kopen (Gemeente 2003: 65). Zij wil deze grond bouwrijp maken, verkopen aan ontwikkelaars en met deze opbrengst verschillende investeringen in de openbare ruimte doen, waaronder de aanleg van een gracht (genaamd *de Zaanse Gracht*) in de binnenstad<sup>24</sup> en de verbinding (genaamd *de Buiging*) tussen Oost (het Centrum) en West Zaandam (wijk Westerwatering). Beide wijken worden nu door het spoor en de Provinciale Weg van elkaar gescheiden, maar zullen in de toekomst door een opgetilde straat voor fietsers en wandelaars met elkaar verbonden worden.

Voor elk van de deellootings zoekt de gemeente – meestal via een prijsvraag – een marktpartij (ontwikkelaar) en sluit daarmee een intentie- en samenwerkingsovereenkomst, waarin afspraken worden gemaakt over de ruimtelijke en programmatistische structuur, fasering, realisatiesnelheid en bijdrage aan het eerdergenoemde planontwikkelingsfonds (Gemeente Zaanstad 2003: 61). Dit betekent

dat de gemeente voor het project Inverdan met heel veel verschillende ontwikkelaars samenwerkt en onderhandelingen voert over de grondwaarden.

Aanvankelijk (in 2003) werden de totale opbrengsten begroot op 193 miljoen euro<sup>25</sup>, waarvan 93 miljoen uit de verkoop van gronden en 13 miljoen uit de opbrengststijging behaald zou worden. Met een totaal van 224 miljoen aan kosten en 193 miljoen aan opbrengsten wordt in 2003 rekening gehouden met een tekort in de grondexploitatie van 31 miljoen euro<sup>26</sup> wanneer het plan in 2013 is gerealiseerd.<sup>27</sup>

De gemeente verwachtte dit tekort te kunnen terugdringen door het optimaliseren van het plan (waarover in paragraaf 5.3.2 meer) en het verkrijgen van subsidies. Een deel van de subsidies komt van het Rijk. In 2005 krijgt het project Inverdan een BIRK-subsidie (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit) van 14 miljoen euro van het toenmalige ministerie van VROM. Ook ontvangt het van het toenmalige ministerie van VenW een bijdrage uit 'Quick Wins 2', een onderdeel van een samenhangend pakket maatregelen ter verbetering van de bereikbaarheid van de Noordelijke Randstad. Daarnaast weet de gemeente van de provincie Noord-Holland subsidiegeld te bemachtigen uit UNA-ISV I & II (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) te waarde van 9,8 miljoen euro voor de stedelijke vernieuwing (met name de projecten *Slinge*<sup>28</sup> en *Figaro*<sup>29</sup>). Tot slot draagt stadsregio Amsterdam via het Gebiedspakket Brede Doel Uitkeringen (BDU Pilot Infra) met 6,0 miljoen euro bij aan het project. In totaal bedragen alle subsidies (van Rijk, provincie en regio) samen circa 40 miljoen (Gemeente Zaanstad 2011, brochure: 7), maar dit is inclusief subsidies voor het busstation dat geen onderdeel uitmaakt van de grondexploitatie van project Inverdan.

De subsidies alleen zijn niet voldoende om het tekort op de grondexploitatie te dekken, want gedurende het proces blijken de kosten sneller te stijgen dan de opbrengsten. Het resterende tekort zal de gemeente dus met eigen geld (uit de algemene middelen) moeten dekken (Gemeente Zaanstad 2011, brochure: 7). Ook wordt het masterplan opgeknipt in verschillende fasen, die elkaar deels overlappen en wordt met de uitvoering van deelgebied de Knoop/Centrum gestart. De gemeente had in dat deelgebied al veel eigendom verworven (Gemeente Zaanstad 2003: 67). Daarnaast besluit de gemeente in haar masterplan dat dure investeringen (zoals het terugbrengen van het water in de Gedempte Gracht) zo laat mogelijk worden gedaan, zodat de rentelasten zo laag mogelijk blijven. Er wordt van uitgegaan dat het totale plan 10 tot 15 jaar in beslag zal nemen en in december 2012 zal zijn afgerond.

Achteraf (bij de herijking van het plan in 2005, waarover later meer) constateert de gemeente dat in deze beginfase (1998-2003) vooral de planvorming leidend is geweest (Gemeente Zaanstad 2005: 13). Aan de financiële uitvoerbaarheid van het plan (grondexploitatie) werd minder aandacht besteed. Tekenen (lees: stedenbouw) en rekenen (lees: grondexploitatie) gingen dus niet hand in hand, maar waren grotendeels twee afzonderlijke ('gescheiden') processen: planvorming gebeurde eerst, daarna ging grondzaken rekenen (Gemeente Zaanstad 2005: 13). Mede hierdoor heeft er uiteindelijk een mismatch kunnen ontstaan tussen het programma en de opbrengsten die het zou moeten opleveren om rendabel te kunnen exploiteren.

Op basis van de ons ter beschikking staande informatie (Gemeente Zaanstad 2003, Gemeente Zaanstad 2006c) lijkt er weinig (markt)onderzoek aan het programma ten grondslag te hebben gelegen. In een gesprek gaf de gemeente aan dat er destijds wel gebruik is gemaakt van risicoanalyses<sup>30</sup>, maar deze zijn qua systematiek veel minder verfijnd dan de Monte Carlo-risicoanalyses, die tegenwoordig door de gemeente worden gebruikt.<sup>31</sup> Er lijkt vooral gevaren op ervaringen en aannames over bijvoorbeeld de afzetmogelijkheden van woningen, kantoren en winkels. Zo was er – enkele uitzonderingen daargelaten – op dat moment nog weinig oog voor mogelijke (afzet) risico's en conjuncturele schommelingen en de (financiële) gevolgen ervan. Wel wordt (en daarin verschilt het van Arnhem Rijnboog en Spoorzone Delft waar ten tijde van het opstellen van het masterplan nog geen afnemers in beeld waren) in het concept-masterplan aangegeven dat er voor 46.000 vierkante meter (gemeente, Albert Heijn en DHV) van de 140.000 vierkante meter kantoren afnemers zijn gevonden (Gemeente Zaanstad 2003: 65).

De in het masterplan gehanteerde grondprijzen zijn marktconform en volgens de residuele-waardemethodiek bepaald. Opgemerkt wordt dat bij een afname van de vraag naar kantoren, winkels en/of woningen deze grondprijzen onder druk komen te staan en lager kunnen uitvallen dan waarmee bij de bepaling van de opbrengsten is gerekend. Alleen schommelingen in vraag en aanbod voor kantoren worden als mogelijk afzetrisico beschouwd. Afzetrisico voor het geplande aantal woningen over een periode van tien jaar wordt laag ingeschat en afzetrisico voor winkels wordt niet genoemd (Gemeente Zaanstad 2003: 65).

### 5.3.2 Programma en veranderingen daarin

#### **Herijking van het Masterplan Inverdan: 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan'**

In de loop van de tijd zijn de plannen aangepast. De eerste herijking van het Masterplan Inverdan vond plaats in 2005. De reden voor deze aanpassing komt tot uitdrukking in de titel van het plan 'Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan' en hangt samen met de verwachting dat het financiële tekort de komende jaren verder zal oplopen (van 19 naar 22 miljoen euro). Oorzaken voor deze verslechtering van de grondexploitatie zijn onder andere de vertraging en tegenvallende ontwikkelingen op de kantorenmarkt.

De planaanpassingen waarvoor is gekozen zijn, ten eerste, het verleggen van de *focus van saldo naar kosten*, want daar heeft gemeente grip op. Net als bij Arnhem Rijnboog wordt ook hier besloten voorrang te geven aan de locaties die al door de gemeente zijn verworven (om zo de rentelasten te beperken), en op andere locaties kosten uit te stellen totdat er gegarandeerde opbrengsten tegenover staan.<sup>32</sup> De gemeente geeft het belang aan van een gezonde én sluitende grondexploitatiebegroting, inclusief een substantiële post onvoorzien als risicobuffer (Gemeente Zaanstad 2005: 7).

Ten tweede wordt een omslag gemaakt van een lineaire eindbeeldontwikkeling *naar een flexibele ontwikkelingsstrategie*. Met dit laatste bedoelt de gemeente terugvalopties, optimalisatie-mogelijkheden, kwaliteit in 'tijdelijke situaties', het (anders dan tot op heden het geval is geweest) hand in hand laten gaan van 'tekenen' en 'rekenen'<sup>33</sup> en het

inbouwen van flexibiliteit in het instrumentarium (overeenkomsten, bestemmingsplan, verwervingen, planning).

Tot slot wordt geconstateerd dat communicatie belangrijk is om het tot dan toe wankel draagvlak – dat samenhangt met het financiële tekort – te vergroten (Gemeente Zaanstad 2005). Ook wordt afgesproken ieder half jaar de gemeenteraad te informeren over de actuele stand van zaken met betrekking tot het programma en de grondexploitatie.

### **Overzicht van de planaanpassingen op basis van de overige actualisaties**

Sinds deze eerste actualisatie (van het masterplan) in 2005 en 2012 hebben veel (13 in totaal<sup>34</sup>) actualisaties van het programma en de grondexploitatie plaatsgevonden.

In de eerste plaats is het programma in kwantitatieve zin aangepast. Het aantal vierkante meter kantooroppervlak is in de loop van de tijd fors gedaald (circa 83.000 vierkante meter, bijna -60 procent ten opzichte van 2003). Daarentegen is het programma commerciële functies en het aantal woningen ten opzichte van 2003 gestegen met respectievelijk 15.000 vierkante meter (ruim 43 procent) en 729 woningen (circa 34 procent). Deze stijging vond vooral na 2009 plaats.

Naast een kwantitatieve aanpassing is het programma ook van samenstelling veranderd. Zo heeft er in het woningbouwprogramma een verschuiving van koop- naar huurappartementen plaatsgevonden en worden er minder appartementen gebouwd en meer grondgebonden woningen.

Naast deze programmatische aanpassingen is tussen 2005 en 2012 de planhorizon 5 keer verlengd. De oorspronkelijk planhorizon van december 2012 is in stappen opgeschoven naar december 2018 (Gemeente Zaanstad 2012a: 2). Deze strategische fasering vindt naar eigen zeggen vooral plaats vanwege de gevolgen van de kredietcrisis en de daarmee samenhangende vraaguitval met betrekking tot nieuwbouwwoningen (Gemeente Zaanstad 2012a: 2).

De verschillende actualisaties laten zien dat aangepaste fasering van plannen grote financiële consequenties heeft. De fasering heeft zowel gevolgen voor opbrengsten als kosten van het gebiedsontwikkelingsproject. De laatste actualisatie van 2012 laat zien dat hierdoor de (gemeentelijke) opbrengsten met 0,9 miljoen euro dalen. Door het uitstellen van woningbouwprojecten zullen de benodigde gronden later worden geleverd en de verwachte opbrengsten later worden ontvangen dan in eerdere grondexploitaties geraamd. Door de vertraagde oplevering van enkele civieltechnische projecten (waaronder *De Slinger* (deelgebied West) en de herinrichting van de Gedempte Gracht (deelgebied Centrum) (welke als kostendrager zijn gekoppeld aan betreffende subsidie) wordt een deel van de subsidie-inkomsten (BIRK en UNA 1) later ontvangen dan oorspronkelijk geraamd. Aan de andere kant nemen door de fasering de kosten met 0,7 miljoen af doordat de realisatie van een aantal civieltechnische projecten zijn vertraagd en daardoor de kosten, die ermee gepaard gaan, ook later worden gemaakt (Gemeente Zaanstad 2012b: 37).

Een derde vorm van planaanpassingen naast een verandering van het programma en de fasering, betreffen de financiële parameters. Aanvankelijk (tussen 2003 en 2009) werd de risicobuffer gebruikt ter dekking van het financiële tekort, maar vanaf 2009 is de

buffer ontoereikend. Het tekort op de grondexploitatie is vanaf dat moment gaan oplopen en gestegen van 7,8 miljoen (in mei 2009) tot 18 miljoen (in mei 2012). Naast het aanspreken van de reserves heeft de gemeente daarom ook andere maatregelen genomen. De gemeente heeft de beoogde opbrengsten verlaagd. Zo heeft ze de grondprijs van winkelruimte op minder courante locaties (zoals *Overtuinen B* en *Cypres* in deelgebied West) naar beneden bijgesteld (Gemeente Zaanstad 2012b: 36). Bij de locatie *Kop Noordsche Bos* in deelgebied de Knoop is er een hertaxatie uitgevoerd op basis waarvan de koopprijs – die reeds in een koop en ontwikkelovereenkomst van voor de crisis was vastgelegd – is herzien. Momenteel onderhandelt de gemeente met de marktpartij over de verdeling van deze afboeking (Gemeente Zaanstad 2012b: 36). Ook heeft de gemeente ervoor gekozen de inflatieparameter voor (grond)opbrengsten te verlagen van 1 naar 0 procent. Dit komt erop neer dat de gemeente ervan uitgaat dat er geen waardeontwikkeling van de grond is. De gemeente zegt hierover zelf het volgende: ‘Zolang de Nederlandse vastgoedmarkt nog geen herstel vertoont, kan 0 procent als ‘optimistisch’ worden gekwalificeerd, maar wanneer dit herstel intreedt, kan deze parameter als ‘pessimistisch’ worden omschreven’ (Gemeente Zaanstad 2012b: 36). Verwacht wordt dat de vastgoedmarkt in Nederland zich vanaf 2015 weer (voorzichtig) herstelt, waardoor de positieve (tot 2015) en negatieve (vanaf 2015) verschillen tussen de werkelijke inflatie op grondopbrengsten en de in haar grondexploitatie hiervoor gehanteerde parameter ongeveer gelijk van omvang zijn, waardoor deze *grosso modo* tegen elkaar wegvallen (Gemeente Zaanstad 2012b: 36). De bovengenoemde kwantitatieve stijgingen in het programma voor commerciële functies en wonen zijn opvallend, gelet op de problemen op de woning- en de vastgoedmarkt. Zo geeft de gemeente in de actualisatie 12.1 (gemeente Zaanstad 2012b) aan dat ze vanwege de intensiverende crisis op de woningmarkt en de verslechterde situatie op de Nederlandse vastgoedmarkt in de actualisatie wél hun verwachte opbrengsten naar beneden bijstelt en hun inflatieparameter voor opbrengsten verlaagt. Deze verslechterde marktsituatie leidt echter niet tot een reductie van het programma op het terrein van commerciële functies en woningen. Mogelijk is dit ter compensatie van de vermindering van opbrengsten uit kantoren gebeurd en heeft het sluitend krijgen van de financiering daarbij een rol gespeeld. Een soortgelijk mechanisme lijkt ook bij het plan voor de Spoorzone Delft te spelen. Een andere reden hiervoor is dat de gemeente aangeeft te geloven in haar eigen plan en vast te willen houden aan haar ambities. De gemeente acht dit realistisch gezien het feit dat Zaandam als nationaal knooppunt in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) is aangewezen, waarover hieronder meer.

Naast de eerdergenoemde economische crisis, en de veranderde marktomstandigheden en financiële consequenties daarvan vormen ook verschillende marktonderzoeken en ruimtelijke consequenties een verklaring voor sommige planaanpassingen. Vooral de onderzoeken, die op het terrein van de woningmarkt zijn uitgevoerd, hebben tot verschillende planaanpassingen geleid. Zo heeft een onderzoek van INBO (INBO 2010 & 2011; zie ook gemeente Zaanstad 2010a: 7-9 en gemeente Zaanstad 2012a), ertoe geleid dat het programma en de functies zijn gewijzigd. Onder andere is dat gebeurd door het omzetten van wonen naar horeca, detailhandel en kantoren (alsmede het omzetten van



koop- naar huurwoningen en van meergezinswoningen in eengezinswoningen), het aanpassen van de fasering en een verlenging van de planhorizon (Gemeente Zaanstad 2011a & 2012a).

Ook op het terrein van de kantoor- en winkelmarkt zijn verschillende marktonderzoeken verricht, maar vooralsnog hebben deze niet voor grote planaanpassingen voor Inverdan gezorgd. Dit terwijl de Inverdan-plannen tijdens de economische hoogconjunctuur zijn ontwikkeld en de kantorenmarkt inmiddels aanmerkelijk is verslechterd. Binnen de regionale afspraken over het kantorenaanbod in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) – via het Platform Bedrijven en Kantoren (PlaBeKa) – wordt weliswaar al sinds 2005 geconcludeerd dat op regionaal niveau sprake is van een overaanbod aan kantoren en daarom besloten terughoudend te zijn met de realisatie van nieuwe kantoren. Echter, tegelijkertijd is op regionaal niveau een beperkt aantal locaties, waaronder Inverdan als prioritair gebied (nationaal knooppunt) aangewezen, wat betekent dat daar nog wel kantoornieuwbouw ontwikkeld mag worden. Op regionaal niveau zou er dus ruimte(vraag) moeten zijn voor deze nieuwe kantorenlocatie. Tegelijkertijd constateert de gemeente dat er ook binnen hun gemeente veel kantoren leegstaan en zijn zij daar inmiddels actief mee aan de slag gegaan.<sup>35</sup> Zo worden leegstaande kantoren gesloopt en getransformeerd en faciliteert de gemeente de eigenaren van leegstaande kantoorpanden bij het zoeken naar nieuwe gebruikers.

In samenhang met het voorgaande vormen de uitkomsten van risicoanalyses een belangrijke aanleiding voor de gemaakte planaanpassingen. Het besef van het nut en de noodzaak van dergelijke analyses lijkt mede door de economische crisis te zijn vergroot. In Zaanstad wordt net als in de andere twee cases gewerkt met een Monte Carlo-risicoanalyse. Een dergelijke risicoanalyse maakt gebruik van kansverdelingsfuncties van de ingeschatte risico's en door middel van een simulatie wordt een inschatting gemaakt van het cumulatieve effect én de waarschijnlijkheid van de verschillende risico's op bijvoorbeeld het saldo van de grondexploitatie. Dit vraagt een hoge mate van nauwkeurigheid van de invoerwaarden. Deze analyses worden door de ambtenaren – die daarvoor een cursus hebben gevolgd – zelf opgesteld. Zij baseren zich daarbij op de op dat moment beschikbare informatie. De gemeente kiest vervolgens maatregelen waarmee de risico's en hun gevolgen worden beheerst. Zo zal de gemeente – wanneer zij bijvoorbeeld niet aan een subsidievoorwaarde van de provincie kan voldoen – met de provincie in contact treden om hiervoor een oplossing te zoeken.

### **Uitvoering van de projecten in het centrum van Zaanadam**

Het deelplan De Knoop/Centrum van Inverdan is voor een groot deel inmiddels uitgevoerd. In deze paragraaf zoomen we in op een van de commerciële vastgoedprojecten, te weten *De Hermitage*. Dit om de relaties tussen het beleggen en het ontwikkelen nader te illustreren. *De Hermitage* is een door Multi Vastgoed ontwikkeld complex – bestaande uit een winkelcentrum, horecagelegenheden, bioscoop (6 zalen), ruim 100 appartementen en een ondergrondse parkeergarage. De bouw van dit complex startte in 2007, nadat de bouw ervan eerder (in 2004) via een prijsvraag door de gemeente aan deze ontwikkelaar was gegund.

De eerdergenoemde planwijzingen, die mede onder druk van een wegzakkende grondexploitatie door de gemeente zijn gedaan, hebben overigens geen direct financieel effect gehad op de ontwikkelaar Multi Vastgoed. De contracten met de gemeente over de grondprijzen waren toen de planwijzingen zich voordeden immers al gesloten. Indirect hebben ze wel degelijk nadelige gevolgen gehad voor Multi Vastgoed, met name voor de kwaliteit van de openbare ruimte, en daarmee op de verhuurkansen van de winkels in *de Hermitage*. Zo dreigden vanwege kostenbesparingen de roltrappen in de openbare ruimte vervangen te worden door trappen. Voor Multi Vastgoed was dit onacceptabel, omdat dit volgens hen grote nadelige gevolgen voor het toekomstig functioneren van het gebied zou hebben. Met een beroep op de wethouder om vast te houden aan de kwaliteitsambities, heeft de ontwikkelaar voorkomen dat deze wijziging ook daadwerkelijk werd doorgevoerd.

In 2007 sloot Multi Vastgoed een koopcontract met Syntrus Achmea. Voor een deel van het winkeloppervlak waren toen al (door Multi Vastgoed) huurders (Albert Heijn en Saturn) gevonden. In het koopcontract met Syntrus Achmea zijn behalve afspraken over de prijs ook afspraken gemaakt over wat – na oplevering – met eventueel onverhuurde winkels te doen. Ook na de oplevering bleef de ontwikkelaar betrokken. Zo kwam Multi Vastgoed de horeca in *de Hermitage* in hun huurkosten tegemoet, toen bleek dat zij het lastig hadden doordat het nabijgelegen stadhuis later klaar was dan gepland en hun afzetmarkt daardoor aanvankelijk fors kleiner was dan verwacht. Middels deze *huurincentive* (zie ook hoofdstuk 2 en 3) beoogde Multi Vastgoed haar goede naam te behouden zodat ze in de toekomst nog een keer een ander project aan dezelfde belegger kan verkopen. Zij doet dat liever dan het verkennen van de juridische grenzen van het contract.<sup>36</sup>

## 5.4 Conclusies

De drie beschreven cases kunnen als typerend gezien worden voor plannen, die voor de crisis in 2008 startten en nu te maken hebben gekregen met de gevolgen van die crisis. De cases laten zien dat stedenbouwkundige ideeën ('tekenen') leidend zijn geweest bij aanvang van projecten. Dit werd gekoppeld aan een optimistische blik op de toekomstige vraag naar woningen, kantoren en winkels, al dan niet ondersteund door marktonderzoeken. Indien er sprake is van marktonderzoeken dan blijken deze tamelijk globaal van karakter te zijn. In de planfase lijkt risicomanagement daarbij beperkt een rol te hebben gespeeld. Risico's zijn daardoor destijds onderschat, dit is in lijn met de algemene observatie uit hoofdstuk 4, op basis van Gehner (2011).<sup>37</sup> Inmiddels voeren de onderzochte gemeenten wel periodiek en gedetailleerd risicoanalyses uit. De risicoanalyses vormen een instrument bij de projectbeheersing en zijn mede sturend voor de prioritering van de werkzaamheden van de projectorganisatie. Er moet echter opgelet worden dat door een kwantitatieve methode zoals de Monte Carlo-analyse risico's niet te veel een *black box* worden en dat daarmee de toegevoegde waarde van een risicoanalyse als instrument voor *planning & control* verloren gaat.

Deze combinatie van ‘tekenen’ en globale en positieve aannames over behoeften leidt ertoe dat een plan in eerste instantie wordt ‘rondgerekend’. Grondverkoop voor (commercieel) vastgoed wordt gebruikt voor het bekostigen van de investeringen in de publieke ruimte. Het hoge ambitieniveau van de plannen maakt evenwel dat deze kosten fors zijn. De focus komt daardoor eerder op de planinterne consistentie te liggen (kan de grondexploitatie uit? klopt de stedenbouwkundige opzet bij ruimtelijke opgaven?), dan bij de vraag naar externe consistentie, oftewel de mate waarin een plan voorziet in de vraag naar woon-, kantoor en winkelruimte. Dit is in lijn met constatering die in eerder onderzoek zijn gedaan (Buitelaar, Segeren & Kronberger 2008; Sorel et al. 2011). De omvang van de plannen en de (daarmee) ver weg gelegen planhorizon lijken hier mede de oorzaak van (zie ook het vorige hoofdstuk). Voor de uiteindelijke gebruikers van het vastgoed is de realisatie nog veel te ver in de toekomst. Toch is de uiteindelijke koop- of huurprijs, die zij bereid zijn te betalen, bepalend voor de grondwaarde en daarmee de onderlegger voor de investeringen, die de gemeente op zich neemt. Deze investeringen zijn fors en worden voor een groot deel al in een vroegtijdig stadium gemaakt. Met name door het verwerven van gronden, maar ook door het aanbesteden van publieke werken.

In sommige projecten is sprake van financiële koppelingen tussen verschillende dossiers. Door deze financiële verknoping op lokaal niveau zijn de complexiteit, onzekerheid, afhankelijkheden en risico’s van het gebiedsontwikkelingsproject verder vergroot en zijn deze projecten tegelijkertijd moeilijker beheersbaar. Tijdsdruk uit het ene project beïnvloedt bijvoorbeeld het andere project. Het project Spoorzone Delft is daar de meest sprekende illustratie van. Commercieel vastgoed wordt in de drie cases voor een belangrijk deel als kostendrager gebruikt.

Met een grote verandering van de omstandigheden, zoals de crisis, blijkt het noodzakelijk de plannen ingrijpend te wijzigen. De mogelijkheden hiervoor lijken echter beperkt te worden door het integrale en grootschalige karakter ervan. Er zijn veel afhankelijkheden binnen de plannen zodat wijzigingen sterk doorwerken. Ook de praktijk van actief grondbeleid is een beperkende factor bij het aanpassen van de plannen. De financiële belangen van de gemeenten zorgen ervoor dat zij terughoudend zijn om sommige planaanpassingen te doen; de geprognostiseerde grondwaarde is immers nodig voor het welslagen van het plan. Commercieel vastgoed speelt daarin een belangrijke rol.

Inmiddels zijn in alle cases de plannen meerdere malen en op verschillende onderdelen aangepast. Naast de economische crisis en de daarmee gepaard gaande vraagtuitval zijn er ook andere redenen voor die aanpassingen. Dit speelde bij alle cases en ook al voor de crisis. Bijvoorbeeld doordat de politieke situatie – en daarmee het draagvlak – gedurende de looptijd van het plan veranderde. Of het is door de lange looptijd van de plannen soms nodig de plannen aan te passen aan de veranderende maatschappelijke vraag: appartementen worden omgezet in grondgeboden woningen en het kantorenvolume wordt teruggebracht.

Voor welke aanpassing wordt gekozen verschilt per casestudiegebied (en hangt mede af van de reden en het doel van de planwijziging en de fase waarin het project verkeert). Zonder een planaanpassing te doen kan de gemeente op zoek gaan naar (extra) dekkingsmiddelen zoals subsidies. Alle drie de cases hebben deze weg succesvol gevolgd.

Een eerste aanpassing die zichtbaar werd is het schuiven in het programma. Er worden bijvoorbeeld minder kantoren en meer woningen gebouwd, of binnen een bepaalde functie worden andere keuzes gemaakt; geplande appartementen worden vervangen door grondgebonden woningen. De gevolgen van deze planaanpassingen zijn beperkt en gericht op het in stand houden van de ooit geschatte totale grondwaarde. Aanvankelijk wordt zelfs geprobeerd de grondwaarde nog te verhogen door in samenwerking met de marktpartijen aan het plan te sleutelen: de planoptimalisatie. Commercieel vastgoed en koopwoningen vormen een belangrijk onderdeel in die optimalisatie.

Een andere stap is het in de tijd schuiven met het plan. De planhorizon wordt naar achteren verschoven zodat het aanbod van nieuw vastgoed verkleind wordt en beter past bij de opnamecapaciteit van de markt. Doorschuiven in de tijd heeft financiële gevolgen, maar deze zijn nog relatief beperkt. De inkomsten komen later en de renteverliezen zijn groter, maar gemeenten en ontwikkelaars rekenen nog wel op een bepaalde grondwaarde. In de cases werd zichtbaar dat de gemeenten expliciet prioriteit leggen bij de kavels die ze reeds in bezit hebben.

Nog een stap verder is het afboeken van grondwaarden. De gemeente stelt de verwachting over de financiële vergoeding, die ze voor de grond kan krijgen naar beneden toe bij. Voor het dekken van dit tekort heeft de gemeente Delft bijvoorbeeld een spaarmodel opgezet, waardoor ze jaarlijks spaart om het tekort op de grondexploitatie aan te kunnen zuiveren.

Juist in het begin van de projecten blijken alleen kleine (incrementele) planaanpassingen plaats te vinden, terwijl op zo'n moment grote aanpassingen nog relatief eenvoudig gedaan kunnen worden. In een latere fase van het project, waarin het veel moeilijker is om dergelijke drastische planaanpassingen te doen, blijken deze aanpassingen vaak alsnog nodig te zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor Inverdan Zaanstad. Toen de beoogde afzet van woningen achterbleef bij de aannames besloten gemeente en ontwikkelaars over te gaan op fasering in plaats van de ambities los te laten en het aantal woningen naar beneden toe bij te stellen. Een van de grootste uitdagingen waar de drie cases nu voor staan – met name Arnhem en Delft, Zaanstad is al verder in de uitvoering – is de overgang van een inflexibel integrale gebiedsontwikkeling, naar een flexibele ontwikkeling waarin minder afhankelijkheden zijn ingebouwd.

In alle cases geven de gemeenten aan dat hun benadering is verschoven van een gedetailleerd programma naar een meer flexibel programma. Ook gaan ze noodgedwongen experimenteren met tijdelijk gebruik en wordt er minder op een eindbeeld gestuurd, maar meer op een geleidelijke, open vorm van ontwikkeling, die gebaseerd is op initiatieven van meerder kleinen partijen (ontwikkelaars, bouwers,

particulieren) dan een deal tussen de gemeente en slechts enkele grote partijen. Deze vorm van ‘organisch ontwikkelen’ duikt ook elders in Nederland op (zie bijvoorbeeld Buitelaar et al. 2012).

Wat de drie cases duidelijk maken is dat de relatie tussen gebiedsontwikkeling en vastgoed soms ondoorzichtig is. De gekozen grootschalige aanpak met enkele preferente partijen, maakt dat veel informatie is afgeschermd. Met name nut en noodzaak van het ruimtelijk programma, met inbegrip van het commercieel vastgoed, in de lokale en regionale context is niet altijd helder. Dat de gemeente een dubbele rol speelt van zowel grondbezitter als verantwoordelijke voor het publieke belang helpt daarbij niet.

### Noten

- 1 Deze aanname is mede gebaseerd op makelaarsadviezen.
- 2 Deze FES-bijdrage is niet toegekend.
- 3 Later zullen van de provincie nog specifieke subsidies volgen voor gebouwen met een maatschappelijke functie. Zo krijgt het kenniscluster in 2008 8,6 miljoen en is in 2011 11,25 miljoen beschikbaar gesteld voor het kunstcluster.
- 4 Het tekort was immers €106 miljoen. Als we daarbij €20 mln. verwachte opbrengstverhoging door planaanpassing (voorzien door marktpartijen), en €53,4 mln. reeds beschikbare subsidies en €18 mln. extra subsidies (uit FES en provincie) optellen komen we uit op een tekort van 15 miljoen.
- 5 In Coehoorn-Zuid + 8.000 vierkante meter wonen aan de 3 woontoren levert 2 miljoen op. In het Paradijsgebied kan een aanpassing van het woonprogramma de opbrengst met 1,4 mln. verhogen. Het gaat om een hogere kwaliteit en een andere configuratie (minder appartementen en meer grondgeboden woningen).
- 6 Toevoeging van 3.000 tot 5.000 vierkante meter detailhandel (boven op 7.000) geeft een stijging van de grondwaarde met 3,5 à 5 miljoen euro.
- 7 Minder en minder snel actief verwerven levert een besparing op van 5 miljoen. Dit betekent dat ongeveer 30 procent van het nog aan te kopen vastgoed niet meer verworven zou worden.
- 8 In de planuitwerking is een extra opbrengst van 3,6 miljoen euro te realiseren door programmaoptimalisaties.
- 9 Deze planaanpassingen zouden namelijk 15,5 tot 17 miljoen euro opleveren.
- 10 Een belangrijke reden voor deze lage opkomst bleek te zijn dat men niet tegen het plan voor een haven kon stemmen, maar slecht op één variant.
- 11 Ook hier is momenteel in Arnhem weerstand tegen. Zo is er een actiegroep, die de bestaande kunstgebouwen wil behouden en renoveren, omdat zij goed bereikbaar en de moeite van het behouden waard zijn. Bovendien, zo zeggen de tegenstanders van het ‘kunstcluster’, kost het plan veel geld, dat de gemeente niet heeft.
- 12 Uiteindelijk is de aanleg van de tunnel na een openbare aanbesteding gegund aan een ander partij.
- 13 Onder andere uit de opbrengst van de verkoop van aandelen in het Energiebedrijf.
- 14 Er werd in dit stadium van planvorming overigens nog niet gezocht naar beleggers of huurders, daarvoor was de planhorizon nog te ver weg.

- 15 Zo ligt de huidige rentevoet (met 0,56 procent) van het in januari 2012 gesloten contract fors onder het niveau (van 4 procent), waarmee bij de contractvorming in juli 2008 is gerekend (Gemeente Delft 2012c, Q4).
- 16 Uit de jaarrapportage (Gemeente Delft 2012c) valt bijvoorbeeld op te maken dat 51 procent van de totale uitgaven (exclusief de gemeentelijke bijdrage van 117 miljoen euro aan de spoortunnel) reeds contractueel vastligt.
- 17 Later (2011) zou deze bibliotheek komen te vervallen en naar een andere invulling voor deze plek worden gezocht (Gemeente Zaanstad 2011, brochure).
- 18 Waaronder het stadhuis, *de Hermitage*, *het Noordsche Bos* en *de Buiging* vallen, waarover later meer.
- 19 Die in deze tekst cursief zijn weergegeven.
- 20 Ook wel *Tsaar Nieuw Rustenburg* genoemd.
- 21 De posten waarvoor destijds de hoogste kosten werden voorzien zijn: de verwerving van panden en het bouwrijp maken van de grond, die elk op €50 mln. worden geschat. Daarna volgen de boekwaarde (met 46 miljoen euro) en de rentelasten (met 25 miljoen). Door planvertraging kunnen deze rentekosten (die onder de huidige fasering al aanzienlijk zijn) nog eens fors oplopen, vandaar dat beoogd wordt vertraging zoveel mogelijk te voorkomen.
- 22 In januari 2007 zijn NS Vastgoed, NS Stations en een deel van NS commercie samengevoegd tot NS Poort. Onlangs is de naam van NS Poort gewijzigd in NS Stations.
- 23 In juni 2005 zijn de woningcorporaties Woonmij Zaanstad en Saenwonen gefuseerd in Parteon.
- 24 In de winkelstraat Gedempte Gracht vlakbij het station en voorbij de *Hermitage*. Hiermee wordt het water dat hier ooit lag (en in 1858 is gedempt) teruggebracht met als doel de sfeer in de winkelstraat te verbeteren.
- 25 Naast opbrengsten uit verkoop gronden en opbrengststijging omvat dit getal ook bijdragen van gemeente en provincie, huuropbrengsten en het kwaliteitsfonds.
- 26 Het stadskantoor en het geplande busstation vallen overigens niet onder deze grondexploitatie van het project Inverdan, maar hebben een eigen – gescheiden – begroting.
- 27 Gerekend naar de netto contante waarde in 2003 is het tekort circa € 19 mln. Die 19 mln. is het bedrag dat de gemeente moet reserveren om investeringen in de toekomst, inclusief kostenstijging en rente te betalen (Gemeente Zaanstad 2005, 4)
- 28 Laatste deel van *de Buiging* (verlengde van de Buiging) over station heen, onderdeel van Zaanstad West. Het project heet nu *Murano* en *Zaanse Strip*.
- 29 Het project *Figaro* is een combinatie van wonen, winkels, kantoren, parkeren en fietsenstalling, en zou vlak bij het station ontwikkeld worden. Het project is inmiddels komen te vervallen. De redenen daarvoor zijn dat NS Vastgoed (nu NS Stations) mede door het inzakken van de kantorenmarkt het project niet kostendekkend kreeg.
- 30 Zo zijn in 2003 en 2005 risicoanalyses door de gemeente uitgevoerd.
- 31 Bovendien werden ze minder frequent uitgevoerd. Tegenwoordig worden de Monte Carlo-risicoanalyses twee keer per jaar uitgevoerd, terwijl voorheen de frequentie van risicoanalyses veel lager lag.
- 32 Met andere woorden: pas tot uitvoering overgaan als daar voldoende ontwikkeling in de markt voor is. Dit betekent niet dat de andere locaties – waar dat niet voor geldt – buiten het masterplan vallen, maar wel buiten de grondexploitatie.

- 33 In deelgebied De Overtuinen is bijvoorbeeld een nieuwe werkwijze gevolgd waar – anders dan voorheen (zie vorige paragraaf) – tekenen en rekenen wél hand in hand gingen. De gemeente concludeert dat deze manier van werken met kracht voortgezet moet worden (Gemeente Zaanstad 2005, 13).
- 34 Voor deze casestudie zijn alle plandocumenten, die tussen 2003 en augustus 2012 zijn verschenen, geanalyseerd (Gemeente Zaanstad 2005, 2006a&b, 2007, 2008a&b, 2009a&b, 2010a&b, 2011a, 2012a&b). De meest recente actualisatie (12.2) genaamd 'Een waterval aan indrukken' is dus niet meer meegenomen, maar inmiddels staat de teller van actualisaties dus op 14.
- 35 Zo staat inmiddels aan de westkant van Zaanstad meer dan 50 procent van de kantoren leeg, waaronder het oude stadskantoor van de gemeente. De gemeente onderzoekt momenteel de mogelijkheden voor huisvesting van jongeren in deze leegstaande kantoren.
- 36 Zo kan de belegger de ontwikkelaar verwijten dat beloofd was dat andere winkels (op andere deellocaties) in het centrum van Zaandam (bijvoorbeeld aan de overkant) en de brug over de provinciale weg ook al klaar zouden zijn en dat doordat dit niet het geval is zijn verhuurder failliet is gegaan.
- 37 Gemeenten zijn daar overigens ook zelf medeschuldig aan: de cases laten zien dat ook zij geneigd zijn eerder een nieuw kantoor te laten ontwikkelen dan een oud kantoor te renoveren, en zo lege kantoren achterlaten.

# Bijlagen

## Bijlage 1: Geraadpleegde personen

### Algemeen

Jerome German	International Property Tax Institute
Peter van Gool	Amsterdam School of Real Estate, Universiteit van Amsterdam en Spoorwegpensioenfonds
Gerard Groener	Corio
John Hockey	European Valuation Standards Board en Meyler Denton Hockey, European Property Consultants
Fred Huibers	Amsterdam School of Real Estate, Universiteit van Tilburg, VBA Beleggingsprofessionals en het Haags Effectenkantoor
Ed Nozeman Groningen	Amsterdam School of Real Estate en Rijksuniversiteit
Bart van Zadelhoff	KPMG Meijburg & Co en RUG
Wim van der Post	Amsterdam School of Real Estate
Abdel Salemi	SENS Real Estate
Bert Teuben	IPD
Arnoud Vlak	IPD en Hogeschool van Rotterdam
Dennis van Westerop	Peak Development
Ed Hordijk	Verwelius
Carlos Rodriguez	RVI - Retail Valuation Iberica

### Casus Spoorzone-Delft

Bart-Jan Kouwenhoven	Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V. (directeur)
Rosie Severens gebiedsontwikkeling)	Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft B.V. (manager
Willem de Wijs	Ballast Nedam

### Casus Rijnboog-Arnhem

Ien van der Coelen	Gemeente Arnhem (projectmanager Arnhem Rijnboog)
Niek Holtkuile	Gemeente Arnhem (planeconoom)
Petran van Heel	MAB
Willem Helsloot	Bouwinvest

### Casus Inverdan-Zaanstad

Gert-Peter Vos	Gemeente Zaanstad (projectmanager Inverdan)
Heino Vink	Multi Vastgoed
René Vierkant	Syntrus Achmea



## Bijlage 2: Deelnemers Expertmeeting 25 januari 2013

Adriaan Visser	Platform 31
Arjan Bregman	ASRE / Instituut voor Bouwrecht
Bart van Zadelhoff	KPMG Meijburg & Co / RUG
Boris van der Gijp	Syntrus Achmea Real Estate Finance
Constantijn Hageman	ASRE
Edo Arnoldussen	Zelfstandig adviseur / voormalig directeur Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam (OGA) en RVOB
Femke Verwest	PBL
Frank van Dongen	PBL
Gerard Groener	Corio NV
Jan Van Duijvendijk	Lexence NV
Leo Uittenbogaard	ASRE
Marianne Mantel	Ministerie van IenM
Mark Fidler	CBRE
Niels Sorel	PBL
Peter van Gool	SPF Beheer/ASRE
Philip Boswinkel	Local
Pieter Tordoir	ASRE
René Grotendorst	Rochdale
Roel van de Bilt	FGH Bank
Yvonne van Remmen	Ministerie van IenM

## Bijlage 3: Winkelleegstand onderschat

Voor leegstand van winkelvegoed baseren velen zich op de leegstandscijfers van Locatus. Locatus construeert de leegstandscijfers voor detailhandel op basis van de brondata die ter plaatse worden verzameld. Hierbij worden een aantal aannames gedaan en vuistregels gehanteerd. Als op basis van dezelfde dataset leegstand wordt gemeten, door winkelpanden in de tijd te volgen, dan zien de leegstandscijfers er anders uit. De methode die Locatus hanteert zorgt ervoor dat de leegstand in de detailhandel structureel wordt onderschat (zie figuur B1). Het verschil is in 2013 opgelopen tot bijna een procentpunt, wat neerkomt op bijna 300.000 vierkante meter winkelvloeroppervlak (wvo). Op lokaal niveau zijn de afwijkingen van de leegstandspercentages soms nog groter. In dit artikel laten we zien hoe die verschillen ontstaan en betogen dat de door ons gehanteerde methode preferent is, zeker bij een toename van de leegstand en wanneer leegstand op een laag schaalniveau wordt gemeten.

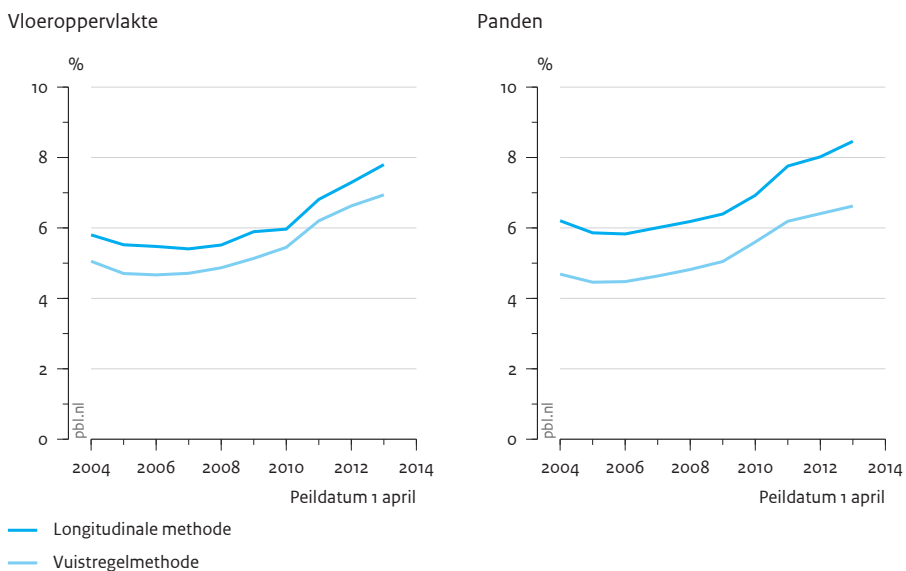
### Leegstand gemeten

Locatus registreert in Nederland het winkelvegoed op basis van eigen waarnemingen. Data worden onder andere verzameld op het niveau van individuele verkooppunten (vkp), ten aanzien van het winkelvloeroppervlak, de branchering, een aantal locatiekenmerken en het aantal passanten. Locatus maakt onderscheid tussen detailhandel en niet-detailhandel. Onder de laatste categorie vallen de branches *automotive*, brandstoffen (met name tankstations), horeca, cultuur, ontspanning, verhuur, ambacht, financiële instellingen (zoals banken) en particuliere dienstverlening (zoals een reisbureau). Veel organisaties waaronder gemeenten en winkelketens maken gebruik van deze informatie. Het databestand is landsdekkend en kent een hoog detailniveau. Het is daarmee een onmisbare databron voor eenieder die meer inzicht wil krijgen in de winkelmarkt.

Daarnaast construeert Locatus sinds een aantal jaren een leegstandsvariabele voor detailhandelspanden (zie ook ABF Research & Locatus 2012). Deze moet worden geconstrueerd omdat Locatus leegstaande winkelpanden wel registreert maar vanwege de leegstand niet kan toedelen aan detailhandel of niet-detailhandel. En daarbij is het zo dat Locatus voor detailhandel wel het winkelloppervlak registreert en voor niet-detailhandel niet. Een winkelpand wordt door Locatus als leegstaand geregistreerd als het redelijkerwijs de verwachting is dat in het (leegstaande) pand een verkooppunt in de detailhandel, horeca of consumentgerichte dienstverlening (beide niet-detailhandel) zal terugkomen. Voor panden binnen een winkelgebied betekent dit concreet dat het pand als verkooppunt in gebruik is óf het pand als verkooppunt te koop of te huur staat. Voor panden buiten winkelgebieden gelden beide voorwaarden.

Om te komen tot leegstandscijfers voor detailhandelspanden hanteert Locatus een aantal vuistregels. Er wordt van uitgegaan dat de verhouding tussen leegstaande

**Figuur B1**  
**Aandeel leegstand van winkels naar methode**



Bron: Locatus, bewerking PBL

detailhandels- en niet-detailhandelspanden ongeveer half-om-half is. Locatus gaat er daarnaast van uit dat leegstaande panden in de detailhandel ongeveer twee keer zo groot zijn. Door deze vuistregels als rekenfactor te gebruiken zijn de volgende leegstandsformules opgesteld:

$$\text{Aandeel Leegstand Detailhandel (wvo)} = \left( \frac{\frac{2}{3} * \text{Leegstand Totaal}}{\text{In Gebruik Detailhandel} + \frac{2}{3} * \text{Leegstand Totaal}} \right)$$

$$\text{Aandeel Leegstand Detailhandel (panden)} = \left( \frac{\frac{1}{2} * \text{Leegstand Totaal}}{\text{In Gebruik Detailhandel} + \frac{1}{2} * \text{Leegstand Totaal}} \right)$$

Op 1 april 2013 is het aantal vierkante meter leegstand geschat op 3.124.890 vierkante meter. Het totaal aantal vierkante meter in de detailhandel (exclusief leegstand) bedraagt 27.942.271. De berekening ziet er als volgt uit:

$$\text{Aandeel Leegstand Detailhandel (wvo)} = \left( \frac{\frac{2}{3} * 3.124.890}{27.942.271 + \frac{2}{3} * 3.124.890} \right)$$

## Een andere manier van meten

Doordat Locatus zijn bestand opbouwt op het niveau van de individuele winkelpanden en deze een unieke ID toekent, is het mogelijk om de panden in de tijd te volgen. Zodoende kan voor een leegstaand pand achterhaald worden of er in het verleden een verkooppunt in de detailhandel gevestigd zat. In de praktijk blijkt dat het type verkooppunt in een pand na de leegstand slechts zeer sporadisch wijzigt van detailhandel naar niet-detailhandel (of vice versa). Bovendien heffen beide stromen elkaar per saldo op (qua vierkante meter en aantal panden). Daarom kan in onze ogen een pand dat voorafgaand aan de leegstand in gebruik was als verkooppunt binnen de detailhandel logischerwijs toegeschreven worden aan de leegstand binnen de detailhandel. Op deze wijze kan het overgrote deel van de leegstand toegekend worden aan of detailhandel of niet-detailhandel. Er blijft dan nog wel een restcategorie (onbepaald) over, die ongeveer 19 procent van de leegstand (in 2013) bedraagt. Dit zijn panden die leegstaand aan de voorraad zijn toegevoegd (aanvangsleegstand) én panden die gedurende de gehele ons beschikbare reeks leveringen leeg hebben gestaan en waarvan dus onbekend is of er voorgaand aan de leegstand een verkooppunt binnen de detailhandel of niet-detailhandel was gevestigd. Om de leegstand van deze restcategorie toe te kennen aan de detailhandel of niet-detailhandel wordt de verhouding tussen beide populaties van leegstand als verdeelsleutel gehanteerd. Uiteindelijk kan zo de omvang van de leegstand binnen de detailhandel worden bepaald, zowel wat betreft het aantal panden als de totale leegstand in vierkante meters. In formulevorm:

$$\text{Leegstand Detailhandel} = \text{Leegstand Detailhandel (bekend)} + \frac{\text{Leegstand Onbepaald} * \text{Leegstand Detailhandel (bekend)}}{\text{Leegstand Detailhandel (bekend)} + \text{Leegstand Niet-Detailhandel (bekend)}}$$

Vervolgens kan op basis van de totale leegstand binnen de detailhandel het leegstandspercentage worden berekend met onderstaande formule:

$$\text{Aandeel Leegstand Detailhandel} = \left( \frac{\text{Leegstand Detailhandel}}{\text{In Gebruik Detailhandel} + \text{Leegstand Detailhandel}} \right)$$

Het verschil tussen de vuistregelmethode en de longitudinale wordt zichtbaar in figuur B1. Links staan de leegstandspercentages van de oppervlakten weergegeven. Op pandniveau (aantallen) zijn de verschillen nog groter. Dit heeft te maken met het feit dat leegstaande panden gemiddeld kleiner zijn dan de in gebruik zijnde panden. En dat heeft vermoedelijk weer te maken met de schaalvergroting die de detailhandel, en afgeleid daarvan het winkelvastgoed, de afgelopen jaren heeft doorgemaakt (Evers, Kooijman & Van der Krabben 2011).

Tabel B1

**Verhouding tussen leegstand niet-detailhandel en detailhandel in aantallen en oppervlakte (2004-2013)<sup>1</sup>**

Jaar	Aantal panden	Winkelvloeroppervlak (m2)
Vuistregel Locatus	1 : 1	1 : 2
2004	1 : 2,05	1 : 3,37
2005	1 : 2,00	1 : 3,75
2006	1 : 1,95	1 : 3,73
2007	1 : 1,92	1 : 3,36
2008	1 : 1,86	1 : 3,17
2009	1 : 1,80	1 : 3,37
2010	1 : 1,68	1 : 2,76
2011	1 : 1,76	1 : 2,80
2012	1 : 1,75	1 : 2,83
2013	1 : 1,87	1 : 3,10

Bron: Locatus, bewerking PBL

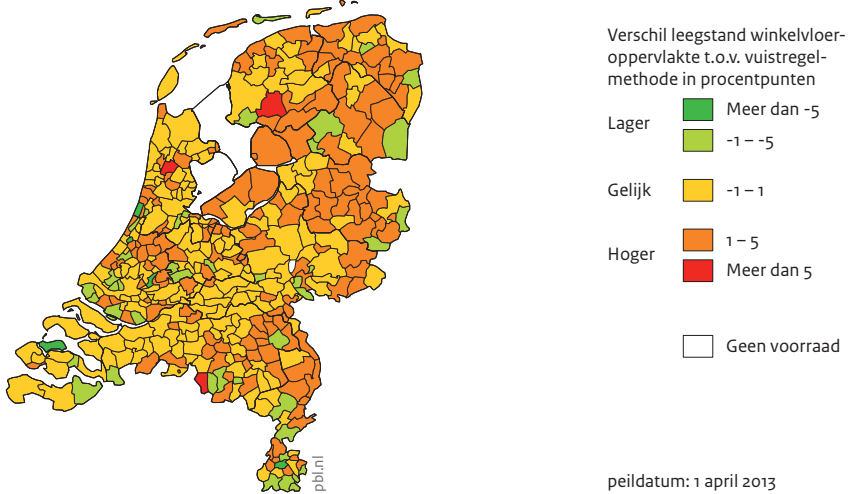
**Wat is de meerwaarde?**

Op basis van longitudinale methode bedraagt het leegstandspercentage binnen de detailhandel op 1 april 2013 7,8 procent, een verschil van 0,86 procentpunt met de vuistregelmethode, wat neerkomt op bijna 300.000 vierkante meter vwo. Op pandniveau is het verschil nog groter: 1,84 procentpunt, oftewel een verschil van ruim 2000 leegstaande panden. Kortom, een aanzienlijk verschil in leegstand. Maar belangrijker nog, de aannames die Locatus doet kunnen problematischer worden als de leegstand toeneemt, een ontwikkeling die in de nabije toekomst niet ondenkbeeldig is. Immers, dan kunnen de verhoudingsgetallen tussen detailhandel en niet-detailhandel nog verder verschuiven. Tabel B1 laat zien dat de verhoudingen verschillen van de vuistregel die Locatus hanteert en dat deze ook aan verandering onderhevig zijn. De verhouding tussen de leegstand in niet-detailhandel en detailhandel gemeten in aantal panden ligt over de jaren gemiddeld op 1:2, terwijl Locatus hiervoor als vuistregel de verhouding 1:1 hanteert. De verhouding voor leegstand gemeten in vierkante meter vwo ligt gemiddeld op 1:3, daar waar Locatus als vuistregel 1:2 hanteert.

Daarnaast zien we dat de verhoudingen tussen leegstand van detailhandel en niet-detailhandel regionaal sterk kunnen verschillen, en daarmee nog sterker af kunnen wijken van de vuistregel. Naarmate het geografische schaalniveau lager ligt worden de vuistregels minder bruikbaar. In figuur B2 zien we het verschil in procentpunten tussen de longitudinale en de vuistregelmethode.

Figuur B2

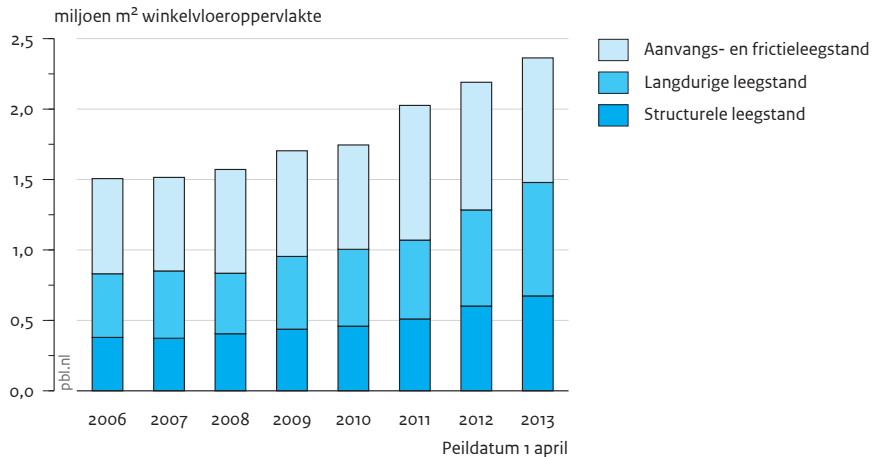
**Aandeel leegstand winkels volgens longitudinale rekenmethode ten opzichte van vuistregelmethode, 2013**



Bron: Locatus, bewerking PBL

Figuur B3

**Leegstand oppervlakte winkels**



Bron: Locatus, bewerking PBL

Tot slot biedt de gecreëerde longitudinale dataset mogelijkheden om inzicht te krijgen in de aard van de leegstand. Immers, op deze manier is bekend hoe lang een pand leegstaat. Figuur B3 laat de verdeling naar type leegstand zien door de jaren heen. We maken onderscheid in aanvangs- en frictieleegstand (maximaal één jaar), langdurige leegstand (tussen één en drie jaar) en structurele leegstand (drie of meer achtereenvolgende jaren) (Van Gool et al. 2007). Hierbij valt op dat alle drie de vormen van leegstand de afgelopen jaren zijn toegenomen. Meest zorgelijk is natuurlijk de toename van de structurele leegstand. De verhoudingen tussen de drie categorieën zijn tot de crisis min of meer constant, daarna nemen de aandelen van de structurele en langdurige leegstand toe.

### Noten

- 1 Deze verhoudingen zijn gebaseerd op basis van de leegstaande panden waarvan bekend is dat er voorheen een verkooppunt gevestigd zat (al dan niet binnen de detailhandel), dus exclusief de restcategorie.

# Literatuur

- ABF Research & Locatus (2012), *Winkelleegstand 2012*, Delft: ABF Research.
- Adams, D., D. Watkins and M. White (2005), *Planning, public policy and property markets*. Oxford: Blackwell.
- Allers, M.A. (2011), 'Gemeenten zetten koers in de mist', in *Tijdschrift voor Openbare Financien*, 43, 212-219.
- Allers, M. & G. van Nijendaal (2012), 'Europese begrotingsregels en investeringen', in *Openbaar Bestuur*, oktobernummer: 13-20.
- Bak, R.L. (2011), *Kantoren in cijfers: statistiek van de Nederlandse kantorenmarkt*, Zeist: R.L. Bak.
- Ball, M (1998), 'Institutions in British Property Research: A Review', in *Urban Studies* 35(9): 1501-1517.
- Barras, R. (2009), *Building cycles: growth and instability*, Oxford: Wiley-Blackwell.
- Besseling, P. & G. Romijn (2008), *Economische effecten van regulering en subsidiering van de huurwoningmarkt*, Den Haag: CPB.
- Besseling, P., L. Bovenberg, G. Romijn & W. Vermeulen (2008), 'De Nederlandse woningmarkt en overheidsbeleid: over aanbodrestricties en vraagsubsidies', in H. Don (red.) (2008), *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, pp. 13-78.
- Bilt, R. van der (2009), 'Vastgoedfinanciering begint bij de basis: de stenen', in *Real Estate Magazine*, 62: 34-36.
- BNP Paribas (2012), *Property report main office markets in Western Europe, Q3 2012*. Issy-les-Moulineaux: BNP Paribas.
- Berkhout, T.M. (2002), *Fiscaal afschrijven op vastgoed*, Deventer: Kluwer.
- Berkhout, T.M. & R. N.G. van der Paardt, (2012), *Vastgoed fiscaal*, Zeist: Infotax.
- Buitelaar, E. (2007), *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*, Oxford: Blackwell (real estate issues).
- Buitelaar, E. (2010), 'Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid: continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt', in *Ruimte & Maatschappij*, 2(1): 3-20.
- Buitelaar, E. & M. Hajer (2011), 'Systeemverandering als opgave voor de leefomgeving', in *RO magazine*, 29(12): 12-15.
- Buitelaar, E. & J. Schuur (2011), 'Publieke financiering voor gebiedsontwikkeling?', in *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 29(3): 48-51.
- Buitelaar, E., S. Feenstra, M. Galle, J. Lekkerkerker, N. Sorel & J. Tennekes (2012), *Vormgeven aan de spontane stad: belemmeringen en kansen voor organische stedelijke herontwikkeling*, Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Urhahn Urban Design.
- Buitelaar, E., Koiman & C. Robbe (2012), 'Planeconomie en organische gebiedsontwikkeling', in *Grondzaken in de praktijk*, nummer 6: 25-27.



- Buitelaar, E. (2013), 'Padafhankelijke grondexploitatiebegrotingen: vooruit kijken via het verleden?', in *Real Estate Research Quarterly*, aprilnummer: 24-31.
- Cheshire, P. & C. Hilber (2008), 'Office space supply restriction in Britain: the political economy of market revenge', in *Economic Journal*, 118: F185-F221.
- Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam: Rigo.
- Conijn (2011), *Woningcorporaties op een kruispunt*, Vastgoedlezing 2011, Amsterdam: ASRE.
- Dam, F., Carola de Groot & F. Verwest (2006), *Krimp en ruimte: Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Den Haag / Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau / NAI Uitgevers.
- Deloitte (2010), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven*, Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.
- Deloitte (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Update 2011*, Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.
- Deloitte (2012), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Actualisatie 2012*, Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.
- DiPasquale, D. (1999), 'Why don't we know more about housing supply?', in *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 18(1): 9-23
- DiPasquale, D. & W.C. Wheaton (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*, Englewood Cliffs (NJ): Prentice Hall.
- DNB (2012), *Overzicht financiële stabiliteit: voorjaar 2012*, Amsterdam: De Nederlandse Bank.
- Don, H. (red.) (2008), *Agenda voor de woningmarkt*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde.
- Dongen, F. van, E. Buitelaar & M. Breedijk (2013, te verschijnen), 'Winkelleegstand onderschat'.
- DTZ Zadelhoff (2013), *Waar vraag en aanbod elkaar vinden. De markt voor Nederlands commercieel onroerend goed*, Den Haag: DTZ Zadelhoff.
- DTZ Zadelhoff (2012), *De kanshebbers in de markt: de markt voor Nederlands commercieel onroerend goed*, Den Haag: DTZ Zadelhoff.
- Enk, W. van (2012), 'Wachten tot het loket weer open gaat', in *PropertyNL Magazine*, nummer 16: 22-25.
- Eichholtz, P.M.A. & A.J. Jaffe (1995), 'De vijf bouwstenen van de financiële economie en hun relevantie voor de Nederlandse vastgoedmarkt', in *VOGON Journaal*, nummer 12: 21-24.
- Eskinasi, M. (2011), *Houdini: een systeemdynamische modellering van regionale woningmarkten*, Den Haag: PBL.
- Eskinasi, M., C. de Groot, M. van Middelkoop, F. Verwest & J. Conijn (2012), *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomens op de woningmarkt – een simulatie*, Den Haag: PBL
- ESPON (2006), *Governance of territorial and urban policy from EU to local level*, Luxemburg: ESPON.
- Europese Commissie (1997), *The EU compendium of national spatial planning systems and policies*, Brussel: EU.
- Evenhuis, E. et al. (2011), *Bouwen aan meer private investeringen*, Rotterdam: Rebel.

- Evers, D. (2011), *Detailhandel en beleid: een continue wisselwerking*, Den Haag: PBL.
- Evers, D., D. Kooiman & E. van der Krabben (2011), 'Toekomst van de Nederlandse detailhandelsstructuur: een verkenning van de drijvende krachten', in *Real Estate Research Quarterly*, april: 1-11.
- Faludi, A. (2005), 'The Netherlands: a culture with a soft spot for planning', in Sanyal, B. (red.), *Comparative planning cultures*, New York: Routledge, pp. 285-307.
- Faludi, A. & A. van der Valk (1994), *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fischel, W.A. (2001), *The homevoter hypothesis: How Home Values Influence Local Government Taxation, School Finance, and Land-Use Policies*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Fokkema, J. (2008), Projectontwikkeling: het spel, de spelers en de spelregels, in Nozeman, E. & J. Fokkema (red.) (2008), *Handboek projectontwikkeling. Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*, Voorburg: NEPROM.
- Forrester, J.W. (1969), *Urban dynamics*, Waltham (MA): Pegasus Communications.
- Gehner, E. (2011), *Risicoanalyse bij projectontwikkeling*, Amsterdam: SUN.
- Geltner, D.M. (1991), 'Smoothing in appraisal-based returns', in *Journal of Real Estate Economics and Finance*, 4: 327-345.
- Giddens, A. (1984), *The constitution of society: outline of the theory of structuration*, Berkeley: University of California Press.
- Gijp, B. van der & W. van der Post (2009), 'De Regulatory Tax voor de Nederlandse kantorenmarkt', in *Real Estate Research Quarterly*, julinummer: 14-21.
- Glaeser, E.L., J. Gyourko & R. Saks (2005), 'Why is Manhattan so expensive?: Regulation and the rise in house prices', in *Journal of Law and Economics*, 48(2): 331-370.
- Gool, P. van (2011), *Moet een belegger wel huurincentives geven?*, ASRE-papier, Amsterdam: ASRE.
- Gool, P. van & G.G.M. ten Have (2004), 'Luchtbellen in vastgoedwaarderingen door verkeerd gebruik taxatiemethoden?', in *Property Research Quarterly*, maart: 18-25.
- Gool, P. van, D. Brounen, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*. Groningen / Houten: Wolters-Noordhoff.
- Groenendijk, N.S. (2011), 'Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelentoedeling naar middelendeling', *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 43 (1), p. 39-48.
- Hanff, P. (2012), 'IPD/ROZ Vastgoedindex 2011: al heel veel lucht ontsnapt uit beleggingsmarkt kantoren', in *Vastgoedmarkt*, maart 2012: 64.
- Healey, P. (1992), 'An institutional model of the development process', in *Journal of Property Research*, 9: 33-44.
- Healey, P. (2004), 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research* 28 (1): 45-67.
- Hilber, C.A.L. & W. Vermeulen (2010), *The Impact of Restricting Housing Supply on House Prices and Affordability*, Final Report, London: Department for Communities and Local Government.

- Hörchner, K. (2008), 'Projectfinanciering', in Nozeman, E. & J. Fokkema (red.) (2008), *Handboek projectontwikkeling. Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*, Voorburg: NEPROM.
- Janssen-Jansen, L.B. (2010), *Ontwikkelingsbubbles en planningsdromen*, essay voor de BNSP.
- Jongejan, P. (1992), 'Cyclische fluctuaties bij het beleggen in onroerend goed', in *VOGON Journaal*, nummer 1: 11-15.
- Klerk, L. (2008), *De modernisering van de stad 1850–1914. De opkomst van de planmatige stadsontwikkeling in Nederland*, Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Kooiman, J. & M. Wolzak (2012), 'Prijsvechters in vastgoed. Opnieuw Nederlandse kantoren voor bodemprijs verkocht aan private equity', in *Financiële Dagblad* 4 mei 2012.
- Knieling, J. & F. Othengrafen (2009), *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Aldershot: Ashgate.
- Kousemaeker, F.J.M. de & M.A.J.C.A.M. van Agt (red.) (2007), *Praktijkaspecten vastgoed*, Groningen / Houten: Wolters-Noordhoff.
- Korthals Altes, W.K. (2008), 'Actief grondbeleid betaalt zich terug', *Property Research Quarterly*, 1: 22-27.
- Korthals Altes, W.K. (2010), 'The financial estimates and results of servicing land in the Netherlands', in *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37, pp. 929-941.
- Krabben, E. van der (2011), *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Inaugurale rede TU Nijmegen.
- Libecap, G.D. (1989), *Contracting for property rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Loyens & Loeff (2012), *Europese Hof van Justitie beperkt reikwijdte Nederlandse btw-integratieheffing*
- Markovitz, H. (1952), 'Portfolio selection', in *Journal of Finance* 7(1): 77-91.
- Marlet, G. (2003), 'Gemeentefonds mist grond', in *Economisch-Statistische Berichten*, 88: 155-157.
- McAllister, P. A. Baum, N. Crosby, P. Gallimore & A. Gray (2003), 'Appraisal behaviour and appraisal smoothing: some quantitative and qualitative evidence', in *Journal of Property Research*, 20(3): 261-280.
- Needham, B. (2007), *Dutch land use planning; planning and managing land-use in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Needham, B., A. Segeren & E. Buitelaar (2011), 'Institutions in theories of land markets: illustrated by the Dutch market for agricultural land', in *Urban Studies*, 48(1): 161-176.
- North, D. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nozeman, E., W. van der Post & M. Langendoen (2012), *Het Nederlandse winkellandschap in transitie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Nozeman, E. & A. van der Vlist (te verschijnen), 'Institutional differences in European metropolitan commercial real estate markets', in E. Nozeman & A. van der Vlist (red.), *European metropolitan commercial real estate markets*.
- Ossokina, I. (2012), *Kantorenmarkt in historisch en toekomstig perspectief*, Den Haag: CPB.

- PBL (2010), *Ex-durante evaluatie Wro: eerste resultaten*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2011), *Nederland in 2040: een land van regio's - Ruimtelijke Verkenning 2011*, Den Haag: PBL.
- PBL (2012), *Ex-durante evaluatie Wro: tweede rapportage*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raspe, O., A. Weterings & M. Thissen (2012), *De internationale concurrentiepositie van de topsectoren*, Den Haag: PBL.
- Renes, G., M. Thissen & A. Segeren (2006), *De betaalbaarheid van koopwoningen en ruimtelijk beleid*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- Rooy, P. van (2011), *Verdienmogelijkheden. Cahier gebiedsontwikkeling*, Gouda: Stichting NederLandBovenWater.
- Ruijter, P. de et al. (2012), *Scenario's woningmarkt. Risico's op de woningmarkt en inventarisatie van beleidsopgaven*, Amstelveen: De Ruijter Strategie BV.
- RLI (2011), *Omgevingswet: kans voor kwaliteit*, Den Haag: RLI.
- Romijn, G. & G. Renes (2013), *Plannen voor de stad*, Den Haag: CPB & PBL.
- Rouwendal, J. (2011), 'Hervorming woningmarkt kan niet zonder hervorming grondmarkt: enorme stijging grondprijzen', in: *Real Estate Research Quarterly*, 10 (1), 21-28.
- Salemi, A. (2008), 'Rekenen op vastgoed', in Nozeman, E. & J. Fokkema (red.) (2008), *Handboek projectontwikkeling. Een veelzijdig vak in een dynamische omgeving*, Voorburg: NEPROM.
- Sanyal (2005), *Comparative planning cultures*, New York: Routledge.
- Schilder F.P.W. (2012), *Essays on the economics of housing subsidies*, Amsterdam: Tinbergen Institute.
- Segeren, A. (2007), *De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren*, Rotterdam / Den Haag: NAI Uitgevers / Ruimtelijk Planbureau.
- SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: SER.
- Sorel, N., E. Buitelaar, L. van den Broek, M. Galle & F. Verwest (2011), *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Syntrus Achmea (2012), *Blik op transformatie. Beleggingsnota 2013 – 2015 vastgoed en hypotheek*, Amsterdam: Syntrus Achmea Real Estate & Finance.
- Talen, E. (2005), *New Urbanism and American Planning: The Conflict of Cultures*, New York: Routledge.
- Tennekes, J. & A. Harbers (2012), *Grootschalige of kleinschalige verstedelijking?*, Den Haag: PBL.
- Teuben, B. (2011a), 'Beleggingsmarkt Nederland groter dan gedacht', in *Vastgoedmarkt*, septembernummer: 9-11.
- Teuben, B. (2011b), *The real size of the Dutch real estate investment market*, Almere: IPD.
- Tordoir, P. (2012), *Waarde van vastgoedlocatie en ruimtelijke samenhang: beschouwing en ontwikkeling van theorie*, ASRE-paper, Amsterdam: ASRE.

- Transformatieteam (2011), *Transformatie kantoren gaat niet vanzelf*, Rotterdam: Transformatieteam.
- Twigt, P. (2011), *Basel III en vastgoedfinancieringen; de impact van Basel III en Solvency II op vastgoedfinancieringen?*, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Verhage, R. (2002), *Local policy for housing development: European experiences*, Aldershot: Ashgate.
- Verwest, F. N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningbouw: omgaan met een transformatieopgave*, Den Haag / Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau / NAI Uitgevers.
- Verwest, F. (2011), *Demographic decline and local government strategies. A study of policy change in the Netherlands*, Delft: Eburon.
- Vlak, A. (2012), *Resultaten IPD/ROZ Vastgoedindex: ontwikkelingen op de Nederlandse vastgoedbeleggingsmarkt*, Almere: IPD.
- Vlek, P.J., T. van Oosterhout, W. Rust, S. van den Berg & T. Chaulet (2011), *Investeren in vastgoed, grond en gebieden. Financiële theorie en praktijkvraagstukken*, Vlaardingen: Management Producties.
- Voordt, T. van der (red.) (2007), *Transformatie van kantoorgebouwen: thema's, actoren, instrumenten en projecten*, Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Weick, K.E. (1976). 'Educational organizations as loosely-coupled systems', *Administrative Science Quarterly*, 21: 1-21.
- Weltevreden, J. (2007), *Winkelen in het internettijdperk*. Den Haag / Rotterdam: Ruimtelijk Planbureau / NAI Uitgevers.
- Vermeulen, W. & J. Rouwendal (2007), *Housing supply in the Netherlands*, Den Haag: CPB Discussion Paper
- Weterings, A., E. Dammers, M. Breedijk, S. Boschman & P. Wijngaarden (2009), *De waarde van de kantooromgeving. Effecten van omgevingskenmerken op de huurprijzen van kantoorpanden*, Den Haag: PBL.
- Wheaton, W.C. (1999), 'Real estate "cycles": some fundamentals', in *Real Estate Economics*, 27(2): 209-230.
- Wit, de & Terstegge (2012), 'Incentives in het huurrecht', in *Tijdschrift huurrecht in praktijk* nummer 4: 102-108.
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag: VROM-raad.
- Wassenaar (2005), 'Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau', *Tijdschrift voor openbare financiën* 37 (4) p. 190-199.
- Zadelhoff, B.G. van (2013), *Vastgoed. BTW en overdrachtsbelasting*, Amsterdam: KPMG Meijburg & Co.
- Zuidema, M.V. & M. van Elp (2010), *Kantorenleegstand: analyse van de marktwerking*, Den Haag: PBL.
- Zuidema, M.V., M. van Elp & M.J. van der Schaaf (2012), *Landelijke samenvatting kantorenmonitor: verkenning van regionale vraag- en aanbodontwikkelingen*, Amsterdam: EIB.

## Geraadpleegde Plandocumenten

### Casus Rijnboog-Arnhem

Coalitieakkoord D66, GroenLinks, SP & VVD Arnhem (2010), *Het Arnhems Lenteakkoord*.

*Afspraken stadsbestuur Arnhem 2010-2014*.

De Gelderlander (2012), Rijnboog Arnhem: 'Financiële gat was te groot', 15 november 2012 <http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem/rijnboog-arnhem-financi%C3%ABLe-gat-was-te-groot-1.3488262>.

Gemeente Arnhem (2004), *Masterplan Arnhem Rijnboog*.

Gemeente Arnhem (2005), *Eindrapportage Herdefinitie Rijnboog fase 1*, 13 december 2005.

Manuel de Solà-Morales & Urhahn Urban Design (2005), *Masterplan*

*Optimaliseringsstudiefase 1*, Rapportage 30-11-2005.

### Casus Spoorzone-Delft

Gemeente Delft (2003), *Masterplan Spoorzone*.

Gemeente Delft (2012a), *MeerjarenProgramma Grondontwikkeling (MPG) 2012-2015*, 10 april 2012.

Gemeente Delft (2012b), *Tussentijds MeerjarenProgramma Grondontwikkeling (t-MPG) 2012-2015*, 21 september 2012.

Gemeente Delft (2012c), *Kwartaalrapportage 2012 Q4*.

Gemeente Delft (2013), website [http://www.spoorzonedelft.nl/Gebiedsontwikkeling/Stedenbouwkundige\\_plannen/Inleiding](http://www.spoorzonedelft.nl/Gebiedsontwikkeling/Stedenbouwkundige_plannen/Inleiding).

Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft (2011), *Jaarrapport Spoorzone Delft 2011*.

Ontwikkelingsbedrijf Spoorzone Delft (2012) *IOC-ambitiedocument Spoorzone Delft*.

### Casus Inverdan-Zaanstad

Gemeente Zaanstad (2003), *Masterplan Inverdan, Ontdek de verborgen wereld van Zaanstad*. Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad, Projectbureau Inverdan (2003), *Inverdan nieuws*, februari 2003, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2005), *Analyse/ plan van aanpak/afdelingsplan. Naar een haalbaar en betaalbaar Inverdan, publiekversie*, februari 2005, Zaanstad: Gemeente Zaanstad [1 mrt gemeenteraad hiermee ingestemd].

Gemeente Zaanstad (2005), *Herijking Masterplan Inverdan. Inverdan, Haalbaar en Betaalbaar*, februari 2005, Actualisatie I, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2006a), *Actualisatie II 2006 Inverdan, zichtbaar beter*, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2006b), *Actualisatie III 2006 Breken om te bouwen*, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2006c), *Bestemmingsplan Inverdan. Toelichting en Bijlagen*, Zaandam: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2007), *Actualisatie IV 2007 Gestart met bouwen*, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2008a), Actualisatie V 2008 Meer dan stenen stapelen, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2008b), Actualisatie VI 2008 Steeds meer zichtbaar, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2009a), Actualisatie VII 2009 Sturen op blijvende kwaliteit, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2009b), Actualisatie VIII 2009 Tijd nemen voor kwaliteit, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2010a), Actualisatie IX 2010 Zichtbaarheid stimuleert, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2010b), Actualisatie X 2010 De veranderende stad, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2010b), Actualisatie X, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2011a), Actualisatie XI Voortvarend verder, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2011c), Inverdan Eigenzinnig Centrum van de Zaanstreek, brochure, 21 juli 2011, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2012a), Inverdan actualisatie 11.2 Voorwaarts met de kwaliteitsdragers, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

Gemeente Zaanstad (2012b), Programma Inverdan actualisatie 12.1 Lef loont!, Zaanstad: Gemeente Zaanstad.

INBO (2010), *Centrumstedelijke locatie Inverdan, haalbaarheid woningbouw*, Woudenberg: INBO.

INBO (2011), *Marktkansen Inverdan, actualisatie woningbouwprogramma*, in opdracht van gemeente Zaanstad, juni 2011, Woudenberg: INBO.

Noordvleugel (2005), Vastgestelde standpunten en acties Noordvleugelconferentie 4.

## **Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren**

© PBL (Planbureau voor de Leefomgeving) en ASRE (Amsterdam School of Real Estate)  
Den Haag, 2013

ISBN: 978-94-91506-34-5  
PBL-publicatienummer: 941

### **Eindverantwoordelijkheid**

Planbureau voor de Leefomgeving

Amsterdam School of Real Estate

Het ASRE-onderzoek voor dit rapport is mede mogelijk gemaakt dankzij een financiële bijdrage van het ministerie van IenM.

### **Contact**

edwin.buitelaar@pbl.nl

### **Auteurs**

Edwin Buitelaar (projectleider; PBL/ASRE)

Niels Sorel (PBL)

Femke Verwest (PBL)

Frank van Dongen (PBL)

Arjan Bregman (ASRE en Instituut voor Bouwrecht)

### **Met dank aan**

Yvonne van Remmen (Ministerie van IenM), Tije Vaatstra (Ministerie van IenM), Niek van der Heijden (Ministerie van IenM), Arjan Kluin (Locatus), Gert-Jan Slob (Locatus), Hans van Amsterdam (PBL), David Evers (PBL), Constantijn Hageman (ASRE), Pieter Boot (PBL), Dorien Manting (PBL), Leo Uittenbogaard (ASRE), Bart van Zadelhoff (KPMG / RUG), Frank Dietz (PBL), Hans ten Velden (Ministerie van BZK), Geert de Joode (Ministerie van BZK), Julia Sondermeijer (Ministerie van BZK), Ries van der Wouden (PBL), Wim van der Post (ASRE) en Ed Nozeman (ASRE) voor hun hulp bij het onderzoek of hun commentaar op eerdere versies van dit rapport.

### **Figuren**

Beeldredactie PBL

### **Foto omslag**

Elmer van der Marel / Hollandse Hoogte

Amsterdam, 6 oktober 2012: open dag lege kantoren. Bezoekers en geïnteresseerden in het oude GAK-hoofdkantoor langs de ring A10 kijken rond in de cascoverdiepingen waar studio's en kleine woonruimtes worden gerealiseerd.



## **Eindredactie en productie**

Uitgeverij PBL, Den Haag

## **Opmaak**

Textcetera, Den Haag

U kunt de publicatie downloaden via de website [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl).

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Buitelaar, E. et al. (2013), *Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren*, Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en altijd wetenschappelijk gefundeerd.

De Amsterdam School of Real Estate (ASRE) is het kennisinstituut voor vastgoedkunde. De ASRE is een zelfstandige en onafhankelijke stichting, die ruim twintig jaar geleden is ontstaan als gevolg van een gezamenlijk initiatief van de vastgoedbrancheorganisaties, de Rijksoverheid en de Universiteit van Amsterdam. De ASRE richt zich op onderwijs, onderzoek en informatieverschaffing over vastgoedkunde.

Het is een bekend beeld: hijskranen die werken aan nieuwe kantoren en winkels, terwijl in de nabije omgeving panden leeg staan. Hoe valt dit met elkaar te rijmen?

Het PBL en de ASRE hebben geanalyseerd welk systeem ten grondslag ligt aan het overaanbod van kantoren en winkels. Niet zozeer de economische crisis, maar dat systeem van formele en informele spelregels blijkt voor een groot deel debet aan de leegstand te zijn.

Dit heeft tot gevolg gehad dat ontwikkelaars, beleggers en gemeenten (te) veel nieuw commercieel vastgoed hebben ontwikkeld, en weinig in onbruik geraakt bestaand vastgoed aan de voorraad hebben onttrokken. Bij formele spelregels gaat het om de restricties vanuit de ruimtelijke ordening – of het gebrek hieraan –, om fiscale regels als de btw en overdrachtsbelasting, en om regels bij kredietverstrekking. Onder de meer informele regels worden onder andere de wijze van vastgoedwaardering, het gebruik van huurincentives en de omgang met risico's gerekend.

Meer nog dan een probleem biedt de huidige crisis een momentum voor de wereld van vastgoed en gebiedsontwikkeling. Gemeenten, ontwikkelaars en beleggers hebben nu de kans om 'wissels' om te zetten, zodat wanneer de economie weer aantrekt ze niet in oude valkuilen stappen.



Planbureau voor de Leefomgeving

