

Regierol gemeenten noodzakelijk bij publiek-private aanpak leegstand Platform 31 / 25-06-015

In 2014 sloten achttien G32-steden zich aan bij de leerkring Kantoren- en winkelleegstand van Platform31. Beleidsmedewerkers ruimtelijke ordening en economische zaken kwamen vijf keer bijeen om van elkaar en externe experts te leren welke rollen en instrumenten gemeenten kunnen inzetten om leegstand te voorkomen of bestrijden. Belangrijkste conclusie: leegstand kan alleen in publiek-private samenwerking worden opgepakt en gemeenten moeten hierin een regierol nemen.

Winkelleegstand-2

9 procent van de winkelpanden en 17 procent van de kantoorpanden staat leeg in Nederland. Lokale en regionale verschillen zijn groot, maar in iedere gemeente is leegstand een politiek agendapunt. Een geïsoleerd leegstaand pand is vooral vervelend voor een gebouweigenaar. In grotere aantallen zet leegstand de leefbaarheid en economische vitaliteit van straten en gebieden onder druk. Een neerwaartse spiraal ligt op de loer en een actieve rol van de overheid wordt belangrijk. Uitzonderingen daargelaten, zijn marktpartijen niet in staat gebleken om leegstand op gebiedsniveau zelfstandig aan te pakken. In de leerkring stond daarom centraal: wat kan of moet je als gemeente doen om kantoren- en winkelleegstand te bestrijden?

Met wie doe je zaken?

Omdat het overgrote deel van de winkels en kantoren – leeg en gevuld – in bezit zijn van private partijen, is nauwe samenwerking met eigenaren cruciaal. Het is daarom belangrijk om je te verdiepen in de belangen van eigenaren. Hoe is hun pand gefinancierd? Wat is hun toekomstvisie op hun pand en het omliggende gebied? Zo vertelde institutionele belegger Syntrus Achmea dat zij uitsluitend nog in winkelvastgoed investeren op A1-locaties in de vijftien sterkste winkelsteden en vitale boodschappencentra. Dat kan je als gemeente buiten deze ‘vijftien’ onrechtvaardig vinden. Slimmer is het echter om contact te zoeken met lokale particuliere beleggers en initiatiefnemers, die op dit moment veel vastgoed in kleinere gemeenten kopen of invullen.

In Breda speelt bijvoorbeeld regionale ontwikkelaar Maas Jacobs een belangrijke rol in het (her)ontwikkelen van winkel- en kantorenvastgoed. In Arnhem is het centraal gelegen Coehoorn Centraalgebied geheel ingevuld door twee lokale initiatiefnemers. In Groningen zorgt de jonge onderneming JOP ervoor dat lege winkelpanden worden gevuld met startende ondernemers. Veel gemeenten zouden meer kunnen doen om juist dit soort lokale spelers in de proces- en beleidsvorming te betrekken.

Pijnlijke keuzes

Een deel van de nu leegstaande kantoren en (in mindere mate) winkels zal niet meer worden gevuld ‘als de economie aantrekt’. Niet alle panden zijn bovendien te transformeren naar andere functies. Er zijn bouw- en locatie technische beperkingen en er is simpelweg niet zo’n grote ruimtevraag. Gemeenten, vastgoedinvesteerdere en ruimtegebruikers moeten dus strategische keuzes maken

over welke panden en gebieden hun dominante winkel- of kantorenfunctie kunnen behouden, welke kansrijk zijn voor transformatie en welke (op termijn) gesloopt moeten worden. Deze keuzes doen pijn en vragen om een overheid die de knoop doorhakt. Van gemeenten vereist dit een analyse van de huidige stand van zaken in je stad en regio, scherp inzicht in relevante externe trends, kennis van de business modellen en beschikbare instrumenten en stevig publiek-privaat draagvlak.

Qua keuzes in binnensteden geeft Nijmegen het goede voorbeeld. Het bestuur liet een 'weerbaarheidsanalyse' van de binnenstad maken door adviesbureau BRO. Op basis van economische, ruimtelijke en sociale indicatoren werd duidelijk gemaakt in welke delen van de binnenstad de winkelfunctie versterkt moet worden en welke delen beter kunnen verkleuren naar andere functies. De weerbaarheidsanalyse diende vervolgens als onderlegger voor een publiek-privaat visievormingsproces, dat weer werd vertaald naar een actieplan. Dit leest zo als een simpel proces, maar in de praktijk maken belangentegenstellingen tussen diverse groepen ondernemers en vastgoedeigenaren een regierol van de gemeente hierin absoluut noodzakelijk. Een succesfactor in Nijmegen is dat alle betrokken partijen al geruime tijd succesvol samenwerken in de publiek-private samenwerkingsorganisatie 'Huis van de Binnenstad'.

Slimmer slopen

Het taboe rondom slopen was nog volop aanwezig in de leerkring. Toch werd Search BV uitgenodigd om te spreken over 'slimmer slopen'. Volgens Search is de crux om het overschot aan vastgoed te koppelen aan de groeiende schaarste van grondstoffen en het maken van nieuwe parken, natuur of landbouwgrond. Sloop kan zo rendabeler worden gemaakt. Onder meer in Rotterdam en Amsterdam zijn inmiddels 'Cirkelstad'-convenanten gesloten waarin sloopbedrijven, cementfabrikanten, vastgoedeigenaren, bouwers, groenbedrijven en overheden de handen ineen slaan om de lokale bouw-, sloop- en grondstoffenketen samen zoveel mogelijk te sluiten. Gemeenten doen er goed aan om deze business cases te bestuderen, mee te nemen in hun leegstandsbeleid en te bespreken met partners in hun regio.

Juridische stappen

Een belangrijk instrument voor gemeenten om te kunnen sturen op het schrappen van nieuwbouwplannen, functieverandering, transformatie of sloop, is het bestemmingsplan. Er bestaan bij gemeenten echter zorgen over planschadeclaims en privaatrechtelijke procedures bij het 'weg bestemmen' van functies. Arjan Bregman van de Juridische Expertpool Planschade legde uit dat 'voorzienbaarheid' en 'risicoaanvaarding' cruciale begrippen zijn bij het vermijden van planschade. Het weghalen van bestemmingen moet juridisch gezien op tijd 'voorzienbaar' zijn voor de betreffende eigenaar. Gemeenten kunnen deze voorzienbaarheid regelen als ze een aantal stappen doorlopen: het vaststellen van een goed onderbouwde en idealiter publiek-private afgestemde visie waarin ze het weg bestemmen aankondigen. Nadat die visie breed is gecommuniceerd, kunnen ze een tot twee jaar later een nieuw bestemmingsplan in procedure brengen, waarin de bestemmingen

zijn gewijzigd. Bij privaatrechtelijke contracten (met name bij nieuwbouw) blijkt vaak dat zowel gemeente als een ontwikkelende partij zich niet aan het contract hebben gehouden. Dat kan een belangrijk breekijzer zijn om een onderhandeling te starten.

In Dordrecht bleek bijvoorbeeld dat er teveel kantoorimeters in de planning stonden. De gemeente wilde 40.000 van 70.000 vierkante meter aan plannen schrappen. Gedurende het analysetraject bekeek de gemeente welke programmering nog reëel was, lichtte de privaatrechtelijke contracten met grote ontwikkelaars kritisch door en keek naar de risicobeheersing en mogelijkheden voor het strategisch benutten van eigen grond, vastgoed en programma. Pas daarna werd een notitie opgesteld voor de gemeenteraad. Het zware traject is succesvol doorlopen, maar bracht ook aan het licht dat het contractbeheer van de gemeente voor verbetering vatbaar was.

Doorleren en uitproberen

De leerkring Kantoren- en winkelleegstand toonde aan dat het met en van elkaar leren, in een beschermde omgeving, met externe input, voor veel gemeenteambtenaren een prettige manier is om hun eigen vragen aan collega's voor te leggen en zo de basis te vormen voor nieuwe kennis en methoden. Ook werd duidelijk dat de strategieën en instrumenten om leegstand van winkels en kantoren te bestrijden nog niet zijn uitgekristalliseerd. Platform31 leert en experimenteert daarom verder met gemeenten, vooral in en rond binnensteden. Zie kader: 'Verder leren over vitale binnensteden'.

Uitgelicht: Ondernemers coaching Breda

Gemeente Breda stimuleert de economische ontwikkeling door, via bureau Zaken Expert, actief te investeren in het coachen van lokale ondernemers door individuele gesprekken, scholingstrajecten, netwerkavonden en bemiddeling richting instanties. Geleidelijk ontstond een Bredase 'ondernemersbeweging'. Dit resulteerde tot dusver in 322 startende ondernemers, waarvan na twee jaar nog steeds 96% actief is. Die ondernemers namen op hun beurt 190 mensen in dienst. De laatste jaren is aan de ondernemers coaching een nieuwe poot gekoppeld: het revitaliseren van een aantal secundaire winkelgebieden, met behulp van deze startende ondernemers. Zo is geleidelijk een integrale aanpak ontstaan waarin zowel werkgelegenheid wordt gecreëerd, als winkelgebieden worden gerevitaliseerd.

Over de leerkring Kantoren- en winkelleegstand

In de leerkring Kantoren- en winkelleegstand voor G32-gemeenten verkenden medewerkers van achttien gemeenten wat hun rol kan zijn in het voorkomen of bestrijden van leegstaand vastgoed. Daarbij lag de focus op kantoren- en winkelvastgoed, omdat deze opgaven relatief vergelijkbare publiek-private krachtenvelden en financieringsstructuren kennen. Er vonden vijf bijeenkomsten plaats, waarin deelnemers in vergelijkbare rollen, in een 'veilige' setting hun kennis en netwerk in versneld tempo konden opbouwen door te leren van elkaars ervaringen en expertise van experts en andere stakeholders. De leerkring werd uitgevoerd door Platform31 en gefinancierd door het G32 stedennetwerk, de ministeries van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken en Platform31.

Deelnemers: Amersfoort, Amersfoort, Apeldoorn, Arnhem, Breda, Delft, Deventer, Dordrecht, Ede, Emmen, Gouda, Groningen, Haarlem, Heerlen, Helmond, Leiden, Nijmegen, Tilburg en Zwolle.

Verder leren over vitale binnensteden

De leerkring vormde voor Platform31 aanleiding om een aantal nieuwe projecten op te zetten om kennis te ontwikkelen over het vitaal maken of houden van binnensteden:

- De pilot *Verlichte regels winkelgebieden*, met als doel om in 12 winkelgebieden in Nederland gedurende anderhalf jaar de regeldruk voor ondernemers in kernwinkelgebieden substantieel te verlagen.
- Het experiment *Aangename aanloopstraten*, waarin 15 gemeenten met elkaar optrekken om visies en aanpakken voor hun aanloopstraten te ontwikkelen.
- Online kennisdossier Vitale binnensteden.

Daar wordt de meest relevante kennis over aanpakken van binnensteden gebundeld. Hier vindt u ook de meest recente publicaties van Platform31 over het aanpakken van winkelgebieden, waaronder: *Winkelgebied van de toekomst: bouwstenen voor publiek-private samenwerking* en *Winkelgebied van de toekomst: lessen voor de praktijk*.

Meer informatie: Arjan Raatgever. Tel: 06 57 94 39 38

E: arjan.raatgever@platform31.nl