

Makelen en schakelen in de praktijk

De verschuivende rol van de publieke professional in de aanpak van leegstand

Leegstand domineert het debat en de beeldvorming over de vastgoedmarkt in Nederland. Vrijwel dagelijks berichten media over de ernst en toename van incurante en inefficiënt gebruikte kantoren, winkels en bedrijventerreinen, de daaraan gekoppelde waardedaling van het vastgoed en de ruimtelijke, economische en sociale gevolgen van leegstand voor zowel de betrokken vastgoedpartijen als de samenleving als geheel.

In deze bijdrage verkennen we welke posities de overheid inneemt bij de aanpak van leegstand en welke implicaties deze opstelling heeft voor het handelen van medewerkers van gemeenten, provincies en regionale samenwerkingsverbanden:

de publieke professional. We bespreken de praktische obstakels, kennis- en uitvoeringsvragen waar publieke professionals bij hun taakuitvoering tegenaan lopen en reflecteren aan de hand hiervan op de verschuivende verhoudingen tussen publieke en private actoren in de aanpak van werk- en winkellocaties.

Het artikel sluit af met een pleidooi voor de vorming van een regionale 'community of practice', waarin publieke professionals ondersteund kunnen worden bij de ontwikkeling en uitwisseling van kennis, data en gereedschappen.

Commerciële leegstand, een maatschappelijk vraagstuk?

Over de omvang en oorzaken van leegstand is reeds veel gepubliceerd. Rode draad door deze studies, voor zowel werk- als winkellocaties, is dat overaanbod niet alleen een conjunctureel verschijnsel, maar tevens symptomatisch lijkt voor een aantal structurele problemen. Hoewel de overheid op de hoogte is van deze oorzaken en zij in bepaalde gevallen de negatieve omgevingseffecten van leegstand – in termen van economie, veiligheid en ruimtelijke kwaliteit – onderkent, is politiek draagvlak voor ingrijpen niet vanzelfsprekend.

Communis opinio stelt dat leegstand in de eerste plaats een probleem is van de vastgoedeigenaar. Deze heeft risicodragend geïnvesteerd en wordt derhalve de aangewezen partij geacht om de eerste stap te zetten richting een duurzame oplossing, in de vorm van herstructurering van de voorraad, afwaardering, aanpassing van huurprijzen, transformatie of sloop. Gemeenten hebben op hun beurt te maken met wisselende prioriteiten. Het omvangrijke takenpakket dat de lokale overheid per januari 2015 van het Rijk heeft overgenomen ('de 3 D's') – jeugdzorg, participatie en WMO – stelt gemeenten voor een ingrijpende en, zo is de verwachting, kostbare operatie die een groot deel van de bestuurlijke aandacht opeist.

| Tekst: Bart de Zwart en Jos Janssen |



Een eerder door ons uitgevoerde inhoudsanalyse van partijprogramma’s voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2014 wees uit dat politieke partijen in de regio Zuidoost-Brabant het thema leegstand slechts in beperkte mate agenderen. Voor zover het onderwerp aan de orde komt in de programma’s, wordt vooral gesproken over de transformatie van kantoren naar studenten- en starterswoningen, hotel-, zorg- en/of bedrijfsverzamel functies. Ook (het investeren in) de kwaliteit van het centrum en het verminderen van regeldruk voor het MKB zijn gedeelde thema’s in veel partijprogramma’s, hoewel hierbij veelal een uitvoeringsperspectief ontbreekt. Ingrijpende politieke keuzes zoals een nieuwbouwstop, beperking van PDV/GDV-locaties of krimpstrategieën voor winkelcentra zijn nagenoeg afwezig.

Ambivalente houding

Al met al kan de positie van de lokale overheid met betrekking tot leegstand getypeerd worden als een opstelling omgeven met ambivalentie. Enerzijds is de gemeentelijke politiek weinig geneigd zich te mengen in de oplossing van wat in essentie ervaren wordt als een vraagstuk van de private sector, anderzijds raakt het leegstandsvraagstuk ook direct aan de gemeentelijke beleidsdoelen op ruimtelijk en economisch terrein. Deze raakvlakken kunnen samengevat worden in een drietal taakstellingen waarbinnen de overheid actief beleid voert in relatie tot (leegstaand) bedrijfsmatig vastgoed:

Beheer van bestaande locaties

De negatieve omgevingseffecten die uitgaan van leegstand kunnen voor gemeenten een aanleiding zijn om een vinger aan de pols te houden bij objecten en gebieden die kampen met incourantie (VNG, 2011). Dit geldt in versterkte mate voor beeldbepalende (centrum)locaties en hoogwaardige bedrijventerreinen die als gevolg van leegloop het risico lopen te degraderen. De spoorzone in Helmond is hiervan een sprekend voorbeeld. Hier wordt sinds 2011 door investeringen in infrastructuur en de openbare ruimte een hoge leegstand (>25%) van kantoorgebouwen te lijf gegaan. De investeringen worden gecombineerd met het scheppen van ruimte voor nieuwe woonfuncties, welke moeten leiden tot een levendiger stationsgebied. Voor de invulling van beheertaken wordt door overheden bovendien steeds vaker samengewerkt met semipublieke en publiek-private entiteiten, waaronder centrummanagement- en parkmanagementorganisaties. Nieuwe functionarissen zoals winkelstraatdokers, kantorenloodsen en centrumstewards hebben als taak de afstand te overbruggen tussen ondernemer en overheid, terwijl gelijktijdig wordt gezocht naar hands-on oplossingen voor ‘rotte kiezen’ en tijdelijke invulling van sleutellocaties.

Faciliteren transformatie en functiewijziging

Wanneer de leegstand van een object een structureel karakter krijgt, gaan eigenaren en exploitanten soms op zoek naar een nieuwe bestemming. Deze functiewijzigingen kunnen gepaard

gaan met fysieke transformaties, waarin de overheid in meer of mindere mate faciliterend kan optreden. Voor gemeenten geldt als afweging dat het hergebruik moet passen binnen de vigerende juridisch-planologische kaders, dan wel dat de situatie aanleiding moet geven om hiervan gemotiveerd af te wijken. Een meer ingrijpende manier waarop gemeenten betrokken kunnen zijn bij functiewijziging is de herontwikkeling van complete gebieden. Een voorbeeld hiervan uit de Zuidoost-Brabantse context is de gemeente Deurne die samen met Fontys heeft onderzocht in hoeverre stedelijke herverkaveling een geschikt instrument kan zijn voor het realiseren van de gemeentelijke detailhandelsvisie. Dergelijke nieuwe vormen van gebiedsontwikkeling staan op dit moment in de belangstelling van diverse gemeenten omdat ze de mogelijkheid lijken te bieden om met relatief beperkte middelen een grote kwaliteitsslag te maken (Van der Stoep *et al.*, 2013).

Reguleren van aanbod

Het derde niveau waarop de lokale overheid acteert in de aanpak van leegstand is het voeren van restrictief ruimtebeleid. Deze regulering vindt plaats door prioritering van ruimtelijke ontwikkelingen en de strategische uitgifte van locaties. In de benadering van nieuwe ontwikkelingen is – naast het kwantitatief schrappen van plancapaciteit – een beweging waarneembaar richting een meer kwalitatieve matching van vraag en aanbod. Een voorbeeld hiervan is de aanpak ‘Vraaggericht ontwikkelen’ van de gemeente Helmond en de BOM, in samenwerking met bedrijfsleven, provincie en regio (Vogelsangs, 2013). Binnen dit traject wordt geprobeerd om ruimtevragen van bedrijven inzichtelijk te maken en waar mogelijk op de bestaande locatie in te passen. Pas wanneer de ruimtevraag ter plaatse niet kan worden ingevuld wordt gekeken naar nieuwe locaties, waarbij gestreefd wordt naar een maximaal gefaseerde inrichting (De Zwart & Pijs, 2014). Dergelijk maatwerk veronderstelt evenwel dat de overheid zicht heeft op een ‘reële’ marktvrage en daarnaast ook de belangen van de verschillende actoren kan meewegen.

Uitdagingen

Op alle bovenstaande terreinen vormt de publieke professional – als kadersteller, toetsen of handhaver – een cruciale schakel in de beleidsuitvoering. Deze rol wordt evenwel in de praktijk in toenemende mate gecompliceerd door de veranderende condities waarbinnen het ambtelijk apparaat opereert. Hierbij speelt, behalve het eerder genoemde politiek-bestuurlijke draagvlak, ook een aantal meer operationele uitdagingen. Zonder volledigheid te pretenderen kunnen deze uitdagingen in een drietal thema’s worden gegroepeerd:

Uitdaging 1: inzicht

Het eerste obstakel waarmee publieke professionals geconfronteerd worden in hun taakuitvoering is het kennisniveau van de organisatie. Hierbij speelt zowel de veroudering en de fragmentatie van kennis, alsook een achterblijvende expertise van

vastgoedkunde in het algemeen. Naast kennis speelt bovendien een bredere vraag naar strategisch inzicht, in zowel de eigen rol als die van andere actoren in het speelveld. Dit vraagstuk komt onder meer naar voren in de dialoog tussen overheid en vastgoedeigenaren en -beleggers (Voorn, 2014). Voor publieke professionals blijken deze partijen niet altijd gemakkelijk identificeerbaar en aanspreekbaar. En daar waar zij wel bereikt worden, spreken publieke en private professionals vaak andere talen. Eén van de mogelijkheden om inzicht te krijgen in deze verschillende uitgangsposities is het werken met simulaties. Voorbeelden van rollenspellen en ‘serious games’ waarin de rolverdeling tussen publieke en private spelers aan de orde komt zijn RealExchange van Heijmans Vastgoed en Rezone van het Bosch Architectuur Initiatief en de Digitale Werkplaats (Dalhuisen, 2014).

Uitdaging 2: informatie

Voorts blijkt er ook sprake van een informatievraag in institutionele zin. Dit kennisdeficit manifesteert zich met name in de roep om ‘evidence based policies’: de behoefte aan meer betrouwbare, actuele en kwalitatieve (vastgoed)data voor het nemen van beleidsbeslissingen. Effectief beleid veronderstelt in de eerste plaats een goede diagnose van de problematiek (Huizinga & Ossokina, 2014). Hierbij volstaat het niet slechts om te beschikken over actuele en betrouwbare cijfers. Ook de manier waarop de

gegevens zijn verzameld is van belang. Een probleem dat hierbij speelt is dat publieke professionals in hun werk geconfronteerd worden met datasets die voor uiteenlopende doelen zijn samengesteld. Dit leidt tot ruis over de exacte omvang, aard en urgentie van de leegstand in verschillende segmenten en maakt het leegstandsvraagstuk vatbaar voor (politieke) interpretatie. Tevens blijkt er in de monitoring van werk- en winkellocaties een behoefte te bestaan aan meer kwalitatieve vormen van meten. Dit in aansluiting op de trend van vraaggericht maatwerk in de dienstverlening van de overheid.

Uitdaging 3: instrumentarium

Op het niveau van instrumentarium ten slotte, blijkt dat de gereedschappen waarvan de overheid zich traditioneel bedient in veel gevallen niet zijn meegegroeid met de dynamiek van de actuele vraagstukken van de vastgoedpraktijk. Verschillende experts hebben in dit verband erop gewezen dat er niet zozeer behoefte bestaat aan aanvullende (juridische) gereedschappen, maar eerder aan uitwisseling van ervaringen rond de inzet van bestaand instrumentarium (Bekkers, 2013).

Een voorbeeld hiervan is de Ladder Duurzame Verstedelijking die de overheid moet helpen om kwalitatieve afwegingen te maken bij de allocatie van nieuwe ontwikkelingen. In de praktijk blijkt weinig overeenstemming te bestaan over de wijze waarop dit





instrument kan worden gehanteerd. Dit leidt tot onduidelijkheid voor ondernemers en regionale verschillen in de uitvoering. Een ander voorbeeld is het beleid in relatie tot webwinkels en pick-up points op bedrijventerreinen. Ook hier is sprake van uiteenlopende afwegingskaders tussen gemeenten.

Veranderende rollen

Een groot deel van de vraagstukken uit de hedendaagse ambtelijke praktijk is terug te voeren op een bredere verschuiving van rollen en verhoudingen in het krachtspel tussen publieke en private actoren. De heroriëntatie van de publieke professional kan in dit perspectief gezien worden als exponent van twee onafhankelijke maar gelijktijdig verlopende transitieprocessen, waarbij enerzijds de publieke sector en anderzijds de vastgoedwereld een cultuuromslag doormaakt.

Aan de ene kant wordt de publieke professional geconfronteerd met een overheid die bezig is haar takenportefeuille te reorganiseren en zich terughoudender opstelt waar het gaat om het initiëren van en investeren in ruimtelijke ontwikkelingen. Een overheid ook, die moet werken met een slinkend uitvoeringsapparaat waarin van ambtenaren een steeds bredere inzetbaarheid – en dus een ruimere kennisscope – wordt verwacht.

Aan de andere kant heeft de publieke professional te maken met een snel veranderende vastgoedsector (Nozeman, 2014). Een sector die een transitie meemaakt van object- naar gebruikersgerichte ontwikkeling en beheer, welke op zoek is naar nieuwe verdienmodellen en gelijktijdig zijn gevestigde belangen wil veiligstellen. In deze sector lopen de posities en belangen van verschillende spelers sterk uiteen, hetgeen ook zijn weerslag heeft op de mate

waarin partijen zichzelf herkennen als probleemeigenaar.

De nieuwe realiteit vraagt van publieke professionals dat zij in staat zijn om maatschappelijke doelen te realiseren door deze te verbinden met de belangen van andere actoren. Deze ‘makelende en schakelende’ manier van werken vergt niet alleen specifieke competenties van de professional zelf – kennis, inzicht, empathisch vermogen – maar ook een gereedschapskist met geschikte instrumenten en een uitgekiende informatievoorziening. Het voorzien in deze behoefte lijkt zowel in het belang van de overheid als in dat van private vastgoedspelers.

De ervaringen uit de Zuidoost-Brabantse context wijzen erop dat publieke professionals ondersteund kunnen worden bij hun taakuitvoering en rolbepaling door het delen van operationele kennis en ervaring. In eerste instantie onderling, om vertrouwen te kweken, maar in tweede instantie ook in interactie met commerciële vastgoedpartijen. Het gaat daarbij niet in de eerste plaats om nieuwe vormen van bestuurlijk overleg, maar om het voortbouwen op bestaande praktijkinzichten en het doorontwikkelen van deze best practices tot meer algemeen werkende aanpakken. Een dergelijke ‘community of practice’ kan, wanneer uitgewerkt op de regionale schaal, tevens geschikt zijn als platform voor het afstemmen van werkwijzen en het gezamenlijk organiseren van informatievoorziening. Zo wordt enerzijds de gereedschapskist gevuld en ontwikkelt anderzijds de publieke professional zich van timmerman tot allrounder.

Deze tekst is een bewerking van een gelijknamig artikel van de auteurs dat eerder verscheen in het tijdschrift *Real Estate Research Quarterly* (juni 2014, pp. 17-22).

Bart de Zwart is docent/onderzoeker bij het lectoraat Brainport van Fontys Hogeschool Management Economie en Recht en coördinator van het onderzoeksprogramma Vastgoed van de toekomst. **Jos Janssen** is docent vastgoedeconomie aan Fontys Hogeschool Management Economie en Recht, hij is verbonden aan het programmateam Vastgoed van de toekomst.



Literatuur

- Bekkers, H. (2013). Juridische instrumenten hooguit deeloplossing leegstand. *Binnenlands bestuur*, 34 (13), pp. 7-8
- Dalhuisen, A. (2014). *De architect en ontwikkelaar als intermediair op de kantorenmarkt?* Geraadpleegd op 9 november 2015, <http://www.bna.nl/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Nieuwsdetail/2544/Anneke-Dalhuisen-over-aanpak-kantorenleegstand>
- Huizinga, F., Ossokina, I. (2014). Leegstand: Een opgave voor beleid? *Real Estate Research Quarterly*, 1, pp. 18-25
- Nozeman, E. (2014). De vastgoedonderzoekagenda. *Real Estate Research Quarterly*, 1, pp. 10-17
- Stoep, H. van der, Groot Nibbelink, J., Bonke, M., Krabben, E. van der (2013). Stedelijke herverkaveling als aanjager van stedelijke herontwikkeling. *Real Estate Research Quarterly*, 2, pp. 40-51
- VNG, Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2011). *Leegstand te lijf: Handvatten voor een langetermijnstrategie*. Den Haag: VNG
- Vogelsangs, A. (2013). Samenwerken voor een optimale economie. In J.W. Wesselink et al. (red.), *Kennisdossier Bedrijventerreinen: Het Nieuwe Bedrijventerrein* (pp. 10-13). Amersfoort: Elba Media
- Voorn, E. (2014). Vastgoedsector in transitie maar nog niet klaar. *Vastgoedmarkt*, mei 2014, pp. 26-27
- Zwart, B. de, Pijs, T. (red.) (2014). *Leegstand Leeft #1* (achtergronddocument tweede werkbijeenkomst Vastgoed van de toekomst, Helmond 10 april 2014). Eindhoven: Fontys Hogeschool Management Economie en Recht