Ruimte ruilen

Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren

NICIS INSTITUTE

Nicis Institute - 2010

ISBN: 978 90 77389 85 0
NUR: 740

Uitgave:
Nicis Institute
Laan van Nieuw Oost Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag
info@nicis.nl
www.nicis.nl
T +31 (0)70 344 09 66
F +31 (0)70 344 09 67

Auteur: L.B. Janssen-Jansen
Eindredactie: Marieke Sjerps, Sjerps Communicatie, Amsterdam

Fotografie: Leonie Janssen-Jansen
Opmaak: www.az-gsb.nl, Den Haag
Drukwerk: vijfkeerblauw
Basisvormgeving: www.kruit.nl
Oplage: 500

Deze publicatie is gebaseerd op de resultaten van een onderzoek gefinancierd in het kader van het Stedelijke Innovatieprogramma (STIP). STIP is een meerjarig onderzoeksprogramma dat praktisch toepasbare kennis ontwikkelt om het probleemoplossend vermogen van steden te vergroten. Het is een gezamenlijk programma van het Nicis Institute, NWO en de ministeries van BZK, VROM en VWS. Het onderzoek is uitgevoerd aan het Amsterdam Institute for Social Science Research (AISR) van de Universiteit van Amsterdam.

januari 2010

© Nicis Institute

Ruimte ruilen

Regionale samenwerking als oplossing voor de aanpak van leegstaande kantoren

Eindpublicatie van het NWO-STIP-onderzoek
Regionaal ontwikkelen en uitruilen als publiek-publieke coproductie

Dr. Leonie B. Janssen-Jansen
Universiteit van Amsterdam

NICIS INSTITUTE

Voorwoord

Hoe is regionale governance in de praktijk uit te voeren? Dit was een belangrijke vraag bij aanvang van het onderzoek *Regionaal verevenen en uitruilen* dat binnen het coproductiethema van het Stedelijke Innovatieprogramma (STIP) van NWO is uitgevoerd. Het onderzoek, dat najaar 2005 begon, vloeide voort uit een gezamenlijk onderzoek van de Universiteit van Amsterdam, de gemeente Amsterdam, de stadsregio Amsterdam, de provincies Noord- en Zuid-Holland, de vereniging Deltametropool en Habiforum. De inbedding in de praktijk en de vele uitwisselingen die dit tot gevolg had, gaven het onderzoek een belangrijke toegevoegde waarde. Dit rapport is het eindproduct van het onderzoek, waarmee *Nicis Institute* de bevindingen aan de stedelijke praktijk presenteert.

Zonder de stedelijke praktijk waren er geen onderzoeksresultaten geweest. Mijn dank gaat uit naar alle respondenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek en de deelnemers van de kennisateliers.
Voor de casus van kantoren in Amsterdam dank ik in het bijzonder Jeroen den Uyl (voorheen werkzaam bij het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam - OGA) en Martijn Rengelink (Gemeente Haarlemmermeer). De kennis van Carolien Schippers (projectleider Hart van het Heuvelrugprogramma, provincie Utrecht), over het ruimtelijke uitruilproces op de Utrechtse Heuvelrug, was onmisbaar. Dit geldt ook voor de bijdragen van Merel Mulders (voorheen provincie Noord-Brabant) aan het onderdeel *Ruimte voor Ruimte*. My Portland-case would not have been such extensive without the great help of Gil Kelley (former planning director City of Portland) and Charles Wiggins (Professor of Law University of San Diego). Thanks to Deborah Peel (senior lecturer University of Ulster) and Greg Lloyd (Professor University of Ulster) for their unforgettable role in arranging and assisting my fieldwork in Liverpool and Manchester. Further, Tom Hutton (University of British Colombia) has been of great value to this project by co-organizing the Rethinking Metropolis project. Bianca Putters (University of Southern California) helped out with understanding the US legal system. De discussies met Menno van der Veen en Marjolein Spaans over *transferable development rights* en andere vormen van compensatie, uiteindelijk resulterend in een aantal gecoproduceerde publicaties, waren zeer waardevol.
De betrokkenheid met, en interesse voor het onderzoek van Thijs van Erve, Ylva Hendriks en Cees-Jan Pen van het *Nicis Institute* waren een stimulans. Marieke Sjerps heeft met haar eindredactionele werk het rapport beter leesbaar gemaakt.
Tot slot wil ik op deze plaats graag Willem Salet en Jurgen van der Heijden bedanken voor hun adviezen en begeleiding tijdens het onderzoek en hun op- en aanmerkingen bij de conceptversie van dit rapport.

Leonie Janssen-Jansen
Amsterdam, mei 2009

Tragedie

In de toneelgeschiedenis is een tragedie een stuk met een onvermijdelijk noodlottige afloop voor de hoofdfiguur. Deze 'is brought to ruin or suffers extreme sorrow, especially as a consequence of a tragic flaw, moral weakness, or inability to cope with unfavorable circumstances' (www.answers.com).

Een tragedy of the commons is een begrip uit de rechtseconomie en de speltheorie. Het beschrijft een sociaal dilemma waarin het eigenbelang op korte termijn conflicteert met het groepsbelang op lange termijn.

Inhoud

Voorwoord 5

Samenvatting 9

1 Inleiding 13
- 1.1 Achtergrond onderzoek 13
- 1.2 Vraagstelling onderzoek 17
- 1.3 Aanpak onderzoek 18
- 1.4 Leeswijzer 19

2 Regionaal coördineren: uitruilen 21
- 2.1 De regio als collectieve actor 21
- 2.2 Planningsefficiëntie en grondbeleid economisch gezien 25
- 2.3 Slim groeien door afwegen en uitruilen 31
- 2.4 Uitruilen via overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden 32
- 2.5 Een andere manier van plannen 40

3 Uitruilen in de VS en Engeland 43
- 3.1 Inspiratie uit het buitenland 43
- 3.2 Liverpool en Manchester: hiërarchisch uitruilen en privaat verevenen 44
- 3.3 Portland: metropolitaan bewustzijn 47
- 3.4 Lessen uit Engeland en de VS 51

4 Oplossingen voor de Amsterdamse tragedie van kantoren 53
- 4.1 De Amsterdamse kantorenmarkt 53
- 4.2 Kantorenoverschot in metropoolregio Amsterdam 55
- 4.3 Oplossingsrichtingen 59
- 4.4 Tot slot 64

5 Conclusies en aanbevelingen 67
- 5.1 Naar meer regionale samenwerking 67
- 5.2 Handreikingen voor de praktijk 70

Literatuur 73

Lijst geraadpleegde personen 81

Samenvatting

De leegstand van kantoren is groot in de stedelijke regio's in Nederland. Ongeveer 12% van alle kantoorgebouwen staat leeg (circa 5 miljoen vierkante meter). De Amsterdamse regio heeft nog hogere leegstandpercentages, zelfs 23% in 2006. Waar 4-8% nog gezien kan worden als frictie-leegstand, is leegstand met zo'n hoog percentage voor een aanzienlijk deel structureel. Vaak verouderde en onaantrekkelijke panden dreigen nooit meer verhuurd te worden. Voor de internationale concurrentiepositie van de steden is een structureel overaanbod schadelijk.

Stedelijke regio's zijn beslissend voor economisch succes. Immers, de kwaliteit van de ruimte in deze regio's speelt een grote rol bij internationale concurrentie.

Het overschot aan kantoren komt enerzijds door falen van de markt – overproductie – anderzijds door de wens van gemeenten om te verdienen aan nieuwe kantoorpanden. Zij zetten daar zoveel mogelijk op in vanwege de grondinkomsten. Het aanbod op gemeentelijk, maar vooral ook op regionaal niveau is daardoor veel groter dan de vraag. Het resultaat van deze slechte planning is 5 miljoen vierkante meter leegstand.[1] Door falen van de overheid is een planologische luchtbel ontstaan.

Ondanks de enorme leegstand blijven gemeenten kantoren plannen. Hierdoor kunnen ontwikkelaars en beleggers doorgaan met het ontwikkelen van nieuwe, up-to-date kantoren. Vaak betrekken kantoorgebruikers liever een nieuw pand dan dat ze het bestaande pand verbeteren. Het gevolg is dat verouderde panden gemakkelijk worden afgedankt, waardoor de transformatieopgave groot is. Echter, door de vele plannen voor nieuwe kantoorontwikkeling voelt niemand zich verantwoordelijk voor het oppakken van deze opgave. Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Dat dit leidt tot een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit van de regio en daardoor tot een verzwakking van de internationale concurrentiepositie, is evident. Hoewel er soms wat plannen geschrapt worden, zoals in de regio Amsterdam, is er geen structurele aanpak. Het eigenbelang blijft overheersen.

Markt en overheid hebben deze *kantorentragedie* samen veroorzaakt en houden die samen in stand. Tragedies hebben een onvermijdelijk noodlottige afloop. Dit hoeft de kantorenmarkt niet te overkomen als markt en overheid gezamenlijk het probleem oppakken. Ze hebben beide de baten gehad – de grondinkomsten en kantorenverkoop – en moeten nu ook de lasten van de transformatie-opgave dragen. De huidige crisis is een extra stimulans om de *kantorenluchtbel* door te prikken. Dit onderzoek gaat over de vraag of, en hoe ervaringen die er inmiddels met dit type allocatievraag-stukken[2] zijn, de regionale samenwerking mogelijk maken. Leiden deze oplossingen tot betere ruimtelijke ontwikkelingsprocessen in stedelijke regio's?

[1] Dit betekent circa 200.000 werkplekken, uitgaande van 25 vierkante meter per werknemer.

[2] Onder allocatie wordt verstaan: wat komt waar wanneer, en welke middelen worden daarvoor gebruikt?

Via (inter)nationale kwalitatieve casestudies, onder andere in de Amsterdamse regio, Liverpool-Manchester (UK) en Portland (Oregon, USA), zijn kansrijke strategieën en instrumenten onderzocht. Vooral is gekeken naar mogelijkheden om ontwikkelingen uit te ruilen, via het principe voor-wat-hoort-wat, en compensatie. Ook is gekeken naar de ervaringen in het programma *Hart van de Heuvelrug* en de Brabantse regeling *Ruimte voor Ruimte*. Het rapport is toegespitst op de betekenis van dit type instrumenten voor het oplossen van het kantorenoverschot in Nederland.

Een interessant instrument voor uitruilen is overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden (*transferable development rights* – TDR). Vaak wordt dit *verhandelbare ontwikkelingsrechten* genoemd, maar die term dekt niet de lading. *Transferable* betekent overdraagbaar en niet per se verhandelbaar. Een *transferable development right* kan verhandelbaar (*tradable*) zijn, maar dat is geen voorwaarde.
Bij dit instrument afgenomen ontwikkelingsmogelijkheden van eigenaren gecompenseerd met bouwmogelijkheden elders.

1. TDR biedt inspiratie voor een objectief verdeelsysteem, waarbij voor een bepaalde tijd onder alle gemeenten in een regio een bepaalde hoeveelheid te ontwikkelen bvo (brutovloeroppervlak) wordt verdeeld, bijvoorbeeld op basis van beschikbare grond, economisch belang, of aantal inwoners.
2. Het geeft aanknopingspunten voor het instrument kantoor-voor-kantoor, waarbij leegstaande kantoren uit de markt moeten worden genomen voordat er nieuwe kantoorontwikkeling kan zijn.[3] Een deel van de planningsbaten wordt zo teruggeïnvesteerd in de ruimte, zoals ook gebeurt met de zogenaamde *planning obligations* in het Verenigd Koninkrijk. Hoewel dit instrument marktgeoriënteerd is, is interventie door de overheid nodig om de randvoorwaarden en condities vast te stellen en te handhaven.

Voor beide oplossingsrichtingen is regionale afstemming noodzakelijk. De verschillende *stakeholders* hebben elkaar nodig. Gemeenten zullen hun ontwikkelingen alleen beperken, als ook hun buurgemeenten dit doen. Ervaringen uit het buitenland leren dat regionale actoren dit via zelfregulering kunnen oplossen, als ze gezamenlijk normen stellen, bijvoorbeeld duurzame regionale ontwikkeling. Stedelijke regio's kunnen met zelfbindende normen tot veerkrachtige coproducties komen. Dit sluit ook aan bij het in de wet bestaande *belang van een goede ruimtelijke ordening*, waaraan in principe alle ontwikkelingen moeten voldoen.

Gezien het huidige kantorenoverschot is er sprake van slechte planning. De Nederlandse steden moeten dit erkennen en agenderen. De kosten en risico's van deze planningsluchtbel, én het aandeel van de gemeenten daarin, kunnen niet langer genegeerd worden.
Gemeenten moeten samen zoeken naar een oplossing om de afloop van de tragedie te veranderen. Een gezonde en toekomstbestendige kantorenmarkt kan niet alleen een papieren streven zijn. Integendeel, ze is een belangrijk uitgangspunt om met elkaar in gesprek te gaan. Gekeken moet worden waar de knelpunten liggen, bij wie en waarom, om tot een scherpere probleemdefiniëring te komen. Uitruil- en compensatie-instrumenten kunnen helpen om uit de impasse van slechte planning te komen. Als zelfregulering niet voor oplossingen zorgt, moet een hiërarchische autoriteit

3 Te vergelijken met het Brabantse programma *Ruimte voor Ruimte* (Janssen-Jansen, 2008).

interveniëren. Afhankelijk van de regionale schaal van het probleem kan dit een stadsregio, de provincie of zelfs het rijk zijn. Een *taskforce* voor kantoren kan een rol spelen. Via prikkels worden de steden dan gedwongen alsnog aan de normen te voldoen. Het probleem is te groot om te laten liggen.

L'ORÉAL

1. Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

De (stedelijke) regio is steeds vaker het beslissende strategische platform voor economisch succes en voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving. Vooral dit laatste is belangrijk in de internationale concurrentie om bedrijfsinvesteringen (De Vries & Evers, 2008: 21). Overheden in deze regio's richten zich steeds meer op het verbeteren van de regionale economie en van de bereikbaarheid, maar ook van de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Zo kunnen ze hoogwaardige dienstverleningbedrijvigheid aantrekken (Florida, 2002). De gedachte hierachter is dat stedelijke regio's concurreren met andere stedelijke regio's. Hoewel het idee van de territoriale concurrentie in de literatuur wordt bekritiseerd (zie bijvoorbeeld Turok, 2005), speelt het een belangrijke rol in wetenschap en praktijk (Sievers et al., 2005; TNO, 2009).
Veel regio's bestemmen een goede internationale concurrentiepositie als doel van hun ruimtelijk-economisch beleid (De Vries & Evers, 2008). Ook de recent verschenen *Randstadvisie 2040* (VROM, 2008) en het *Ontwikkelingsbeeld 2040* voor de Noordvleugel (Metropoolregio Amsterdam, 2008) laten deze ambitie zien. Dit vraagt om een gezamenlijke aanpak om problemen op een hogere schaal dan de gemeenten op te lossen (Janssen-Jansen, 2009a).

Door uiteenlopende belangen en een ongelijke verdeling van baten en lasten van ontwikkelingen, is afstemming van beleid in stedelijke regio's meestal niet eenvoudig. De bestuurlijke eenheden volgen vaak hun eigen pad. Er is een coördinatiedilemma, waarbij actoren wel een gezamenlijk belang hebben, maar dat niet onderkennen (Scharpf, 1997). Onderlinge concurrentie speelt hierbij een grote rol. Want hoewel een regionale en gecoördineerde ontwikkeling belangrijk is voor het stedelijk netwerk als geheel, heeft elke actor ook eigen belangen en conflicten. Deze zijn doorslaggevend in beleidsbeslissingen.

Lokale overheden zijn vrij autonoom in wat er binnen hun eigen grenzen wordt gebouwd. Ze vinden het ontwikkelen van kantoren en dure woningen doorgaans aantrekkelijker dan minder rendabele projecten, zoals sociale woningbouw. De ontwikkelingsinkomsten van kantoren en dure woningen kunnen ze investeren in de kwaliteit van de ruimte en voorzieningen.
Met de gronduitgifte gedurende de exploderende kantorenmarkt in de jaren negentig financierde de gemeente Amsterdam bijvoorbeeld de herstructurering van stadsdeel Zuidoost (Janssen-Jansen, 2006a). Doordat bestuurders politiek niet worden afgerekend op wat ze regionaal bereiken, maar op wat ze lokaal voor elkaar krijgen, zijn ze gericht op de korte termijn en eigenbelang. Elke gemeente wil voor zichzelf de beste en de meeste ontwikkelingen. Dit levert geld op en werkgelegenheid. De cumulatie hiervan kan echter op een regionaal niveau tot een suboptimale situatie leiden. Er ontstaat dan bijvoorbeeld een overaanbod van bepaalde ontwikkelingen.[4] Het gevolg is veel minder inkomsten dan verwacht.

4 Een omgekeerd verhaal geldt voor de planning van de NIMBY's: ontwikkelingen die geen enkele gemeente wil, maar die voor de stedelijke regio wel belangrijk zijn, zoals bedrijventerreinen voor distributieactiviteiten.

Geen gemeente besluit echter gemakkelijk te stoppen met ontwikkelen. Zelfs niet als ze weet dat het aantrekken van bedrijven veel publieke middelen vergt en te weinig opbrengst. Want wat als de buurgemeente wel doorgaat? (Stein, 2005; Jansen, 1998). Immers, als één gemeente afziet van ontwikkelingen, maar de andere gemeenten ontwikkelen door, kunnen die juist extra verdienen, omdat door minder aanbod, de prijs naar verwachting hoger is.

Tragedy of commons

Dit lijkt op het concept van de *tragedy of the commons*, de tragedie van het gemeenschappelijke bezit of belang (Hardin, 1968). In dit voorbeeld gaat het om het gemeenschappelijke gebruik van een goed of een dienst waar vrij en ongelimiteerd toegang tot is. Er zijn geen kosten, waardoor mensen de consequenties van hun handelen niet voelen. De theorie van de *tragedy of the commons* stelt dat er een collectief verlies ontstaat als er geen regels zijn. Het bezit of belang (*common*) kan door iedereen ongelimiteerd gebruikt worden, waardoor die uitgeput zal raken (Ostrom, 1990). Denk bijvoorbeeld aan overbevissing. Deze theorie is gedeeltelijk[5] ook van toepassing op de ontwikkeling van kantoren in regio's. Hierbij gaat het individuele belang van gemeenten – verdienen aan gronduitgifte om dit te herinvesteren in de gemeente – voor het regionale belang van een gezonde kantorenmarkt (Janssen-Jansen, 2006a).

Vrijwel elk gemeentebestuur wil een hoogwaardige kantorenlocatie en een nieuw bedrijventerrein. De inkomsten worden gebruikt om het gemeentelijke huishoudboekje in balans te krijgen. De verkiezingscycli van vier jaar leiden betekenen aandacht voor de korte termijn. Niet ontwikkelen is geen optie, omdat dan de buurgemeenten meer inkomsten genereren, terwijl de 'stilstaande' gemeente verlies leidt, zonder enige compensatie.[6] Doordat alle gemeenten in een regio zo redeneren en er daarom teveel kantoorruimte wordt aangeboden, is leegstand het gevolg.

Dode kantoren

Dit is momenteel een belangrijk vraagstuk in Nederland. Circa 12% van alle kantoorgebouwen staat leeg (circa 5 miljoen vierkante meter; 200.000 werkplekken van 25 vierkante meter per werknemer). De Amsterdamse regio kent de hoogste leegstandpercentages, met in 2006 zelfs 23% (Van der Plas, 2006: 91-92).[7] Waar 4-8% nog gezien kan worden als frictieleegstand, is leegstand met een dergelijk hoog percentage grotendeels structureel. Vaak verouderde en onaantrekkelijke panden dreigen nooit meer verhuurd te worden. Dit worden vaak *dode kantoren* genoemd. Uit onderzoek van TNO (2009) blijkt dat de huurprijzen in de regio Amsterdam intussen flink onder druk staan. Ook voor de internationale concurrentiepositie van Nederland is een structureel overaanbod schadelijk (TNO, 2009). Het verslechtert de uitstraling en het imago van de verschillende steden. Dit is vervolgens direct en indirect weer van invloed op de vraag naar kantoorruimte (Van Gool et al., 2007). Duidelijk is ook dat de ruimte niet optimaal gebruikt wordt. Soms ontstaan er zelfs *no go areas* door sociale

5 Gedeeltelijk omdat de vraag niet oneindig is en er wel marginale kosten zijn.

6 Het financiële verdeelsysteem is hiërarchisch met verticale afhankelijkheidsrelaties. Gezien de grote mate van nationale herverdeling en de – internationaal gezien – geringe lokale financiële autonomie, is aanvullende regionale herverdeling vaak niet gewenst. De regio als geheel heeft echter een andere uitkomst nodig dan de gemeenten afzonderlijk. Gezien de financiele structuur is horizontale afstemming lastig.

7 In 2008 stond er in een Nederlandse gemeente gemiddeld 12% van de kantoren leeg. Alphen aan de Rijn (31%), Diemen (25%) en Maarssen (25%) zijn koplopers. Ook in Haarlemmermeer (18%) en Amstelveen (17%) is veel leegstand (DTZ Zadelhoff, 2009).

onveiligheid, vandalisme, en zo meer. De huidige financiële crisis zorgt verder voor sombere vooruitzichten voor de kantorenmarkt. Vaak krijgt de markt de schuld van het overschot aan kantoren. De rol van de overheden blijft dan uit zicht. Gemeenten plannen te veel kantoren op grond van veel te rooskleurige groeicijfers. Vanwege de grondinkomsten is kantoorontwikkeling voor hen aantrekkelijk. Ze zijn daar zeer op gespitst. Graag geven ze bouwvergunningen af, met instemming van hogere overheden. Door de overvloed aan nieuwe kantoren die aan alle eisen voldoen, worden oudere panden gemakkelijk afgedankt, waardoor er een grote transformatieopgave – want een toename van leegstand – is. Eigenaren zijn door de grote plancapaciteit huiverig voor vernieuwbouw, omdat het door de concurrentie met nieuwe kantoren onzeker is of de investering in de toekomst wordt terugverdiend. De private sector laat via het initiatief *Laten we Nederland mooier maken* weten dat hij vindt dat *'gemeenten en provincies er een rommeltje van hebben gemaakt'* (Rengers, 2007: 7).

Andere voorbeelden van onevenwichtige ontwikkelingen in een regio als gevolg van deze houding van gemeenten en de competitie die daaruit in de regio ontstaat, zijn het overaanbod van dure appartementen en de als verrommeld ervaren bedrijventerreinen langs de snelwegen (Commissie-Noordanus, 2008). Over dit laatste is de noodklok geluid en de herstructureringsopgave van bedrijventerreinen staat inmiddels op de politieke agenda.

Onderlinge concurrentie

Goetz en Kayser (1993: 63) stellen over concurrentie binnen de regio: '*the fiercest competition for private investment is often between neighboring cities or cities within the same region*'. Gemeenten concurreren met elkaar om ontwikkelingen, omdat ze daar direct (grondbeleid) of indirect (meer werkgelegenheid) van profiteren. Het nastreven van eigen belangen wordt versterkt doordat de lasten van het collectieve probleem ongelijk verdeeld zijn in een stedelijke regio. Samen met de veelheid van actoren maakt deze ongelijkheid het lastig hierover in een regio te onderhandelen (Levy, 1992: 59). Spontane samenwerking is daarom niet vanzelfsprekend en de huidige vormen van hiërarchische sturing (provinciale en nationale ruimtelijke plannen) werken onvoldoende. De Nederlandse kantoorkerkhoven zijn daar een duidelijk bewijs van.

Als er wel oog is voor de rol van gemeenten, worden vaak top-down oplossingen en hiërarchische ingrepen aangedragen. Als het gaat om een betere ruimtelijke kwaliteit in Nederland klinkt bijvoorbeeld de roep om meer ruimtelijke regie van de rijksoverheid (Hulsman, 2007). De Commissie-Noordanus (2008) ziet juist een regierol voor de provincie. Tot nu toe leiden zulke ingrepen niet tot een oplossing. Ook niet omdat de knelpunten in de uitvoering vaak over het hoofd worden gezien (Pen & Geerdes, 2009).

De oorzaken van de onevenwichtigheden zijn institutioneel verankerd en om tot een systeeminnovatie te komen is het belangrijk te weten wat de padafhankelijkheden zijn die tot de huidige problemen hebben geleid. De hiervoor besproken voordelen zijn voor gemeenten heel belangrijk, want het gecentraliseerde financiële stelsel beperkt ze in hun beleidsruimte. Gemeenten kunnen inkomsten uit eigen ontwikkelingen gebruiken om hun vestigingsklimaat aantrekkelijker te maken voor bedrijven en bewoners. Ondertussen doen de buurgemeenten hetzelfde.

Dat veel nieuwe werkgelegenheid verplaatste werkgelegenheid is, wordt genegeerd. Dit geldt ook voor de kwaliteitsdaling die ontstaat door overproductie. Gemeenten voelen zich vaak verantwoordelijk voor het openbare gebied, maar vinden het beheer en onderhoud van vastgoed een taak voor de markt. Hierdoor verpauperen gebieden snel, met uiteindelijk een negatief effect voor de gemeente en regio. De actoren ervaren dit lang niet altijd als probleem.[8] Terwijl dit het regionaal wel is. Uiteindelijk hebben ook gemeenten last van dit regionale probleem. Dit leidt tot een onzichtbaar conflict: geen betrokkene neemt de verantwoordelijkheid voor opgaven en/of afstemming op regionaal niveau, terwijl een oplossing wel belangrijk is (Porter & Wallis, 2002). Pogingen om dit gebrek aan een regionale probleemeigenaar op te lossen door bestuurlijke hervorming, zijn op niets uitgelopen en waren moeilijk te implementeren (Kreukels, 1997; Salet et al., 2003; Phares, 2004).

Twee vormen van concurrentie

Stedelijke regio's verkeren voortdurend in een competitieve coproductie of *coöpetitie* (Porter, 1998). Enerzijds beconcurreren ze elkaar, anderzijds beconcurreren ze gezamenlijk andere stedelijke regio's. Vanuit het uitgangspunt bij deze studie dat een ruimtelijk ordeningsbeleid noodzakelijk is, is samenwerken en afstemmen van ontwikkelingen dan ook noodzakelijk.[9]
Als de markt helemaal vrij is, kan dit tot ongewenste sociale, ruimtelijke en economische uitkomsten leiden (Webster, 1998). Ruimtelijke planning is in feite een reactie op het marktfalen, waarbij er een onderaanbod is van publieke goederen en teveel negatieve effecten zijn bij productie en consumptie. Hierdoor wordt er te weinig duurzaam ontwikkeld (Klosterman, 1985).

Lagere overheden moeten samenwerken om de ruimte regionaal evenwichtiger te ontwikkelen (Sellers, 2002) en zo internationaal beter te concurreren. Tegelijkertijd is er een hiërarchische structuur nodig, die de samenwerking stimuleert en faciliteert. Maar alleen hiërarchische sturing is onvoldoende (Scharpf, 1993), want in de praktijk zijn er ook vaak spanningen binnen deze bestuurlijke arrangementen (ibid.; Salet, 2002). Voor integrale, hoogwaardige gebiedsontwikkeling – met slagkracht van de samenwerkende overheden (lokaal, regionaal en (supra)nationaal) op regionaal niveau – zijn operationele strategieën van handelen nodig tussen en binnen de relevante schaalniveaus (Hooghe & Marks, 2001). Zo kunnen bijvoorbeeld via herverdeling negatieve effecten worden opgelost (Webster & Lai, 2003: 149). Intraregionale concurrentie maakt zo plaats voor interregionale concurrentie. Om de problemen het hoofd te bieden, is een andere regionale coproductie – publiek-publiek en publiek-privaat – nodig.

Uitruilen en verevenen

Om de integrale ruimtelijke gebiedsontwikkeling beter uit te voeren en te financieren, kunnen instrumenten als *uitruilen* en *verevenen* worden ingezet.

8 Ditzelfde geldt voor de houding van gemeenten in krimpregio's (Verwest et al., 2008). Bestuurders die daar in hun eigen gemeente weinig of geen last van hebben, vinden krimp geen probleem.

9 Niet iedereen vindt ruimtelijk ingrijpen noodzakelijk. Economen en *public choice* theoretici als Coase (1960), Downs (1957), Tiebout (1956) Buchanan & Tullock (1962) laten bijvoorbeeld zien dat planning tot inefficiëntie kan leiden, omdat er procedurele en politieke kosten zijn. Als de kosten van het nakomen van regels hoger zijn dan de echte kosten van de negatieve effecten, lijkt planning zijn doel te missen (zie hoofdstuk 2).

- Bij uitruilen worden vaak toekomstige opbrengsten (bouwmogelijkheden) al ingezet in het proces.
- Verevenen gaat om het inzetten van actuele opbrengsten bij de ene locatie voor het dekken van kosten elders.

1.2 Vraagstelling onderzoek

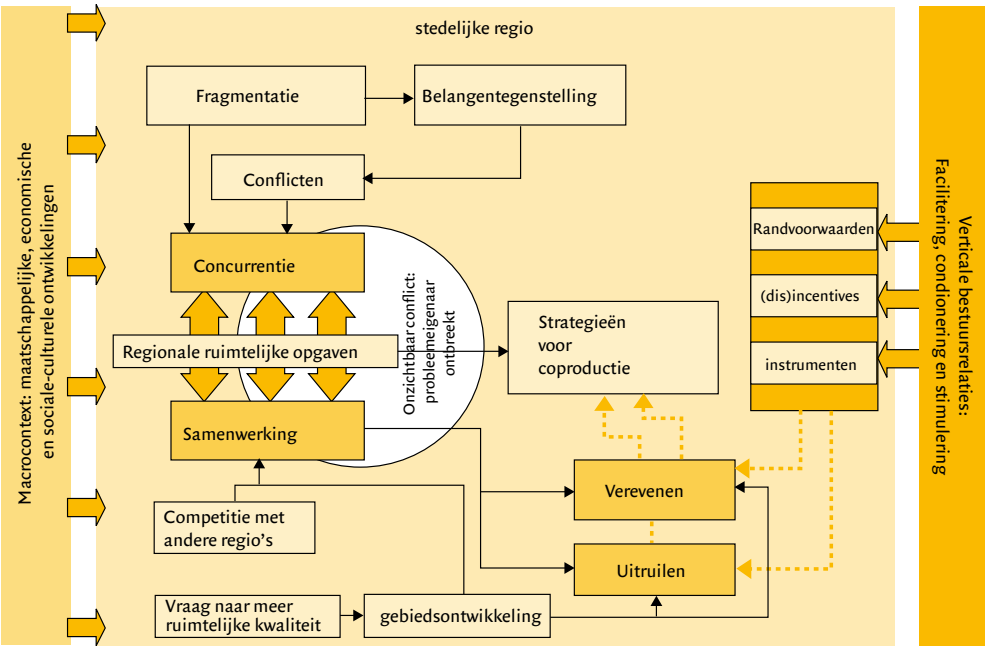
Doel van dit onderzoek is de ruimtelijke ontwikkelingsprocessen in stedelijke regio's te verbeteren. Dit gebeurt door te bestuderen welke coördinatiestrategieën effectief kunnen worden toegepast. De centrale vragen zijn:

- *Welke vormen van ruimtelijk uitruilen en verevening zijn er voor de stedelijke regio's mogelijk?*
- *Welke mogelijkheden bieden deze regionale verevening- en uitruilinstrumenten om regionale ruimtelijke ontwikkelingsprocessen te optimaliseren?*

Stedelijke regio's worden ook wel metropolen genoemd. Waar het bij de definitie van stadsregio's en agglomeraties vaak gaat om bestuurlijke grenzen, staan bij een stedelijke regio of metropool de functionele verbanden centraal. Deze gaan vaak over bestuursgrenzen heen, waardoor afstemming – ook op hoger niveau – lastig is.
Met regionale samenwerking wordt hier bedoeld: samenwerking tussen gemeenten, niet noodzakelijkerwijs in stadsregioverband of binnen een provincie.

Figuur 1.1 is het conceptuele schema van dit onderzoek. De gestippelde lijnen staan voor de hoofdpunten. De concurrentie in de stedelijke regio's komt voort uit belangentegenstellingen en de houding ieder-voor-zich. Tegelijkertijd is er voor interregionale competitie en verbetering van de ruimte meer regionale samenwerking nodig. Onderlinge concurrentie en de noodzaak tot samenwerken staan haaks op elkaar. In dit spanningsveld moeten regionale ruimtelijke vraagstukken worden opgelost.
Voor collectieve actie op regionaal niveau is het nodig om belangen te kunnen uitruilen of verevenen. De regio kan door verticale bestuursrelaties voorwaarden opgelegd krijgen en gestimuleerd worden met instrumenten, sancties en prikkels. Deze rol van hogere overheden komt in de plaats van centrale sturing. Instrumenten van uitruilen en verevenen zorgen voor een efficiëntere verdeling van ontwikkelingen, waardoor er beter kan worden samengewerkt.

Figuur 1.1 **Conceptueel model**[10]



1.3 Aanpak onderzoek

Het onderzoek omvat (inter)nationale kwalitatieve casestudies naar kansrijke strategieën en instrumenten van regionaal uitruilen, in onder andere de Amsterdamse regio, Liverpool-Manchester (UK) en Portland (Oregon, USA). Daarnaast is gekeken naar de ervaringen in het programma Hart van de Heuvelrug en het Brabantse programma Ruimte voor Ruimte.
Het onderzoek is in fasen uitgevoerd, die deels in tijd overlapten.

- Literatuuronderzoek, inclusief de onderzoeksrapporten over regionaal ontwikkelen en overdraagbare ontwikkelingsrechten in Nederland en de referentielanden. Het instrument overdraagbare ontwikkelingsrechten is theoretisch ingevuld. Via intensieve kennisateliers is de mogelijke toepassing hiervan onderzocht. Daarnaast is er aandacht besteed aan theoretische noties over samenhangende ontwikkeling in stedelijke regio's en het belang van uitruilen hierbij.
- Casestudieonderzoek: aan de hand van interviews met betrokkenen is onderzocht hoe in concrete gevallen wordt omgegaan met uitruil en herverdeling in stedelijke regio's in binnen- en buitenland.

10 *Incentives* en *disincentives* zijn prikkels en sancties

- Analyse van de (potentiële) effectiviteit van instrumenten voor uitruil, verevening en gemeenschappelijke initiatieven en het geven van beleidshandreikingen.

Het onderzoek is in nauwe samenwerking met de stedelijke praktijk uitgevoerd.[11]

1.4 Leeswijzer

In deze inleiding staan het probleem, de doelen en de reikwijdte van het onderzoek. Hoofdstuk 2 is een verdiepingshoofdstuk. Het gaat in op een aanpak en kader voor financiële planologie, en geeft enkele korte illustraties van ervaringen met uitruilen en verevenen in de huidige Nederlandse praktijk. Hoofdstuk 3 is praktisch van aard en geeft voorbeelden van uitruilen in het buitenland. Hoofdstuk 4 gaat in op uitruilen als instrument voor het probleem van het Amsterdamse kantorenoverschot. In het laatste hoofdstuk staan conclusies en handreikingen voor de praktijk.

[11] Er zijn drie kennisateliers georganiseerd (maart, mei en juli 2006) en twee internationale seminars (februari 2007, september 2008). Verder waren er presentaties en is een aantal (inter)nationale congresbijdragen geschreven. Gedurende de looptijd verschenen er ook artikelen in (vak)publicaties.

2. Regionaal coördineren: uitruilen

2.1 De regio als collectieve actor

Om mondiaal mee te kunnen doen, moeten stedelijke regio's ruimtelijke kwaliteit bieden. Daar is afgestemd regionaal beleid voor nodig. Soms ontstaat dit beleid organisch, bijvoorbeeld als er in de regio een intrinsieke wens is om samen te werken vanuit lokale culturele waarden (Florida, 2002), of omdat de voordelen voor de actoren evident zijn. Maar meestal komt regionale samenwerking lastig tot stand, omdat er veel actoren zijn en uiteenlopende eigen belangen en conflicten.

Lokaal ligt de nadruk op politiek acceptabele kortetermijnoplossingen. Die komen lang niet altijd overeen met de regionale vereisten voor de langere termijn. Hierbij komt dat veel ruimtelijke problemen over grenzen heen gaan. Over territoriale, maar ook over publieke, private en maatschappelijke grenzen. De schaal van het probleem[12] en de geografie van de oplossing sluiten niet op elkaar aan. Dit leidt tot het tweede probleem, namelijk dat de belangen afhankelijk van elkaar zijn. De partijen hebben onvoldoende macht of autoriteit om ze zelfstandig op te lossen (Foster, 2001; Porter & Wallis, 2002; McKinney et al., 2002). Het eigenbelang belemmert vaak samenwerking, wat het lastig maakt om vraagstukken binnen de regio op te lossen, bijvoorbeeld over allocatie of gelijkheid voor burgers.[13] Hoewel het idee dat samenwerken goed is voor een regio normatief is[14], is de algemene veronderstelling dat samenwerken nodig is om betere ruimtelijke ontwikkelingen te krijgen. Er is coproductie nodig in beleid en praktijk.

Coproduceren van beleid betekent dat beleid in samenspraak tot stand komt (De Graaf, 2007). Teisman cum suis (2004) onderscheiden drie kernelementen van coproductie, te weten de relatie

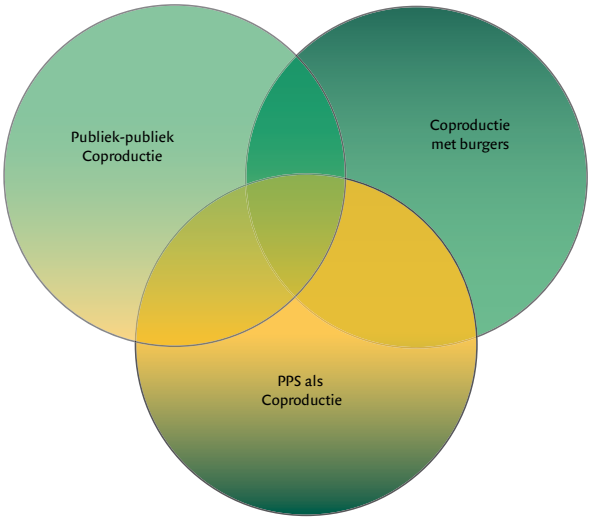
- tussen bestuur en burgers
- tussen bestuur en bedrijfsleven (PPS)
- tussen overheden onderling (Teisman et al., 2004) (zie figuur 2.1).

12 De schaal is voor elk probleem anders en verandert in de tijd. Het gaat om schaaldifferentiatie en -dynamiek van opgaven.

13 Soms leidt eigenbelang wel tot regionale samenwerking, omdat die veel oplevert. Bijvoorbeeld het gezamenlijk aanbieden van voorzieningen tegen lagere kosten dan het apart aanbieden kost, zoals nooddiensten en afvalverwerking (Seltzer, 2004: 53).

14 ... en concurrentie slecht ... Competitie leidt ook tot een hoger kwaliteitsniveau van de aangeboden voorzieningen omdat ze zelfverbetering stimuleert.

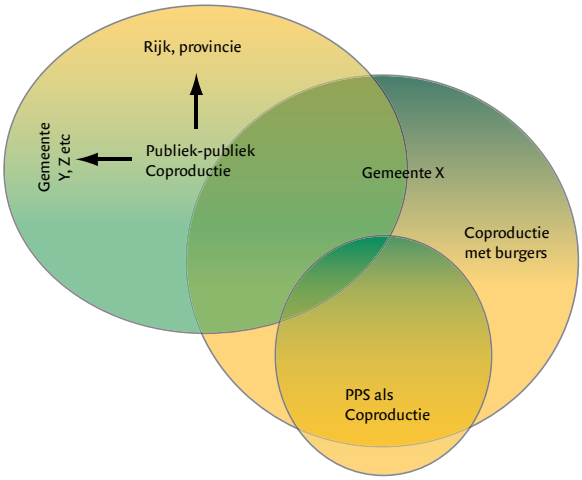
Figuur 2.1 **Drie kernelementen van coproductie**



Meer afstemming binnen en tussen de bestuurslagen is belangrijk. Publiek-publieke coproducties krijgen daarom hier de nadruk. Coproducties kunnen horizontaal zijn – relaties met omliggende gemeenten staan centraal in het netwerk – en verticaal – de hiërarchische relaties met de provincie en het rijk (zie figuur 2.2).[15]
Complexe ruimtelijke vraagstukken in stedelijke regio's hebben altijd een multidimensionale aanpak nodig, waarbij de betrokken partijen – publiek, privaat, maatschappelijke – samenwerken (Sellers, 2002; Gualini, 2002; Teisman et al., 2004). Een goede publiek-publieke coproductie is noodzakelijk om goede publiek-private samenwerking te krijgen.

[15] Er zijn ook diagonale en translokale relaties (niet in het figuur). Diagonale relaties zijn sectorale verbanden: relaties tussen een sectoraal departement en een afdeling bij een gemeente en/of provincie, bijvoorbeeld op het gebied van verkeer en vervoer.

Figuur 2.2 **Coproductie kent geen grenzen**



Er is veel onderzoek gedaan naar hoe regionale samenwerking en coproductie het beste kan gebeuren. Gordon (2006: 140) onderscheidt drie soorten:

1. **territoriaal gebaseerde samenwerking**
2. **samenwerking door hiërarchie**
3. **samenwerking van onderop**

1. **Territoriaal gebaseerde samenwerking** is het in overeenstemming brengen van de schaal van het probleem met de schaal van het bestuur. Bijvoorbeeld het opschalen van de regio via herindeling, of invoeren van een nieuw bestuur om zo een probleemeigenaar te creëren. Hoe meer de grenzen van een administratieve eenheid overeenkomen met de economische regio, hoe minder externe effecten (positief en negatief) er zijn voor degenen die niet bijdragen of meedelen (Oates, 1999). Het is overigens moeilijk om de formele regionale structuren gelijk te krijgen en te houden met de economische realiteit. Bovendien vraagt elk probleem om een ander samenwerkniveau (schaaldifferentiatie). Dit niveau verandert vaak in de loop der tijd (schaaldynamiek).

2. **Hiërarchische benadering** betekent ingrijpen van buitenaf. Een hogere overheid kan effectieve samenwerking afdwingen in een regio door met sancties en beloningen te werken (Gordon, 2006: 141). Dit kan zelfs leiden tot een regionale autoriteit op nationaal niveau. Dergelijke bestuurlijke reorganisaties krijgen over het algemeen weinig politiek draagvlak.

3. **Samenwerking van onderop** met daarbinnen drie mogelijkheden (Gordon, 2006: 156-157).[16]

[16] Het onderzoek van Gordon (2006) betreft Londen, maar is in algemene zin van toepassing op het vraagstuk van governance in stedelijke regio's.

a. De zachtste benadering is *networked institutions* die inzetten op samenwerking, verevening en gezamenlijk handelen (Gordon, 2006: 140). Het is zinvol om dit van buitenaf te stimuleren. Het lukt namelijk beter om overeenstemming te bereiken als een geloofwaardige instantie zich verantwoordelijk voelt voor de kosten, voorwaarden stelt voor het meedoen en gericht is op het binnenhalen van private winsten (ibid.: 140). De consensus moet groot zijn. Deelnemers moeten zich bewust zijn van onderlinge afhankelijkheden.
b. Dit leidt (ibid.: 157) tot *informele operationele samenwerking*.
c. Die wordt vervolgens *geformaliseerd* (ibid. 158). Anders dan bij bestuurlijke reorganisatie, wordt hier bottom-up naar oplossingen gezocht (vergelijk de *governance from below* van Sellers (2002)). Dit kán ook de verticale relaties veranderen. Gordon (2006: 158) ziet mogelijkheden om regionale instituties hiermee te versterken. Dit kan met '*possibilities to devise incentive structures to encourage further regional collaboration and create a level fiscal playing field for decisions about the sharing out of housing provision*' (ibid.). Ditzelfde geldt ook voor andere ontwikkelingen. Gordon concludeert verder dat de politieke leider van zo'n regionale institutie '*an authoritative figure able to provide decisive responses to regional bids for power and resources' (ibid.)*, is, waaraan eenheden van een lager niveau niet voorbij kunnen gaan. Het gaat om regionaal leiderschap, waarbij een – aangewezen – actor zich als probleemeigenaar opwerpt. Hij heeft genoeg autoriteit in de regio om de anderen mee te krijgen. De regionale strategische capaciteit kan zo toenemen, waardoor er een voedingsbodem voor verdere samenwerking kan ontstaan. Dit is een belangrijke basis voor optimale regionale ontwikkelingsprocessen.

Belangrijk is dat de onderlinge concurrentie gecoördineerd wordt vanuit het principe van gelijkheid (Dreier et al., 2004).

In vrijwel alle stedelijke regio's spelen regionale allocatie- en ontwikkelingsvraagstukken. Denk aan natuurbescherming, infrastructuur, recreatie, groei en krimp van een regio en gezondheidszorg. Ook moet gedacht worden aan strategische economische planning, opleidingen- en arbeidsmarkt en clusters van onderzoek en ontwikkeling. Hiërarchisch opgelegde samenwerking kan hier werken. Als de baten van gezamenlijke afstemming overduidelijk zijn, bijvoorbeeld bij het organiseren van efficiënte nooddiensten, wordt er vaak al samengewerkt (Seltzer, 2004: 53): de individuele rationaliteit is dan immers dezelfde als de collectieve rationaliteit.

Het is vaak moeilijk om de kosten en baten van regionale vraagstukken duidelijk te maken. Er zijn veel onzekerheden, want economische ontwikkeling wordt door allerlei externe factoren beïnvloed. Als het om lokale lasten gaat, zijn die een stuk duidelijker, zowel letterlijk (financieel) als figuurlijk (het verlies van autonomie) (Leitner & Garner, 1993). Dit laatste is ook het geval als de regionale samenwerking hiërarchisch wordt afgedwongen.

Wel of niet samenwerken? Bij die vraag spelen bovengenoemde onzekerheden een grote rol. Door gebrek aan vertrouwen en te weinig informatie ontstaat vaak een *prisoner's dilemma* (Scharpf, 1997): rationele individuele acties leiden tot een irrationele collectieve uitkomst. Voor de gemeenten afzonderlijk lijkt kantoorontwikkeling gunstig (geld en werkgelegenheid), maar voor alle gemeenten samen betekent dit leegstand.

Als het individuele belang van de gemeente samenvalt met het regionale belang, wordt er wel samengewerkt. Hieruit volgt dat kosten- en efficiëntieoverwegingen een belangrijke rol spelen. In de volgende paragraaf wordt dit nader uiteengezet.

2.2 Planningsefficiëntie en grondbeleid economisch gezien

Marktfalen
Het regionaal afstemmen van ontwikkelingen is vanuit efficiëntieoverwegen zinvol, zowel uit oogpunt van de omgeving – natuur en ruimte – als om economische redenen (McCarthy, 2000: 2). Inefficiënt ruimtegebruik en transport hebben een schadelijk effect op de kwaliteit van lucht en water. Dit beperkt uiteindelijk verdere economische groei (Cisneros, 1995; Wallis, 1994). Een afgestemd ruimtegebruik is daarom te verkiezen boven ongebreidelde uitbreidingen.
Voorzieningen en infrastructuur kunnen vaak kosteneffectiever worden aangeboden (Lefèvre, 1998). In de economische wetenschap geven inefficiënties vaak aanleiding tot regulerend overheidsingrijpen. Met planning wordt daarom vaak geprobeerd *marktfalen* op te lossen (Coase, 1960; Brueckner, 2000).

Grondbeleid is een gerichte interventie van de overheid op de grondmarkt. Door de kenmerken van grond (en vastgoed), zoals onverplaatsbaarheid, doen zich regelmatig efficiëntieproblemen voor (Van der Krabben, 2008: 24). Volgens Coase (1960) is de allocatie van middelen efficiënt en onafhankelijk van de eigendomsstructuur, mits de eigendomsrechten volledig gedefinieerd en de transactiekosten[17] nul zijn. Vaak zijn eigendomsrechten echter niet goed gedefinieerd, bijvoorbeeld bij collectieve goederen als een park. Vrijwel altijd zijn er transactiekosten.
Het publieke domein krijgt vaak te maken met negatieve effecten van markthandelen, bijvoorbeeld geluidsoverlast van een vliegveld. Deze overlast zou geïnternaliseerd moeten worden: de luchthaven moet probleemeigenaar worden van haar eigen overlast. Doel van planning is vaak om eigendomsrechten over grond en vastgoed zo te verdelen en te definiëren dat de markefficiëntie verbetert, zonder dat er ongewenste effecten optreden (Van der Krabben, 2008). De vervuiler betaalt.

Reactie welvaartseconomen
Om de regio integraal en hoogwaardig te ontwikkelen, moeten overheden – lokaal, regionaal en (supra)nationaal – gezamenlijk optreden (Calthorpe & Fulton, 2001; Porter & Wallis, 2002). Via zoneren en het beperken van (private) ontwikkelingsmogelijkheden beslist de samenleving hoeveel externe effecten ze accepteert. Het gaat hierbij om *Pigouvian efficiency* (Pigou, 1920; Webster, 1998).[18] Welvaartseconomen willen met ruimtelijke planning de externe effecten zoveel mogelijk beperken en *tragedies of the commons* voorkomen. Ruimtelijke planning moet evenwichtig voorzien in collectieve

17 Transactiekosten: alle bijkomende kosten – niet zijnde productiekosten – van het drijven van een economisch systeem. Bijvoorbeeld kosten van informatieverzameling, netwerkcontacten en afstemmen, maken van beslissingen. (Williamson, 1985; 1999; Alexander, 2001; Buitelaar, 2007).

18 *Pigouvian efficiency*: belasting heffen om negatieve effecten van marktactiviteit te corrigeren, bijvoorbeeld vervuilingbelasting. Door negatieve effecten te internaliseren, al dan niet aan de hand van een maatschappelijke kosten- en batenanalyse, ontstaat de situatie dat de gebruiker direct of indirect betaalt voor het gebruik, denk aan de vliegtax.

goederen, zoals ruimtereserve voor publieke voorzieningen en (sociale) infrastructuur (Lai, 1997: 213). Hoewel de markt externe effecten in transacties kan internaliseren (Lai, 1997: 209), gebeurt dit vaak niet. Ook gedrag van *free riders*[19] laat zien dat consumenten van collectieve goederen (zoals de ruimte) zichzelf vaak niet beperken (vergelijk de *tragedy of the commons*). Ruimtelijke planning kan wel ingrijpen (ibid.). Planning zorgt ook voor informatie over toekomstige ruimtegebruikpatronen. Hoewel er ook in de markt afspraken worden gemaakt om negatieve externe kosten te beperken, doet de markt dit minder dan de overheid. Het beperken van deze kosten gaat namelijk vaak gepaard met hoge transactiekosten (Webster, 1998: 67).

Andere vormen van regulering om marktfalen te verzachten, zijn bijvoorbeeld de *development control* in een tradioneel Amerikaans zoneringsysteem en de *discretionary control* in het Verenigd Koninkrijk. Daarnaast experimenteren steden met innovatieve regulatie-instrumenten, zoals '*floating zones, linkages, inclusionary zones, simplyfied planning zones, transferable development rights, planned unit development*' (Janssen-Jansen & Van der Veen, 2006).[20]

Public choice

Vanuit Coaseaanse theorie geredeneerd valt er af te dingen op de hiervoor besproken kosten-baten-analyse. Efficiënte allocatie ontstaat volgens Coase[21] in competitieve marktsituaties als er geen transactiekosten zijn (Webster, 1998: 65). Partijen moeten hierbij weten of de veroorzaker van sociale kosten aansprakelijk kan worden gesteld om zo een verdeling van gebruiksrechten mogelijk te maken (Holzhauer & Teijl, 1995). Door rechten uit te ruilen kunnen ze dan zelf oplossingen zoeken voor effecten die hun handelen hebben voor derden. Vanuit Coase geredeneerd is planning inefficiënt omdat er – excessieve – (transactie)kosten van beleid zijn.[22]

Veel van Coases volgelingen, zoals de *public choice*-theoretici, gebruiken economische instrumenten om besluitvormingsprocessen van collectieve organisaties te bestuderen. Ze nemen een normatieve positie in en tonen aan dat het reguleren van ontwikkelingen geen meetbare gevolgen heeft (Downs, 1957; Tiebout, 1956; Ostrom et al., 1961; Buchanan & Tullock, 1962). *Public choice*-theoretici besteden weinig aandacht aan niet-rationele en niet-economische overwegingen bij besluitvormingsprocessen.

Public choice stelt ter discussie de vergelijking tussen de – door de overheid imperfect genoemde – allocatie door de markt en het – door haar ideaal genoemde – allocatieproces van de overheid. Procedurele en politieke kosten spelen een rol in de allocatie. Niet alleen wat die opbrengt, ook de proceseffficiëntie. Soms zijn er meer kosten om tot overeenstemming te komen dan dat de negatieve externe effecten kosten. Regulering kan leiden tot overregulering en zorgen voor te weinig in plaats

19 *Free riders*: individuele rationaliteit kan leiden tot collectieve irrationaliteit.

20 Hierbij worden vaak financiële prikkels gebruikt om ontwikkelingen te stimuleren. Ook zijn soms al – vooruitlopend op een verandering in bestemming – de toekomstige regels van toepassing.

21 Coase wordt vaak verweten dat zijn theorie niet realistisch is. Hij veronderstelt dit ook niet. Coase gebruikt de situatie zonder transactiekosten juist als startpunt van zijn theorie.

22 Coases werk heeft geleid tot tegenstand van interventie en planning, waarbij *public failure en non-market failure* een rol spelen (Lai, 1997: 166).

van te veel output (vergelijk de onder- en overcoördinatie van Scharpf et al., 1976/1977). Dit leidt tot nieuwe inefficiëntie.
Coase (1960) pleit ervoor de transactiekosten mee te nemen en zo niet nieuwe inefficiëntie te creëren. Bij het instrument overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden is bijvoorbeeld het gevaar dat de ruilvoet te hoog is, waardoor er veel meer ontwikkeld wordt dan voorzien (zie paragraaf 2.4). Te laag is ook niet goed, omdat dan de gewenste ontwikkeling/uitruil niet tot stand komt.

Overheidsfalen
Public choice laat verder zien hoe publieke, private en maatschappelijke groepen hun eigen gebruiksfuncties vergroten en daarmee sociaal ineffectief zijn in het allocatieproces. *Public choice*-theoretici wijzen in dit verband op het overheidsfalen.[23] Analoog aan marktfalen gaat overheidsfalen over het niet efficiënt alloceren van goederen en bronnen voor overheidsconsumenten. Meestal zijn dit burgers, maar soms ook niet-burgers, zoals toeristen. Met overheidsfalen wordt niet bedoeld dat het de overheid niet lukt om tot oplossingen te komen. Overheidsfalen houdt in dat er systematisch een efficiënte oplossing wordt tegengehouden. De *public choice*-theorie laat zien dat de overheid ook een actor is in de economie. Ook zij wil haar economische nut zo groot mogelijk te laten zijn in de competitie met andere overheden (Webster, 1998: 71).[24] De overheid kan bijvoorbeeld verdienen aan ruimtelijk beleid. Wanneer ze schaarste creëert stijgen de grondprijzen. Als ze zelf grondeigenaar is, valt deze waardestijging direct aan haar toe. Zo niet, dan kan ze vaak een deel van de waardestijging innen via heffingen en dergelijke.
Verschillende allocatiebestemmingen leiden tot verschillende waarden, en profijtelijke bestemmingen zijn ook voor overheden aantrekkelijk. De *public choice*-theorie ziet ruimtelijk beleid en ruimtelijke plannen als *property rights*.[25] Zonering verdeelt de ontwikkelingsmogelijkheden, of zorgt voor een soort marktsituatie waarin ontwikkelingsmogelijkheden worden uitgeruild voor concessies, compensatieheffingen of baatbelasting in ruime zin (Webster, 1998: 71) .

De overheid laat ook gewoon marktgedrag zien, en heeft dus ook falen. Het is dus belangrijk overheidsgedrag en de negatieve gevolgen daarvan in een model van efficiënte allocatie te voegen.

Sommige economen geloven dat overheden er nauwelijks in slagen hun beleid adequaat uit te voeren. Overheden denken zelden aan de inefficiëntie die hun correctie van de markt veroorzaakt (Wolf, 1993). Ze vervullen hun taak niet altijd beter dan de markt. Hoewel overheden ontwikkelingen kunnen sturen, door belasting te heffen, te controleren en te reguleren, betekent dit niet automatisch dat

23 In het Engels: *government failure* of *public failure*.

24 Brueckner (2000) stelt bijvoorbeeld dat ongebreideld ruimtegebruik (*sprawl*) een vorm is van marktfalen. Hij geeft als voorbeelden: de onderwaardering van open ruimte, de congestie en de gering doorbelaste milieukosten op autogebruik (in Crane, 2008). Ruimtelijke ongelijkheid door ongebreideld ruimtegebruik valt hier ook onder. Niet iedereen deelt deze mening (Pendall & Carruthers, 2003). Levine schaart ongebreideld ruimtegebruik onder overheidsfalen (2005, in Crane, 2008). Hierbij geldt vooral het eigenbelang van overheden. Ongebreideld ruimtegebruik levert per saldo meer geld op dan bouwen in hogere dichtheden in minder autoafhankelijke wijken.

25 *Property rights* beperken de strijd om bronnen. Typen eigendomsrechten zijn: collectieve niet-exclusieve eigendomsrechten (vissen in de oceaan); private eigendomsrechten (juridisch vastgelegd, in bezit van een individu); communale eigendomsrechten (te gebruiken binnen een bepaalde groep) en socialistische eigendomsrechten (planeconomie).

resultaten beter zijn. Soms zal het marktfalen alleen maar versterkt worden, of wordt er nieuwe inefficiëntie veroorzaakt, zoals bij het probleem van de kantorenleegstand.

Public failure of overheidsfalen ontstaat bijvoorbeeld wanneer de waarde van een dienst niet bepaald kan worden, waardoor sommigen er meer gebruik van maken dan anderen. Of als er een beperkte toegang tot de diensten onder de bevolking is (Bozeman, 2002). In de ruimtelijke planning worden zoneringen vaak aangepast onder druk van de markt. Denk bijvoorbeeld aan de vele vrijstellingsprocedures om in afwijking van het bestemmingsplan te bouwen (Buitelaar et al., 2007). Gemeenten concurreren vaak met buurgemeenten om nieuwe burgers en bedrijven voor werkgelegenheid (Ostrom et al., 1961; Boyne, 1996; Van der Veer, 1994; Pacione, 2001; Fennell, 2006).

Vergeleken met het buitenland is er in Nederland een grote mate van financiële herverdeling tussen gemeenten. Die dempt hun concurrentie om bedrijven en burgers. De inkomsten van gemeenten komen voor 80% van de nationale overheid: via een lumpsum bedrag uit het gemeentefonds (35%) of geoormerkt geld (45% specifieke uitkering). Slechts een vijfde deel betreft eigen inkomsten, zoals de onroerendezaakbelasting. Deze herverdeling zorgt er wel voor dat het aantrekken van toegevoegde investeringen voor grootschalige infrastructuur of economische ontwikkeling hoog op de agenda van gemeenten staat. In die zin concurreren ze met elkaar (Lambregts et al., 2008).
Door de Nederlandse financiële verhoudingen (top-down) zijn de verticale relaties bevoorrecht boven de horizontale intergemeentelijke of intraregionale relaties (Janssen-Jansen, 2004). Verder speelt het aantrekken van private investeringen – en de daaruit voortkomende banen – een rol bij het blijven ontwikkelen, net als het huisvesten van huishoudens met hogere inkomens. Ook omdat gemeenten niet direct voordeel hebben van het succes van lokale bedrijven – die betalen belasting aan de nationale overheid – zijn gemeenten gericht op inkomsten uit grondexploitatie. Het ontwikkelingen van kantoren en dure woningen is veel winstgevender dan investeren in sociale huisvesting. Regionaal gezien is het echter niet goed dat alle gemeenten zich op hetzelfde richten en andere ontwikkelingen laten liggen. Dit leidt tot inefficiëntie. Dan ontstaat overheidsfalen.

Deze beperkingen bieden kansen voor het marktmodel (vergelijk Savitch & Kantor, 2002). Niet alleen publieke interventie kan collectief handelen veiligstellen (Coase, 1960) ook vrijwillige marktovereenkomsten zijn mogelijk. Coaseaanse analyses voorspellen dat samenlevingen hun eigen oplossingen voor NIMBY-problemen vinden als ze mogen onderhandelen over de locatie van bestemmingen, zoals vuilnisstortplaatsen, en daarbij kunnen compenseren. Individuen kunnen bijvoorbeeld geld betalen om te verzekeren dat een (semi-)publiek gebied openblijft, als alternatief voor planning.[26] Dit werkt alleen als *free riding* niet mogelijk is. *Free riding* is vaak makkelijker mogelijk als negatieve effecten niet aan één speler zijn toe te schrijven. Hiervoor is toch ingrijpen van een hoger niveau nodig (Webster, 1998: 73). Vervolgens moet wel voorkomen worden dat er opnieuw overheidsfalen ontstaat.

Collectief handelen is nodig om bepaalde goederen of uitkomsten te krijgen (Webster, 1998: 62-63). De vraag blijft hoe het collectieve handelen vorm krijgt, zonder dat de hoogte van de transactiekosten

26 In Houston (Texas) ontbreekt planning en zonering. De stad is een *free enterprise city*, waar de markt de ruimte inricht. Er is wel regulering via allerlei bouwcodes en *special ordinances* (Buitelaar, 2007).

tot nieuwe inefficiënties leidt. Uitruilen of delen van de winst van planning kan daarbij een rol spelen.

Waarde van planning
Regulering wordt gebruikt om private partijen publieke goederen te laten financieren. Ook zetten overheden in op minder consumptie van ruimte, bijvoorbeeld door accijnzen te heffen op ontwikkelingen (ibid). Het idee van de duurzaamheid is hierbij belangrijk. Planners onderhandelen met de markt over tegenprestaties door negatieve externe effecten te compenseren, of door *unearned betterment value*[27] (Webster, 1998: 55) terug te betalen. Beide resulteren in het maximaliseren van de totale opbrengst (ibid.: 62). Planningwinst (winst op de grondprijs) krijgen is een proces van onderhandeling. Lokale overheden onderhandelen over een prijs voor bouwvergunningen die, afgezien van de prijs, zowel juridisch als qua impact acceptabel zijn (Webster, 1998: 71).

Terughalen van waarde
Donald Hagman cum suis (1978) ontwikkelde het hervormingschema *windfalls for wipeouts*. Dit gebruikt de gemeentelijke overheid vaak als legitimatie voor het laten terugbetalen van winst, die door een bestemmingsverandering is verkregen. Het idee is dat regulering door de overheid kan leiden tot waardedaling van eigendommen (grond of opstallen). Ze moet grondeigenaren compenseren voor dit verlies (*wipeouts*). Maar als reguleringen leiden tot stijging van de waarde (planningsbaten), zouden de *windfalls* moeten worden teruggehaald. De overheid blijft verantwoordelijk voor het creëren van (publieke) waarde.[28]

Het terughalen van overwaarde krijgt in Nederland steeds meer aandacht. In de meeste grondexploitaties bestond compensatie en tegenprestatie overigens al. De waardestijging na het wijzigen van een bestemmingsplan zou deels ten goede moeten komen aan de gemeenschap. Nederland kent al compensatie in de vorm van planschade[29] (artikel 49 WRO; 6.1 Wro), waarbij mensen gecompenseerd worden voor de schade aan privébezit die door een bestemmingsplanwijziging wordt veroorzaakt. Er gaan stemmen op dat dit ook omgekeerd moet gebeuren. De toename van waarde van individueel eigendom, als gevolg van een planologische beslissing, zou terugbetaald moeten worden aan de maatschappij als compensatie voor bijvoorbeeld het verlies van open ruimte.[30] Bestemming van grond is in deze optiek geen persoonlijk eigendom, maar een *community property right* (Fischel, 1985: 36).

Door verkregen waarde terug te vragen, is er meer verdelende rechtvaardigheid. De verleiding is kleiner om planningsbeslissingen te misbruiken en zo individuen te verrijken. En er zal minder gespecu-

27 Grondinkomsten worden vaak als *unearned* bestempeld, omdat ze niet voortkomen uit individueel handelen. *Unearned* is niet hetzelfde als *undeserved* (Fischel, 1985: 12-13, woorden die in het Nederlands beide met 'onverdiend' vertaald worden. Andere termen zijn: *betterment* (VK), *unearned increment*, *plus value*, *windfalls* (VS). Gedeeltelijk hieraan gerelateerd zijn: *planning obligations*, *planning gain*, *developer obligations*, *plus value capture*.

28 Deze waarde ontstaat alleen doordat er vraag in de markt is. Tegelijkertijd is er schaarste doordat bijvoorbeeld andere overheden geen gronden uitgeven.

29 Daarnaast zijn er mogelijkheden voor het heffen van baatbelasting en kostenverhaal van bijvoorbeeld de aanleg van extra infrastructuur die nodig is voor een ontwikkeling. Er moet wel sprake zijn van causaliteit en proportionaliteit, al biedt de nieuwe grondexploitatiewet in dit opzicht ruimere mogelijkheden.

30 In de aanloop van de *Vijfde Nota* was er sprake van de openruimteheffing, maar die was politiek niet haalbaar.

leerd worden met land, omdat de winsten verminderen. Zo kan het vertrouwen in overheidsplanning en -beslissingen groeien, waardoor burgers minder moeite zullen hebben met nieuwe ontwikkelingen.
Inkomsten uit het terughalen van waarde zijn meer dan alleen alternatieve inkomsten voor bijvoorbeeld het meefinancieren van extra kosten voor infrastructuur, of de kruissubsidies in grondexploitaties[31] (Alterman, 2005). Het levert ook geld op om te compenseren. Dit kan gebruikt worden als prikkel, en zo ontwikkelingen sturen.

Terughalen van waarde biedt ruimte om te onderhandelen over (allocatie) van ontwikkelingen. Er zijn wel grenzen voor wanneer dit werkt of niet. Als een gemeente alleen het kostenverhaal (*cost recovery*) mag doen, verdwijnt de stimulans om te onderhandelen. Als ze de winsten volledig afroomt met bijvoorbeeld een *overwaardebelasting*, komt de ontwikkeling tot stilstand. Geen enkele ontwikkelaar wil iets ondernemen als er alleen risico's zijn, zonder vooruitzicht op winst.

Een onderhandelingsproces gericht op herverdeling kost natuurlijk tijd en geld. Dit moet opwegen tegen het eindresultaat. De wens om toch iets te doen heeft niet alleen een economische achtergrond van inefficiëntie. Ook kunnen er politiek kansen worden gezien om extra kwaliteiten te creëren. Wanneer de transactiekansen in plaats van de -kosten centraal staan, zodat nieuwe kwaliteiten ontstaan door het combineren van zaken, wordt dit recombineren genoemd (Van der Heijden & Slob, 2006). Een voorbeeld is het bouwen van een sporthal in een geluidswal. Door investeringen te koppelen zijn beide goedkoper en beter voor de omgeving. Stad en land worden gezien als productieruimten, waarin groene, rode en blauwe waarden worden uitgewisseld. Politieke waardeschatting is hierbij belangrijk. Ongebruikte kansen voor recombinatie zijn er vooral op het lokale niveau.

Vaker wordt uitgegaan van *Kaldor-Hicks efficiency*: degenen die beter af zijn door een besluit compenseren degenen die schade leiden. Maar dit is niet verplicht. In een *Pareto-optimum* is dit wel het geval. Ondanks dat sommigen slechter af zijn, is *Kaldor-Hicks efficiency* toch efficiënt. Deze werkwijze leidt tot nieuwe relaties in coproductie, publiek-privaat, en tussen publieke partijen onderling. Afspraken worden vastgelegd in contracten, die maatwerk bieden. Deze nieuwe relaties zijn te zien als contractuele governance. Burgers spelen een belangrijke rol in het definiëren en valideren van waarden.

Dit soort nieuwe horizontale coproducties worden steeds vaker gebruikt om collectieve actieproblemen op te lossen. Ze vervangen de verticale afspraken. Directe wederkerigheid staat centraal in de vaak zeer doelgerichte oplossingen.

[31] In grondexploitatie worden kosten voor planning etc. verdeeld over de eenheden. Dure huizen betalen voor goedkopere. Dit is een instrument van sociale herverdeling.

2.3 Slim groeien door afwegen en uitruilen

Een gezamenlijke regionale aanpak kan het ontstane coördinatieprobleem alleen oplossen als er (horizontale) wederkerigheid is. In onderhandelingen moeten ontwikkelingen kunnen worden uitgeruild, verevend of gecompenseerd.
Deze vorm van samenwerking en afstemming – waarbij strategische allianties ontstaan – komt veel organischer tot stand dan een hiërarchische. Ze komt namelijk voort uit de culturele norm dat regionaal samenwerken hoog gewaardeerd wordt. De inwoners dwingen met hun vragen – bijvoorbeeld om het landschap te beschermen – regionale samenwerking af. Dit is gebeurd in Portland, Oregon (hoofdstuk 3) waar de inwoners een grootstedelijk bewustzijn ontwikkelden. Ze leerden de instrumenten van *Smart Growth* kennen, die zorgden voor een evenwichtige regionale ontwikkeling.

Smart Growth (slim groeien) veronderstelt regionale ruimtelijke strategieën voor de lange termijn, met aandacht voor het verdelen van de kosten en baten (Knaap, 2001; Janssen-Jansen, 2004). Volgens dit Amerikaanse groeimanagementbeleid maken de regionale actoren samen een ruimtelijke afweging (*trade-off*) door de belangen tegen elkaar af te wegen en uit te ruilen (Janssen-Jansen, 2005). Een *trade-off* houdt in dat er via een optimalisatieproces een unieke kans tussen gelijkwaardige en gerelateerde perspectieven wordt bereikt. Alle uiteenlopende criteria, en de voor- en nadelen van de keuze worden meegewogen. Slim groeien gaat vooral over economie, infrastructuur en ruimtelijke kwaliteit, waarbij economie leidend is (Janssen-Jansen, 2004). Groei staat voorop. De overheid stuurt de markt naar plekken die het geschiktst zijn (bereikbaarheid, natuur- en cultuurwaarden). Dit leidt tot de beste kwaliteit van de leefomgeving.[32]

De actoren in een regio maken deze afwegingen. Voor de uitvoering worden privaatrechtelijke contracten afgesloten. De Amerikaanse praktijk kent enkele financiële en juridische instrumenten die regionale partijen als het ware dwingen tot samenwerking:

- *Stimulerings- en ontmoedigingsmaatregelen* zijn belangrijk om regionale *trade-offs* te bereiken (Knaap, 2001; Janssen-Jansen, 2007);
- *Gelijktijdigheidprincipe* (*concurrency*). Het gelijktijdig ontwikkelen van bijvoorbeeld woningbouw en infrastructuur wordt vastgelegd in financiële afspraken. Zo ontstaan strategische planprocessen en krijgt de regionale samenwerking een financiële noodzaak. Dit is een voor-wat-hoort-wat-benadering. Slim groeien, met inzet op ruimtelijke kwaliteit, betekent dat in sommige gebieden groei zal plaatsvinden en in andere niet.
- *Overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden* (*transferable development rights*) (TDR) kan worden ingezet om grondeigenaren te compenseren. Deze vorm van uitruilen krijgt momenteel veel aandacht (Janssen-Jansen, 2004; VROM-raad, 2004). TDR, uitruilen van ontwikkelmogelijkheden op niet-financiële basis, kan regionale ontwikkelingen transparanter maken.

[32] Ruimtelijke kwaliteit is een breed normatief begrip, waarover de meningen nogal uiteenlopen. De rijksoverheid zet het begrip hoog op de agenda in de *Nota Ruimte* (VROM, 2004). Echter zonder aan te geven hoe deze kwaliteit gedefinieerd, behouden en ontwikkeld moet worden.

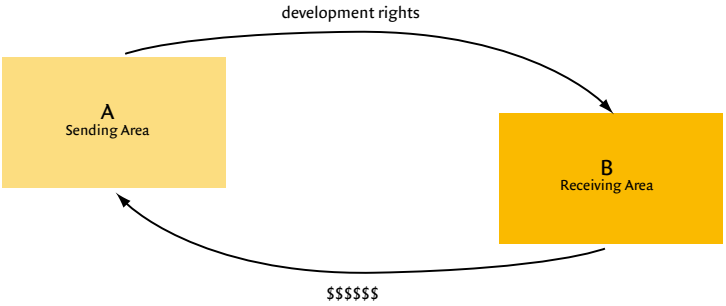
2.4 Uitruilen via overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden[33]

Vaak wordt voor TDR de term *verhandelbare ontwikkelingsrechten* (VOR) gebruikt, maar die vertaling dekt de lading niet. *Transferable* betekent overdraagbaar en niet per se verhandelbaar. Een *transferable development right* kan verhandelbaar *(tradable)* zijn, maar dat is geen voorwaarde. Het gaat bij dit nieuwe instrument vooral om het inzetten van een ontwikkelmogelijkheid op een andere locatie, om zo uit te ruilen of te compenseren (Janssen-Jansen, 2006b). Het betreft *niet-financiële compensatie* (NFC).

Er wordt in Nederland op verschillende plaatsen geëxperimenteerd met dit type ruimtelijke uitruilinstrumenten, zoals bij programma's *Ruimte voor Ruimte*. Overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden zijn in deze programma's een instrument om het buitengebied open te houden. De grondeigenaren worden verleid niet te ontwikkelen of te stoppen met bedrijfsvoering. Daarvoor krijgen ze planschadevergoeding aangeboden.[34]

Overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden zijn bedoeld om eigenaren die hun grond niet (meer) mogen ontwikkelen, te compenseren voor het waardeverlies ten gevolge van deze beperking door partijen die hun grond (elders) wel mogen ontwikkelen. De ontvanger van deze rechten kan ze zelf gebruiken of verkopen c.q. overdragen. Om te ontwikkelen in ontvangstgebieden moeten ontwikkelrechten gekregen worden van grondeigenaren in zendgebieden. Hierdoor ontstaat er een systeem van voor-wat-hoort-wat voor ontwikkelaars (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 **Klassiek model van transferable development rights**



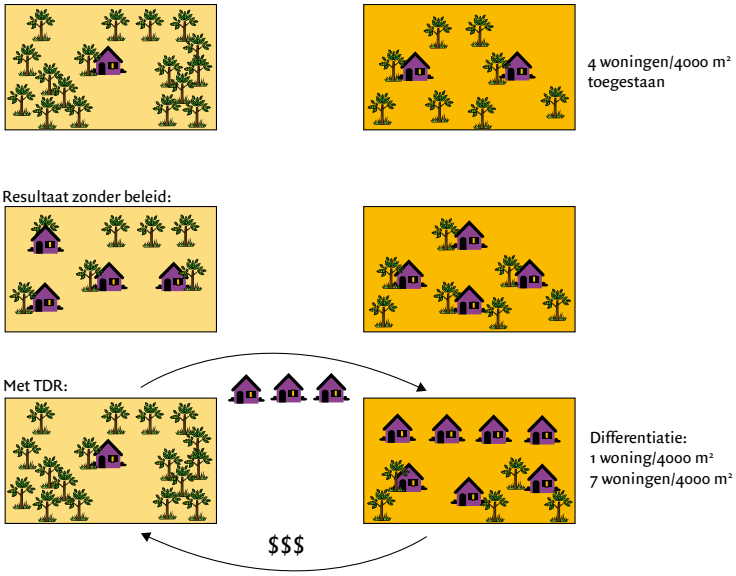
Met overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden kan er lokaal en regionaal meer ruimtelijke kwaliteit worden bereikt. Hiermee is er namelijk een andere ruimtelijke verdeling tussen bebouwd en

33 Samen met Marjolein Spaans en Menno van der Veen is het concept van niet-financiële compensatie in internationaal perspectief onderzocht. De gezamenlijke publicatie (2008) is *New instruments in spatial planning, an international perspective on non-financial compensation* (Janssen-Jansen et al., 2008a). Deze paragraaf is gebaseerd op een artikel dat in samenwerking met Spaans en Van der Veen totstandkwam (Spaans et al, 2009).

34 Ook het Landbouw Economisch Instituut (LEI) (Luijt et al., 2003) en de provincie Limburg (samen met het Instituut voor Agrarisch Recht en het LEI) (Bruil et al., 2004) verkenden variaties op dit instrument.

onbebouwd gebied mogelijk (MacHemer & Kaplowitz, 2002) (Figuur 2.4). Er zou bijvoorbeeld een bank kunnen komen voor overdraagbare ontwikkelmogelijkheden om de kopers en verkopers van ontwikkelmogelijkheden bij elkaar te brengen. Door slim zend- en ontvangstgebieden aan elkaar te koppelen kan dit instrument ook de ontwikkeling van een bepaald gebied stimuleren, via de inzet van een vereveningsfonds voor sociaal-economisch zwakkere vormen van ruimtegebruik.

Figuur 2.4 **Overdragen van ontwikkelingen tussen gebieden**



Door ontwikkelmogelijkheden uit te ruilen is er geen financiële last voor de overheid die anders wellicht tot onteigening zou moeten overgaan. Gedacht kan worden aan niet-financiële compensatie.[35] De overheid compenseert de grondeigenaar niet met geld, maar met een – overigens wel financieel waardeerbaar – recht voor het feit dat hij zijn grond niet zo profijtelijk kan gebruiken. Instrumenten van niet-financiële compensatie en prikkels gaan dus wel over geld, maar worden toch niet-financieel genoemd. Dit benadrukt dat de overheid de grondeigenaren en/of ontwikkelaars niet direct geld betaalt, zoals bij onteigening gebeurt, maar indirect compenseert om op een innovatieve manier kwaliteit toe te voegen (Janssen-Jansen et al., 2008a).

Een variatie op deze niet-financiële compensatie is de niet-financiële prikkel of stimulans: de overheid stimuleert ontwikkelaars om vrijwillig bij te dragen aan een bepaald doel. Dit gebeurt door ontwikkelmogelijkheden te bieden. Ook internationaal krijgt deze prikkelstructuur toenemende belangstelling.

35 Janssen-Jansen, Spaans en Van der Veen (2008a).

Voorbeelden
Een interessant voorbeeld is het kantoor van *Washington Mutual* in Seattle. Op de kavel mocht een toren van 27 verdiepingen worden gebouwd. De ontwikkelaar kon er echter 55 bouwen. Hij verkreeg 28 bonusverdiepingen door te investeren in onder andere sociale huisvesting, maar ook door bijvoorbeeld een openbaar atrium aan te leggen in het pand (figuur 2.5). Zo'n ontwikkelbonus werkt goed in Seattle (Metcalf, 2007), maar ook in steden als Tokio (Chorus, 2008) en Portland.

Een voorbeeld in Nederland: het Gershwin-project op de Amsterdamse Zuidas kan meer woningen krijgen als er voorzieningen met een publiek karakter komen. Dit is een transparante prikkel voor gewenste ontwikkelingen die niet zijn af te dwingen. Wel is flexibiliteit in de bestemmingsplannen nodig.

Internationale ervaringen[36] laten zien dat niet-financiële compensatie een betere kwaliteit van de ruimte mogelijk maakt. Zo worden bijvoorbeeld ontwikkelingsmogelijkheden uitgeruild om historische gebouwen of gebieden te beschermen.
Veel projecten zitten nog in een experimentele fase zitten. Doordat er veel haken en ogen aan uitruilen zitten, zijn er maar enkele *best practices* (Janssen-Jansen, 2008).
Toch is het instrument interessant voor de Nederlandse planningspraktijk. Ze kan daarmee efficiënter en effectiever werken binnen de complexe binnenstedelijke herstructurering en rood-voor-groen-projecten.

Het is juridisch bijzonder dat overdraagbare ontwikkelrechten geen bestaande rechtsfiguur is. Het instrument is vergelijkbaar met rechtsvormen als melkquota, of verhandelbare emissierechten. Ook is er al uitruilervaring opgedaan met ruilverkaveling en wederopbouwrechten, en wordt er geëxperimenteerd met projectenveloppen en regionale ontwikkelingsmaatschappijen (De Wolff et al., 2004). Deze soorten herverdeling vinden vooral lokaal plaats. Op regionaal niveau is er nauwelijks ervaring met uitruilen, met uitzondering van de regelingen *Ruimte voor Ruimte* in Brabant en Limburg (Janssen-Jansen, 2004; Janssen-Jansen & Mulders, 2005). Daarnaast zijn er regionale grondbedrijven, zoals SADC (*Schiphol Area Development Company*).

Ruimte-voor-ruimte
Ruimte-voor-ruimte is een van omvangrijkste rood-voor-groen-maatregelen in Nederland. Provincies met een reconstructieopgave (Gelderland, Limburg, Noord-Brabant, Overijssel en Utrecht) financieren de sloop van voormalige varkensstallen met grote woningbouwkavels. Deze regeling bestemt een deel van de waardevermeerdering van grond – door de bestemmingswijziging van een agrarische naar een woonbestemming – voor de sanering van de varkenssector. Met dit uitruilbeleid willen de provincies een betere kwaliteit van de leefomgeving bereiken.

36 Zie *New Instruments in Spatial Planning* (Janssen-Jansen et al., 2008a).

Figuur 2.5 **Incentive zoning in Seattle**

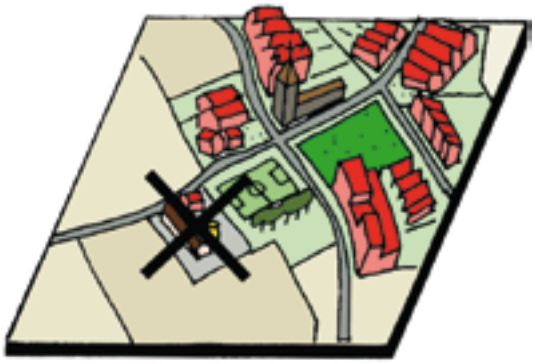
Bron: Pacione, 2001: 174

De meeste provincies laten de woningen bouwen op de plek van de te slopen stallen. Noord-Brabant werkt de aanpak echter regionaal uit. Als de woning niet op dezelfde plaats gebouwd kan worden, bijvoorbeeld omdat het om een kwetsbaar natuurgebied gaat, kan de boer de bouwmogelijkheid verkopen. Dit gebeurt door een speciaal opgerichte ontwikkelingsmaatschappij die vervolgens inzet op een planologisch geschiktere plaats (zie figuren 2.6 en 2.7). Deze regeling is ook gebruikt als prikkel om varkensbedrijven te beëindigen, zodat Nederland aan de Europese nitraatrichtlijn kon voldoen, en bij de sanering van glastuinbouw.

Figuur 2.6 *Zendgebieden ruimte-voor-ruimte*

Slooplocatie in een EHS

Slooplocatie in een landbouwontwikkelingszone



Slooplocatie aan de rand van een bebouwingscluster, ook mogelijk als ontvangstlocatie

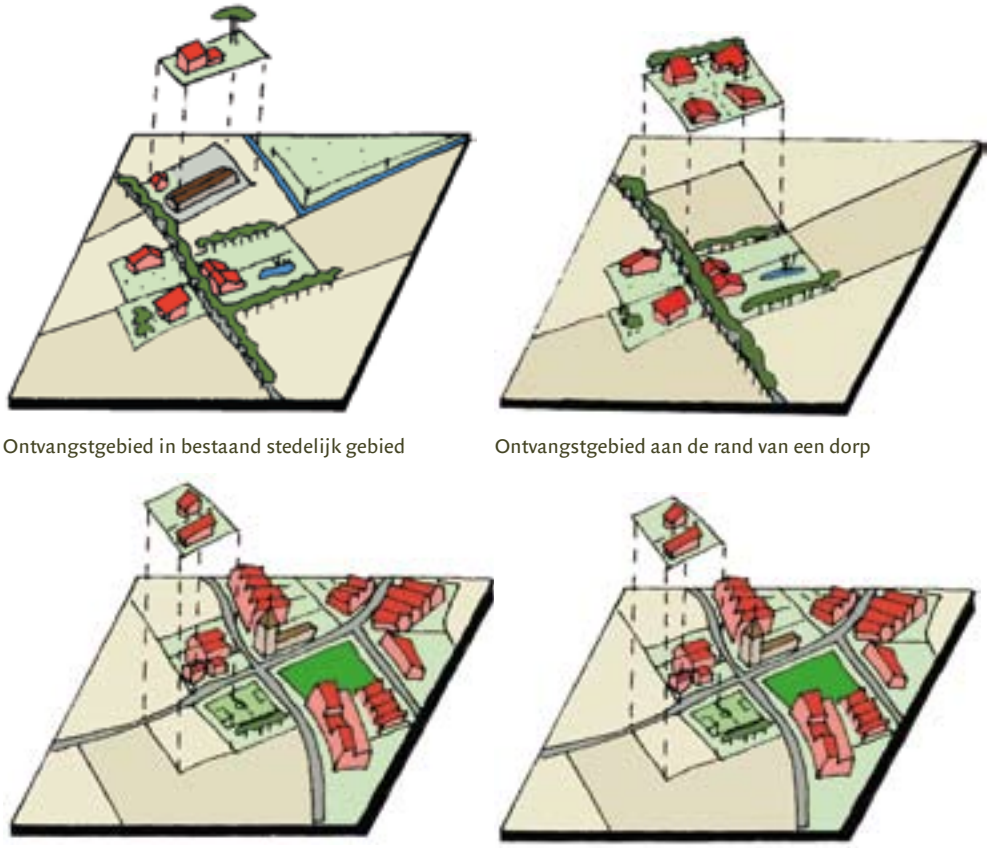
Bron: Mulders, 2003

Ruimte-voor-ruimte is een succesvolle toepassing van uitruilen (Janssen-Jansen, 2008). Veel Brabantse gemeenten mochten zelf geen woningen ontwikkelen en zagen hierin als een kans. Gemeenten met ontwikkelingsruimte waren minder geïnteresseerd, omdat die buiten het programma om meer winst konden maken.

Binnenstedelijk uitruilen

Ook binnenstedelijk is uitruilen mogelijk. Volgens het Ruimtelijk Planbureau raakt grondeigendom in stedelijk gebied steeds meer versnipperd (Buitelaar et al., 2008), terwijl tegelijkertijd de noodzaak tot herontwikkeling toeneemt. Maar herontwikkeling is alleen zinvol als iedereen in de buurt meedoet. Het heeft geen zin om een eigen pand op te knappen als verder niemand in de straat meedoet. Als alle buurwoningen worden opgeknapt, profiteert een eigenaar echter wel van de waardestijging zonder zijn eigen woning op te knappen. Daarom is het belangrijk om in het begin iedereen mee te krijgen.

Figuur 2.7 *Ontvangstgebieden ruimte-voor-ruimte*



Bron: Mulders, 2003

Zo gaf Rotterdam de woningen van het Wallisblok om niet aan de bewoners, mits ze zich zouden verenigen in een kopersvereniging. De gemeente investeerde zes miljoen euro; de veertig bewoners tien miljoen. De bewoners liepen een risico, maar door de waardestijging van het pand zijn ze daar inmiddels voor gecompenseerd, in elk geval op papier.

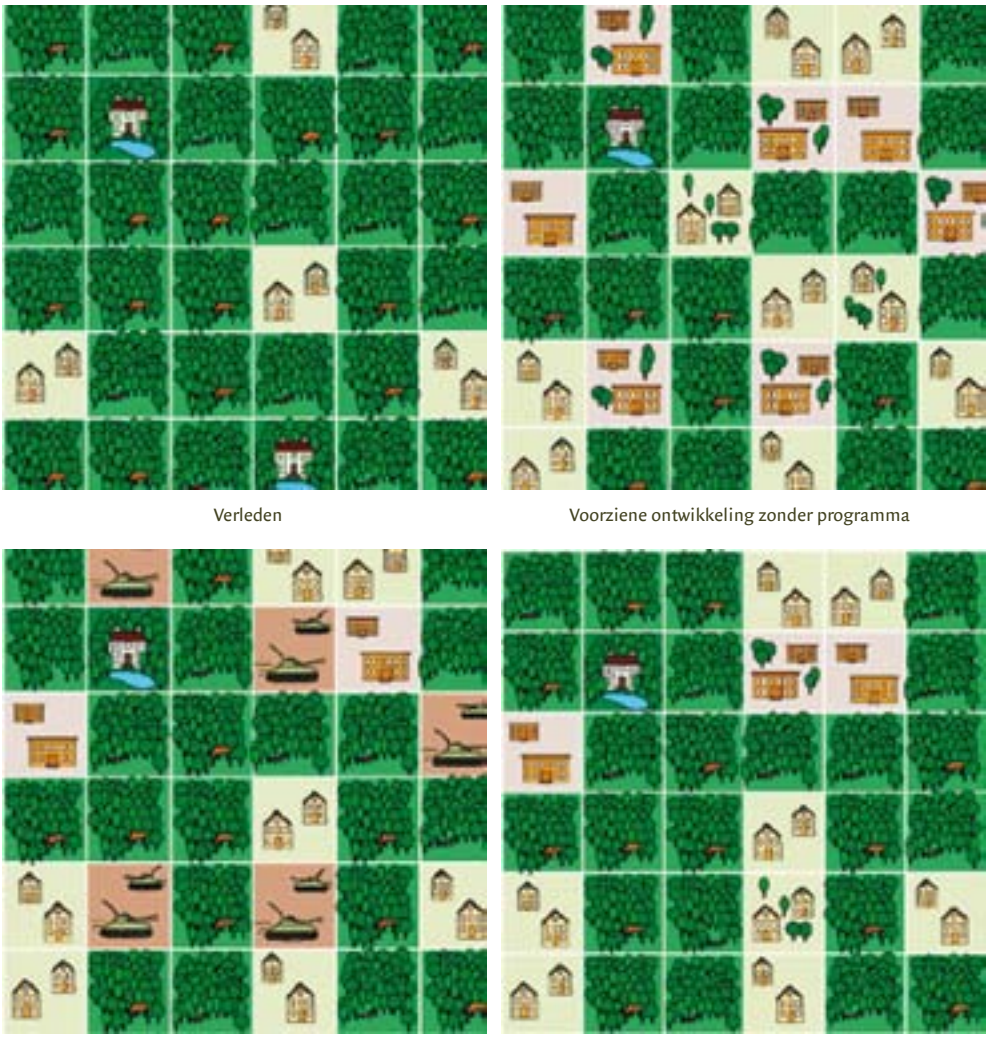
VORm-beleid Limburg
Het VORm-beleid van de provincie Limburg is een ander voorbeeld van verbetering waarvoor de overheid geen middelen heeft (Verhoeven, 2005; Janssen-Jansen et al., 2008b). VORm staat voor *Verhandelbare ontwikkelingsrechtenmethodiek*. Deze is gebaseerd op het principe voor-wat-hoort-wat. Woningen, bedrijventerreinen en kantoren kunnen alleen buiten de vastgestelde gebieden (vastgelegd in contouren) worden gebouwd na een zorgvuldige planologische afweging én met een tegenprestatie. Hiervoor is een berekeningsmethode ontwikkeld. Inclusief de berekeningsmethode, is die vernieuwend in Nederland en wordt op regionaal niveau toegepast.
Het mechanisme heeft veel weg van de Engelse *planning obligations*, of *planning gain* (hoofdstuk 4). Ontwikkelaars zijn verplicht om een deel van de planningsbaten in een gebied te herinvesteren. Ontwikkelaars compenseren zo de overheid voor het mogelijk maken van de ontwikkeling. De tegenprestatie kan financieel zijn, maar vaak investeert de ontwikkelaar in het gebied om de ruimtelijke kwaliteit daar te verhogen (Booth, 2008).
Limburg, en in het bijzonder CDA-gedeputeerde Driessen, stond aan de wieg van deze methode. In Limburg zijn 126 projecten op deze manier ingebracht en een aantal heeft inmiddels de ruimtelijkeordeningsprocedures doorlopen (Janssen-Jansen et al., 2008b). De opbrengsten worden geherinvesteerd in de groene kwaliteit van het gebied, overigens niet per se in de nabijheid van de nieuwe ontwikkeling. Een voorbeeld van een dergelijke kwaliteitsinvestering is het aanleggen van nieuwe natuur.

Hart van de Heuvelrug
In gebiedsontwikkeling is *Hart van de Heuvelrug* een belangrijk rood-voor-groen-project. Het werkt met een schaakbordmodel, waar rood (stedelijke functies) met groen (natuur) wordt uitgeruild om een kwalitatief betere gebiedsontwikkeling te bereiken (zie figuur 2.8). Het programma gebruikt een soort TDR (*transferable development rights* – overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden). Door de ontwikkelingen regionaal op elkaar af te stemmen, wordt het gebied aantrekkelijker gemaakt voor mens en dier. Innovatief is dat rode, groene en grijze vormen van ruimtegebruik worden uitgeruild in clusters. In clustercontracten wordt afgesproken welke actor wat voorfinanciert en uit welk project verevend moet worden. Per cluster zijn afspraken tussen actoren die aan een project deelnemen en die een actieve rol hebben in de uitvoering. Het terrein waarover de clustercontracten besluiten, ligt over het algemeen binnen een gemeente; intergemeentelijk uitruilen blijft lastig.
Het streekplan van de provincie Utrecht wordt gebruikt om voldoende schaarste te creëren en randvoorwaarden en spelregels op te zetten. Het gelijktijdigheidprincipe – alleen rood ontwikkelen als ook tegelijk groen wordt ontwikkeld – waarborgt de doelen.

Planologische goedkeuring is een machtsmiddel, maar kan ook als prikkel worden gebruikt. Er zijn immers mogelijkheden voor voor-wat-hoort-wat. Een andere prikkel is de voorfinanciering van rijk en provincie om de kwaliteit in het gebied te verbeteren.

Inhoudelijke en materiële verevening op het niveau van clusters tussen rode en groene projecten bleek niet genoeg. Intussen is er op hoger schaalniveau een systeem van financiële verevening tot-standgekomen.

Figuur 2.8 **Schaakbordmodel Hart van de Heuvelrug-programma**



Verleden

Voorziene ontwikkeling zonder programma

Nu

Hart van de Heuvelrug

Bron: *www.schaakbordmodel.nl*

Verplaatsing sportvelden
Verder komt uitruil vaak in grondexploitaties voor. Een innovatief binnenstedelijk voorbeeld is de mogelijke verplaatsing van de sportvelden van de Amsterdamse voetbalclub AFC. De huidige sportvelden kunnen bebouwd worden en op het dak van de (metro-, trein- en snelweg)tunnel kunnen nieuwe sportvelden komen. Het gaat hierbij om herallocatie van functies en er is een verbeteringsambitie. Er zou ook onteigend kunnen worden (direct financieel), maar door deze oplossing kan de club in hetzelfde gebied blijven (figuur 2.9).

Figuur 2.9 **AFC velden op de Zuidas worden verplaatst**

De meeste hierboven genoemde voorbeelden komen uit het buitengebied. Vaak worden concrete problemen opgelost via voor-wat-hoort-wat. De baten en lasten zijn hierbij duidelijk. De enkele toepassingen in het stedelijk gebied (Wallisblok en AFC-sportvelden) zijn vaak complexere cases, met veel stakeholders en minder politieke aandacht.

Wat uitruilen kan betekenen om de leegstand van kantoren op te lossen wordt behandeld in hoofdstuk 4.

2.5 Een andere manier van plannen

- Niet-financiële compensatie (NFC) biedt de overheid mogelijkheden om te onderhandelen, en is marktgericht. Dit is niet vrijblijvend, want een uitruilsysteem heeft regels en afspraken nodig (Micelli, 2002; Janssen-Jansen, 2008). Bij deze nieuwe allocatie-efficiëntie gaat het overigens niet per se om liberalisering. Afstemming en coördinatie vergen juist een sterkere planning, zij het indirecter.
- Een hogere overheid kan randvoorwaarden, ontmoedigingsbeleid en prikkels geven, zonder de regie uit de regio weg te halen. Randvoorwaarden kunnen een richting geven aan een operationele samenwerking. Bijvoorbeeld via het vereiste dat er bij ontwikkeling ook voor voldoende voorzieningen wordt gezorgd, vaak met bijdragen van de ontwikkelaars. Een woonwijk heeft immers ook scholen, riolering, parken en infrastructuur nodig.

- Prikkels kunnen bepaalde ontwikkelingen duurzaam tot stand brengen. Zo zijn er in de Verenigde Staten infrastructuursubsidies gekoppeld aan luchtkwaliteit. Hierdoor worden de plannen beter op elkaar afgestemd. Ook worden er dichtheidsbonussen gegeven om ontwikkelaars te verleiden op bepaalde plekken te gaan bouwen.
- Van oudsher is natuurlijk fiscaal beleid planninggereedschap.

Met deze – vaak marktgeoriënteerde – randvoorwaarden is de sturing minder actief, maar gebeurt de ontwikkeling wel daar waar die het meeste gewenst is. Planning krijgt zo minder een blauwdrukkarakter. Bovendien wordt er gezocht naar methoden om de infrastructuur van steden te verbeteren door de gunstigste gebieden beter te ontsluiten (Straatemeier, 2009). Omdat dit meestal niet met publieke investeringen gebeurt, maakt deze planning ook andere financiering mogelijk: met voor-wat-hoort-wat worden de planningsbaten afgeroomd.
De transactie- en coördinatiekosten die de overheid hierbij heeft, moeten niet worden vergeten. Deze kosten moeten niet meer zijn dan ze zouden zijn bij actievere sturing of juist geen sturing.

In het volgende hoofdstuk staat hoe er in de stedelijke regio's van Portland (Verenigde Staten) en Liverpool-Manchester (Verenigd Koninkrijk) instrumenten worden gebruikt.

3. Uitruilen in de VS en Engeland

3.1 Inspiratie uit het buitenland

De meeste stedelijke regio's in de wereld hebben te maken met regionale allocatie- en ontwikkelingsvraagstukken. Toch zijn de kantorentragedies[37] in Nederlands uniek te noemen. Elders is er nergens actief grondbeleid in combinatie met concurrerende overheden.[38] Concurrerende overheden zijn er wel als een economisch ontwikkelingsgerichte houding. Daarbij zijn verevenen, uitruilen en compensatie belangrijk.

In dit onderzoek is gekeken naar ervaringen met uitruilen in twee stedelijke regio's:

- Portland, de grootste stad van Oregon (VS), waar een sterke stadsregio betrokken is bij planning. De *sales tax* (BTW) ontbreekt daar, terwijl in andere Amerikaanse staten deze belasting een voortdurende bron van inkomsten is.
- In Engeland zijn de stedelijke regio's van Liverpool en Manchester nader bekeken. In Engeland is het financiële systeem hiërarchisch, in tegenstelling tot het ontwikkelingsgerichte planningsysteem. De markt draait op voor negatieve externe effecten en wordt uitgedaagd om creatieve oplossingen te zoeken.

De internationale ervaringen zijn bedoeld als inspiratie voor aanknopingspunten en oplossingsrichtingen. De praktijken in de Verenigde Staten en Engeland verschillen zoveel van het Nederlandse systeem, dat oplossingen niet zomaar over te nemen zijn.

In de VS en Engeland is er bij planning veel marktverantwoordelijkheid.

- In de VS is planning vooral lokaal en wordt ze op veel plaatsen nauwelijks geaccepteerd. Planners werken met een verwarrende mix van federale, staats- en lokale overheden met verschillende missies, jurisdicties en financieringsstromen (Innes, 1998). Burgers en private partijen zijn veel dominanter in planningsprocessen dan in Nederland. Planning is daardoor politieker.

- Het Engelse ruimtelijke ordeningssysteem is hiërarchisch, vooral het financiële systeem. Het planningsstelsel is ontwikkelingsgericht en volgt de markt. Het systeem is politiek gedreven. Planningsbeslissingen gebeuren op basis van passende oplossingen in plaats van op wettelijk bindende oplossingen (*discretionary planning*). Er is geen recht om te ontwikkelen; plannen zijn indicatief en niet bindend. Ze bieden burgers weinig zekerheid, maar zijn zeer flexibel en responsief (Booth, 2005; 2007). Het Britse systeem kent geen compensatie voor grondeigenaren. In de

37 Californië (VS) bijvoorbeeld kent wel extreme onevenwichtigheden als gevolg van het fiscaliseren van de ruimtelijke ordening. Voorbeelden: gemeenten concurreren om winkels voor het binnenhalen van de lokale *sales tax*. Hierdoor zijn er teveel winkels; het overaanbod van dure appartementen in Miami (VS) als gevolg van witwasinvesteringen van de maffia, waardoor er een zwarte-marktfalen ontstaat.

38 Wel zijn er voorbeelden van zeer centralistisch opererende overheden, maar daarbij wordt vaak ook de intergemeentelijke concurrentie uitgeschakeld.

ruimtelijke afweging wordt dit meegenomen; als de bouwvergunning wordt verleend, is dat een goede ontwikkeling op die plek; er is volgens het systeem geen compensatie nodig.

3.2 Liverpool en Manchester: hiërarchisch uitruilen en privaat verevenen

Het Verenigd Koninkrijk kent sinds de jaren negentig devolutie[39] om het gebrek aan regionale afstemming op te lossen en aan te sluiten bij het Europa van de regio's. De landsdelen binnen het VK hebben elk eigen wetgeving, beleid en instrumenten. In de nota *Your region, your choice: revitalizing the English regions* (DTLR, 2002) stonden voorstellen om het regionale niveau te versterken door bestaande regionale verbanden met elkaar te verbinden. Doel was de beslissingsbevoegdheid in de regio's te vergroten om zo de economische groei daar te bevorderen (Crow, 2005; Marshall et al., 2002). Dit moest leiden tot gekozen regionale *assemblies* (DTLR, 2002; Jones, 2005), die ontwikkelingsvoorstellen van lokale overheden konden weigeren als die niet in het belang van de regio waren. Zo konden lokale grensproblemen voorkomen worden. Planning zou meer in het belang van de regio zijn. Ook zouden zo ontwikkelingen kunnen worden uitgeruild.
Eind 2004 stemden de bewoners van de regio North East echter tegen een extra bestuurslaag. Dit vooral omdat er geen nieuwe middelen kwamen (financiële decentralisatie). De regio's bestaan nog wel, maar hebben weinig status. Ze worden nu gezien als economische actoren, maar niet als politieke eenheden. Engeland heeft nu – naast de *Greater London Association* – acht regio's. Het zijn regio's op NUTS-1 niveau, vergelijkbaar met de landsdelen in Nederland.[40] Elke Engelse regio bestaat uit *counties*. Een *metropolitan county* is een *sub-region*. Er zijn ook *non-metropolitan counties* met *districts*. Dit is het NUTS-2 niveau, vergelijkbaar met de Nederlandse provincies.

Bestuurlijk zijn er twee lagen: nationaal en lokaal. Door het mislukken van de devolutie is het systeem meer gecentraliseerd (Crow, 2005). Regio's en gemeenten zijn bijvoorbeeld grotendeels afhankelijk van directe financiering vanuit het rijk. Het top-down financiële systeem weerspiegelt zich ook in het Engelse planningstelsel, dat ontwikkelingsgericht is en de markt volgt.

De hiërarchie zou de afstemming tussen stedelijke regio's en daarbinnen moeten garanderen. Hoewel er veel aandacht is voor herverdeling – vooral tussen de regio Londen en de rest van Engeland – en strategische investeringen in die geest gebeuren, is de competitie tussen stadsregio's nog sterk. Zo willen ze allemaal hun luchthaven internationaliseren en wensen ze grootschalige winkelcomplexen.

Binnen de regio's[41] wordt er gewerkt aan een evenwichtige en rechtvaardige[42] verdeling van ontwikkelingen (bijvoorbeeld via contingenten); bovenregionaal is er minder afstemming.

39 Devolutie (*devolution*): het toekennen van bevoegdheden aan gedecentraliseerde overheden. Dit wijkt af van federalisme, omdat de bevoegdheden tijdelijk kunnen zijn en niet grondwettelijk vastgelegd. De uiteindelijke macht blijft op het nationale niveau; de nationale overheid kan regionale parlementen afschaffen.

40 NUTS: *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*: een administratieve classificatie van EUROSTAT voor alle leden van de EU.

41 Deze regio's zijn veel groter dan de Nederlandse regio's die meer stadsregionaal zijn.

42 Vooral het evenwichtig verdelen van bijvoorbeeld woningbouw, infrastructuurfondsen etc.

Dit blijkt uit het overaanbod van grootschalige winkelcentra nu veel stedelijke regio's die ontwikkelen (zie voorbeeld L1).

De regio North West, met 6,9 miljoen inwoners bestaat uit Merseyside (Liverpoolregio), Greater Manchester, Cumbria, Lancashire en Cheshire. De regio loopt van Noord-Wales in het zuiden tot de Schotse grens. North West is na het zuidwesten de regio met de meeste bevolking. In het zuiden van de North West regio, overlopend in de East-regio is een policentrisch stedelijk netwerk, dat van Liverpool, Manchester naar Sheffield en Leeds loopt. Vooral de agglomeraties Merseyside en Greater Manchester zijn naar elkaar toegegroeid en er zijn sterke relaties in deze megalopolis. Hoewel de poging om van de stadsregio's bestuurlijke eenheden te maken enige decennia geleden mislukt is, zijn er sinds de jaren tachtig wel regionale overlegorganen in zowel Merseyside als Greater Manchester (Association of Greater Manchester Authorities) om de planning in de regio te coördineren. Het zijn adviesorganen; op basis van vrijwilligheid wordt county-breed samengewerkt via zogenaamde jointboards (bijvoorbeeld politie, brandweer en afvalverwerking).

Sinds de verschijning van de overheidsnota *Review of sub-national economic development and regeneration* (HM Treasury, 2007) is er in Engeland veel aandacht voor stadsregio's. Dit omdat verwacht wordt dat ze de kloof tussen de economisch snel- en minder snelgroeiende regio's kunnen dichten. Er zijn zelfs geluiden om nieuwe bestuurlijke structuren in te voeren. *Greater Manchester* werkt aan een sterkere *city region governance*, in de vorm van een *Statutory Joint Committee* (dus geen nieuwe bestuurslaag). De regio besluit zelf hoe vergaand de samenwerking zal worden.

De centrale overheid wil met beleidsmaatregelen de subregionale overheden verleiden gezamenlijk te ontwikkelen (publiek-publiek en publiek-privaat). Bijvoorbeeld door middelen, verantwoordelijkheden en doelen af te stemmen en/of samen te voegen. Het gaat om het mogelijk maken van de intergouvernementele overeenkomsten (*Multi Area Agreements - MAA*) waarbij gemeenten metropolitaan ontwikkelingafspraken maken.

Stadsregionale afstemming is in Manchester – met relatief veel economische voorspoed – beter geregeld dan in Liverpool. Door politieke spanningen heeft het gemeentebestuur daar minder slagkracht. Liverpool verkeert in economisch zwaar weer, waardoor alle overheden, van gemeente tot Europa, vooral op de centrale stad gericht zijn (Lloyd & Peel, 2009). **Een belangrijke les uit de case Liverpool is dat lokale voorspoed voorwaarde is om tot optimalere ontwikkeling van de stadsregio te komen. Bij lokale voorspoed valt er wat te verdelen en/of uit te ruilen.**

In Manchester is het metropolitane bewustzijn verder ontwikkeld. Juist de gezamenlijke aanpak leidde tot groei van deze regio. Er komen MAA's en lokale overheden worden gestimuleerd om samen te werken. Dit initiatief is in deze regio snel omarmd. MAA's brengen sleutelfiguren samen om (sub) regionale vraagstukken aan te pakken. Bijvoorbeeld onbalans op de woningmarkt, infrastructuurprojecten en economische ontwikkeling (*Department for Communities and Local Government*, 2006). Met MAA's kunnen investeringen – bijvoorbeeld van de nationale overheid en van lokale jurisdicties – op elkaar worden afgestemd. Ze moeten de prestaties binnen een (sub)regio verbeteren en zich richten op strategische vraagstukken. De bedoeling is dat de oplossingen niet lokaal zijn, zoals de regionale *congestion charge* (vergelijkbaar met rekeningrijden).

MAA's zijn publiek-private contracten, waarmee de lokale actoren verantwoordelijk zijn voor regionaal beleid. Deelname in een MAA is vrijwillig, maar wordt wel door de nationale overheid gestimuleerd. Hoewel er vragen zijn bij de democratische legitimiteit van dergelijke contractuele afspraken, worden ze interessant gevonden om vergaande afspraken over ontwikkelingen op het regionale niveau te maken. De bedoeling is verevening en uitruil, gebiedsgericht met afspraken over efficiënte en effectieve allocatie en implementatie (AGMA & Manchester Enterprises, 2008). De stadsregio moet interessanter worden voor private investeringen doordat compensatie de onderlinge concurrentie verminderd.
Door de *Local Authority Business Growth Incentives Scheme* (LABGI) te regionaliseren, is de financiële autonomie van steden en stedelijke regio's groter. De baten van economische ontwikkelingen komen direct ten goede aan de regio. Hoewel bottom-up herverdelen van middelen in Engeland nog in de kinderschoenen staat, is het ontwikkelingsgerichte afromingsysteem – vastgelegd in bindende overeenkomsten – hier wel op ingericht.

Planning obligations en planning gain supplement
Het Nederlandse systeem beschermt het privaat eigendom; in Engeland is het publieke belang sterk vertegenwoordigd door de regelingen voor het afromen van planningsbaten. Interessant hierbij zijn de *planning obligations* (verplichtingen) en het verdergaande *planning gain supplement* (extra betalingen), waarbij de ontwikkelaar compenserende investeringen moet doen om zijn ontwikkeling binnen de planning geaccepteerd te krijgen. De waarde die de grondeigenaar verkrijgt door planningswijzigingen kan worden afgeroomd. Investeringen in goedkope huisvesting, infrastructuur, scholen en zo meer kunnen hieronder vallen.
Planning obligations bestaan al decennialang, maar het systeem is recent geformaliseerd en onderbouwd met berekeningen. Enerzijds om private ontwikkelaars te beschermen, zodat ze rechtvaardige bedragen betalen, anderzijds om er zeker van te zijn dat de verplichte betalingen wel worden gedaan.

De volgende stap is het splitsen van directe *planning obligations* – kosten – en het *planning gain supplement* – de extra betalingen. De ontwikkelaars betalen een lump sum bedrag aan de overheid om de niet direct met de ontwikkeling verbonden kosten te betalen. Een voorbeeld is het *Milton Keynes*-tarief. Voor de 15.000 nieuwe woningen in *Milton Keynes* betalen de ontwikkelaars 18.500 pond. Verder leveren ze grond voor de sociale infrastructuur en goedkope huisvesting. *English Partnerships* financiert voor.[43]

Sinds kort wordt deze vorm van overwaardebelasting ook bovenlokaal toegepast – bijvoorbeeld in een MAA – of in de vorm van een tarief, in plaats van materiële compensatie via investeringen in infrastructuur. Ontwikkelingen betalen zo mee aan de omgeving. Dit wordt allemaal in contracten vastgelegd. Een voorbeeld van deze uitruil is het L1-project in Liverpool.

43 *English Partnerships* is een nationale organisatie voor herstructurering van achterstandsgebieden. Ze werd in 1993 opgericht als *Urban Regeneration Agency*. Het woord partnerships werd ingevoerd om de samenwerking tussen publieke, private en maatschappelijke organisaties te benadrukken.

Liverpool – L1
Liverpool had ooit een van de belangrijkste winkelcentra van Engeland, maar mede door regionale competitie en winkelcentra buiten de stad verloor het positie. Sinds een kleine tien jaar groeit de economie van Liverpool weer. Liverpool One (L1) is een groot ontwikkelingsproject in het centrum (920 miljoen Engelse pond) waarmee Liverpool probeert het winkelpubliek terug te krijgen. Het winkelcentrum heeft ruim 1,6 miljoen vierkante meter winkelruimte, inclusief woningen, hotels en een park. De ontwikkelaar maakte samen met de gemeente een masterplan dat vooral gericht is op het versterken van de lokale economie. Ook zijn er vergaande afspraken gemaakt over de invulling van de leegstand die door verhuizende winkels en kantoren zou ontstaan. In het ontwikkelingscontract staat dat de ontwikkelaar verantwoordelijk is voor het vinden van een nieuwe bestemming voor de oude panden van de grote warenhuizen. De ontwikkelaar moest ook meebetalen aan een aantal noodzakelijke onteigeningen en het verplaatsen van een brandweerkazerne. Bij de opening van fase 1 (mei 2008) was 80% van de panden verhuurd.

Zo compenseren ontwikkelaars de overheid voor het meewerken aan het mogelijk maken van ontwikkeling. De tegenprestatie kan financieel zijn, maar ook niet-financieel doordat de ontwikkelaar in het gebied (terug)investeert. In de volgende paragraaf wordt bekeken in hoeverre dit ook in Portland, Oregon speelt.

3.3 Portland: metropolitaan bewustzijn

Portland, de grootste stad van de staat Oregon, ligt waar de rivieren Willamette en Colombia samenkomen, ongeveer 90 mijl van de westkust van de VS. Buurstaten zijn Californië in het zuiden, Idaho in het westen en Washington in het noorden.
Door natuurlijke grenzen ligt de regio Portland geïsoleerd. De vruchtbare grond en toegankelijkheid tot water hebben de agrarische en havensector in het gebied van oudsher laten floreren. Nu zijn de hoofdkantoren van Nike en Intel er gevestigd. Er wonen ongeveer 600.000 inwoners in het centrum en 1,6 miljoen in de stadsregio. In Greater Portland (inclusief Vancouver, Washington) wonen nu 2,3 miljoen mensen. Met dit aantal staat de metropool op de 23ste plaats van de metropoolgebieden in de VS. De regio Portland heeft drie counties (middenbestuur, tussen staat en gemeenten): Clackamas County, Washington County en Multnomah County. De stadsregio heeft circa 25 gemeenten, waaronder de Hilsboro, Beaverton, Gresham en Damascus.

Portland kreeg halverwege vorige eeuw te maken met een teruglopend bevolkingsaantal in het centrum, tegenover ongebreideld ruimtegebruik aan de randen van de stad, congestie, slecht functionerend openbaar vervoer en gebrek aan afstemming van diensten. Eind jaren zestig kwam daar verandering in. De stad met haar mooie omgeving werd aantrekkelijk voor hoogopgeleide mensen van buiten, vooral voor mensen die wegvluchtten voor het ongebreideld ruimtegebruik in Los Angeles. Deze vaak hoogopgeleiden brachten een nieuwe dynamiek in de lokale politiek. De gemeente kreeg meer aandacht voor het behoud van open ruimte, terwijl door de groei van de stad de druk op die open ruimte toenam. Land- en bosbouw waren sterke economische sectoren vanwege de zeer vruchtbare grond. Economisch gezien bracht een hectare landbouwgrond lange tijd meer op dan de verstedelijking hiervan.

De oorspronkelijke bewoners – zeer verbonden met de open ruimte (landbouw) – en de nieuwe bewoners – die wegvluchtten voor verstedelijking en metropolitanisering – kozen voor groen en ruimte. Kernthema's in het *growth management* (later omgedoopt tot *Smart Growth*) waren duurzaamheid en leefbaarheid, met als basis de integrale staatswijde groeimanagementwet *Senate Bill 100* (State of Oregon, 1973). De planning van de lokale autoriteiten moest worden gecoördineerd, om zo ongebreidelde groei tegen te gegaan. Elke jurisdictie moest haar plannen inpassen in de ruimtelijke doelen. Dit op straffe van het terugtrekken van financiële steun, of het overhevelen van bevoegdheden naar een hogere overheid, inclusief onteigeningsbevoegdheden. Het vastleggen van een *Urban Growth Boundary* (UGB) was een van de instrumenten.

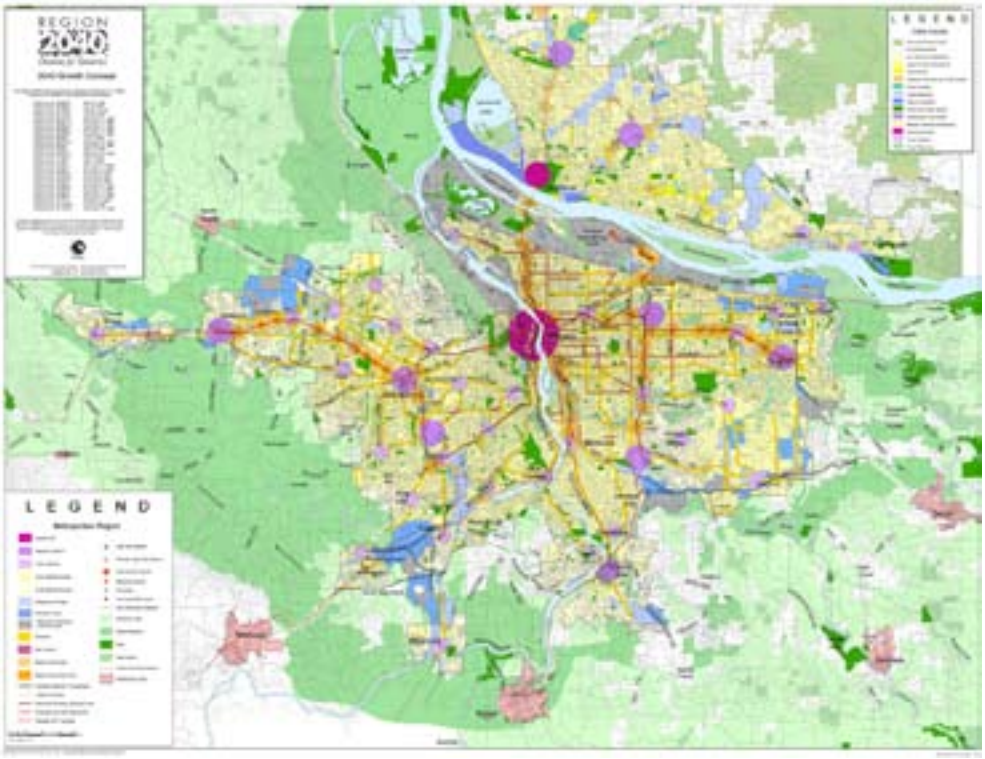
Portland heeft sinds de jaren zeventig – als enige stad in de Verenigde Staten – een (stads)regionaal bestuur, genaamd Metro. Er is geen overkoepelend orgaan op het metropolitane niveau van Greater Portland. In een deel van de metropool is dus – in elk geval op papier – sprake van een hiërarchische autoriteit, terwijl die op het metropolitane niveau ontbreekt en ook nooit zal kunnen ontstaan, omdat er een staatsgrens door loopt.
Metro wil de leefomgeving en de regionale voorzieningen beschermen en verbeteren. Midden jaren negentig ontstond ook het 2040-plan. Drie mogelijke groeistrategieën werden in de vorm van een enquête aan 500.000 huishoudens voorgelegd, inclusief een folder van de negatieve gevolgen van ongebreidelde groei (Metro, 1994). In het uiteindelijke plan staat de beperking van groei centraal.

Het plan voor 2040 wordt langs twee lijnen uitgewerkt:

1. Gezamenlijk zijn er essentiële waarden voor het gebied benoemd, met kwaliteitseisen voor toekomstige (her)ontwikkeling.
2. Daarnaast worden er in het plan bouwstenen geformuleerd. Gemeenten moeten concreet werken met de bouwstenen, zoals inbreiding, investeren in transport, beschermen van natuur, groene corridors met naburige steden, open plekken binnen de *Urban Growth Boundary* enz. Voor elke bouwsteen is een ontwikkelingsstrategie uitgedacht (Dammers, 2004: 137) en voor elke gemeente is daarmee een ontwikkelingsrichting bepaald.

De plankaart van 2040 laat in één oogopslag de scheiding tussen beschermd en stedelijk gebied zien. Het plan was onder meer een prikkel voor het verder ontwikkelen van openbaar vervoer in de regio. De verschillende overheden werken veel samen met de centrale stad, als primus inter pares. Die kan zich makkelijk aan een regionale benadering onttrekken, maar wil dit vanuit haar leiderschapsrol niet, omdat ze zich bewust is van de onderlinge afhankelijkheden in het gebied. Het beperken van de ontwikkelingen aan de buitenkant van de stad geeft een impuls aan de ontwikkeling/herstructurering van de centrale stad. Er is wel enige concurrentie, maar gezien de groei van de regio valt er genoeg te verdelen. Het 2040-plan, met als doel een gebalanceerde ontwikkeling van de regio met verschillende (sub)centra, geniet veel draagvlak in de hele regio (figuur 3.1).

Figuur 3.1 **2040 Growth Concept Portland**



De economische groei is gekoppeld aan verbetering van de leefbaarheid. Het gaat om *growing up instead of growing out.*[44] De regionaal strategische *Urban Growth Boundary*-uitbreidingen voorkomen overigens niet alle intraregionale competitie: ook in Portland is ontwikkelen voor gemeenten belangrijk[45] om de banen, economische groei en onroerendezaakbelasting. Bij nieuwe – en vooral commerciële – ontwikkelingen wordt tegelijkertijd waarde afgeroomd om die bijvoorbeeld te investeren in herstructurering. Dit maakt nieuwe ontwikkelingen aantrekkelijk voor gemeenten.
De gemeenten en de markt oefenen dan ook wel degelijk druk op Metro uit om ook de gebieden waar geen uitbreiding van de grond te verwachten is, maar die wel economisch sterk zijn, tegemoet te komen met kleine uitbreidingen. Het nemen van besluiten gebeurt in samenspraak. Altijd wordt er gekeken naar de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor de hele regio. Burgers kunnen voor of tegen stemmen.

44 Opgroeien heeft een dubbele betekenis, namelijk ook het volwassen worden van de stedelijke regio.
45 Deze competitie is minder extreem dan in bijvoorbeeld Californië, omdat Oregon geen *sales tax* (BTW) kent. Ontwikkelingen worden vaak gekoppeld aan kwalitatieve verbeteringen.

De regionale overheid, maar ook de staat en alle lokale jurisdicties zorgen voor de regionale balans via allocatie van investeringen en sturing van ontwikkelingen via prikkels en (regionale) belastingheffingen. Ontwikkelaars dragen per project een bedrag af voor de planning van nieuwe gebieden; iedereen betaalt mee aan strategische regionale investeringen; voor plekken die voor de regio belangrijk gevonden worden, zijn er met inspraak van de hele regio financiële prikkels. De bedoeling is om zo te voorkomen dat het 2040-plan te vrijblijvend is.

Concurrency[46]

De twee belangrijkste financiële instrumenten op lokaal niveau voor het stimuleren van gewenste ontwikkelingen zijn:

- *tax increment financing* (TIF)
- lokale belastingen voor *local improvement districts*, voor actieve investeringen zoals vastgesteld in het gezamenlijke 2040-plan.

Hierbij is toezicht nodig op het soort ontwikkeling en de spreiding daarvan. Om ook hierbij de creativiteit van de markt aan te boren, wordt er gebruik gemaakt van *concurrency* (gelijktijdigheid). Het voorzieningenniveau moet – gelijktijdig – voldoende zijn om de nieuwe ontwikkelingen te bedienen. Nieuwe ontwikkelingen moeten zichzelf betalen.

Deze gaan verder dan de *impact fees* waarbij voor bepaalde negatieve effecten, zoals vervuiling, een heffing betaald moet worden. *Concurrency* legt meer verantwoordelijkheid bij de ontwikkelende partij en is dwingender.

Kleinschalige uitruilmogelijkheden

De verschillende overheden in Portland kennen verder veel kleinschalige uitruilmogelijkheden, waarbij telkens gezocht wordt naar maatwerk om ontwikkelingen te stimuleren:

- Veelvuldig wordt gebruikgemaakt van TDR (*Transferable Development Rights*) in bestemmingsplannen. Het doel is kwetsbare groengebieden te beschermen en betaalbare woningbouw te ontwikkelen.
- *Floor Area Ratios* kunnen van de ene kavel naar een andere worden overgedragen, waardoor sommige hogere dichtheden krijgen, terwijl elders historische gebouwen behouden blijven (vergelijk Seattle, hoofdstuk 2). Via deze uitruil worden parken en andere openbare in de binnenstad aangelegd.
- TDR kunnen ook worden gebruikt om sociale huisvesting te stimuleren. Dichtheden en ontwikkelmogelijkheden kunnen naar andere kavels worden overgedragen mits een deel van de opbrengsten bestemd is voor het transformeren van gebouwen. Een vervallen hotel is op deze manier omgezet in een daklozenopvang (Putters, 2008). Dergelijke uitruil wordt vastgelegd in contracten.

Veel van de in Portland gebruikte instrumenten zijn bedoeld om alle lokale overheden te laten profiteren van de regionale benadering. Alle gemeenten kregen in het regionale plan een zwaartepunt aangewezen, waardoor er een gebalanceerde groei is in de regio: elke gemeente krijgt iets. Metro maakt met gemeenten en particulieren contractueel afspraken over de resultaten, die vaak gekop-

46 Met *concurrency* wordt gelijktijdigheid bedoeld.

peld zijn aan andere ontwikkelingen. Dit leidt tot een subtiele (her)verdeling van groei. Hierbij moet worden aangetekend dat het gebruik van voor-wat-hoort-wat-planologie valt of staat met groei zelf. Als er niets meer af te romen valt, loopt het systeem vast.

Kortom, in de Portland-metropool wordt veel ingezet op een gebalanceerde groei. Hoewel er zeker sprake is van competitie binnen de regio, heeft het historisch gegroeide metropolitane bewustzijn de regio in zijn greep.

3.4 Lessen uit Engeland en de VS

Belangrijke lessen uit Engeland zijn:
Meer lokaal-regionale autonomie geeft de regio een prikkel als:

- die inzet op een evenwichtige economische ontwikkeling;
- de contractuele samenwerking met bindende afspraken over de verdeling van baten en lasten, gestimuleerd wordt door een financiële prikkel van de nationale overheid. Die moet deze samenwerking voor alle partijen aantrekkelijk maken;
- de marktcreativiteit via financiële en materiële *planning obligations* wordt ingeschakeld, waarbij ontwikkelaars de overheid compenseren voor het meewerken aan het mogelijk maken van de ontwikkeling. Zo wordt de markt mededrager van planningsdoelstellingen.

Belangrijke lessen uit Portland zijn:

- De inzet op economische ontwikkelingen die de hele regio een impuls geven, waarbij de plek ondergeschikt is aan de ontwikkeling zelf.
- Verpauperde gebieden worden benaderd vanuit *opportunity costs* (de waarde die wordt misgelopen door niets te doen): welke ontwikkeling kan zorgen voor economische groei, in plaats van voor stilstand?
- De regio beslist om het investeren in de centrale stad aantrekkelijker te maken, terwijl een deel van de revenuen weer terugstroomt naar de regio. Afspraken hierover zijn vrijwillig.
- De regionale overheid, die beschikt over prikkels en instrumenten om iets af te dwingen, richt zich op *governance* in plaats van *government*. Hoewel ontwikkelingen in principe zijn af te dwingen, kunnen de gemeenten bij de staat Oregon in beroep gaan om de mate van afdwingbaarheid ter discussie te stellen. Maar dergelijke processen kosten veel tijd en gaan ten koste van de ambities. Bovendien ligt een deel van de metropool buiten de jurisdictie van de stadsregio.
- Metro is een regisserend regionaal orgaan geworden, en werkt met vrijwillige afspraken, omdat die beter door de gehele metropoolregio worden gedragen.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de ervaringen in Engeland en de VS handvatten geven voor een groot allocatieprobleem in Nederland, te weten het overschot aan kantoren in Amsterdam. Hoe ziet een uitruilsysteem voor kantoren eruit?
In geen van de onderzochte steden is een vergelijkbaar probleem gesignaleerd. Wel is er in de onderzochte stedelijke regio's een spanning tussen de individuele en collectieve belangen. Instrumenten die dit moeten kanaliseren kunnen niet zonder meer uit het buitenland worden overgenomen. Ze worden wel als handvatten gebruikt.

TE
HUUR
beschikba 9.000 m
huurbaar/anaf 250
DTZ
020 6 344 644
www.dtz.nl
020 626 26
CBRE

4. Oplossingen voor de Amsterdamse tragedie van kantoren

4.1 De Amsterdamse kantorenmarkt

Het aanbod van kantoren is groot in de Noordvleugel, maar er zijn weinig toplocaties. Veel gebieden zijn buiten kantoortijd erg onaantrekkelijk en de kwantiteit van het aanbod is ook een probleem: er is veel leegstand. Gezien de gemeentelijke plannen zal die in de toekomst alleen maar toenemen. In hoofdstuk 1 is al kort over dit probleem van de metropoolregio Amsterdam gesproken. In dit onderzoek wordt nagegaan hoe dit probleem duurzaam opgelost kan worden.
Gekeken is naar oplossingen voor verevening en uitruil van ontwikkelingen om toekomstige leegstand te voorkomen (proactief), met medewerking van de markt. Daarnaast moeten reactief[47] de bestaande dode kantoren andere functies krijgen.

In de Amsterdamse metropoolregio[48] voeren de gemeenten en provincies gezamenlijk projecten die de regionale concurrentiepositie moeten verstevigen. Voorbeelden hiervan zijn het *Platform bereikbaarheid*, gericht op infrastructuur- en vervoersmaatregelen, en het *Platform bedrijven- en kantoorlocaties (Plabeka)*.[49] Dit laatste werd onder andere opgericht om de regionale kantoorvoorraad te reguleren, een balans te zoeken tussen vraag en aanbod en te zorgen voor segmentering, profilering en afstemming van uiteenlopende locaties. Het is goed dat de metropoolregio hierin gezamenlijk optrekt, maar toch slaagt het samenwerkingsverband er niet in om de problemen op te lossen.

De locatie
Een aantrekkelijke omgeving stimuleert bedrijven om zich in een gebied te vestigen, waarmee ze bijdragen aan de economische groei in een regio. Naast de beschikbaarheid van bekwaam en gemotiveerd personeel, hoogwaardige dienstverlening, aanwezigheid van voorzieningen en goede verbindingen, is ook de status van de locatie belangrijk (Van Gool et al., 2007). Veel metropolitane regio's vinden kantoorlocaties belangrijk omdat die doorgaans veel hoogwaardige werkgelegenheid met zich meebrengen (Scott, 1988; Ploeger, 2004; Lang 2000: 2). De structuur van de lokaal-regionale vastgoedmarkt heeft steeds meer invloed op de ruimtelijk-economische structuur van stedelijke regio's. Vastgoed is belangrijk in stedelijke investeringsportfolio's (Keivani et al., 2001; Ploeger, 2004). De nieuwe kantoorlocaties zijn van invloed op de woon-werk-balans en spelen daarom een belangrijke rol in overheidsbeleid. Zo kunnen kantoren aan de stadsranden leiden tot langere forens-

47 Het hangt van de politieke kleur van het gemeentelijk bestuur af of dit zal gebeuren. Overheidsfalen is mogelijk als een gemeente zoneringen niet aanpast, om niet met potentiële nieuwe kantoorlocaties in de gemeente te concurreren. Het onaantrekkelijk houden van bestaande locaties leidt tot meer vraag naar nieuwe – winstgevende – gronduitgifte.

48 De Amsterdamse metropoolregio omvat 35 gemeenten en de provincies Noord-Holland en Flevoland. Er wonen ongeveer 2,2 miljoen mensen, van wie eenderde in Amsterdam. Andere grote gemeenten zijn Almere (181.000 inwoners), Haarlemmermeer (131.000) en Haarlem (146.000). De metropoolregio is een vrijwillig samenwerkingsverband zonder juridische status en wetgeving. De gemeenten en provincies werken samen via thematische bijeenkomsten, waar gezamenlijk strategische standpunten voor de regio worden ingenomen. Deze beslissingen moeten door elk van de gemeenten worden goedgekeurd.

49 Dit is gestart op de vierde Noordvleugel-conferentie (februari 2005) en presenteerde zijn afspraken tijdens de zesde conferentie (februari 2007).

afstanden (Lang, 2000). Kantorenlocaties hebben dus maatschappelijke gevolgen, maar hebben geen rol in de planning op regionaal niveau.

Soorten leegstand
Te veel kantoren leidt tot leegstand en tot een daling van effectieve huurprijzen. Er zijn drie soorten leegstand:

- frictieleegstand (tijdelijke leegstand voortkomend uit bedrijfsverhuizingen)
- aanvangsleegstand (de eerste tijd na oplevering van een gebouw)
- structurele leegstand (als een ruimte meer dan drie jaar leegstaat).

Varkenscyclus
Er gaat veel geld om in de ontwikkeling van kantoren. De gemeente verdient aan grondverkoop, of – in Amsterdam – aan erfpachtcanons; de ontwikkelaar gaat voor het hoge ontwikkelrendement; de investeerder heeft een aantrekkelijk beleggingsobject. De markt lijkt op de varkenscyclus: het verschijnsel in de economie waarbij overschotten en tekorten van een bepaald product, bijvoorbeeld varkens of koffiebonen, elkaar afwisselen, doordat aanbieders massaal reageren op de hoogte van de prijzen. Tegen de tijd dat deze reactie doorwerkt op het aanbod, is de prijs alweer omgeslagen. Door de lage prijzen daalt het aanbod en stijgen de prijzen weer, waarna de cyclus opnieuw begint. De markt zelf reageert niet op dit probleem.

In een fase van economische groei wordt beschikbare kantoorruimte snel opgenomen. Nieuwe ontwikkelingen zijn daardoor zeer aantrekkelijk voor investeerders. In deze fase is de rente vaak laag, terwijl de huurprijzen snel stijgen. Er worden dan veel nieuwe bouwplannen in werking gezet. Door de grote vraag naar geld stijgt de rente en daalt de economische groei. Wanneer de nieuwe kantoorruimte beschikbaar komt, is de vraag vaak al afgezwakt. Wel komt er – als gevolg van het pijplijneffect – nog een tijdje nieuwe kantoorruimte beschikbaar, waardoor de leegstand toeneemt en de huurprijzen onder druk komen te staan. Door de lange voorbereiding- en bouwtijd is het aanbod van kantoorruimte op de korte termijn niet elastisch. Wanneer de rente daalt, zou de markt zich moeten aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Juist door de lage rente en lage huurprijzen zou de leegstand makkelijk kunnen worden gevuld als de economie weer aantrekt (Ploeger, 2004: 35-36).

Vijftien jaar geleden had de Amsterdamse kantorenmarkt varkenscycluskenmerken. De leegstand liep in 1993 op tot meer dan 10%. Als reactie hierop werd er met voorverhuur gewerkt: er kwam pas een bouwvergunning als een groot deel van het te ontwikkelen pand al verhuurd was. Hiermee werd in elk geval de aanvangsleegstand fors teruggedrongen.
Toen in 2000 het leegstandspercentage in deze regio terugliep tot 2%, en er dus een zeer krappe markt was, werden deze vereisten weer gedeeltelijk losgelaten. De crisis van begin jaren negentig was vergeten. Maar toen de economische groei in 2002-2003 vertraagde, werden er nog veel panden opgeleverd, terwijl de vraag sterk terugliep. Met het aantrekken van de economie bleef het probleem ontstaan.

4.2 Kantorenoverschot in metropoolregio Amsterdam

In 2006 was de kantorenleegstand in Amsterdam zelfs 23% (1,6 miljoen vierkante meter aanbod op een totaal van 7 miljoen volgens makelaarsorganisatie Dynamis).[50] Waar 4-8% nog gezien kan worden als frictieleegstand, waarbij het om panden gaat met goede verhuurmogelijkheden, is bij zo'n hoog percentage leegstand een aanzienlijk deel structureel: deze verouderde, onaantrekkelijke panden dreigen nooit meer verhuurd te worden. Na drie jaar leegstand worden ze *dode kantoren* genoemd. Voor de internationale concurrentiepositie van Nederland is een structureel overaanbod schadelijk (TNO, 2009). Het verslechtert de uitstraling en het imago van de verschillende steden, wat direct en indirect van invloed is op de vraag naar kantoorruimte (Van Gool et al., 2007).

In de Amsterdamse regio wordt de ruimte niet optimaal gebruikt. Soms ontstaan zelfs *no go areas* door sociale onveiligheid, vandalisme en zo meer op *kantorenkerkhoven*. De financiële crisis maakt de vooruitzichten voor de kantorenmarkt nog somberder, terwijl de huurprijsontwikkeling – vooral in de Amsterdamse regio – ook de laatste jaren al achter bleef (TNO, 2009). Dit is een indicatie voor een teruglopende internationale positie van de regio. Steeds meer klinkt het geluid dat leegstand echt een probleem is en moet worden aangepakt (Gemeente Amsterdam, 2004; Plabeka, 2005; Van der Plas, 2006). Door wie is echter niet duidelijk, ook omdat het probleem vaak niet scherp wordt gedefinieerd.

Er zijn twee vraagstukken:
1. Hoe kan het probleem van de huidige leegstaand worden opgelost?
2. Hoe zijn in de toekomst zulke enorme kantooroverschotten te voorkomen?

Door het grote aanbod worden oudere panden gemakkelijk afgedankt, wat leidt tot een grote transformatieopgave (Janssen-Jansen, 2009b). Voor eindgebruikers is het goedkoper om een nieuw kantoor te betrekken dan hun oude pand aan nieuwe eisen aan te passen. Vooral waar veel verouderde kantoren zijn, ontstaat een versterkend effect als bedrijven massaal wegtrekken. Het wordt dan alleen maar aantrekkelijker om ook naar een nieuw kantoor op zoek te gaan.

Hergebruik
Momenteel is er veel aandacht voor de leegstaande en verpauperde panden, waarbij vooral de ideeën voor hergebruik van deze dode kantoren als woningen centraal staan (Decisio, 2006; Schuit, 2006). Voor karakteristieke monumentale panden in binnensteden en andere kansrijke leegstand is dit meestal geen probleem[51], maar voor monofunctionele kantoorparken aan de randen van steden is deze oplossing minder aantrekkelijk, omdat de transformatiekosten hoog zijn en de luchtkwaliteit en geluidsisolatie niet voldoen aan de wettelijke eisen. Bovendien is er een gebrek aan voorzieningen in de buurt. Voor verpauperde kantoorparken lijkt alleen een fundamentele herstructurering een oplos-

[50] Voor Nederland als geheel ging het om 12%. Dit is bijna de helft van het Amsterdamse percentage, maar nog steeds erg hoog.
[51] Niet alle overheden willen deze kansrijke panden omzetten in woningen, omdat ze ook werk in de binnensteden willen houden.

sing. Die brengt hoge kosten met zich mee. Ook voor panden die met aanpassingen kansrijk zouden kunnen worden, zijn de benodigde financiën een struikelblok.

De situatie kan zijn:

- Overheden willen niet investeren, omdat ze daarmee slecht ruimtelijk en slecht investeringsgedrag belonen. Gemeentelijke bestuurders definiëren de leegstand liever als een marktprobleem en een resultaat van overproductie, de zogenaamde varkenscyclus. Zij vinden dat de markt het zelf moet oplossen, met hooguit wat bijsturing.
- De markt is niet overtuigd van nut en noodzaak van vernieuwbouw en/of transformatie.
    - Voor investeerders zijn leegstaande panden onderdeel van een brede beleggingsportefeuille en zolang die in zijn geheel nog winstgevend is, wordt de financiële pijn niet gevoeld. Het in korte tijd afschrijven van de nog hoge boekwaarden van de panden is onaantrekkelijk. Ze houden de dode kantoren aan in de hoop dat die uiteindelijk toch weer zullen worden opgenomen door de markt. Ze hebben geen ervaring met vernieuwbouw voor andere functies, zoals winkels. Voor internationale beleggers is dit door hun eigen fiscale regelgeving niet eens altijd mogelijk. Zo is het voor Duitse beleggers financieel aantrekkelijk om buitenlands bezit te hebben. Investeren in Amsterdams vastgoed is veilig en door de regelgeving zijn panden zelfs nog aantrekkelijk als ze leegstaan.[52]
    - Ontwikkelaars zijn niet geïnteresseerd in vernieuwbouw van oude kantoren. Nieuwbouw is voor hen financieel aantrekkelijker omdat er veel ruimte is voor nieuwe kantoorontwikkeling en de marktvraag gericht is op moderne, nieuwe panden. Het risico dat de investering in transformatie niet wordt terugverdiend, is te groot.
    - Eindgebruikers verhuizen liever naar een nieuw pand; dit is doorgaans financieel aantrekkelijker dan het pand (te laten) vernieuwen. Door leegstand in een gebied worden de overige kantooreigenaren gedemotiveerd om hun pand op te knappen. Ook wordt er steeds minder in de openbare ruimte geïnvesteerd.

Geen van de direct betrokken actoren vindt de leegstand een probleem. Er ontstaat een status quo van leegstand (zie figuur 4.1). Vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit en de *opportunity costs* is er wel degelijk een probleem. Ruimte noch bouwcapaciteit wordt duurzaam ingezet.
Er wordt nagedacht over mogelijkheden om kantooreigenaren iets aan de bestaande leegstand te laten doen, bijvoorbeeld met een leegstandbelasting. Ervaringen in Amsterdam, waar via de erfpachtovereenkomsten een soort leegstandsboete al mogelijk is, wijzen uit dat dit moeilijk uit te voeren is, vanwege handhaving en controle, maar ook met het oog op intergemeentelijke concurrentie.

Ook regionaal valt het overaanbod van nieuw te ontwikkelingen kantoorruimte te verklaren. Met de inkomsten uit kantoorontwikkelingen kunnen gemeenten de ruimtelijke kwaliteit verbeteren. In feite is er een verevening tussen de geldgenererende ontwikkelingen enerzijds en zaken die geld kosten, zoals herstructurering en groenontwikkeling anderzijds.

[52] Gedeeltelijke transformatie, bijvoorbeeld door winkels, restaurants etc. toe te voegen, diskwalificeert het pand als kantoor.

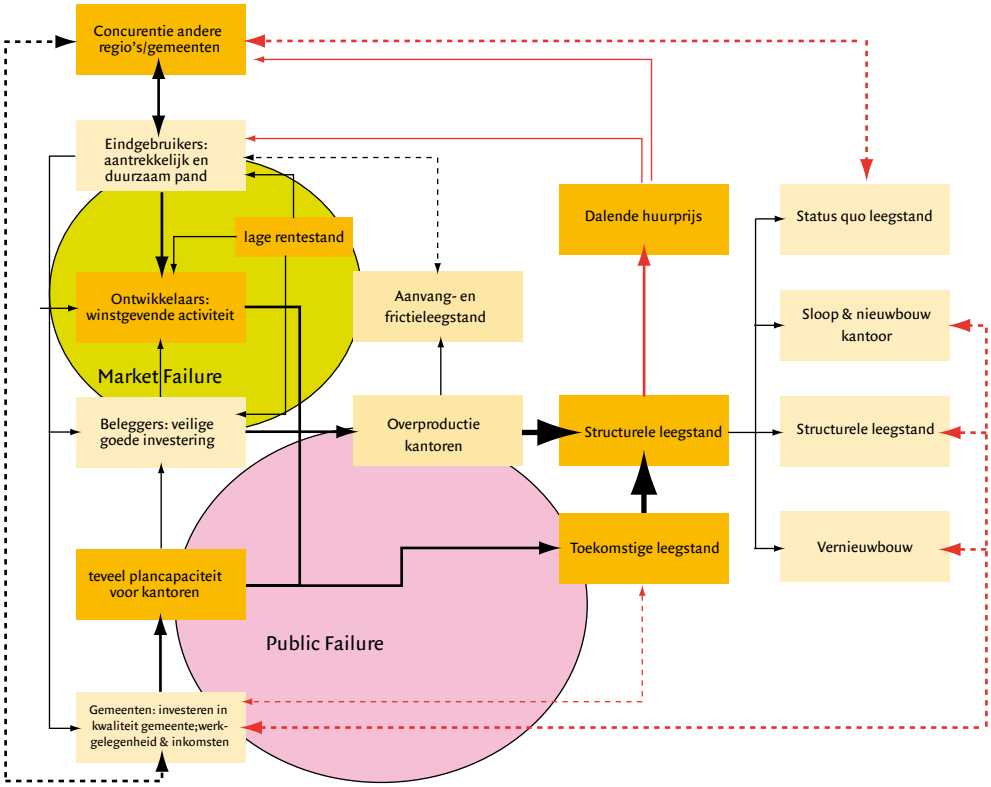
Het resultaat is dat de ruimtelijke kwaliteit in sommige gebieden wordt verbeterd met revenuen uit de kantorenontwikkeling. Dit terwijl diezelfde kantorenontwikkeling tot toenemende leegstand leidt en op die manier voor een slechtere kwaliteit in een ander gebied zorgt.

In Nederland wordt er structureel meer gebouwd dan de vraag. In 2006 stond er in de Noordvleugelgemeenten 8 miljoen vierkante meter nieuwe kantoorruimte gepland, terwijl er volgens economische groeiscenario's tot 2030 minimaal 1 miljoen en maximaal 3,5 miljoen vierkante meter nodig is (Van der Plas, 2006). Elke metropoolregiogemeente baseert haar ontwikkelplannen op eigen belang. Lucratieve ontwikkelingen als kantoren staan vaak bovenaan het verlanglijstje (zie hoofdstuk 1).

Door de ruimtelijke planning van de gemeenten wordt de al bestaande marktinefficiëntie – marktfalen – versterkt; de overheidsinefficiëntie – overheidsfalen – wordt nauwelijks erkend en zit diep in het systeem.

Een andere aanpak is noodzakelijk, maar geen gemeente zal gemakkelijk besluiten te stoppen met ontwikkelen. Wanneer één gemeente afziet van verdere ontwikkeling, verdienen de andere juist extra, omdat door minder aanbod de prijs wellicht hoger uitpakt. Ook de werkgelegenheid komt dan elders terecht.
Vergelijkbaar aan de *tragedy of the commons*, de tragedie van het gemeenschappelijke bezit of belang (Hardin, 1968), is er een collectief actieprobleem (zie Inleiding). Het individuele belang van gemeenten – verdienen aan gronduitgifte om dit te herinvesteren in de gemeente – gaat vóór het regionale belang – een gezonde kantorenmarkt (Janssen-Jansen, 2006a).
De vraag naar kantoorruimte is vanuit de regio gezien een gedeelde *resource*. Gezien de politieke cycli van vier jaar, hebben gemeenten hierbij vooral aandacht voor de korte termijn. Deze *public failure* valt moeilijk op te lossen. Zonder inkomsten kan een gemeente niet in de kwaliteit van haar ruimte investeren. Doordat alle gemeenten in een regio zo redeneren, is leegstand het gevolg. ***Tragedies of the commons* worden doorgaans opgelost doordat dat overheden regels opstellen (Ostrom, 1990).**

Figuur 4.1 *Schema van kantorenoverproductie*



Overheden stellen regels op

Er is meer samenwerking nodig en een regionaal mechanisme dat de intraregionale concurrentie binnen de regio kanaliseert – maar niet laat verdwijnen – ten gunste van de interregionale concurrentie. Een regionaal bestuur voor bijvoorbeeld de gehele Noordvleugel, (Gordon, 2006) zit er niet in. Een regionaal grondbedrijf lijkt onhaalbaar. Toch komt het idee van samenwerking wel steeds meer in zwang. Met de Noordvleugel-conferenties werd al wel informele samenwerking bevorderd. Intussen is besloten (Plabeka – Platform Bedrijven- en Kantoorlocaties) om een deel van de geplande kantoorontwikkeling (3 miljoen vierkante meter) te schrappen dan wel op de lange baan geschoven. Ondanks deze exercitie[53], waarbij vooral de zachte plannen – de plannen die nog niet zijn vastgesteld – met de minste financiële consequenties zijn geschrapt, is er nog steeds teveel geplande kantoor-

53 Uit de *Monitor uitvoeringsstrategie Plabeka* (Stadsregio Amsterdam, 2009: 8) blijkt dat de afspraken over de reductie van kantorenplannen hebben geleid tot wijzigingen in de planvorming en/of bestemmingsplannen. Er is nog geen integraal en bijgewerkt overzicht.

ruimte[54] (tot wel 3 miljoen volgens recente scenario's). Verdere afstemming is noodzakelijk. **Hier ligt een rol voor de gemeentelijke overheden, omdat zij door het actieve grondbeleid mede oorzaak zijn van de leegstand, en in feite door het gevolgde grondbeleid het marktfalen versterken.**

Vooral in de Amsterdamse regio worden intussen de gevolgen van deze kantorenluchtbel zichtbaar, zowel de kosten als die voor de ruimtelijke kwaliteit. De huurprijzen stagneren, de internationale concurrentiepositie en het imago van de regio zijn verzwakt. Er ontstaat een zichzelf versterkend effect, omdat gebieden met veel leegstand steeds verder verpauperen. Dit leidt uiteindelijke tot zeer dure herstructurering.

Gezien de ruimtelijke kwaliteit en als de *opportunity costs* van (nieuwe) leegstand worden meegenomen, is leegstand een probleem. De huidige financiële crisis kan aansporen tot systeeminnovaties. Waar tot nu toe de kosten van de luchtbel bij alle partijen ondergeschikt waren aan de inkomsten, moet dit omkeren (Janssen-Jansen, 2009c).

Wat kan de Amsterdamse regio leren van de ervaringen met uitruilen en een grotere marktverantwoordelijkheid, zoals opgedaan in de stedelijke regio's van Manchester, Liverpool en Portland? Welke aanknopingspunten zijn er om verder te komen?

4.3 Oplossingsrichtingen

De onderzochte regio's streven allemaal naar economische ontwikkeling, maar historische, politieke en institutionele afhankelijkheden leiden tot zeer verschillende opgaven en mogelijkheden. Opvallend is dat de markt op een creatieve manier zoekt naar oplossingen voor negatieve externe effecten van nieuwe ontwikkelingen. Ook voegt ze juist positieve effecten toe. In de voorbeelden zijn er regionaal afspraken gemaakt, omdat dit goed is voor de stad én de regio.

- In *Portland* gebeurde dit met het instellen van een stadsregio voor het Oregonse deel van de metropool, Een evenwichtige groei van de hele metropool komt ten goede aan alle actoren. Op bepaalde terreinen wordt zo gedacht en regionaal herverdeeld.
- In *Manchester*, en minder in *Liverpool*, zijn er contractuele afspraken tussen gemeenten en wordt er gezocht naar meer lokaal-regionale financiële autonomie. In Manchester is de regio daar beter op voorbereid. De leden zijn overtuigd van de noodzaak om samen te werken, om zo de concurrentiepositie van de regio te verbeteren.[55] De financiële stimulans van de nationale overheid zorgt voor veel vrijwillige regionale contracten. Er is inmiddels een balans tussen verschillende – soms concurrerende – ontwikkelingen in de regio. De baten van een ontwikkeling in de ene gemeente kunnen ten goede komen aan een andere gemeente. In Liverpool, waar veel minder te verdelen valt, ligt de belangrijkste beleidsprioriteit nog in de stad zelf. Wel is er een duidelijke koppeling tussen

54 De geplande 5 miljoen past bij het scenario met de meeste economische groei (geëxtrapoleerd tot 2030). Bij het scenario met de minste groei is er ongeveer 3 miljoen te veel. Op basis van het gemiddelde groeicijfer tussen 2005 en 2007, is het overschot 2,5 miljoen (Stadsregio Amsterdam, 2009).

55 Zo zijn de tien gemeenten gezamenlijk eigenaar van de internationale luchthaven.

nieuwe en bestaande ontwikkelingen door planningsbaten in te zetten voor het algemeen belang. Publiek-private samenwerking speelt hierbij een grote rol.

De buitenlandse cases, vertaald naar de Nederlandse situatie, bieden twee interessante bevindingen.

1. Regionale ontwikkelingsafspraken zijn mogelijk als gemeenten ervan overtuigd zijn dat de economische groei van de hele regio belangrijk is voor de groei van elke individuele gemeente. Door afspraken te maken kan de totale economische groei zo groot worden – vergeleken met andere stedelijke regio's – dat ook vanuit elk lokaal perspectief gezamenlijk handelen de voorkeur heeft. Afspraken kunnen voor een bepaalde periode contractueel worden vastgelegd. Dit sluit aan bij de eerste mogelijkheid die Gordon (2006) noemt, de *networked institutions* (paragraaf 2.1). Door te realiseren dat er een gezamenlijk probleem is en dat de kosten van de slechte planning vroeg of laat bij alle actoren in de regio terecht komen, is er al een belangrijke eerste stap gemaakt.

2. Hierbij is leiderschap belangrijk en een reële inschatting van de rol van elke partij. Zonder gebruik te maken van regionale grondbanken, of hiërarchische sturing, kunnen lokale overheden in coproductie besluiten hoeveel ontwikkelingen welke gemeente waar kan doen en hoe de revenuen daarvan terugvloeien naar de actoren. Een regionale overheid kan een stok achter de deur betekenen (Portland), maar omdat de schaal van de vraagstukken vaak ook al het stadsregionale niveau overstijgt, is de belangrijkste taak te laten zien hoe gemeenten van elkaar kunnen profiteren in plaats van met elkaar te concurreren. In de Amsterdamse regio wordt er nog te weinig gesneden in het regionale aanbod, omdat er wordt vastgehouden aan al bestaande wensen en plannen voor nieuwe kantoorparken, zonder te overwegen of die wel reëel waren. Er wordt nog steeds zo'n 3 miljoen vierkante meter te veel gebouwd. Door het schrappen alleen uit te drukken in kosten – gemiste opbrengsten – wordt het heel lastig om met elkaar te onderhandelen over een oplossing en blijft de kantorenluchtbel in stand. Wat kost de leegstand de maatschappij? Gaat het om afzien van noodzakelijke ontwikkelingen of om afzien van ontwikkelingen die nooit hadden moeten worden bedacht? Door vanuit een inhoudelijk standpunt – bijvoorbeeld het streven naar een duurzaam gezonde en toekomstbestendige kantorenmarkt – met elkaar in gesprek te gaan en te kijken waar de knelpunten liggen, is er veel mogelijk.

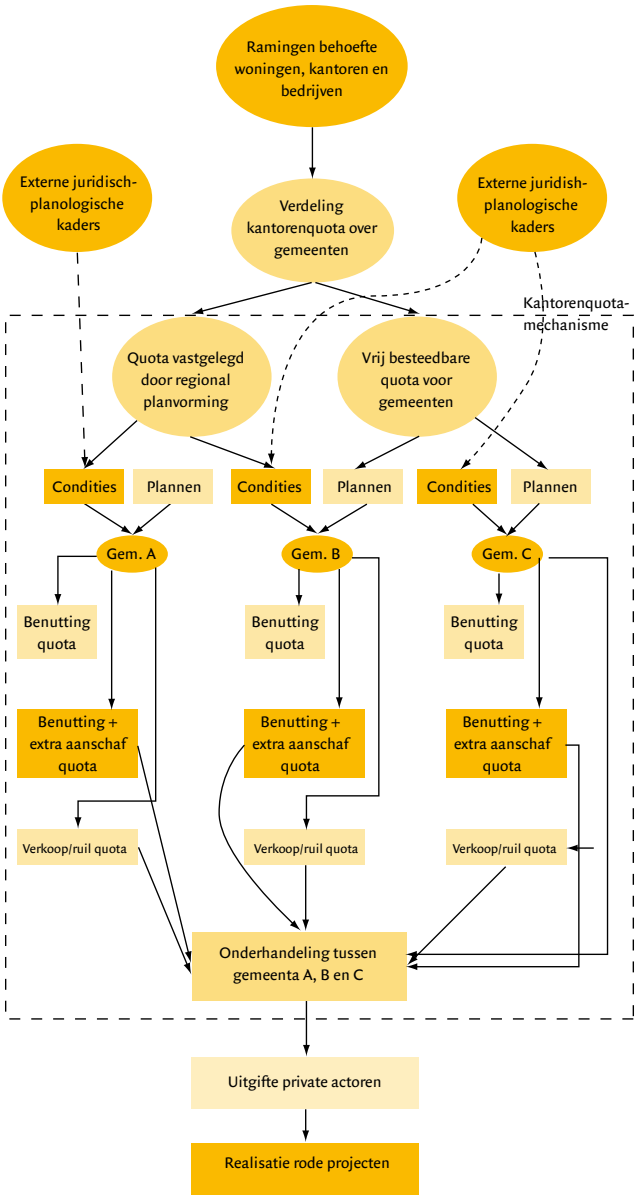
Bij een regionale aanpak moet voorkomen worden dat problemen naar de toekomst worden geschoven. Een regionaal grondbedrijf zou de inkomsten uit grond evenredig kunnen verdelen. Echter zo'n grondbedrijf grijpt flink in op de lokale autonomie. Zo'n regionale grondbank is dan ook politiek onhaalbaar. Een top-down oplossing waarbij het rijk of de provincie actief ingrijpt, is om dezelfde reden niet populair. Die druist tegen het institutionele bestel in. **Een systeem dat werkt met uitruilen is veel minder vergaand dan het instellen van een regionale grondbank of top-down-oplossingen.**

Met horizontale afspraken, waarin het regionale aanbod aan de vraag wordt gekoppeld, valt meer te bereiken. Dergelijke afspraken kunnen vrijwillig tussen gemeenten tot stand komen. Als zelfregulering niet lukt, kan een hogere overheid hiërarchische normen opleggen, onder andere met prikkels en ontmoedigingsbeleid. De overheid moet hiervoor creatief zijn en zoeken naar instrumenten. Eventueel kan een objectief verdeelsysteem worden ontwikkeld, waarbij voor een bepaalde tijd onder alle gemeenten in een regio een bepaalde hoeveelheid te ontwikkelen brutovloeroppervlak (bvo) wordt verdeeld, bijvoorbeeld op basis van beschikbare grond, economisch belang, aantal inwoners

etc. (Janssen-Jansen & Georges, 2007). Dit kunnen gemeenten onderling contractueel regelen binnen de – al dan niet hiërarchische – randvoorwaarde dat het nieuw te ontwikkelen aanbod op regionaal niveau moet overeenstemmen met de vraag in een bepaalde periode.

Wat als een gemeente meer vergunningen afgeeft dan er bvo-voorraad is, bijvoorbeeld omdat de markt juist vooral in die gemeente wil zitten? Dan wordt over het meerdere een bijdrage betaald aan een regionaal fonds voor kwaliteitsverbetering in de regio (bepaald in samenspraak met de andere actoren). Of een hoeveelheid bvo van een andere gemeente wordt overgedragen (zoals TDR, overdraagbare ontwikkelmogelijkheden). Hiervoor betaalt de betreffende gemeente een tegenprestatie: geld of een investering in de kwaliteit van de andere gemeente. Zo kan er een ruilbeurs of verkoopmarkt voor kantorenquota ontstaan (zie figuur 4.2), zodat het totaalaanbod geen overaanbod wordt en de economische groei duurzaam is. Het eigenbelang wordt zo aan beide kanten afgetopt. Iedere gemeente krijgt een deel van de taart, zonder dat dit ten koste gaat van andere.

Figuur 4.2 **Kantorenquotamechanisme**



Bron: Georges, 2006 (bewerkt)

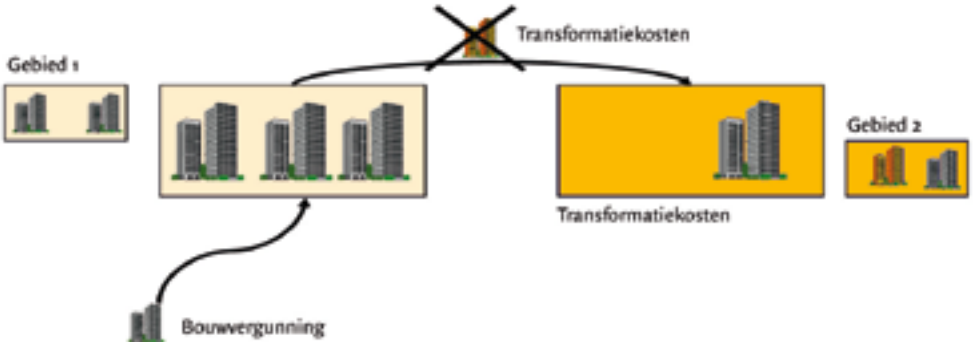
Het resultaat is meer openheid over kansen en ontwikkelingen, waarbij de zeggenschap over wat er regionaal nodig is tezamen bepaald wordt. De betrokken gemeenten kunnen een externe toezichthouder instellen om elkaar aan de strikte afspraken te houden en deze afspraken te monitoren. Door-

dat het aanbod wordt ingeperkt (zie voorbeeld Portland), wordt herontwikkeling van bestaande panden en gebieden aantrekkelijker. Hierdoor vermindert niet alleen het toekomstige percentage leegstand, maar ook het huidige.

Dit is overigens een passieve manier van leegstandaanpak. Op korte termijn is er een actievere oplossing nodig.

Actievere oplossing
Momenteel is transformatie vanwege de kosten weinig kansrijk. Bovendien zijn er ook vaak fysieke en juridische obstakels (zie paragraaf 4.2). Het heffen van leegstandbelasting stuit op handhavingmoeilijkheden. Hoe is het probleem van dode kantoren dan wel op te lossen? De Engelse praktijk van planningsverplichtingen (*planning obligations*) laat zien dat het aanboren van de creativiteit van de markt vruchten kan afwerpen. Wel is er een algemeen model nodig, dat voor alle ontwikkelingen geldt.
Via het instrument kantoor-voor-kantoor kunnen nieuwe ontwikkelingen bijdragen aan het vinden van een oplossing voor de panden die worden achtergelaten. Hierbij moet een ontwikkelaar van een x-aantal nieuw bvo aantoonbaar een x-aantal verouderd bvo structureel opruimen.[56] Dit kan via sloop, maar ook transformatie van het gebouw. Uiteindelijk komen er niet meer kantoormeters bij. Dit kan binnen gemeenten gebeuren (zie figuur 4.3), maar ook daartussen. Regionale afstemming blijft vereist.

Figuur 4.3 **Kantoor-voor-kantoor**



Op deze manier – via een gelijktijdigheidafspraak – wordt de ontwikkelaar van nieuwe panden medeverantwoordelijk voor de oplossing. Een deel van de winst wordt
teruggeïnvesteerd in de ruimte. Deze verplichtingen leiden vaak tot een wat lagere grondprijs, maar daar komt kwaliteit voor terug.

56 Het vinden van een nieuwe huurder is geen oplossing. Dat kan namelijk leiden tot een ruilhandel van huurders die toch al geïnteresseerd waren in vestiging in een leegstaand pand.

Deze werkwijze is in Engeland vrij gangbaar. Zo is de ontwikkelaar van het nieuwe winkelcentrum in Liverpool (L1) verantwoordelijk voor het hergebruik van oude panden die vrijkomen doordat winkelketens verhuizen naar het nieuwe centrum. In feite is er een win-win situatie. Gemeenten kunnen als extra prikkel bepalen dat ontwikkelaars die meer dan het vastgestelde aantal bvo opruimen, meer mogen ontwikkelen (zie Seattle, hoofdstuk 2). Economen zien dit vaak als een korting op de grondprijs[57], maar daar komt veel kwaliteit voor terug.

Dit is aantrekkelijker dan een herstructureringsfonds, waarin alle ontwikkelaars een bepaald percentage van de ontwikkelde meters bvo storten, om daaruit vervolgens verpauperde panden op te kopen en te vernieuwen. Een dergelijk fonds leidt tot een publieke interventie, met daarbij alle vraagstukken van staatssteun – bij opkopen en herstructureren van panden van de private sector – en belonen van slecht gedrag – als de marktpartij bezit laat verpauperen, lost de overheid het probleem op. Het instrument kantoor-voor-kantoor vereist een duidelijk leegstandsregister.
De overheid moet zich hierbij terughoudend opstellen in verband met de effecten op de grondprijs; tegelijkertijd moet ze bij het verlenen van bouwvergunningen toetsen of er aan de kwalitatieve verplichting is voldaan.

Het gaat bij nieuwe vormen van allocatie-efficiëntie niet per se om liberalisering, want afstemming en coördinatie vergen sterkere planning. Wel gebeurt dit op een andere, indirecte manier. Het gaat om het geven, of gezamenlijk definiëren van randvoorwaarden, prikkels en ontmoedigingsbeleid, zonder de regie uit de regio weg te halen. Via zulke randvoorwaarden kan richting worden gegeven aan een operationele samenwerking (de tweede mogelijkheid die Gordon (2006) schetst (paragraaf 2.1).
Deze conditionerende planning biedt ook mogelijkheden om ontwikkelingen anders te financieren: via voor-wat-hoort-wat, met aandacht voor de transactie- en coördinatiekosten die horen bij dit overheidshandelen. Deze moeten niet een meer actieve sturing of juist geen sturing overtreffen.[58] Bij het werken met randvoorwaarden moet duidelijk zijn in welke richting de prikkels moeten werken.
Het is een politieke keuze of regio's contractueel de samenwerking en de regionale uitvoeringsstrategie vastleggen. Als de politiek een luchtbelloze ruimtelijke ordening wil, kunnen de normen zelfbindend worden, waarna het formaliseren van de operationele samenwerking mogelijk is. Dit is Gordons derde mogelijkheid (Gordon, 2006) (paragraaf 2.1).

4.4 Tot slot

Dit type oplossingen vraagt om een groei van de regionale institutionele capaciteit. Anders gezegd, de mogelijkheid om als regio problemen op te lossen, doelen te stellen, die te halen en ontwikkelingen uit te voeren. Het proces is zelfversterkend, want tegelijkertijd versterkt de regionale capaciteit

57 Grondwaarde wordt vaak vastgesteld met de residuele waardeberekening. De opbrengst voor ontwikkeling wordt begroot, waarna de productiekosten voor de ontwikkeling in mindering worden gebracht. De resultante is de grondwaarde. De productiekosten per vierkante meter zijn lager dan de opbrengst. Als er meer gebouwd wordt, was de grondwaarde dus eigenlijk hoger. Door achteraf nog ontwikkelingen toe te voegen, is de grond dus te goedkoop verkocht.

58 Tenzij de uitkomst meer gewenst is en de hogere kosten voor lief worden genomen.

door de gekozen oplossingen. Wel leidt het tot meer horizontale coproducties, gebaseerd op wederkerigheid. Is dit wel een goede ontwikkeling?

De onderhandelingsplanologie leidt vaak tot maatwerkoplossingen. Vaak vervangen deze horizontale praktijken de hiërarchische oplossingen, zowel bij strategische planning als meer operationele projecten, zoals grote stedelijke projecten. Principes van wederkerigheid zoals 'onderhandelen' en 'directe uitruil van doelen en belangen' staan centraal, in plaats van een politiek algemeen belang. De nadruk op doelrationaliteit kan leiden tot instrumentalisme. Het moet dus geen doel op zich worden om de instrumenten te gebruiken.
Horizontale beleidsinstrumenten sluiten niet goed aan bij de politieke en juridische instituties van staat en recht. Veel wettelijke garanties zijn immers vastgelegd in formele legitimiteit en vereisen procedurele rechtszekerheid in plaats van directe uitruil. Niet alleen is er een spanning tussen bijvoorbeeld de besluitvorming op regionaal niveau en het lokale legitimatieproces, ook is er een spanning tussen deze posities op een abstracter niveau tussen staat en recht (Janssen-Jansen & Salet, 2009). Deze spanning tussen oplossingsgericht beleid en institutionele vereisten is al zo oud als het bestaan van de staat (James, 1907; Pound, 1922; Dewey, 1929).

Aan de ene kant hebben beleidsgerichte oplossingen veel voordelen, omdat ze vaak passend zijn voor het probleem, en ze ertoe leiden dat overheden ze snel kunnen aanpassen aan veranderde omstandigheden. Aan de andere kant is er het gevaar dat algemene principes van democratie en recht veronachtzaamd worden. Dit heeft gevolgen voor de legitimiteit en generaliseerbaarheid. Vergeleken bijvoorbeeld met het wettelijke instrument van planschade, waarbij de publiekrechtelijke legitimatie vastgelegd is, is die bij het werken via uitruil veel minder zichtbaar.

Het laatste hoofdstuk van dit rapport bestaat uit conclusies en handreikingen voor de praktijk.

EUROPLAZA
HOOGOORDREEF 54/58
Adobe Systems
PaperlinX Europe
SDS INTERNATIONAL
Witteveen Bos
PRIVE TERREIN
HOOGOORD DREEF 54/58

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Naar meer regionale samenwerking

De problemen van fragmentatie binnen stedelijke regio's, de onderlinge concurrentie en de ongelijke verdeling van baten en lasten van ontwikkelingen waren belangrijke aanleidingen voor dit onderzoek. Bij het streven naar een metropolitane ontwikkeling wordt de samenwerking door te veel concurrentie tussen gemeenten gefrustreerd. Met inefficiënt ruimtegebruik en een verslechtering van de ruimtelijke kwaliteit van de metropool tot gevolg. Als illustratie van dit probleem is het overaanbod van kantoorruimte in de Amsterdamse regio gebruikt.

Alle betrokken partijen, de gemeenten, de beleggers, de ontwikkelaars en de eindgebruikers krijgen genoeg prikkels om de situatie in stand te houden en het leegstandsprobleem te negeren. Allemaal kijken ze naar de opbrengsten en ze negeren de kosten. Toch zijn die er, direct en indirect in de vorm van gemiste opbrengsten. Deze kosten en risico's van de kantorenluchtbel – én het aandeel van de gemeenten daarin – kunnen niet langer genegeerd worden. Door te zoeken naar een echte oplossing kan een noodlottige afloop van het tragedie voorkomen worden.

Gemeenten hebben veel vrijheid bij beslissingen over het ruimtegebruik. Hun voorliefde voor kantoorontwikkeling is een belangrijke oorzaak van het aanzienlijke en structurele overaanbod. Doordat alle gemeenten te veel kantorenontwikkeling toestaan of zelfs initiëren, versterkt die het marktfalen in deze sector. Door dit overheidsfalen verslechtert de uitstraling en het imago van de verschillende steden afzonderlijk, maar ook die van de regio als geheel. Uiteraard is dit direct en indirect van invloed op de economische ontwikkeling. De ruimte wordt niet optimaal gebruikt. Soms ontstaan er zelfs *no go areas* door sociale onveiligheid, vandalisme, etc.
De financiële crisis verslechtert de vooruitzichten. Vooral in de Amsterdamse regio, waar het leegstandspercentage ruim boven het Nederlandse gemiddelde van 12% ligt, blijft de huurprijsontwikkeling achter (TNO, 2009). Dit is een indicatie voor een teruglopende internationale positie van de stad. Via collectieve afspraken is er in 2007 3 miljoen gepland bvo[59] uit de plannen van de metropoolregiogemeenten geschrapt. Toch ging het hierbij nog vooral om lucht in de plannen. Gezamenlijk willen de betreffende gemeenten tot 2030 nog 5 miljoen bvo ontwikkelen (Stadsregio Amsterdam, 2009). Dit gaat de vraag ruim te boven. De bestaande regionale coördinatie schiet te kort, waardoor de slechte planning blijft bestaan.

Om dit op te lossen, is in dit onderzoek verkend hoe er meer samenhang en synergie tussen de ontwikkelingen van de regionale actoren mogelijk is. Vooral is er naar uitruil- en vereveningsmechanismen gekeken. Die zijn niet-hiërarchisch, maar vragen wel om duidelijke condities en randvoorwaarden. Het gebruik van marktgeoriënteerde instrumenten betekent niet dat de overheden achterover kunnen leunen. Integendeel, ze moeten pro-actief zijn bij het stellen van randvoorwaarden, het geven van prikkels en ontmoediging en het monitoren van afspraken (Janssen-Jansen et al., 2008a).

59 Brutovloeroppervlakte.

Ervaringen in het buitenland zijn vertaald naar de Nederlandse situatie. In Portland is verdergaande regionale afstemming bereikt door het instellen van een stadsregio voor het Oregonse deel van de metropool. In Manchester, en minder in Liverpool, hebben de gemeenten contractuele afspraken gemaakt en zoeken ze naar meer lokaal-regionale financiële autonomie.

Overdraagbare ontwikkelingsmogelijkheden (*transferable development rights* – TDR) zijn nader bekeken. Met dit uitruil- en vereveningsconcept zijn in Brabant en Limburg al ervaringen opgedaan bij het programma *Ruimte voor Ruimte*. Het gaat hierbij vooral om het compenseren van ontwikkelingsmogelijkheden van eigenaren met een ontwikkelingmogelijkheid (recht). In feite is het een creatieve vorm van planschade.
Een variant op het instrument is de niet-financiële prikkel: door de inzet van een bonus (bijvoorbeeld extra bouwhoogte) wordt een ontwikkelaar verleid te investeren in open ruimte of sociale huisvesting. Zo worden gecreëerde planningsbaten – gedeeltelijk – afgeroomd voor het publieke belang. Bovengenoemde vormen komen vooral voor in de Verenigde Staten waar eigendomsrechten een belangrijke rol spelen. Het Britse systeem hecht veel minder waarde aan eigendom. Er is geen compensatie voor planningsbeslissingen, omdat via de ruimtelijke afweging alle belangen tegen elkaar moeten zijn afgewogen. Wel heeft het Britse systeem het afromen van planningsbaten geïnstitutionaliseerd via de planningsverplichtingen (*planning obligations*). Ontwikkelaars compenseren hiermee in feite de overheid (lees: het publieke belang) voor het recht dat ze krijgen om te ontwikkelen. Het Limburgse VORm lijkt hier op.

Dit type instrument kan een oplossing zijn voor de kantorentragedie. Er zou een objectief verdeelsysteem kunnen komen, waarbij voor een bepaalde tijd onder alle gemeenten in een regio een bepaalde hoeveelheid te ontwikkelen bvo wordt verdeeld bijvoorbeeld op basis van beschikbare grond, economisch belang, aantal inwoners etc. Door met dit soort quota te werken, ontstaat schaarste (zie figuur 4.2). Ook kan het instrument kantoor-voor-kantoor gebruikt worden, waarbij leegstaande kantoren uit de markt moeten worden genomen, voordat nieuwe kantoorontwikkeling kan plaatsvinden. Ook in dit geval gebeurt dit in Engeland via *planning obligations*. Afspraken worden in contracten vastgelegd (zie ook figuur 4.3).

De ervaringen in het buitenland laten zien hoe allocatieproblemen in Nederland opgelost kunnen worden. Voor een goede metropolitane ontwikkeling moeten de betrokkenen via zelfregulering nieuwe normen ontwikkelen: een inhoudelijk standpunt kan een belangrijk startpunt zijn, bijvoorbeeld het streven naar een duurzaam gezonde en toekomstbestendige kantorenmarkt. Actoren in een regio moeten beseffen dat ze een probleem delen en dat ze die alleen kunnen oplossen met een gezamenlijke visie en bijbehorend handelen.
De gemeenten moeten met elkaar bespreken waar de knelpunten liggen. Een goed begin is bijvoorbeeld om de kosten in beeld te brengen. Voor kantoren gaat het onder andere om de kwesties: afschrijvingsduur van het pand; verhuurmogelijkheden in dertig jaar tijd; wat gebeurt er daarna? Vooral ook moeten nut en noodzaak op lokaal niveau worden afgewogen tegen nut en noodzaak regionaal. (Regionaal) leiderschap is hierbij belangrijk om het probleem te agenderen en aan te zetten tot een oplossing. Hoewel de regio als geheel eigenaar is, moet immers iemand het voortouw nemen.

Als gemeenten er gezamenlijk uit komen hoeveel ontwikkelingen welke gemeente waar kan doen, is er zelfs geen hiërarchische sturing nodig. Wel is handhaving en monitoring van de afspraken nodig. **Zelfregulering is dus een belangrijke oplossingsrichting. De regio kan gezamenlijk normen stellen voor bijvoorbeeld duurzame regionale ontwikkeling en een gezonde kantorenmarkt. Deze gezamenlijk gedragen normen, politiek bepaald, kunnen stedelijke regio's helpen tot een veerkrachtig collectief handelen (coproductie) te komen. Zoals de ervaringen in Portland laten zien, kunnen deze normen vervolgens zelfbindend worden en zo regio's helpen veerkrachtig collectief te handelen.**

Zelfregulering sluit ook aan bij het al in de wet bestaande *belang van een goede ruimtelijke ordening*, waaraan alle ontwikkelingen moeten voldoen. Het is goed als planners en bestuurders de gevolgen van hun beslissingen transparanter maken. In het geval van de Amsterdamse kantorenmarkt kan meer informatie over de mismatch tussen vraag en aanbod – consequenties, kosten, de rol van de gemeenten in dit zelf gecreëerde leegstandsprobleem – tot een andere houding leiden. Met een nieuwe standaard voor een regionaal aanbod van kantoorruimte kan het gemeentelijke planningsgedrag worden ge(zelf)reguleerd.
Met het Platform bedrijven- en kantoorlokaties (Plabeka) is in de Amsterdamse regio al een stap in deze richting gezet (Haran, 2009). Dit sluit ook aan bij denkrichtingen van Gordon (2006) (hoofdstuk 2). Op deze manier zijn negatieve effecten, zoals leegstand meegenomen bij de beslissing.

Wat gaat er mis in de metropoolregio Amsterdam?
De gemeenten in de metropoolregio zijn er echter tot nu niet in geslaagd om zichzelf en elkaar uit het moeras te trekken en de tragedie stevent op een noodlottige afloop af. Ondanks dat Plabeka een aanzet heeft gegeven tot een oplossing, hebben de gemeenten nog veel te veel kantoren gepland. Dit overschot zal de komende jaren alleen maar groeien en een oplossing is niet in zicht. In feite schiet het regionaal leiderschap ernstig tekort, waardoor de onderlinge concurrentie – gevoed door iedervoor-zich – de overhand heeft. De zelfbindende normen zijn te vrijblijvend: er zijn alleen zachte plannen geschrapt en er is onvoldoende ingegrepen. Grondopbrengsten op de korte termijn, gekoppeld aan kwaliteitsinvesteringen in de gemeente, worden nog steeds belangrijker gevonden dan kwaliteit in de toekomst voor de regio als geheel. Doordat de lokale overheid beslist, blijft deze situatie gehandhaafd.

Hoewel zelfregulering theoretisch het uitgangspunt van regionale coördinatie is, wordt er soms weinig bereikt doordat de belangen uiteen lopen, zoals nu het geval is in de Amsterdamse regio. (Lichte) hiërarchie kan dan bottom-up de regionale samenwerking initiëren of verstevigen.
Op een hoger niveau speelt het mondiaal floreren van de stedelijke regio. Door het stellen van condities en het versterken van regionale samenwerking kan dit meer op de voorgrond komen. Eenzelfde aanbeveling doet de VROM-raad met zijn pleidooi voor het aanpassen van de wettelijke mogelijkheden van regionale verevening (VROM-raad, 2009), vooral voor samenwerking die door inhoud wordt gestuurd (VROM-raad, 2008).

Hiërarchie door randvoorwaarden en condities kan in zelfregulerende gevallen van onderop door de partijen worden geregeld, als ze dat allemaal ondersteunen. Als dit niet lukt, kan de stadsregio of de provincie deze rol op zich nemen, ook voor een grondgebied dat de jurisdictie van het bestuurlijke

orgaan overstijgt. De VROM-raad (2009) ziet een rol voor de provincie, net als bij de sterkere regionale coördinatie voor de markt van bedrijventerreinen (Commissie-Noordanus, 2008).

Hiërarchie moet altijd een duidelijk doel hebben. Partijen moeten niet zonder missie en zonder tijdslimiet met elkaar praten, want dit leidt al gauw tot hoge transactiekosten zonder dat er een oplossing komt. Een hiërarchisch orgaan kan ook sterk sturen, of zelfs ingrijpen als er problemen blijven bestaan, zoals de huidige kantorentragedie.

Situaties die per definitie in een win-verlies situatie eindigen, moeten anders aangepakt worden dan potentiële win-win situaties. Soms moet het hiërarchisch orgaan herverdelen. Politiek is dit lastig, omdat dit sterk ingrijpt op de lokale autonomie, maar soms zit er niets anders op. Lichtere vormen van hiërarchie verdienen de voorkeur, maar vragen om meer meewerking van de gemeenten.

Via lichte hiërarchie kan een hiërarchische eenheid bijvoorbeeld de norm opleggen dat gemeenten zelf binnen bepaalde tijd (zeg een jaar) een zekere uitkomst (duurzame kantoorontwikkeling in een regio) moeten krijgen. De gemeenten gaan daar dan gezamenlijk mee aan de slag. De voortgang wordt door elkaar gemonitord, maar ook door de hiërarchische eenheid. Die kan een stadsregio zijn, maar ook de provincie. Zelfs het rijk is mogelijk, als er binnen de provincie te veel eigen belangen zijn.

Gemeenten in een regio kunnen op hun gezamenlijke verantwoordelijkheid worden gewezen als de lokale *checks* en *balances* opnieuw falen. Voor regio's die zich aan de norm houden, kan een extra kwaliteitsinvestering een goede stimulans zijn. Kwaliteit is bijvoorbeeld ook de directe koppeling van nieuwe ontwikkelingen aan een herstructureringsopgave. Er wordt door de overheid geen heffing gevraagd, maar de ontwikkelaar levert een directe bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit. Door directe uitruil ontstaat zo een win-win situatie. Ook dit is een prikkel. Aan de regionale afstemming worden van binnenuit en van buitenaf voorwaarden gesteld.

Het is een politieke keuze of regio's hun samenwerking duidelijk en contractueel willen vastleggen. Het is hun verantwoordelijkheid om de uitvoering goed te omschrijven en er gezamenlijk voor te zorgen dat kosten van slechte planning in de toekomst worden vermeden. De huidige crisis biedt mogelijkheden om de kantorentragedie in de metropoolregio Amsterdam duurzaam aan te pakken. De problemen worden nu zo groot dat er echt iets moet gebeuren.

Juist de wens om dit soort planologische luchtbellen in de toekomst te voorkomen, kan een belangrijke stimulans zijn om het systeem veranderen, waarvan de metropool als geheel profiteert. Voorkomen is beter dan genezen.

5.2 Handreikingen voor de praktijk

Hieronder staan oplossingen voor de kantorentragedie. De stappen gaan uit van voldoende leiderschap in de regio, zodat er via gezamenlijke normen oplossingen bereikt kunnen worden. Als zelfre-

gulering faalt, is (lichte) hiërarchie nodig. Dan kunnen top-down prikkels en/of condities (hiërarchisch) worden ingezet om bottom-up regionale coproducties te verstevigen.
Dit kan bij elk van de stappen nodig zijn, bijvoorbeeld als de actoren niet tot een probleemdefinitie komen, of als er inconsistenties ontstaan. Via lichte hiërarchie kunnen de afspraken gemonitord worden. Welk hiërarchisch niveau hier een rol heeft, hangt af van de regio en de leiderschapskwaliteiten van de bovenlokale organen in een regio. Een stadsregio kan genoeg overwicht hebben, of anders een provincie.[60] Soms moet zelfs het rijk ingrijpen omdat het probleem zich over provinciegrenzen uitstrekt, of als de stadsregio en de provincie het probleem laten liggen. Indien de stappen 1-8 niet werken, moet er sterker hiërarchisch ingegrepen worden (bijvoorbeeld met inpassingsplannen).

Het is een regionaal en nationaal belang om naar oplossingen te zoeken.

Stappenplan

Aan dit stappenplan gaat de belangrijkste stap vooraf: erkennen en agenderen van de slechte planning en de bestaande kantorentragedie.

1 Begin met een gezamenlijke probleemdefinitie. Besteed aandacht aan de rol van de verschillende actoren, de onderlinge afhankelijkheden en de kosten van ontwikkelingen in brede zin. Erken dat de opgave een regionale dimensie heeft en alleen gezamenlijk kan worden opgelost.

1b *Wanneer de gemeenten niet gezamenlijk een probleemdefinitie (kunnen) maken, moet er hiërarchisch worden ingegrepen. Pas dan kunnen volgende stappen gemaakt kunnen worden. Een Taskforce Kantoren op stadsregionaal, provinciaal of zelfs nationaal niveau kan deze rol spelen om het gedeelde probleem op de kaart te zetten (vergelijk de Taskforce Bedrijventerreinen).*

2 Plaats nut en noodzaak van geplande ontwikkelingen op lokaal niveau tegenover die op het regionale niveau. Breng lokale kosten en opbrengsten in kaart, naast de regionale kosten en opbrengsten, op korte en lange termijn. Maak zo de afweging transparant.

3 Erken dat er spanning is tussen de belangen van actoren individueel en het collectieve belang: er is een asymmetrische regionale arena. Wees bewust van de spanning tussen de korte en de lange termijn en neem die mee in de afweging.

4 Ontwikkel gezamenlijk normen gebaseerd op een inhoudelijke visie voor hoe de regio zich moet ontwikkelen. Regionale normen kunnen bijvoorbeeld zijn een gezonde kantorenmarkt en een duurzame regionale ontwikkeling.

5 Breng gezamenlijk in kaart waar de knelpunten liggen, bij wie en waarom, en welke oplossingen er mogelijk zijn binnen de bepaalde norm. Wat zijn daarvan de gevolgen en voor wie?

60 Het betreffende gebied hoeft niet per se binnen het territoriale bestuur van de regio te vallen. Zo blijkt ook uit het voorbeeld van Portland.

6 Welke uitruil- en compensatiemogelijkheden zijn er om tegemoet te komen aan de norm? Zijn er win-winsituaties mogelijk, of gaat het zeker om win-verlies? Is er alleen een oplossing via compensatie mogelijk? Wat zou die compensatie moeten en kunnen zijn?

7 Maak afspraken over gezamenlijke randvoorwaarden bij ontwikkelingen, al dan niet met verdeelsystemen en tegenprestaties en mogelijk het instrument kantoor-voor-kantoor. Dit kan alleen op regionaal niveau.

8 Bouw regionaal *check and balances* in door gezamenlijk de afspraken te monitoren. Als dit niet van onderop lukt, kan een hiërarchische autoriteit deze taak krijgen. Dit kan een zelfingestelde autoriteit zijn, maar ook de stadsregio en provincie, mits ze ook de gemeenten buiten hun grondgebied kunnen aanspreken op de gemaakte afspraken.

Gemeentelijke bestuurders moeten niet langer de ogen sluiten voor de kosten en risico's van de kantorenluchtbel en er vandaag mee aan de slag gaan. De overontwikkeling is namelijk zeer slecht voor de toekomst. Om internationaal te kunnen blijven concurreren, moeten bestuurders gezamenlijk de kantorenmarkt echt gezond maken. Ze zullen ook moeten snijden in harde plannen, maar zonder pijn nu, wordt het probleem in de toekomst alleen maar groter. Dan is het wachten tot ook deze luchtbel uit elkaar spat...

Literatuur

AGMA (Association of Greater Manchester Authorities) & Manchester Enterprises (2008), *The Manchester Multi-Area Agreement, Our Proposal to Government*, Draft May 2008, Manchester: AGMA.

Alexander, E.R. (2001), What Do Planners Need to Know?, *Journal of Planning Education and Research*, 20, pp. 376-380. http://jpe.sagepub.com/cgi/reprint/20/3/376

Alterman, R. (2005), *SUA-lecture: Should the 'plus value' of planning decisions be reaped for the public purse, and how? A cross-national view*, Delft: TU Delft.

Booth, Ph. (2005), The Nature of Difference: Traditions of Law and Government and their Effects on Planning in Britain and France', in: B. Sanyal (Eds.), *Comparative Planning Cultures*, London: Routledge, pp. 259-283.

Booth, Ph. (2007), The Control of Discretion: Planning and the Common-Law Tradition, *Planning Theory*, 6, pp. 127-145.

Booth, P. (2008), Property, law and non-financial compensation, in: L. Janssen-Jansen, L., M. Spaans & M. van der Veen, *New instruments in spatial planning, an international perspective on non-financial compensation*, Amsterdam: IOS Press, pp. 213-228.

Bozeman, B. (2002), Public Value Failure: When Efficient Markets May Not Do, *Public Administration Review*, 62 (2), pp. 145-161.

Boyne, G. (1996), Competition and Local Government: A Public Choice Perspective, *Urban Studies*, 33 (4/5), pp. 703-721.

Brueckner, J.K. (2000), Urban Sprawl: Diagnosis and Remedies, *International Regional Science Review*, 23 (2), pp. 160-171.

Bruil, D.W., G.B.C. Backus, M.A.H.J. van Bavel & C.P.C.M. van der Hamsvoort (2004), *Verhandelbare Ontwikkelingsrechten in Limburg, Rechten voor kwaliteit, kwaliteit voor rechten*, Den Haag: LEI.

Buchanan, J.M. & G. Tullock, (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Buitelaar, E. (2007), *The cost of land use decisions: applying transaction cost economics to planning & development*, Oxford: Blackwell, 208 pp.

Buitelaar, E., T. Cobussen & B. Needham (2007), Sturen met bestemmingsplannen, ruimtelijke ordening tussen uitzondering en regel, *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 88 (6), pp. 55-57.

Buitelaar, E., A. Segeren & P. Kronberger (2008), *Stedelijke transformatie en grondeigendom*, Rotterdam: NAi Uitgevers.

Calthorpe, P. & W. Fulton (2001), *The Regional City: Planning for the End of Sprawl*, Washington DC: Island Press.

Chorus, P. (2008), Japan: using developing rights as driver for development, in: L. Janssen-Jansen, M. Spaans & M. van der Veen, *New instruments in spatial planning, an international perspective on non-financial compensation*, Amsterdam: IOS Press, pp. 41-72.

Cisneros, H.G. (1995), *Regionalism: The New Geography of Opportunity*, Washington DC: United Stated Department of Housing and Urban Development.

Coase, R.H. (1960), The problem of social cost, *Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

Commissie-Noordanus (2008), *Kansen voor Kwaliteit - Een ontwikkelingsstrategie voor bedrijventerreinen, advies van de Taskforce (her)ontwikkeling van bedrijventerreinen*, Den Haag: Taskforce.

Crane, R. (2008), On Bruegmann on Sprawl, Smart Growth & Accessibility, *Urban Planning Research*, Short Essays on Urban Studies, May 1st 2008. http://planningresearch.blogspot.com/2008/05/on-bruegmann-on-sprawl-smart-growth.html. Last Access: 4 mei 2008.

Crow, S. (2005), *City Regions and spatial strategy in England*, paper to be presented at the AESOP-conference, Vienna, July, 2005.

Dammers, E., W. Verschoor, F. Verwest & B. Staffhorst (2004), Naar een innovatieve ontwikkelingsplanologie, *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening*, 91 (1), pp. 70-73.

Decisio (2006), *Stimulering van hergebruik en herbestemming van lang leegstaand commercieel vastgoed, een handreiking voor gemeenten*, Den Haag: NICIS.

Department for Communities and Local Government (2006), *Communities and Local Government White Paper, Stong and Prosperous Communities*, London: Department for Communities and Local Government.

Dewey, J. (1929), *The Quest for Certainty*, New York: Putnam's Sons.

Downs, A. (1957), *An economic theory of democracy*, New York: Harper.

Dreier, P, J. Mollenkopf & T. Swanstrom (2004), *Place Matters, Metropolitics for the Twenty-first Century*, second edition, revised, Lawrence: University Press of Kansas.

DTLR – Department for Transport, Local Government and the Regions (2002), *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions*, London: the Stationery Office.

DTZ Zadelhoff (2009), *Nederland compleet, factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt*, Amsterdam: DTZ Zadelhoff.

Fennell, L. (2006), Exclusion's Attraction: Land Use Controls in Tieboutian Perspective, in: W. Fischel (ed.), *The Tiebout Model at Fifty: essays in public economics in honor of Wallace Oates*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Fischel, W.A. (1985), *The economics of zoning law, a property rights approach to American Land Use controls*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.

Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York: Basis Books.

Foster, K.A. (2001), *Regionalism on Purpose*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Gemeente Amsterdam (2004), *De Amsterdamse kantorenmarkt 2004, Einde aan de nieuwbouwgolf*, Amsterdam: Dienst Ruimtelijke Ordening.

Georges, M. (2006), *Verhandelbare ontwikkelingsrechten als vereveningsinstrument binnen de Wgr-plus, een nieuw concept voor regionale verevening tussen publieke actoren*, Amsterdam: Doctoraalscriptie Universiteit van Amsterdam.

Goetz, E. & Kayser, T. (1993), Competition and Cooperation in Economic Development A Study of the Twin Cities Metropolitan Area, *Economic Development Quarterly* 7, pp. 63-78.

Gordon, I. (2006), Finding Institutional Leadership for Regional Networks: the case of London and the Greater South East, in: W. Salet, *European Perspectives and Randstad Holland. Synergy in Urban Networks*', Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 136- 160.

Gool, P. van, P. Jager & R.M. Weisz (2007), *Onroerend goed als belegging*, Leiden: Stenfert Kroese.

Graaf, L. de (2007), *Gedragen Beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*, Delft: Eburon.

Gualini, E. (2002), Institutional Capacity Building as an Issue of Collective Action and Institutionalisation: Some Theoretical Remarks, in: G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & C. de Magalhães (Eds.), *Urban Governance, Institutional Capacity and Social Milieux*, Aldershot: Ashgate, pp. 29-44.

Hagman, D.G. & D.J. Misczynki (eds) (1978), *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*, Chicago: American Society of Planning Officials.
Haran, N. (2009), Macht in dienst van samenwerking. De strategische capaciteit van regionale samenwerkingsverbanden, in: W. Salet & L. Janssen-Jansen, *Synergie in stedelijke netwerken: tussen competitie en complementariteit*, Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 161-172.
Hardin, G. (1968), The tragedy of the commons, in *Science* 162, pp. 1243-1248.
Heijden, G.M.A van der & A.F.L. Slob (2006), *Meervoudig ruimtegebruik. Enkelvoudig recht*, Delft: Eburon.
HM Treasury, Office of the Deputy Prime Minister and Department of Trade and Industry (2006), *Devolving Decision Making: 3 – Meeting the Regional Economic Challenge: The Importance of Cities to Regional Growth*, London: HMSO.
Holzhauer, R.W. & R. Teijl (1995), *Inleiding Rechtseconomie*, Deventer: Kluwer.
Hooghe, L. & G. Marks (2001), *Multi-level governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
Hulsman, B. (2007), Afslagje hier, baantje daar. Gesprek met rijksbouwmeester Mels Crouwel over de 'verrommeling' van Nederland, in: *NRC-Handelsblad*, 3 februari 2007.
James, W. (1907/1991), *Pragmatism, New York:* Prometheus Books.
Jansen, L. (1998), *Het geld verdeeld: een lange termijn onderzoek naar de inhoud en dynamiek van de Fvw'97 met de groeigemeente Pijnacker als voorbeeld*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Janssen-Jansen, L.B. (2004), *Regio's Uitgedaagd, 'Growth Management ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning*, Assen: Van Gorcum.
Janssen-Jansen, L.B. (2005), Beyond sprawl: Principles for achieving more qualitative spatial developments, *DISP*, 160 (1), pp. 36-41
Janssen-Jansen, L. (2006a), De tragedie van de kantoren, *Rooilijn*, 39 (8), pp. 442-457.
Janssen-Jansen, L. (2006b), Uitruil in de regio, *City Journal*, 3, pp. 26-29.
Janssen-Jansen, L.B. (2007), Smart Growth Strategies as Challenge for Dutch Developmental Planning Policies, in: G. Knaap, H. Haccou, K. Clifton & J. Frece (Eds.), *Regulations, Incentives, and Plans; the Role of States and Nation-States in Smart Growth Implementation*, Northhampton: Edward Elgar Publishing, pp. 233-252.
Janssen-Jansen, L.B. (2008), Space for Space, a transferable development rights initiative for changing the Dutch landscape, *Landscape and Urban Planning*, 87 (3), pp. 192-200.
Janssen-Jansen, L. (2009a), Naar een metropolitaan bewustzijn, *Rooilijn* 42(1), pp. 84-91.
Janssen-Jansen, L. (2009b), De Amsterdamse kantorentragedie: uitruilen als oplossing, in: W. Salet & L. Janssen-Jansen, *Synergie in stedelijke netwerken: tussen competitie en complementariteit*, Den Haag: SDU Uitgevers, pp. 125-144.
Janssen-Jansen, L. (2009c), Creativiteit overheid gevraagd, *RealEstateResearchQuarterly* 8 (2), pp. 22-26.
Janssen-Jansen, L. & M. Georges (2007), Regionale Uitruil voorkomt Dode Kantoren, *City Journal* 3 (10), pp. 14-17.
Janssen-Jansen, L.B. & M.J.C.B. Mulders (2005), Van Ruilen komt Huilen? De ontwikkelingsgerichte benadering van 'Ruimte voor Ruimte', *Bestuurskunde* 14 (5), pp. 12-20.
Janssen-Jansen, L.B. & M. van der Veen (2006), *Money from the market? Possibilities for TDR-like instruments in the Dutch planning system*, Paper to be presented at the second World Congress of Planning Schools, 2006, Mexico City, Mexico, 11-16 July 2006.
Janssen-Jansen, L., M. Spaans & M. van der Veen (2008a), *New instruments in spatial planning, an international perspective on non-financial compensation*, Amsterdam: IOS Press.

Janssen-Jansen, L., Damme, L. van & Hillebrand, H. (2008b), *Methodiek Uitruilbare ontwikkelingsruimte, Innovatieve uitwisseling van ontwikkelingsruimte*, op de NederlandBovenWater Wiki; http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki/Wikipagina%27s/ Methodiek%20Uitruilbare%20 Ontwikkelingsruimte.aspx. Laatste bezoek: 20-05-2008.

Janssen-Jansen, L.B. & Willem Salet (forthcoming), The Amsterdam Office Space Tragedy, An Institutional Reflection on Balancing Office Space Development in the Amsterdam Metropolitan Region, in: J.W. Duyvendak, F. Hendriks & M. van Niekerk, *City in Sight*, Accepted.

Jones, M. (2005), Het Engelse Vraagstuk. Geografie van regionalisering en regionalisme, *AGORA* 21 (4), pp. 37-39.

Keivani, R., A. Parsa & S. McGreal (2001), Globalisation, institutional structures and real estate markets in central European cities, *Urban Studies*, 38 (13), pp. 2457-2476.

Klosterman, R. (1985), Arguments for and against planning, *Town Planning Review*, 56 (1), pp. 5-20.

Knaap, G.J. (2001), *Land Market Monitoring for Smart Urban Growth*, Lincoln Institute of Land Policy.

Krabben, E. van der (2008), Een nieuwe koers voor winkellocaties, Rooilijn, 41 (1), pp. 22-27.

Kreukels, A.M.J. (1997), *Een perspectief voor de stad*, Vierde Van Eesterenlezing, december 1997, Rotterdam.

Lai, L.W.C. (1997), Property rights justifications for planning and a theory of zoning, *Progress in Planning*, 48, pp. 161-246.

Lambregts, B., L. Janssen-Jansen & N. Haran (2008), Effective Governance for Competitive Regions in Europe: The Difficult Case of the Randstad, *Geojournal*, pp. 45-57.

Lang, R.E. (2000), *Office Sprawl: The Evolving Geography of Business*, Washington DC: Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Research, Brookings Survey Series.

Lefèvre, C. (1998), Metropolitan Government and governance in Western Countires: A Critical Review, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22 (1), pp. 9-25.

Leitner, H. & M. Garner (1993), The limits of local initiatives: A reappraisal of urban enterpreneurialism for urban Development. *Urban Geography* 14 (1), pp. 57-77.

Levine, J. (2005), *Zoned Out: Regulation, Markets, and Choices in Transportation and Metropolitan Land Use*, Washington DC: Resources for the Future.

Levy, J.M. (1992), The US experience with local economic development, *Environment and Planning C: Government and Policy* 10, pp. 51-60.

Lieshout, M. van (2008), Leegstand brengt veel emotie teweeg: Inventarisatie ongebruikte panden Ruimte is een schaars goed in Nederland, maar hoeveel er leegstaat, weet niemand, *De Volkskrant* 240608.

Lloyd, M.G. & D. Peel (2009), Het metropolitaan bewustzijn van Liverpool, Rooilijn 42 (2), pp. 122-127.

Luijt, J., J. Veeneklaas, F.R.J.W. van der Schans & G.S. Venema (2003), *Ontvlechting van de productiewaarden en optiewaarde van landbouwgronden, oplossingsrichtingen uit de Denktank Melkveehouderij*, Den Haag: LEI.

MacHemer, P.L. & M.D. Kaplowitz (2002), A Framework for Evaluating Transferable Development Rights Programs, *Journal of Environmental Planning and Management*, 45, pp. 773-795.

Marshall, T., J. Glasson, P. Headicar (2002), *Contemporary Issues in Regional Planning*, Urban and Regional Planning and Development Series, Aldershot: Ashgate.

McCarthy, L. (2000), *Competitive Regionalism: Beyond Individual Competition*, Reviews of Economic Development Literature and Practice, 2, Toledo: University of Toledo.

McKinney, M., C. Fitch & W. Harmon (2002), Regionalism in the West: An inventory and Assesment, *Public Land and Resources Land Review*, pp. 101-191. www.ars.org.
Metcalf, G. (2007), Neighborhood Planning in a Regional Context, A heightened sense of regionalism influences both civic culture and planning law in Seattle, *Urbanist*, September 2007, San Francisco: SPUR, pp. 4-9.
Metro (1994), *Region 2040 Public Involvement Document*, Portland: Metro.
Metropoolregio Amsterdam (2008), *Metropoolregio Amsterdam, Ontwikkelingsbeeld Noordvleugel 2040*, Amersfoort: Drukkerij van Amerongen.
Micelli, E. (2002), Development rights markets to manage urban plans in Italy, *Urban Studies* 39 (1), pp. 141-154.
Ministrie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) et al. (2004), *Nota Ruimte: Ruimte voor Ontwikkeling*, Ministerie van VROM. Den Haag.
Mulders, M. (2003), *Roze voor Groen, onderzoek naar de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit in Brabant door de Ruimte voor Ruimte regeling*, doctoraalscriptie, Den Bosch: Provincie Noord-Brabant.
Ministerie van VROM (2008), *Structuurvisie Randstad 2040, naar een duurzame en concurrende Europese topregio*, Den Haag: Ministerie van VROM.
Oates, W.E. (1999), An Essay on Fiscal federalism, *Journal of economic Literature*, 37 (3), pp. 1120-1149.
Ostrom, E. (1990), *Governing the commons, the Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
Ostrom, V., C. Tiebout & R. Warren (1961),The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry, *American Political Science Review*, 55 (4), pp. 831-842.
Pacione, M. (2001), *Urban Geography: A Global Perspective*, London: Routledge.
Pen, C.J. & C. Geerdes (2009), Provincies zullen geen heelmeesters zijn, forthcoming.
Pendall, R. & J. Carruthers (2003), Does Density Exacerbate Income Segregation? Evidence from U.S. Metropolitan Areas, 1980 to 2000, *Housing Policy Debate*, 14, pp. 541-589.
Phares, D. (2004), *Metropolitan Governance Without Metropolitan Government*, Aldershot: Ashgate.
Pigou, A. (1920), *The Economics of Welfare*, London: MacMillan.
Plabeka (2005), *Structuurschema Platform Bedrijven en Kantoren Noordvleugel, vastgesteld door de 5e Noordvleugelconferentie*, Hoofddorp: Gemeente Haarlemmermeer.
Plas, G. van der (2006), The Greater Amsterdam Area, kansen zonder bestuur?, in: W. Salet, *European Perspectives and Randstad Holland. Synergy in Urban Networks*', Den Haag: Sdu, pp. 85-99.
Ploeger, R. (2004), *Regulating Urban Office Provision, A study of the ebb and flow of regimes of urbanization in Amsterdam and Frankfurt am Main, 1945-2000*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Porter, M.E. (1998), *On Competition*, Harvard: Harvard University Press.
Porter, D.E. & A.D. Wallis (2002), *Exploring Ad Hoc Regionalism*, Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
Pound, R. (1922), *An Introduction to the Philosophy of Law*, New Haven: Yale University Press.
Putters, B. (2008), US: some best practices of Transferable Development Rights in: L. Janssen-Jansen, M. Spaans & M. van der Veen, *New instruments in spatial planning, an international perspective on non-financial compensation*, Amsterdam: IOS Press, pp. 141-167.
Rengers, M. (2007), Projectontwikkelaar vloekt in de kerk, *De Volkskrant*, 061207, p. 7.
Salet, W.G.M. (2002), Evolving Institutions; An International Exploration into Planning and Law, *Journal of Planning Education and Research*, 22, pp. 26-35.

Salet, W.G.M., A. Thornley & A.M.J. Kreukels (2003), *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, London: Routledge/Spon.

Salsich. P.W. & Tryniecki, T.W. (2004), *Landuse regulation: a legal analysis and practical application of land use law*, 2nd edition, Chicago: American Bar Association.

Savitch, H. & P. Kantor (2002), *Cities in the International Marketplace. The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

Scharpf, F.W., B. Reissert & F. Schnabel (1976), *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts: Scriptor Verlag GmbH & Co KG.

Scharpf, F. W., B. Reissert, & F. Schnabel (1977), *Politikverflechtung II, Kritik und Berichte aus der Praxis*, Kronberg/Ts: Athenäum Verlag GmbH.

Scharpf, F.W. (1993), *Games in Hierarchies and Networks, Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Scharpf, F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered institutionalism in Policy Research*, Boulder Co: Westview Press.

Schuit, M. (2006), Nieuw gebruik van leegstand, *City Journal*, 4, pp. 14-19.

Scott, A.J. (1988), *New industrial Spaces: Flexible Production, organization and regional Development in North America and Western Europe*, London: Pion.

Sellers, J.M. (2002), *Governing from Below, Urban Regions and the Global Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Seltzer, E. (2004), It's Not an Experiment: Regional Planning at Metro, 1990 to the Present, in: C.P. Ozawa (Ed.) *The Portland Edge, Challenges and Successes in Growing Communities*, Washington: Island Press, pp. 35-60.

Sieverts, T., Koch, M., Stein, U. & Steinbusch, M. (2005), *Zwischenstadt – Inzwischen Stadt? Entdecken, Begreifen, Verandern*, Wuppertal: Muller + Busmann.

Spaans, M., L. Janssen-Jansen & M. van der Veen (2009), Compensatie-instrumenten in de Nederlandse planningspraktijk: inspiratie uit buitenlandse voorbeelden, in: W. Salet & L. Janssen-Jansen, *Synergie in stedelijke netwerken: tussen competitie en complementariteit*, Den Haag: SDU Uitgevers, pp. 115-124.

Stadsregio Amsterdam (2009), *Monitor Uitvoeringsstrategie Plabeka, voortgangsrapportage 2007-2008*, Amsterdam: Stadsregio Amsterdam.

State of Oregon (1973), *Oregon's department of land conservation and development, Oregon's statewide planning goals and guidelines*, http://www.oregon.gov/LCD/goals.shtml (last accessed 250308)

Stein, U. (2005), Planning with all your Senses. Learning to Cooperate on a Regional Scale, *DISP*, 162, pp. 62-69.

Straatemeier, T. (2009), Samen ontwerpen aan bereikbaarheid, in: W. Salet & L. Janssen-Jansen, *Synergie in stedelijke netwerken: tussen competitie en complementariteit*, Den Haag: SDU Uitgevers, pp. 95-102.

Tiebout, C. (1956), A Pure Theory of Local Expenditures, *The Journal of Political Economy*, 64 (5), pp. 416-424.

Teisman, G.R., J. Edelenbos, E.H. Klein & M. Reudink (2004), *State of the Art Coproductie*, STIP-studie. Rotterdam: EUR.

TNO (2009), *De Top 20 van Europese stedelijke regio's 1995 – 2007, Randstadmonitor*, Delft: TNO.

Turok, I. (2005), Cities, competition and competitiveness. Identifying new connections, In: N. Buck, I. Gordon, A. Harding & I. Turok (Eds.), *Changing Cities, Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, London: Palgrave, pp. 25-43.

Veer, J. van der (1994), Metropolitan Government and City-Suburban Cleavages: Differences between Old and Young Metropolitan Areas, *Urban Studies*, 32 (7), pp. 1057-1079.

Verhoeven, M. (2005), Limburg in VORm, *Rooilijn*, 38 (6), pp. 280-285.

Verwest, F., N. Sorel & E. Buitelaar (2008), *Regionale Krimp en Woningbouw, Omgaan met een transformatie-opgave*, Rotterdam: NAi Uitgevers.

Vries, J. de & Evers, D. (2008), *Bestuur en Ruimte: de Randstad in internationaal perspectief*, Den Haag: Ruimtelijk Planbureau.

VROM-Raad (2004), *Gereedschap voor ontwikkelingspolitiek*, Den Haag: VROM-Raad.

VROM-Raad (2008), *Wisselende coalities. Naar een effectief regionaal ruimtelijk beleid*, Den Haag: VROM-Raad.

VROM-Raad (2009), *Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregio op (binnen)stedelijke ontwikkeling*, Den Haag: VROM-raad.

Wallis, A.D. (1994), Evolving Structures and Challenges of Metropolitan Regions, *National Civic Review* 83 (1), pp. 10-53.

Webster C.J. (1998), Public Choice, Pigovian and Coasian Planning Theory, *Urban Studies*, 35 (1), pp. 53-75.

Webster, C.J. & L.W.C. Lai (2003), *Property Rights, Planning and Markets: managing spontaneous cities*, Cheltenham UK/Northampton MA, USA: Edward Elgar.

Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism: firms, markets, relational contracting*. New York: Free Press.

Williamson, O.E. (1999), Public and Private Bureaucracies: a transaction costs economic perspective, *Journal of Law, Economics and Organization*, 15, pp. 306-342.

Wolf, C. (1993), *Markets or Governments: Choosing between Imperfect Alternatives*, Boston: MIT Press.

Wolff, H. de, J. de Greef, W. Korthals Altes & M. Spaans (2004), *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*, Delft: OTB.

Lijst geraadpleegde personen

NEDERLAND

Naam	Functie
Ruud Bergh	directeur SADC
Willem Bruil	Instituut voor Agrarisch Recht
Bas Boeker	projectleider Zuid-Oost & Zuidelijke IJ-oever Sector projecten, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
Martijn van Boxtel	Schiphol Group
Ed Buys	DRO, gemeente Amsterdam
Edwin Daalhuisen	adviseur Fakton
Lennard van Damme	senior projectleider, provincie Limburg
Terry van Dijk	onderzoeker WUR
CJ Dippel	beleidsonderzoeker economische zaken, gemeente Amsterdam
Arthur van Dijk	wethouder economische zaken, grondzaken toerisme, jeugd en onderwijs, gemeente Haarlemmermeer
Claudia van Donselaar	beleidsmedewerker provincie Utrecht
Ieme Faber	senior onderzoeker IPO
Maarten Georgius	beleidsmedewerker AEDES
Jan Heutinck	senior beleidsmedewerker economische zaken, dienst stedelijke ontwikkeling, gemeente Almere
Renée Hoogendoorn	Director Strategic Projects, ING Real Estate Development
Anne Joustra	secretaris Stadsregio Amsterdam
Frank Karssing	projectleider Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
Marco Kerstens	manager BMC Consultants
Niels Koeman	advocaat Stibbe
Hans Nelissen	adviseur projecten, Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
Leo Nooteboom	ministerie VROM
Cees-Jan Pen	senior beleidsadviseur, dienst stad, afdeling economische ontwikkeling & werkgelegenheid, gemeente Zaanstad
Gerrit van der Plas	ROA/DRO
Marieke Ponne	jurist Ontwikkelingsbedrijf Amsterdam
Bianca Putters	Professor of Law, University of Southern California
Martijn Rengelink	manager gemeente Haarlemmermeer
Hans Reijnen	partner ruimtelijke ontwikkeling Twijnstra Gudde adviseurs en managers
Ivo de Rooij	hoofd juridische zaken OGA Amsterdam
Carolien Schippers	programmamanager Hart van de Heuvelrug
Herman Sietsma	algemeen directeur provincie Utrecht
Hans Smit	adviseur, DRO Amsterdam
Willemijn Streutker	projectleider provincie Utrecht
Maarten Thissen	DTZ Corporate Finance
Jeroen Traudes	ASRE
Jeroen den Uyl	senior beleidsmedewerker OGA, Amsterdam

Rinze van Veen	projectmanager gemeente Diemen
Barbara Verbeek	provincie Noord-Holland
Monique Verhoeven	afdelingshoofd groen, provincie Limburg
Ytzen van der Werf	consultant AT Osborne
Michel van Wijk	beleidsmedewerker SADC

VERENIGDE STATEN

Naam	Functie
Anomymous	Planning official City of Damascus
Christine Bae	Associate Professor, Department of Urban Design and Planning, University of Washington
Ellen Bassett	Assistant Professor, Portland State University
Miranda Bateschell	Assistant Regional Planner, Metro Portland
Hal Bergsma	Principal Planner City of Beaverton
Robert Clay	Supervising Planner, City of Portland + President of the Oregon Chapter of the American Planning Association
Arnold Cogan	Consultant Cogan Owens Cogan
Eileen Cogan	Consultant Cogan Owens Cogan
Andrew Cotugno	Planning Director Metro Portland
Danielle Cowan	Public/Government affairs Director, City of Wilsonville
Margaret Dickerson	Principal Planner, Clackamas County
Steve Dotterrer	Principal Planner, City of Portland
Andrew Eickmann	Trainee Metro Portland
John Fregonese	Owner Fregonese Calthorpe Associates
Kirsten Greene	Consultant Cogan Owens Cogan
John Hartsock	Director J.N. Hartsock Project Management
Tom Hauger	Urban Planning Manager, Seattle
Laura Hudson	Manager City of Vancouver, Washington
Michael Jordan	Chief Operating Officer Metro Portland
Gil Kelley	Director of Planning, City of Portland
Sheila Martin	Director and Associate Professor Portland State University
Robin McArthur	Regional Planning Director, Metro Portland
Martha Nix	Planner, Clackamas County
Lidwien Rahman	Senior Planner Oregon Department of Transportation
Connie Ozawa	Professor Portland State University
Ethan Seltzer	Director and Professor Urban Studies and Planning, Portland State University
Donna Silverberg	Owner DS Consulting
Bob Stacey	Executive Director, 1000 Friends of Oregon
Ray Valone	Principal Regional Planner, Metro Portland
Burton Weast	Executive Director Clackamas County Business Alliance
Charles Wiggins	Professor of Law, University of San Diego

ENGELAND

Andrew Ashall	Regional Planning Officer, North West Regional Assembly, Wigan
Matthew Cocks	PhD Student University of Liverpool
Michael Hebbert	Professor of Town Planning, University of Manchester
David Higham	Director Economic and Regional Issues Government Office for the North West, Manchester
Greg Lloyd	Professor University of Liverpool
Alex Lord	Assistant Professor, University of Liverpool
Alistair MacDonald	Development Manager Liverpool Vision
Deborah Peel	Associate Professor, University of Liverpool/University of Ulster
Simon Pemberton	Assistant Professor, University of Liverpool
Paula Posas	PhD Student, University of Liverpool
Oliver Sykes	Assistant Professor, University of Liverpool
Catherine Turner	Senior Regeneration Manager, English Partnerships Warrington
Ian Wray	Chief Planner, North West Regional Regional Agency Warrington

Nicis Institute - 2010

Nicis Institute
Laan van N.O. Indië 300
2593 CE Den Haag
Postbus 90750
2509 LT Den Haag

T +31 (0)70 3440966
F +31 (0)70 3440967
info@nicis.nl
www.nicis.nl

Nicis
INSTITUTE