

BESTUURLIJK RAPPORT

Transformatie van leegstaande kantoren

Onderzoek naar beleid en uitvoering

maart 2013

Rekenkamer Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Transformatie van leegstaande kantoren

Onderzoek naar beleid en uitvoering

maart 2013

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider),

drs. Marieke Hoffman

mr. drs. Arjan Kok RA

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar de transformatie van leegstaande kantoren.

Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Samenvatting

Van alle kantoorruimte in Amsterdam staat ongeveer 1,3 miljoen m² leeg – zo'n 17% van de totale voorraad. De oorzaak van het overaanbod is de hoge nieuwbouwproductie tussen 2000 en 2010 tegenover de afnemende vraag naar kantoorruimte – mede als gevolg van het nieuwe werken en de economische crisis. Het college wil de leegstand van kantoren aanpakken door nieuwbouwplannen te beperken. Omdat dit op zichzelf de bestaande leegstand niet oplost, zet de gemeente daarnaast in op het stimuleren en faciliteren van de transformatie van kantoren naar nieuwe bestemmingen. Dit is een gecompliceerde opgave, omdat de gemeente hiervoor sterk afhankelijk is van de markt. Deze opgave vormde voor de rekenkamer de achtergrond voor een onderzoek naar het transformatiebeleid en de uitvoering hiervan.

Weinig doordacht beleid

Het huidige leegstandsbeleid is te weinig doordacht. Het beleid voor de leegstand van kantoren in Amsterdam is sinds 2006 in ontwikkeling vanuit verschillende bestuurlijke invalshoeken (o.a. verbeteren vestigingsklimaat, aanpak schaarste van woon- en werkruimte) en raakt meerdere collegeambities (o.a. transformatie, realisatie milieudoelstellingen, realisatie hotels en studentenhuisvesting). Een samenhangend ontwerp en heldere prioriteiten ontbreken echter. Op uitvoerend niveau leidt dit soms tot tegenstrijdige opdrachten voor ambtenaren.

Beoogde realisatie en doelmatigheid van beleid onvoldoende meetbaar

De centrale doelstelling van het leegstandsbeleid is helder – het terugdringen van de leegstand van kantoren – maar is niet scherp en kwantitatief geformuleerd. In 2020 wil het college de courante leegstand reduceren tot 5% à 8% en de incurante leegstand substantieel reduceren, door de transformatie van kantoorpanden en de beperking van nieuwbouwplannen. Omdat de begrippen 'courant', 'incurant' en 'substantieel' niet nader gespecificeerd zijn is onduidelijk wanneer deze doelen bereikt zijn. Hetzelfde geldt voor de bijdrage van dit beleid aan het tot stand brengen van de, beoogde maatschappelijke effecten zoals het realiseren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat, leefbare locaties en de benutting van lege ruimte door ruimtezoekers. Ook rapporteert het college niet of en in hoeverre het erin slaagt deze effecten te bereiken.

Het prestatiedoel om tijdens de collegeperiode 200.000 m² leegstaande kantoren te transformeren, wordt naar verwachting gehaald. Aan het eind van de huidige collegeperiode in maart 2014 zal mogelijk 296.000 m² kantooroppervlakte zijn getransformeerd.

Er is een beperkt budget van € 5 miljoen beschikbaar, maar dit budget is weinig transparant en aan het eind van de collegeperiode op, terwijl de doelstellingen doorlopen tot 2020. Het college geeft geen inzicht in de doelmatigheid (of kosten-effectiviteit) van het leegstandsbeleid, doordat inzicht in de volledige kosten van transformatie ontbreken, de resultaten onvoldoende duidelijk zijn en moeilijk is vast te stellen wat de bijdrage van de gemeentelijke inspanningen aan de gerealiseerde doelstellingen is.

Uitvoering van transformatiebeleid door waaier aan instrumenten

Het college zet bij de uitvoering van het transformatiebeleid een groot deel van aangekondigde instrumenten in. Er is echter nog geen sprake van een op elkaar afgestemd palet van goed functionerende instrumenten. Er is onvoldoende budget voor de benodigde activiteiten, er ontbreekt een geschikte methode om de proceskosten te schatten en slagvaardige projectteams met bevoegdheden ontbreken. De gemeente heeft weinig aandacht voor kantoorhoudende organisaties die (potentieel) een leeg pand achter zich dreigen te laten. Een specifiek Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen voor transformaties is nog niet ontwikkeld. En op ambtelijk niveau leiden verschillende bestuurlijke opdrachten soms tot tegengestelde belangen.

Ervaringen met het transformatiebeleid brengen knelpunten aan het licht

De analyse van ervaringen van eigenaren en ambtenaren bij drie transformatieprojecten heeft een aantal succesfactoren en knelpunten bij transformaties aan het licht gebracht, die voor een deel opgelost kunnen worden door de gemeente. Enerzijds waarderen zowel eigenaren als gemeentelijk medewerkers het werk van de kantorenloods, de (leegstands)gesprekken tussen eigenaar en de gemeente, de grote bestuurlijke betrokkenheid, het maatwerk bij grondprijzen en erfpachtafspraken. Anderzijds blijft het verloop van het transformatieproject voor eigenaren tot in een zeer laat stadium onzeker. Het bestuurlijk draagvlak geeft eigenaren, financiers en afnemers nog niet voldoende vertrouwen in een goede afloop van het ambtelijk proces. Eigenaren en gemeentelijke projectleiders missen een slagvaardig projectteam met bevoegdheden, een duidelijk aanspreekpunt voor transformaties en een gevoel van urgentie bij en betrokkenheid van het ambtelijk apparaat. Gemeentelijke projectleiders missen richtlijnen en hulpmiddelen om de betrouwbaarheid van de externe partijen te kunnen beoordelen, het nut van de eigen inzet te kunnen afwegen, de knoop door te hakken bij conflicterende collegeambities en willekeur te voorkomen. Door deze knelpunten aan te pakken kan de gemeente transformaties meer bevorderen.

Aanbevelingen gericht op heroverweging beleid

Het leegstandsbeleid kan worden gekarakteriseerd als learning-by-doing. Dit is begrijpelijk, gezien de aanpak van leegstand een onderwerp is waarbij de gemeente moet opereren in een complexe omgeving en in haar aanpak sterk afhankelijk is van anderen. Het is nu echter tijd voor reflectie op de ontstane praktijk. Dit heeft het college tot nu toe weinig gedaan. Het is de vraag of ingrijpen door de gemeente nog steeds in deze omvang noodzakelijk is en of de huidige mix van instrumenten de juiste is. De rekenkamer formuleerde op basis van haar conclusies zes aanbevelingen voor het college. De kern is het heroverwegen van het leegstandsbeleid inclusief het transformatiebeleid, alsmede de gemeentelijke inzet.

Reactie college B en W en nawoord rekenkamer

Het college neemt de aanbeveling om de inzet van instrumenten te heroverwegen over. Het college gaat op de overige vijf aanbevelingen niet expliciet in en lijkt deze niet over te nemen. De rekenkamer heeft de reactie van het college voorzien van een nawoord.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Doel van het onderzoek	7
1.3 Onderzoeksvragen	8
2 Bevindingen	9
2.1 Beleid	9
2.2 Uitvoering transformatiebeleid	11
2.3 Ervaringen met het transformatiebeleid	14
2.4 Resultaten	17
3 Analyse en aanbevelingen	19
3.1 Hoofdconclusie	19
3.2 Analyse	20
3.3 Aanbevelingen	22
4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	27
4.1 Bestuurlijke reactie	27
4.2 Nawoord rekenkamer	29

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Amsterdam heeft een groot overaanbod aan kantoren. Ongeveer 1,3 miljoen m² staat leeg, ofwel circa 17% van de totale voorraad.¹ De leegstand heeft meerdere oorzaken. Vanaf 2000 tot en met 2010 is er 2,2 miljoen m² nieuwe kantoorruimte bijgebouwd in Amsterdam terwijl het gebruik van kantoorruimte in dezelfde periode slechts met 750.000 m² is toegenomen. Huurders zijn andere kantoren binnen Amsterdam gaan huren omdat deze kantoren beter voldeden aan hun eisen en door de recessie zijn er minder werkplekken nodig en in combinatie met het nieuwe werken ook minder vierkante meters per werknemer. Dit laatste zal naar verwachting zo blijven als de economie weer aantrekt. Verder wordt verwacht dat de beroepsbevolking door de vergrijzing in aantal zal afnemen.

De leegstand van kantoren wordt zowel in regionaal verband als door het gemeentebestuur bestreden. Het college wil de leegstand aanpakken via drie peilers:

- het beperken van het aanbod van nieuwbouw (planreductie),
- het laten naleven en handhaven van de leegstandsverordening 2011 en
- het stimuleren van de herontwikkeling of transformatie van kantoren.

De focus van de rekenkamer ligt op het transformatiebeleid. Deze aanpak van de *huidige* leegstand is een doel op zich. Planreductie betekent namelijk niet automatisch een verhoging van de vraag naar leegstaande kantoren.² Het stimuleren en faciliteren van de transformatie van leegstaande kantoren is de meest gecompliceerde en omvangrijkste peiler, terwijl het gemeentebestuur het bij deze peiler het minst voor het zeggen heeft. Om de context van het transformatiebeleid in beeld te houden is de aanpak van leegstand wel in de breedte bekeken en beoordeeld.

1.2 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is om de gemeenteraad inzicht te geven in enerzijds de kwaliteit van het beleid om de leegstand van kantoren te bestrijden. Daarnaast wil de rekenkamer inzicht geven in de doeltreffendheid van het transformatiebeleid en de knelpunten die bij transformaties van kantoren worden ervaren.

¹ Kantorenmonitor Metropoolregio Amsterdam 2012, peildatum januari 2012.

² In de eerste plaats leidt planreductie niet automatisch tot een verhoging van de vraag naar leegstaande kantoren omdat de vraag naar kantoorruimte afneemt door de economische crisis en het Nieuwe Werken (Plabeka Monitor 2012). In de tweede plaats blijft er een behoefte bestaan aan nieuwe kantoorgebouwen die geheel voldoen aan de eisen van de gebruiker. Dat kan de leegstand zelfs doen toenemen omdat deze behoefte deels afkomstig is van kantoorgebruikers in (de regio) Amsterdam die lege kantoren achterlaten (Uitvoeringsstrategie Plabeka).

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

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

Uit de centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen afgeleid:

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

Aanvullend hebben wij de volgende vragen gesteld inzake het beleid voor de transformatie van kantoren:

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

2 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten samengevat. Het onderzoeksrapport bevat de gedetailleerde resultaten. In de kantlijn wordt steeds verwezen naar het betreffende hoofdstuk of paragraaf in het onderzoeksrapport.

2.1 Beleid

Het Amsterdamse beleid voor de aanpak van leegstand van kantoren is beoordeeld aan de hand van volgende twee vragen:

Deel 2
Hoofdstuk 2
(p. 9)

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

Samenvatting antwoord

Het beleid voor de aanpak van de leegstand van kantoren bevat veel goede onderdelen maar is nog onvoldoende consistent vormgegeven. Het beleid van de gemeente Amsterdam om de leegstand van kantoren te bestrijden is sinds 2006 in ontwikkeling. De centrale doelstelling van het beleid is helder: het terugdringen van leegstand. De meetbaarheid van de doelstelling schiet tekort omdat begrippen niet scherp en kwantitatief gedefinieerd zijn. Het terugdringen van leegstand moet bijdragen aan een aantrekkelijker vestigingsklimaat. Daarnaast moet volgens sommige beleidsnotities het terugdringen van leegstand de leefbaarheid van kantoorlocaties vergroten en biedt het kansen voor ruimtezoekers. De probleemanalyse van het college is wat te eenzijdig geweest waarbij alternatieve beleidsrichtingen – zoals de nuloptie of actieve grondpolitiek – niet expliciet zijn afgewogen. De gemeente zet een breed palet aan instrumenten en actoren in, maar vaak is onduidelijk wie voor welke prestatiedoelstelling verantwoordelijk is. Tenslotte is het beschikbare budget voor de aanpak van leegstand nog onvoldoende transparant.

Deel 2
§2.2 (p. 12)
§2.6 (p. 19)

Leegstandsbeleid: een reeks documenten en actoren

Het leegstandsbeleid in de gemeente Amsterdam is een reeks besluiten, actie- en werkplannen, beleidsnotities, regelingen en actoren die zich op diverse wijzen richten op de bestrijding van de leegstand van kantoren.

Het rapport *Minder Kantorenplannen* en het besluit tot het instellen van de kantorenloods (beide 2006) kunnen gezien worden als het begin van het gericht aanpakken van leegstand door de gemeente. De motie Mulder c.s. (in combinatie met het initiatiefvoorstel Mulder) (januari 2011), dat een reeks besluiten bevatte om transformaties van kantoren makkelijker te maken, is een belangrijk uitgangspunt geweest voor een aantal relevante beleidsnotities. De meest belangrijke documenten zijn de notitie *Leegstand in Amsterdam: inzet op gebruik, aanpak van leegstand* (maart 2011) (hierna: notitie *Leegstand*) en de *Kantorenstrategie Amsterdam* (juni 2011).

Het huidige leegstandsbeleid is in de kern meer een ordening van beschikbare mensen, ideeën, instrumenten en budget dan een weloverwogen, samenhangend ontwerp. Dit is begrijpelijk, omdat pas na enige tijd de omvang en hardnekkigheid van het leegstandsprobleem helder werd. Met meer inzicht, kwamen er ook meer middelen (mensen, instrumenten en budget) en meer beleidsdocumenten. Er is echter nog steeds geen goed samenhangend beleid. Goed beleid vraagt om concrete, meetbare doelen, eenduidige formuleringen, een adequate onderbouwing van prestatiedoelen en de inzet van instrumenten, aandacht voor neveneffecten en een transparant en passend budget.

Deel 2
§2.3 (p. 13)

Doelstelling helder maar niet meetbaar

De centrale doelstelling van het leegstandsbeleid is helder: het terugdringen van de leegstand van kantoren. Het effect dat hiermee wordt beoogd is het (herstellen van) een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Daarnaast moet volgens de notitie Leegstand het bestrijden van leegstand bijdragen aan (het herstel van) leefbare kantoorlocaties. Ook ziet de notitie Leegstand de bestrijding van leegstand als een kans om doelgroepen en functies op zoek naar ruimte in hun ruimtebehoefte te voorzien. In de Kantorenstrategie wordt over deze effecten echter niet gesproken.

De centrale doelstelling – het terugdringen van leegstand – is niet scherp en kwantitatief gedefinieerd. De *courante* leegstand moet in 2020 zijn gedaald tot het niveau van een normale frictieleegstand (5%) en de *incourante* leegstand moet ‘substantieel zijn teruggebracht’. Wat onder courante en incurante leegstand wordt verstaan, en hoeveel substantieel is, wordt niet gespecificeerd. Daardoor blijft het moeilijk om vast te stellen wanneer de resultaten en daarmee de doelstelling zijn behaald. Dit bemoeilijkt het beantwoorden van de vraag of het gemeentebestuur de goede weg is ingeslagen.

Deel 2
§2.4 (p. 14)

Om het centrale beleidsdoel te bereiken heeft het college een aantal concrete prestatiedoelen geformuleerd, zoals terugdringen van planaanbod en het slopen, herontwikkeling of transformeren van kantoren. De notitie Leegstand noemt ook het stimuleren en faciliteren van tijdelijk gebruik, maar hier wordt in de Kantorenstrategie geen aandacht aan besteed.

Deel 2
§2.8 (p. 30)

Eenzijdige probleemanalyse

De probleemanalyse van transformeerbare leegstand door het college is iets te eenzijdig geweest. Er is relatief veel aandacht geweest voor de gevolgen en de omvang van het probleem van leegstand, maar minder voor de oorzaken. Alternatieve strategieën zoals de nuloptie (niets doen) of juist via een actieve grondpolitiek hard ingrijpen, zijn snel terzijde geschoven. Terwijl bij een uitgebreidere analyse van de oorzaken de gemeente wel eens tot andere keuzen had kunnen komen. In het beleid is ook onvoldoende aandacht besteed aan negatieve neveneffecten van het beleid, zoals de slechte PR voor de Amsterdamse vastgoedmarkt, vermindering kwaliteit van de stedelijke leefomgeving en een overschot aan kleinschalige werkruimtes. Er is dus ook geen poging ondernomen om daarop al te anticiperen.

Deel 2
§2.11 (p. 35)

Breed palet instrumenten en actoren, verantwoordelijkheden onduidelijk

Deel 2

§2.5 (p. 17)

§2.6 (p. 19)

In de beleidsdocumenten wordt een breed palet aan instrumenten genoemd om de transformatie van leegstaande kantoren te faciliteren en stimuleren. De Kantorenstrategie richt zich met name op het reduceren van planaanbod en op juridisch-planologische, financiële en organisatorische instrumenten om transformatie te bevorderen. De notitie Leegstand richt zich vooral op het direct tegengaan van leegstand en gaat nauwelijks in op het verminderen van planaanbod en transformatie. Daarnaast worden er in de beleidsdocumenten een groot aantal actoren genoemd die betrokken zijn bij de uitvoering van het leegstandsbeleid: kantorenloods, Gemeentebreed Transformatieteam (GTT), Accommodatieteam Amsterdam (ATA) en de overige loodsen, projectorganisatie Westpoort en projectbureau Zuidoostlob, de diensten OGA, DMB, DRO en DWZS en de stadsdelen.

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

Budget te weinig transparant

Deel 2

§2.7 (p. 23)

Door de instelling van de reserve *Transformatie* is transparanter geworden wat wordt uitgegeven aan het bestrijden van de leegstand in Amsterdam. Een totaaloverzicht van het budget dat binnen de gemeente voor de aanpak van leegstand beschikbaar is ontbreekt echter. Dit komt enerzijds omdat er meerdere bronnen zijn waaruit de transformatie van kantoren wordt bekostigd, waaronder de transformatie-exploitaties (TREX) en tijdelijke exploitaties. Deze informatie is niet op geaggregeerd niveau beschikbaar. Anderzijds verrichten medewerkers wel activiteiten voor de aanpak van leegstand en mogelijke transformaties terwijl daar geen (transformatie)budget voor beschikbaar is. De hiermee samenhangende kosten worden ten laste gebracht van grondexploitaties (GREX) of waarschijnlijk andere budgetten. Het budget (€ 5 miljoen) is geregeld tot 2015, terwijl de transformatiedoelstellingen een horizon kennen tot 2020. De continuïteit van het leegstandsbeleid loopt daarom gevaar.

2.2 Uitvoering transformatiebeleid

Bij de beoordeling van de uitvoering van de aanpak van leegstand is alleen aandacht besteed aan het transformatiebeleid (en dus niet aan reductie van de planvoorraad, herontwikkeling van kantoren op courante locaties en uitvoering van de leegstandsverordening). Het ging met andere woorden om de volgende vraag:

Deel 2

Hoofdstuk 3

(p. 39)

3. In hoeverre wordt het transformatiebeleid uitgevoerd?

Samenvatting antwoord

Het college heeft bij de uitvoering van het transformatiebeleid een groot deel van de aangekondigde instrumenten (15 van de 31) ingezet, zoals het flexibiliseren van bestemmingsplannen en versoepeling van erfpachtreghels. Elf andere aangekondigde instrumenten zijn suboptimaal of deels ingezet, zoals het aanpassen van het grondexploitatiemodel en de soepelere omgang met bouw- en milieuregels bij transformaties. Daarnaast zijn er vijf instrumenten niet ingezet, zoals het verbeteren van het Plaberum ten behoeve van transformatieprojecten en een regionale koppeling van nieuwbouwrechten aan transformatie of sloop. Het college zet ook instrumenten in die niet zijn aangekondigd in beleidsdocumenten, zoals bestuurlijk overleg en het bieden van zekerheden vooraf. Al met al heeft het college het transformatiebeleid grotendeels uitgevoerd. Over de effectiviteit en de kosten van (deels) ingezette instrumenten wordt niet structureel gerapporteerd.

Deel 2

§3.2 (p. 39)

t/m

§3.6 (p. 71)

Waaier aan instrumenten

Het college heeft in verschillende beleidsdocumenten een waaier aan instrumenten gepresenteerd om transformatie van leegstaande kantoren te bevorderen. Een groot deel van deze instrumenten is (deels) ingezet. Tevens zijn er relevante stappen gezet om het transformatiebeleid te vertalen naar beleidsregels, procedures en handreikingen, zoals de Handreiking Extend Stay, een model voor de haalbaarheidsberekening van studentenhuisvesting door middel van transformatie, de Wegwijzer Transformatie, zijn er financiële maatregelen getroffen, zoals het opstellen van een transformatie-exploitatie en de instelling van de Experimentenregeling erfpacht, is de Leegstandsverordening vastgesteld, is besloten tot ontheffing van het Amsterdamse Geluidsbeleid en Welstandsbeleid in Teleport en Amstel III en is een Memo opgesteld om bij transformaties te kunnen toetsen aan bestaande bouw in plaats van nieuwbouw.

De inspanningen en ingezette instrumenten dragen echter niet allemaal evenveel bij aan transformatie, sommige instrumenten werken minder goed dan beoogd en een aantal instrumenten is niet ingezet. De suboptimale uitvoering van het transformatiebeleid komt deels doordat de gemeente sterk afhankelijk is van de markt - eigenaren, financiers en afnemers - voor de realisatie van transformaties. Deels komt dit ook doordat het college onvoldoende duidelijke prioriteiten heeft gesteld in de aanpak van leegstand.

Onvoldoende helder in welke mate transformatie een bestuurlijke prioriteit is

Onzekerheid over de bestuurlijke prioriteit uit zich in de eerste plaats bij de keuze tussen nieuwbouw en transformatie. Enerzijds houdt het college rekening met het uitgeven van nieuwe grond en zo hoog mogelijke grondprijzen met het oog op het belang voor de stad. Anderzijds verwacht het college dat er een verschuiving van nieuwbouw naar transformatie- en herontwikkeling zal plaatsvinden. Er zijn echter geen duidelijke bestuurlijke uitgangspunten geformuleerd of en in welke mate

Deel 2

§3.5 (p. 56)

transformatie en herontwikkeling prioriteit heeft boven nieuwbouw. Terwijl aan nieuwbouwplannen heel wat meer geld wordt besteed dan aan transformaties.

Deel 2
§3.5.2 (p. 64)

Ook bij de herziening van de methode in 2012 voor het begroten van proceskosten bij exploitaties lijkt de transformatie niet hoog op de agenda te hebben gestaan. Er is een transformatie-exploitatiemodel ontworpen, maar de projectbureaus moeten nog steeds werken met het Plan- en Besluitvormingsproces Ruimtelijke Maatregelen (Plaberum) dat is ontwikkeld voor grondexploitaties, terwijl dit onvoldoende aansluit bij de problematiek en fasering van transformaties.

Deel 2
§3.4 (p. 53)

Tot slot weerspiegelt het gebrek aan bestuurlijke prioriteit zich ook in het bestaan van interne ambtelijke belangentegenstellingen, zoals we die bijvoorbeeld zien binnen het Accommodatieteam Amsterdam (ATA). Het ATA heeft de opdracht gekregen ervoor te zorgen dat de vraag naar en aanbod van ruimte in de stad beter wordt gematcht. De individuele leden van het ATA hebben echter vanuit hun oorspronkelijke verantwoordelijkheden ook andere opdrachten. Zo moet de hotelloods in de collegeperiode 9.000 extra hotelkamers realiseren, waarbij het niet uitmaakt of deze in nieuwbouw of in leegstaande kantoren worden gerealiseerd. De belangen van de hotelloods en kantorenloods lopen dus niet altijd parallel. Bureau Broedplaatsen volgt de vestigingsvoorkeuren van de 'creatieven', terwijl de kantorenloods broedplaatsen ook ziet als instrument om gebieden met leegstaande kantoren aantrekkelijker te maken. Door deze tegengestelde belangen wordt binnen het ATA de informatie over ruimtevraag en ruimteaanbod niet altijd optimaal gedeeld. Maar ook binnen één dienst kunnen verschillende bestuurlijke wensen leiden tot tegengestelde belangen. Zo botsen binnen de dienst Milieu- en Bouwtoezicht (DMB) de uitgangspunten dat er bij transformatie moet worden getoetst aan de minimale eisen versus de ambities van het college om duurzaam te verbouwen en de eisen voor welstand hoog te houden. Overigens lijkt de afspraak om soepeler te toetsen bij transformaties nog niet helemaal doorgedrongen te zijn in de ambtelijke organisatie. Zowel binnen als buiten de gemeente wordt de toetsing door ambtenaren als strikt ervaren.

Deel 2
§3.5.1 (p. 57)

Andere redenen voor suboptimale uitvoering leegstandsbeleid

Deel 2
§3.4 (p. 55)
§3.5.4 (p. 69)
§3.3 (p. 47)

Sommige instrumenten bleken niet goed inzetbaar omdat belangrijke partijen niet handelden zoals was gehoopt. Dit geldt voor het sociaal en cultureel leegstandsbeheer, de 'oud-voor-nieuw' instrumenten waarbij getracht is om nieuwbouw te koppelen aan het 'opruimen' van leegstaande kantoren of de pilotprojecten voor studentenhuysvesting.

Deel 2

§3.3 (p. 52)

§3.5 (p. 63)

§3.5.3 (p. 66)

Daarnaast heeft het college een aantal keer geen actie ondernomen terwijl dat wel had gekund. Zo zijn de onderzoeken naar de mogelijkheid van zorgwoningen en de vernieuwbouwpotentie niet gestart en is niet onderzocht of en op welke wijze het Plaberum kon worden aangepast aan transformaties. Daarnaast zijn sommige instrumenten anders ingezet dan beoogd. Zo heeft de gemeente bij het accountmanagement van grote kantoorhoudende organisaties vooral aandacht voor eigenaren van kantoren die reeds leeg staan, en niet voor organisaties die (potentieel) een leeg pand achter zich dreigen te laten.

Ad hoc ingezette instrumenten

Deel 2

§3.6 (p. 71)

Naast de instrumenten die zijn opgenomen in beleidsdocumenten, worden ook andere instrumenten ingezet. Zo probeert de gemeente eigenaren in een vroeg stadium van de transformatiebesprekingen inzicht en zekerheden te bieden over het verdere verloop van het transformatieproces (met betrekking tot erfpachtafspraken en de omgevingsvergunning). Dat proces loopt ambtelijk stroef en het succes is dus ook wisselend. Daarnaast tracht het college eigenaren er toe te brengen om hun leegstaande panden af te waarderen. Het gebrek aan bereidheid van de eigenaar om dat te doen wordt door het college als het grootste struikelblok bij transformaties van kantoren ervaren. Er is ook aandacht voor het systematisch delen van relevante kennis, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau. Dat gebeurt op ambtelijk niveau nog niet optimaal.

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

2.3 Ervaringen met het transformatiebeleid

Om in kaart te brengen in hoeverre het transformatiebeleid en de ingezette instrumenten als adequaat worden ervaren hebben wij de volgende vraag gesteld en onderzocht aan de hand van gesprekken met eigenaren en betrokken medewerkers van de gemeente rondom drie cases:

Deel 2

Hoofdstuk 4

(p. 81)

4. In hoeverre wordt het transformatiebeleid als adequaat ervaren?

Samenvatting antwoord

- Zowel eigenaren als gemeentelijk medewerkers waarderen de inspanningen van de kantorenloods en de (leegstands)gesprekken tussen eigenaar en de gemeente. Eigenaren zien positieve effecten van een grote bestuurlijke betrokkenheid. Het maatwerk bij grondprijzen, erfpachtafspraken bestemmingswijzigingen wordt gewaardeerd.
- Het verloop van het transformatieproject blijft voor eigenaren tot in een zeer laat stadium een onzeker proces. Het bestuurlijk draagvlak geeft eigenaren, financiers en afnemers onvoldoende vertrouwen in een goede afloop van het ambtelijk proces. De afspraken voor een soepele omgang met bouw- en milieuregels zijn nog onvoldoende omgezet in beleidsregels en onvoldoende bekend in het ambtelijke apparaat. Volgens eigenaren heeft de poging van de gemeente om kantoorpanden af te laten waarderen een negatief effect op het investeringsklimaat.

- Eigenaren en gemeentelijke projectleiders missen een slagvaardig projectteam met bevoegdheden, een duidelijk aanspreekpunt voor transformaties (loketfunctie) en een gevoel van urgentie bij en betrokkenheid van het ambtelijk apparaat. Gemeentelijke projectleiders missen richtlijnen en hulpmiddelen om de betrouwbaarheid van de externe partijen te kunnen beoordelen, het nut van de eigen inzet te kunnen afwegen, de knoop door te hakken bij conflicterende collegeambities en willekeur te voorkomen.

Veel wederzijdse afhankelijkheden en onzekerheden

Deel 2

§4.1.1 (p. 82)

§4.1.2 (p. 83)

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

Deel 2

§4.1.3 (p. 84)

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

Deel 2

§4.1.4 (p. 87)

Een transformatieproject valt en staat bij een haalbare business case. De afwaardering van het kantoorpand, de financierbaarheid van de transformatie en het vinden van een passende en rendabele bestemming zijn de belangrijkste randvoorwaarden voor de financiële haalbaarheid van het project. De gemeente probeert waar zij kan de afwaardering tot een reële marktwaarde te beïnvloeden. Volgens sommige eigenaren iets te enthousiast, omdat een nadrukkelijk pleidooi voor afwaardering nieuwe investeerders afschrikt en de gemeente toch ook geld wil blijven verdienen door gronduitgifte. Daarnaast zien eigenaren de aanwezigheid van politiek en ambtelijk draagvlak als een belangrijke voorwaarde voor het kunnen uitvoeren van een transformatieplan. Volgens hen hebben de kantorenloods en de bestuurlijke betrokkenheid sterk bijgedragen aan het creëren van dit draagvlak.

Deel 2

§4.1.5 (p. 91)

Gezien het beperkte budget moet de gemeente steeds een afweging maken over de inspanning die zij zal leveren voor een bepaalde casus. Wat het lastig maakt, is dat ingediende plannen volgens de ambtenaren vaak onvoldoende zijn uitgewerkt. Er zijn echter geen duidelijke richtlijnen of hulpmiddelen die ambtenaren kunnen helpen om te bepalen of zij van doen hebben met een serieuze huurder, belegger of financier, die de tijdsinvestering waard is. De kans bestaat bovendien dat er binnen de

gemeente over dezelfde business case een ander oordeel wordt geveld. Dit betekent dat er een zeker risico bestaat van willekeur.

Doordat niet voor elke transformatie een transformatiebudget beschikbaar is, maar ambtenaren transformaties wel faciliteren, zoeken deze ambtenaren mogelijkheden om kosten en uren te financieel te verantwoorden. Een deel van deze kosten wordt verantwoord op grondexploitaties die niet bedoeld zijn voor transformaties.

Deel 2
§4.1.6 (p. 92)

Er is sprake van een grote wederzijdse afhankelijkheid tussen gemeente, eigenaren, de nieuwe afnemers en financiers. Alle partijen wachten op toezeggingen van elkaar voordat zij een volgende stap zetten. Eigenaren en de gemeente hebben nog geen oplossing om dit te doorbreken. Duidelijkheid vooraf over het programma, de stedenbouwkundige opzet en erfpachtconsequenties, of een positief oordeel over de potentiële huurder of belegger, geven de eigenaar enige zekerheid. De vergunningsfase brengt echter weer nieuwe onzekerheden met zich mee.

Deel 2
§4.1.7 (p. 95)

Ook vergunningsfase zorgt voor veel onzekerheid

Deel 2
§4.2.1 (p. 98)

Ondanks de waardering en goedkeuring van een project op bestuurlijk niveau is er geen zekerheid dat een project ook soepel en snel door het vergunningentrajec komt. Voor de omgevingsvergunning moet de eigenaar veel informatie aanleveren. Ook hiervoor zijn eigenaren afhankelijk van de inhuur van derden. Soms bestaat er onduidelijkheid over de aan te leveren informatie, wat kan leiden tot een vertraging van het vergunningsproces. Eenzelfde onduidelijkheid geldt voor de bibob-procedure, waar veel en vergaande bedrijfsinformatie voor aangeleverd moet worden. Vooral voor buitenlandse eigenaren is deze procedure ingewikkeld, omdat alles zelf uitgezocht en vertaald moet worden.

Deel 2
§4.2.4 (p. 103)

Deel 2
§4.2.2 (p. 100)

Op bestuurlijk niveau wordt aangedrongen op het betrachten van soepelheid bij de interpretatie van regels bij de omgevingsvergunningsaanvraag. Bij projectleiders en eigenaren bestaat echter de indruk dat het ambtelijk apparaat blijft kiezen voor zekerheid. Dit komt volgens hen tot uiting in een strikte juridische interpretatie, het stellen van hoge (zorgvuldigheidseisen aan onderzoeken, die voorafgaand aan de vergunningverlening moeten zijn afgerond, en lange doorlooptijden. De opdracht tot soepeler toetsen betekent voor de betrokken diensten en afdelingen – de voormalige Dienst Milieu- en Bouwtoezicht (DMB) en de juridische afdelingen op stadsdeel-niveau – een aanpassing van hun werkwijze. Omdat verwacht mag worden dat de toetsing aan de geldende regels door DMB en de juridische afdelingen zorgvuldig en methodisch gebeurt, moet de politiek haar keuzen vastleggen in beleidsregels wanneer zij ‘soepelheid’ verlangt. Zonder duidelijke beleidsregels ervaren ambtenaren de opdracht tot soepeler toetsen als een verzoek tot niet integer handelen. Daarnaast is er tijd en een zekere inspanning nodig om de nieuwe werkwijze door te laten dringen in de ambtelijke organisatie.

Deel 2
§4.2.3 (p. 102)

Deel 2
§4.1.4 (p. 87)

Zowel eigenaren als gemeentelijk medewerkers zijn positief over de mogelijkheden voor bestemmingswijzigingen. Hoewel soms een procedure voor een bestemmings-

planwijziging de voorkeur heeft, wordt over het algemeen gekozen voor een Wabo-afwijkgingsprocedure. De eigenaren zijn voorstander van flexibele bestemmingsplannen.

Deel 2
§4.2.5 (p. 103)

Voor het bekorten van doorlooptijden heeft de gemeente geen duidelijke instrumenten, al proberen projectleiders op casusniveau wel de doorlooptijd te bekorten. Een obstakel in het vergunningsproces is het ontbreken van helderheid over prioriteiten van collegeambities bij transformatieprojecten – zoals het realiseren van transformatie versus duurzaamheidsambities. Dit zorgt op ambtelijk niveau soms voor interne spanningen.

Deel 2
§4.2.6 (p. 104)

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

Deel 2
§4.2.7 (p. 105)

Tenslotte beschikken niet alle ambtenaren over de benodigde kennis en ervaring met transformatieprojecten. Met name projectbureau Zuidoostlob, dat met veel (initiatieven tot) transformatieprojecten te maken heeft, heeft inmiddels wel veel kennis en ervaring. In toenemende mate geldt dit ook voor projectorganisatie Westpoort.

Het college kan transformatie beïnvloeden

Deel 2
§6.3.2 (p. 124)

De analyse van drie transformaties door de rekenkamer heeft 16 belangrijke knelpunten aan het licht gebracht die van invloed waren op het verloop van het transformatieproces van drie leegstaande kantoorpanden. Op vier belangrijke knelpunten kan het college niet of nauwelijks invloed uitoefenen. Bij de andere knelpunten zijn er wel (beperkte) mogelijkheden. Daarbij gaat het om zaken zoals lange doorlooptijden, het ontbreken van een duidelijk aanspreekpunt, gebrek aan soepelheid bij regels en goede procesbegeleiding.

2.4 Resultaten

De resultaten van het transformatiebeleid voor de aanpak van leegstand van kantoren in de gemeente Amsterdam is beoordeeld aan de hand van de volgende vraag:

Deel 2
Hoofdstuk 5
(p. 113)

5. In hoeverre zijn de beoogde maatschappelijke effecten en het beleidsdoel gerealiseerd en in hoeverre zijn de beoogde prestaties met betrekking tot transformatie behaald?

Samenvatting antwoord

De mate waarin het college de beoogde *maatschappelijke effecten* weet te bereiken - een aantrekkelijk vestigingsklimaat, leefbare locaties en de benutting van lege ruimte door ruimtezoekers - is onbekend. Het college rapporteert niet of en in hoeverre het erin slaagt deze effecten te bereiken. Het *beleidsdoel* van het college is leegstand terug te brengen naar een 'acceptabel niveau'. Het is nog te vroeg om een goede beoordeling te kunnen maken of dit beleidsdoel wordt gerealiseerd. Het *prestatiedoel* om tijdens de collegeperiode 200.000 m² leegstaande kantoren te transformeren, wordt naar verwachting ruim gehaald. Aan het eind van de collegeperiode zal mogelijk 296.000 m² kantooroppervlakte zijn getransformeerd.

Realisatie maatschappelijke effecten

Deel 2

§2.3 (p. 13)

§5.1 (p. 113)

Het college streeft drie maatschappelijke effecten na met de aanpak van de leegstand van kantoren: 1. het bieden van een aantrekkelijk vestigingsklimaat, 2. leefbare locaties en 3. benutting van lege ruimte door ruimtezoekers. Voor deze drie doelen zijn geen (outcome)indicatoren benoemd. Ook rapporteert het college niet over het behalen van deze beoogde maatschappelijke effecten.

Realisatie beleidsdoel

Deel 2

§5.2 (p. 113)

Het college wil de leegstand van kantoren terugbrengen naar een acceptabel niveau. In 2020 moet de *courante* leegstand zijn gedaald tot het niveau van een normale frictieleegstand van ongeveer 5% van de totale kantorenoppervlakte in Amsterdam (in 2012 circa 7,6 miljoen m²). De *incourante* leegstand, die in 2011 ongeveer 700.000 m² bedroeg, moet in 2020 'substantieel' zijn teruggebracht door transformatie en sloop. Het college heeft niet scherp gedefinieerd wat zij onder courante en incurante leegstand verstaat en hoeveel substantieel is. Daardoor is het moeilijk om vast te stellen wanneer de resultaten en daarmee de doelstelling zijn behaald (zie ook § 2.1). Daarnaast is het ook nog te vroeg om een goede beoordeling te kunnen maken. Het is echter wel de vraag of het lukt om de courante leegstand terug te brengen naar het niveau van 5% in 2020 en de incurante leegstand substantieel te doen laten afnemen. Sinds 2010 is de leegstand wel is waar niet meer gestegen, maar ook niet gedaald. In 2012 bedroeg de leegstand 17% van de totale oppervlakte kantoren.

Deel 2

§2.4 (p. 14)

Gezien de sombere economische verwachtingen voor de middellange termijn lijkt bij continuering van de huidige aanpak een gelijkblijvende leegstand tot 2020 reëler dan een vermindering.

Realisatie prestatiedoel transformatie

Deel 2

§5.3 (p. 114)

Het stimuleren en faciliteren van transformatie van leegstaande kantoren is één van de drie peilers van het leegstandsbeleid. De belangrijkste prestatieindicator is het uit de markt halen van 200.000 m² kantooruimte tijdens de huidige collegeperiode. Dit aantal wordt naar verwachting ruim gehaald. De verwachting is dat er aan het eind van de collegeperiode 296.000 m² zal zijn getransformeerd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de ambitie in het begin van deze collegeperiode redelijk fors naar beneden is bijgesteld, van 400.000 m² in twee jaar naar 200.000 m² in vier jaar.

3 Analyse en aanbevelingen

3.1 Hoofdconclusie

De gemeente Amsterdam heeft veel ondernomen om de leegstand van kantoren te verminderen, maar het beleid is nog weinig doordacht. De gestelde doelen en beoogde effecten van het beleid zijn onvoldoende meetbaar. Voor de transformatie van kantoorpanden zijn veel instrumenten ingezet, maar deze instrumenten zijn onderling nog onvoldoende afgestemd. De transformatiedoelstelling voor deze collegeperiode zal worden gehaald, maar de doelmatigheid (of kosteneffectiviteit) van de ingezette instrumenten is niet vast te stellen.

Weinig doordacht beleid

Sinds de eerste beleidsdocumenten en de installatie van de kantorenloods in 2006 is de aandacht voor de leegstand van kantoren in Amsterdam gegroeid. Er zijn – vooral in 2010 en 2011 – diverse beleidsstukken verschenen over dit onderwerp. In de kern is het huidige leegstandsbeleid echter meer een ordening van beschikbare mensen, ideeën, instrumenten en budget dan een weloverwogen, samenhangend ontwerp. Het feit dat het leegstandsbeleid vanuit verschillende invalshoeken vorm krijgt en meerdere collegeambities raakt, maak het gemis aan een samenhangend ontwerp voelbaar.

Mate van realisatie beleid onvoldoende meetbaar

Het doel om in de collegeperiode 200.000 m² leegstaande kantooroppervlakte te transformeren, is helder. Dat prestatiedoel zal worden gehaald. De transformatie van kantoorpanden is een onderdeel van het leegstandsbeleid en moet bijdragen aan reductie van leegstand. Die reductie wordt nader omschreven als het terugdringen van de courante leegstand naar 5% en een substantiële reductie van de incurante leegstand in 2020. Dat is onvoldoende meetbaar omdat de begrippen (courant, incurant, substantieel) niet nader zijn gespecificeerd. Voor de beoogde *maatschappelijke effecten* – een aantrekkelijk vestigingsklimaat, leefbare locaties en de benutting van lege ruimte door ruimtezoekers – zijn geen indicatoren geformuleerd. Het college rapporteert niet of en in hoeverre het erin slaagt deze effecten te bereiken.

Waaier aan verschillende instrumenten

Om uitvoering te geven aan het leegstandsbeleid zijn in de beleidsstukken veel instrumenten genoemd. Van 31 aangekondigde instrumenten heeft het college er 11 ingezet, 13 deels ingezet en 7 niet ingezet. De inzet van instrumenten heeft een ontwikkeling doorgemaakt (van transformatiepilots naar maatwerk voor erfpacht-afspraken) maar nog steeds is er sprake van een zoekproces naar goede oplossingen. Er is onvoldoende budget voor de benodigde activiteiten, bruikbare procedures voor transformaties ontbreken, er zijn geen geschikte methoden om proceskosten van transformaties te schatten en er is onduidelijkheid over prioriteiten bij botsende

ambities van het college. Al met al is er is nog geen sprake van een op elkaar afgestemd palet van goed functionerende instrumenten.

Doelmatigheid moeilijk vast te stellen

Het college heeft geen inzicht in de doelmatigheid (of kosteneffectiviteit) van het leegstandsbeleid. Dit komt doordat a) het inzicht ontbreekt in de volledige kosten die samenhangen met transformatie, b) de resultaten onvoldoende duidelijk zijn en c) de bijdrage die de gemeentelijke inspanningen leveren aan de gerealiseerde doelstellingen moeilijk zijn vast te stellen. De laatste onzekerheid is groot omdat de gemeente slechts in beperkte mate in staat is het aantal getransformeerde m² kantooroppervlakte te beïnvloeden.

3.2 Analyse

De hedendaagse overheid heeft vaak te maken met een complexe omgeving waarbij anderen mede vormgeven aan het beleid. Dat is zeker ook het geval bij het bestrijden van de leegstand van kantoren. De gemeente kan zichzelf tot doel stellen om kantoorpanden te transformeren tot andere bestemmingen, maar de uiteindelijke beslissing is aan de eigenaren van het pand.

De afhankelijkheid van anderen en de complexiteit van de omgeving vraagt om flexibiliteit. Er moet steeds rekening worden gehouden met nieuwe situaties en opvattingen van anderen. Voor een deel kunnen de bevindingen in ons onderzoek verklaard worden door deze noodzaak om te improviseren. Er zijn resultaten geboekt, terwijl de aanpak zich ontwikkelde, zoekend naar mogelijkheden en gebruik makend van kansen. De beoogde maatschappelijke effecten zijn daarbij niet scherp omlijnd, instrumenten tijdens het proces nader ingevuld of bedacht en de precieze omvang van de kosten was en is nog steeds niet helder. Moet en kan dat ook anders? Wij denken van wel.

In een “improvisatiemaatschappij” moet een overheid niet alleen meebewegen, maar ook sturen.³ Dat betekent heldere prioriteiten stellen en externe duidelijkheid verschaffen. Daarnaast ontkomt de overheid niet aan het afleggen van verantwoording over de besteding van gelden. Dat betekent dat er toch uiteindelijk sprake moet zijn van een duidelijk beleid met succescriteria en transparante kosten.

Botsende ambities vragen om heldere prioriteiten

Sturen in een complexe omgeving betekent niet dat van te voren kan en moet worden vastgesteld wat de uitkomst zal zijn, maar het eigen streven moet wel duidelijk zijn. Met het terugdringen van de leegstand van kantoren heeft het college verschillende intenties: 1) zorgen voor (het herstel van) een aantrekkelijk vestigingsklimaat, 2) het leefbaar houden van de kantoorlocaties en 3) het benutten van de lege

³ Hans Boutellier spreekt in dit verband over de “hybride combinatie van functionele autoriteit en meebewegen” (2011: 156). Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. De Haag: Boom Lemma Uitgevers.

kantoorruimte door ruimtezoekers. Bovendien speelt een rol dat 4) de grondprijs op niveau moet worden gehouden voor zowel nieuw uit te geven gronden als gronden waarvan de erfpacht wordt herzien.

De beoogde effecten lopen niet zonder meer parallel. Er zit zelfs enige spanning tussen deze effecten. Een goed vestigingsklimaat kan worden gediend met het mogelijk maken van nieuwbouw. Bij het huidige niveau van leegstand (1,3 miljoen m²) betekent nieuwe kantoren ook meer leegstand en het verder onder druk zetten van de grondprijs. Ook op andere terreinen kunnen ambities botsen. Ruimtezoekers gaan liever naar een "leefbare" locatie dan dat ze gezien worden als instrument om een locatie "leefbaar" te maken. De eis tot duurzaam bouwen om de klimaatdoelstellingen te halen kan op gespannen voet staan met transformatie van kantoren. Door de eisen zo minimaal mogelijk te maken, wordt een transformatieproject immers eerder rendabel. Spanningen als deze zijn niet te vermijden, maar het omgaan met die spanning en het zoeken naar oplossingen betekent wel dat de prioriteiten van het college in de ambtelijke organisatie helder moeten zijn.

Externe helderheid vraagt om interne discipline

Een achilleshiel van een improviserende overheid is de traagheid van het handelen. Ons onderzoek laat zien dat het niet echt lukt om processen te verkorten, terwijl dat voor externe partijen vaak wel essentieel is. Voor een deel komt dat ongetwijfeld door externe factoren zoals landelijke regelgeving, maar het komt ook door de spanning tussen flexibel handelen en de zorgvuldigheid die van een overheid verwacht wordt. Dit probleem kan niet opgelost worden door ambtenaren te laten improviseren. Zeker in dit geval is het lastig omdat betrokken ambtenaren en diensten vanuit hun primaire taken onderling duidelijk verschillen in hun prioriteiten. Het effect kan zijn dat belangrijke externe partijen niet goed meer weten waar ze aan toe zijn. Het is niet voor niets dat eigenaren het gevoel hebben dat de positieve houding en heldere visie van het bestuur zich niet vertaalt in een zelfde houding bij de ambtelijke organisatie. Paradoxaal genoeg vraagt een improviserend overheid dus om een tamelijk sterke interne discipline. Een organisatie waarin de beleidsregels duidelijk zijn en bij onzekerheid de escalatieladder snel en succesvol kan worden beklommen.

Learning-by-doing vraagt om reflectie op zijn tijd

Het leegstandsbeleid kan gekarakteriseerd worden als learning-by-doing. Dat is begrijpelijk. In een complexe omgeving waarbij de overheid voor het oplossen van problemen, erg afhankelijk is van anderen, is het niet zinvol om het beleid aan de tekentafel te ontwerpen. Beleid kan en moet echter wel enige rationaliteit bevatten in de zin dat er een verband hoort te bestaan tussen besteed belastinggeld, activiteiten, beleidsdoelen en beoogde maatschappelijke effecten. Learning-by-doing betekent een zorgvuldig *heen-en-weer denken* tussen wat men wil (het beleid) en wat men doet (de praktijk). Tot nu toe is er nog te weinig aandacht besteed aan de reflectie op de ontstane praktijk. Er is geen pas op de plaats gemaakt waarbij het college zich heeft afgevraagd of de juiste doelen worden nagestreefd, of daarbij de juiste mix van instrumenten en actoren zijn ingezet en of het beleid wel voldoende samenhangend

is en effectief. Gezien de huidige stand van de leegstand van 17% (1,3 miljoen m²) terwijl het college een leegstand tussen de 5% tot 8% lijkt na te streven in 2020 en het feit dat er maar budget is tot 2015, is heroverweging van het beleid nuttig.

3.3 Aanbevelingen

We constateren dat de ordening en evaluatie van het beleid tot nu toe weinig aandacht heeft gehad. In deze paragraaf formuleren we aanbevelingen die van belang zijn bij deze heroverweging rekening houdend met onze bevindingen. Wij pleiten niet voor dikke nieuwe beleidsnota's, maar wel voor een heroverweging van de belangrijkste beleidsuitgangspunten en het trekken van lessen uit de uitvoering van het transformatiebeleid.

3.3.1 Heroverweeg de centrale beleidsuitgangspunten

Het is niet zonder meer vanzelfsprekend om leegstand van kantoren te zien als een probleem van de overheid. Er is in een aantal nota's aandacht besteed aan de problemen die verbonden zijn met kantorenleegstand en die wel aandacht van de overheid rechtvaardigen. Tot nu toe lijken ze niet erg sturend geweest voor het leegstandsbeleid. Het is nuttig om na te gaan of de eerder onderkende problemen nog steeds relevant zijn en of bestrijding van leegstand inderdaad de meest aangewezen weg is om die problemen op te lossen.

Aanbeveling 1: Stel vast of de bestrijding van leegstand nog steeds relevant is en wat bij die bestrijding de belangrijkste bestuurlijke prioriteiten zijn.

De beoogde maatschappelijke effecten die indertijd genoemd zijn, zijn het leefbaar houden van de omgeving, een aantrekkelijk vestigingsklimaat, gebruik van ruimte voor ruimtezoekers en het op peil houden van de grondprijs. De vraag is of al deze zaken bij de bestrijding van leegstand even belangrijk zijn en de inzet voor dit beleidsdoel van de gemeente rechtvaardigen. Er zijn wellicht ook andere manieren om de genoemde maatschappelijke effecten te bereiken.

Als er sprake is van een belangrijk maatschappelijk probleem, betekent het nog niet dat overheidinterventie gerechtvaardigd of wenselijk is. Als er geen wettelijke plicht is tot handelen is het altijd zinvol om de nuloptie te overwegen.

Aanbeveling 2: Heroverweeg de intensiteit van de gemeentelijke inzet.

Helemaal niets doen ligt wellicht niet voor de hand, maar een minimale variant met alleen de kantorenloods lijkt een realistische optie. In 2006 werd er gestart met de kantorenloods als een soort olieman die de ambtelijke plooiën moest gladstrijken die een ander gebruik van kantoornruimte in de weg zouden staan. Geleidelijk aan is de gemeentelijke bemoeienis intensiever geworden, maar is dat terecht?

Heroverweeg de positie van de kantorenloods

Vanaf 2006 heeft de kantorenloods bij de transformatieprocessen een belangrijke rol gespeeld. Feitelijk is de kantorenloods nu verantwoordelijk gesteld voor een doel dat hij nauwelijks kan beïnvloeden. Hij is daarom ook nauwelijks afrekenbaar als deze doelstelling - 200.000 m² transformeren leegstaande kantooroppervlakte - niet wordt gehaald (het omgekeerde geldt natuurlijk ook). Door zijn interne en externe netwerk heeft de huidige kantorenloods veel gezag en lukt het hem om problemen tussen een eigenaar en gemeente maar ook binnen de gemeente op te lossen. De kantorenloods moet het hebben van zijn gezag, want formeel heeft hij geen enkele bevoegdheid om ambtelijke beslissingen te overrulen.

Aanbeveling 3: Geef de kantorenloods beïnvloedbare en concrete doelen mee, en voorzie de functie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarover verantwoording kan worden afgelegd.

Het is beter om de functie kantorenloods gepaard te laten gaan met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en afspraken die beïnvloedbaar zijn en waarover verantwoording kan worden afgelegd. Hierbij liggen inspanningsverplichtingen meer voor de hand dan resultaatafspraken. Om goed te kunnen functioneren, moeten bestuurlijke prioriteiten duidelijker worden, zodat de belangen van de kantorenloods en de overige loodsers minder dan voorheen met elkaar botsen en informatie beter wordt gedeeld.

3.3.2 Leer van de huidige uitvoering van het transformatiebeleid

De afgelopen 6½ jaar is ervaring opgedaan vanuit verschillende invalshoeken (vestigingsklimaat, faciliteren ruimtezoekers), met een breed scala aan instrumenten (van maatwerk voor erfpachtafspraken tot de Leegstandsverordening) en uitgevoerd in samenwerking met diverse onderdelen van de gemeentelijke organisatie (waar- onder de kantorenloods, projectbureaus, DMB, OGA, DWZS, DRO en de stadsdelen).

Als de aanpak van de leegstand met een vergelijkbare intensiteit wordt doorgezet, is het zinvol het transformatiebeleid op basis van de huidige ervaring te heroverwegen. Bij die heroverweging zijn tenminste drie aspecten relevant: meer inzicht in de knelpunten bij transformatie (aanbeveling 4), vervolgens een afweging van de in te zetten instrumenten (aanbeveling 5) en ten slotte het in lijn brengen van de ambtelijke organisatie met de beleidskeuzen (aanbeveling 6).

Leren van knelpunten

Ons onderzoek maakt duidelijk dat binnen de gemeente over een groot aantal knelpunten goed is nadacht en dat ook oplossingen zijn gevonden (bijvoorbeeld studentenhuisvesting). Uit ons casuonderzoek van drie transformatieprojecten blijkt echter dat zowel binnen de gemeentelijke organisatie als door eigenaren knelpunten worden ervaren die nog niet zijn opgelost. Het is niet uit te sluiten dat er meer knelpunten zijn die een succesvolle transformatie in de weg staan. Via de leegstand-gesprekken en het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT) is er regelmatig contact met eigenaren. Ter aanvulling zijn andere wegen nuttig, waarbij eigenaren en

medewerkers van de ambtelijke organisatie knelpunten kunnen noemen buiten de context van het directe zakelijke belang, zoals via enquêtes of onafhankelijke (groeps)besprekingen.

Aanbeveling 4: Vergroot inzicht in knelpunten die een succesvolle transformatie in de weg staan, wat de gemeente al doet om deze knelpunten op te lossen en in hoeverre (meer) overheidsinterventie gewenst is.

Bij de inventarisatie is het van belang dat per knelpunt in kaart wordt gebracht 1) hoe belangrijk een knelpunt is voor een succesvolle transformatie, 2) in hoeverre de gemeente in staat is het knelpunt (deels) op te lossen, 3) wat de gemeente al doet om het knelpunt op te lossen en 4) of (meer) overheidinterventie nodig en wenselijk is om het knelpunt op te lossen.

Beter leren kennen van instrumenten

Er zijn nu veel instrumenten ingezet zonder dat er daarbij sprake was van een systematisch onderbouwing. Ons onderzoek laat zien dat niet alle instrumenten zijn gebruikt en goed werken. Het lijkt ons praktisch om nu er veel ervaring is opgedaan de verschillende instrumenten systematisch te karakteriseren en na te denken over de vraag wat waarvoor nuttig is en wat een goede mix is van instrumenten. Dat is zeker zinvol als er nog meer overheidsinterventie en instrumenten nodig en gewenst zijn om de geanalyseerde knelpunten op te lossen.

Aanbeveling 5: Heroverweeg de inzet van instrumenten

Het is zinvol om bij de heroverweging meer systematisch een keuze te maken uit instrumenten. Daarbij zou gebruikt gemaakt kunnen worden van het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) dat door het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt aangereikt.⁴ Aandachtspunten zijn daarbij onder andere het *soort* instrument (zoals zelf-regulerende, financiële of uitvoeringssturende instrumenten) en de *resultaten* en *gevolgen* van de in te zetten instrumenten (voor bedrijven, burgers, uitvoerend ambtenaren). Daarnaast zijn andere belangrijke aspecten van de instrumenten de *kansen* en *risico's* bij de inzet en de *doeltreffend* en *doelmatig* (kostenefficiënt). Ten slotte is het van belang om stil te staan bij wat de ideale *mix* van instrumenten is om het doel te bereiken.

Verbeteren van de organisatie van de uitvoering

Een improviserende en flexibele overheid vraagt om een gestroomlijnde organisatie (zie 3.2). Voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van het leegstandsbeleid is het van belang dat helder is wie verantwoordelijk is voor welke doelen van het leegstandsbeleid, wat ieders takenpakket is en welk budget hiervoor beschikbaar is. Op dit moment is dat niet duidelijk door de veelheid aan instrumenten en actoren en het ontbreken heldere taakomschrijvingen en beleidsregels.

⁴ Zie hiervoor: <http://afweging.kc-wetgeving.nl/>

Drie ontwikkelingen maken de noodzaak om verantwoordelijkheden en taken te verduidelijken nog urgenter. Door de overheveling van DMB naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied wordt de toetsing van vergunningaanvragen voor transformatieprojecten mogelijk op afstand gezet. Door de reorganisatie van de stadsdelen in 2014 bestaat de kans dat verantwoordelijkheden voor transformatieprojecten verschuiven. En door de opheffing van projectbureau Zuidoostlob per januari 2014 wordt het onduidelijk wie binnen de gemeente als aanspreekpunt gaat fungeren en gaat veel kennis en ervaring over transformaties verloren wanneer deze kennis niet goed geborgd wordt.

Aanbeveling 6: Breng de ambtelijke organisatie in lijn met de beleidskeuzes

Wij zien bij het verbeteren van de organisatie van de uitvoering de volgende aandachtspunten:

- het moet duidelijk zijn wie/welke afdeling voor welke prestatiedoelen verantwoordelijk is en wat een ieders takenpakket is,
- de beleidsuitgangspunten moeten zijn vertaald in duidelijke beleidsregels en de escalatieladder in geval van onzekerheden moet helder zijn,
- het budget moet passend zijn en
- het moet voor eigenaren duidelijk zijn wie het aanspreekpunt binnen de gemeente is voor transformaties.

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft dit rapport op 19 februari 2013 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W. De wethouder Grondzaken, Ruimtelijke Ordening, Klimaat en Energie heeft namens het college van B en W op 6 maart 2013 een reactie gegeven op het rapport.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B en W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Op 19 februari jl. heeft u ons het onderzoeksrapport getiteld *Transformatie van leegstaande kantoren. Onderzoek naar beleid en uitvoering* aangeboden voor bestuurlijk wederhoor. U verzoekt ons te reageren op de conclusies en adviezen.

Het College spreekt haar waardering uit voor de Rekenkamer Metropool Amsterdam (rekenkamer) omdat zij op eigen initiatief een onderwerp heeft onderzocht dat sinds 2006 hoog op de prioriteitenlijst van het College staat en als zodanig ook expliciet is opgenomen in het Programakkoord. Wij hebben dan ook met belangstelling kennis genomen van uw bevindingen. Het onderzoek biedt een goed overzicht van verschillende beleidsinstrumenten die zijn ingezet voor het complexe dossier van de kantorenleegstand. Het College waardeert dat dit onderdeel van het kantorendossier zo nauwgezet is geanalyseerd en uw reflectie biedt ons handvatten voor verbetering en aanscherping van onze werkwijze op het gebied van transformatie.

Leegstandsbeleid en meetbaarheid

Aan ons leegstandsbeleid liggen veel verschillende motieven ten grondslag. Aangezien de problematiek complex is, elk pand verschillend is en de ruimtelijke en economische context op elke plek en in elk gebied anders is, is er geen eenduidige aanpak mogelijk die op elke denkbare casus is toegesneden. Op basis van uw onderzoek verwoordt u op pagina 20 op treffende wijze de complexiteit waarmee het College zich geconfronteerd weet. U schrijft daar: *“De hedendaagse overheid heeft vaak te maken met een complexe omgeving waarbij anderen mede vorm geven aan het beleid. Dat is zeker ook het geval bij het bestrijden van de leegstand van kantoren. De gemeente kan zich tot doel stellen om kantoorpanden te transformeren tot andere bestemmingen, maar de uiteindelijke beslissing is aan de eigenaren van het pand. De afhankelijkheid van anderen en de complexiteit van de omgeving vraagt om flexibiliteit en...de noodzaak om te improviseren.”* Het College past daarom maatwerk toe in het gebruik van instrumenten waarbij geldt dat niet alle mogelijke instrumenten ook overal toepasbaar zijn.

Het College constateert dat de doeltreffendheid van beleid altijd lastig meetbaar is. In het geval van transformatiebeleid is hierbij een extra handicap dat de gemeente weliswaar ambities heeft, maar dat het uiteindelijk de markt is die de transformatie

fysiek en financieel moet uitvoeren. Deze afhankelijkheid heeft het College er niet van weerhouden om haar energie in de leegstandsaanpak te steken. Het College is ervan overtuigd dat het juist deze energie is geweest die de afgelopen jaren een stimulans heeft gegeven aan de toenemende transformaties in Amsterdam en door marktpartijen gewaardeerd wordt. Wij onderkennen dat de meetbaarheid hiervan lastig is. Evaluaties van verschillende ingezette instrumenten kunnen ons wellicht helpen de meetbaarheid te verbeteren.

Alternatieve beleidsrichtingen

Op bladzijde 10 van uw rapport schrijft u: “*Alternatieve strategieën zoals de nuloptie (niets doen) of juist via een actieve grondpolitiek hard ingrijpen zijn snel terzijde geschoven*”. Om allerlei redenen faciliteert de gemeente Amsterdam kantoorontwikkeling op nieuwbouwlocaties nog maar mondjesmaat en op een zeer beperkt aantal plekken. Een succesvol transformatiebeleid is tot mislukken gedoemd als voortdurend nieuwbouwinitiatieven gefaciliteerd worden. Deze aanpak is in vele beleidsnota’s en beleidsbeslissingen tot uitdrukking gebracht. Een nuloptie is serieus afgewogen maar was eenvoudig niet acceptabel. Ook voor de Raad niet, getuige de motie en het initiatiefvoorstel van raadsleden Mulder, c.s. van januari 2011, waarin zij onder meer voorstellen welstandsbeleid en Amsterdams geluidbeleid niet toe te passen in gebieden met grote kantorenleegstand, en discussies over dit onderwerp in de Raad. Voor een actieve grondpolitiek ontbraken simpelweg de financiële middelen. Daar komt bij dat hiervan naar alle waarschijnlijkheid een prijsopdrijvende werking van uitgegaan zou zijn. Voor het College en Raad waren deze aspecten dermate evident dat een uitgebreider onderzoek naar deze alternatieve beleidsrichting niet nodig werd geacht.

Financiën

Voor transformatieprojecten zijn verschillende geldstromen te weten het transformatiebudget, de transformatie-exploitaties en de grondexploitaties. Proceskosten die niet direct gerelateerd zijn aan gronduitgiften komen ten laste van het transformatiebudget. De overige proceskosten zijn opgenomen in grondexploitaties of transformatie-exploitaties. Daarnaast zijn er kosten die gemaakt worden voor de investeringen. Deze kosten worden gemaakt door de eigenaar van het pand.

Het College heeft voor deze periode budget voor transformatie geregeld. Het is niet aan ons maar aan een nieuw bestuur om te bepalen of het huidige beleid en het budget in de volgende bestuursperiode gecontinueerd moet worden.

Aanbevelingen

U beveelt aan na te denken over de beleidsinstrumenten en deze te heroverwegen en een meer systematische keuze te maken. U adviseert daarbij gebruik te maken van het integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) dat door het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt aangereikt. Het College zal deze aanbevelingen en uw advies graag meenemen in onze voorzet voor een toekomstig leegstandsbeleid.

U beveelt aan het mandaat van de kantorenloods te vergroten. Om de kantorenloods goed te laten functioneren moeten bestuurlijke prioriteiten duidelijker worden zodat de belangen van de kantorenloods en overige loodsen minder dan voorheen met elkaar botsen en informatie beter wordt gedeeld. Het College meent dat de bestuurlijke prioriteiten duidelijk zijn zoals eerder in deze reactie is betoogd. Voor het realiseren van die bestuurlijke prioriteiten zijn verschillende “dedicated” functionarissen die werken aan studenten- en jongerenhuisvesting, broedplaatsen en hotels. Bij eventuele concurrentie wat zeer sporadisch voorkomt, wordt bestuurlijk opgeschaald en afgewogen. Belangrijker is dat uiteindelijk niet de gemeente maar de eigenaar bepaalt of en voor welke functie het pand wordt getransformeerd.

Het College erkent dat het gaat om een zoektocht naar de juiste inzet van middelen en instrumenten bij de leegstands aanpak. Door regelmatig te rapporteren over de voortgang en te evalueren wordt de vinger aan de pols gehouden en wordt geleerd wat werkt en wat verbetering behoeft. Uiteraard wordt daarbij de zorgvuldigheid die een overheid moet betrachten niet uit het oog verloren. Dat kan spanning geven bij het ambtelijk apparaat dat nog niet gewend is aan het werken op een nieuwe manier. Door duidelijke doelen te stellen en duidelijk te zijn in onze ambities wordt die spanning verlicht. Succesvolle transformatievoorbeelden en het uitwisselen van kennis helpen hierbij.

Tot slot

De inzet van het College is het verder op gang brengen van de beweging op de kantorenmarkt naar transformatie, hergebruik en minder nieuwbouw. U legt in uw rapport de nadruk op transformatie als de enige oplossing voor de kantorenproblematiek. Er is niet één oplossing, transformatie is slechts een onderdeel in het proces van het herstellen van het evenwicht tussen vraag en aanbod op de kantorenmarkt. Het structurele probleem in de kantorenmarkt kunnen wij niet alleen oplossen, maar wij zoeken hierbij continu samenwerking met Rijk, provincie, regiogemeenten en marktpartijen. In dit proces blijven wij leren en zoeken naar werkende oplossingen.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B en W voor zijn reactie op de conclusies en aanbevelingen van het bestuurlijk rapport van de rekenkamer. Het verheugt ons te lezen dat het college ons onderzoek met interesse heeft gelezen en aanknopingspunten ziet voor de aanscherping van de aanpak van de transformatie van kantoren.

Het college merkt terecht op dat het leegstandsbeleid ruimer is dan alleen het door de rekenkamer onderzochte transformatiebeleid. Ook het beperken van het planaanbod in regioverband maakt een belangrijk onderdeel uit van de gemeentelijke aanpak van leegstand. Deze reductie levert een bijdrage aan het voorkomen van verdere *toename* van de leegstand. Het transformatiebeleid kan een bijdrage leveren aan de reductie van de *huidige* leegstand. Het is vanwege deze potentiële bijdrage, en de complexiteit

van de transformatieopgave, dat het rekenkameronderzoek aparte aandacht voor het transformatiebeleid gerechtvaardigd vond.

Met de bestuurlijke reactie heeft het college in algemene zin gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. Uit deze reactie hebben we afgeleid dat het college één aanbeveling overneemt. Het college gaat de inzet van instrumenten heroverwegen zoals wij hebben aanbevolen (aanbeveling 5). De overige vijf aanbevelingen worden niet overgenomen; de reactie is niet helder of afwijzend. We lopen hierna deze aanbevelingen langs met de reactie van het college, voorzien van kanttekeningen door de rekenkamer.

Aanbeveling 1: Stel vast of de bestrijding van leegstand nog steeds relevant is en wat bij die bestrijding de belangrijkste bestuurlijke prioriteiten zijn.

Het college gaat niet in op de aanbeveling de uitgangspunten van het leegstandsbeleid te heroverwegen, maar geeft aan dat de bestuurlijke prioriteiten al voldoende duidelijk zijn.

Naar de mening van de rekenkamer zijn de bestuurlijke prioriteiten bij de aanpak van leegstand op dit moment nog niet voldoende duidelijk. Ook blijken deze prioriteiten niet uit de bestuurlijke reactie. Wij vinden heroverweging nuttig omdat het niet zonder meer vanzelfsprekend is dat de bestuurlijke ambities het best gediend worden met de bestrijding van leegstand.

Aanbeveling 2: Heroverweeg de intensiteit van de gemeentelijke inzet.

Het college gaat in de bestuurlijke reactie niet expliciet in op de aanbeveling om de intensiteit van de gemeentelijke inzet te heroverwegen. Het college vindt de heroverweging van het beleid en budget een taak van het nieuwe bestuur, dat aantreedt na maart 2014.

Op dit moment ontbreekt het inzicht in de doelmatigheid en doeltreffend van het beleid en is duidelijk dat het budget na 2014 op is, terwijl het college met het leegstandsbeleid wel lange termijn doelstellingen nastreeft. Het lijkt ons daarom zinvol dat het college op korte termijn inzicht krijgt in welke inzet nuttig en haalbaar is. Dit inzicht is niet alleen voor het zittende college relevant, maar ook voor het toekomstige college.

Aanbeveling 3: Geef de kantorenloods beïnvloedbare en concrete doelen mee, en voorzie de functie van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, waarover verantwoording kan worden afgelegd.

Het college gaat niet in op de aanbeveling de loodsenfuncties te voorzien van concrete verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het college erkent dat er (sporadisch) sprake is van botsende belangen, maar ziet dit niet als probleem omdat er altijd bestuurlijk kan worden opgeschaald.

Door de doelen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de kantorenloods (en andere loodsen) niet te specificeren, blijven in de uitvoering botsende belangen bestaan. Deze belangentegenstelling leidt er toe dat loodsen terughoudend zijn om informatie onderling te delen. Bovendien leidt dit tot inefficiënties wanneer regelmatig bestuurlijk moet worden opgeschaald, temeer omdat dezelfde vraagstukken vaker kunnen voorkomen.

Aanbeveling 4: Vergroot inzicht in knelpunten die een succesvolle transformatie in de weg staan, wat de gemeente al doet om deze knelpunten op te lossen en in hoeverre (meer) overheidsinterventie gewenst is.

Het college gaat niet in op de analyse van knelpunten. Wel geeft het college aan het lastig te vinden om het (leegstands)beleid meetbaar te maken en wil het evaluaties gebruiken om de meetbaarheid te verbeteren.

Onduidelijk is welke evaluaties het college bedoelt. Wellicht doelt het college op de gezamenlijke voortgangsrapportages van de Kantorenloods en het Gemeentebreed Transformatieteam (GTT). Die rapporten vinden wij beperkt omdat het maar over een beperkt aantal instrumenten gaat en het geen echte evaluatie is. Hoewel het GTT knelpunten bij transformatieprojecten onderzoekt wanneer deze worden aangedragen, is op dit moment geen sprake van een structurele en integrale analyse van knelpunten. Een dergelijke analyse maakt duidelijk wat wel en niet werkt en wat hiervan de oorzaken zijn. Deze analyse kan bijdragen aan het succesvoller en efficiënter maken van het transformatiebeleid.

Aanbeveling 6: Breng de ambtelijke organisatie in lijn met de beleidskeuzes

Het college ziet weinig in het stroomlijnen van de ambtelijke organisatie met de doelen en ambities van het college. Het college wil maatwerk in combinatie met tijdig (bestuurlijk) opschalen en acht het budget passend.

Het niet aanpassen van de ambtelijke organisatie aan de doelen en ambities, kan tot inefficiënties leiden (zie ook aanbeveling 3). Bijkomend probleem is dat het college onvoldoende duidelijk is over zijn doelen, ambities en de prioritering daarbinnen. De opvatting van het college dat er nu al een passend budget is voor transformatie deelt de rekenkamer maar ten dele. In de praktijk werden proceskosten voor transformatieprojecten namelijk verantwoord op een grondexploitatie (GREX) – omdat een transformatiebudget ontbreekt of ontoereikend is – terwijl deze kosten niet op een GREX thuishoren. Op uitvoerend niveau wordt het ontbreken van een toereikend transformatiebudget voor het opgedragen takenpakket door gemeentelijk projectleiders als problematisch ervaren.

Resumé

Het valt de rekenkamer op dat het college op de meeste aanbevelingen niet expliciet is ingegaan. Dit vinden we jammer omdat dit de gedachtewisseling bemoeilijkt. Drie belangrijke onderwerpen blijven daarom onderbelicht.

Heroverweging van transformatie

Het college lijkt vier maatschappelijke effecten te willen bereiken met het bestrijden van leegstand: (1) het leefbaar houden van de omgeving, (2) een aantrekkelijk vestigingsklimaat realiseren, (3) gebruik van ruimte voor ruimtezoekers en (4) het op peil houden van de grondprijs. Het college heeft echter niet onderbouwd dat het transformeren van leegstaande kantoren, (nog steeds) een effectieve en doelmatige wijze is om deze effecten te bereiken. Ook de intensiteit van de gemeentelijke inzet tijdens deze collegeperiode lijkt voor het college een vaststaand gegeven, zonder te overwegen of ingrijpen door de gemeente nog steeds in deze omvang noodzakelijk is.

Leren van bewegend beleid

De gemeentelijke aanpak van leegstand van kantoren kan tot nu toe worden gekarakteriseerd als learning-by-doing. Gezien de historie is dat begrijpelijk. De gemeente moet opereren in een complexe omgeving en is in haar aanpak sterk afhankelijk van anderen. Juist als het college besluit om het leegstandsbeleid, ook na heroverweging, voor te zetten, hoort daarbij ook de bereidheid om het beleid en de uitvoering bij te sturen. Het leegstandsbeleid is nu 6 ½ jaar op streek. Een pas op de plaats en reflectie op de ontstane praktijk is dan nuttig. Uit de collegereactie blijkt onvoldoende dat het college hiervan het belang onderkent.

“Ambtenaren moeten wennen aan het werken op een nieuwe manier”

Het college schrijft in zijn bestuurlijke reactie dat de zorgvuldigheid die een overheid moet betrachten voor spanningen kan zorgen bij ambtenaren en dat ambtenaren moeten wennen aan het ‘werken op een nieuwe manier’. Het is niet geheel duidelijk waar ambtenaren precies aan moeten wennen. Mogelijk doelt het college hiermee op de spanning die kan ontstaan wanneer zorgvuldig overheidshandelen botst met een soepele toepassing van regels bij transformaties. Onze stelling is dat niet de ambtenaren maar de organisatie moet “wennen”. Een organisatie die wil improviseren en maatwerk wil leveren moet een geoliede machine zijn met een duidelijke bestuurlijke en ambtelijke aansturing, waarbij verantwoordelijkheden, prestatiedoelstellingen, beleidsuitgangspunten en regels helder zijn. Wanneer dit niet het geval is weten ambtenaren, maar ook eigenaren van te transformeren kantoren, onvoldoende waar zij aan toe zijn.

De rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe het college en de gemeenteraad gevolg geven aan onze aanbevelingen.



Rekenkamer Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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