

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.

door ir. Bart de Zwart en dr. Jos Janssen

In deze bijdrage wordt verkend welke posities de lokale overheid inneemt bij de aanpak van leegstand van bedrijfsmatig vastgoed en welke implicaties deze opstelling heeft voor het handelen van medewerkers van gemeenten, provincies en regionale samenwerkingsverbanden – in deze studie aangeduid als de publieke professional. Aan de analyse ligt een praktijkconsultatie met vertegenwoordigers uit de ambtenarij ten grondslag. Deze consultatie had als doel te verkennen wat de praktische obstakels, kennis- en uitvoeringsvragen zijn

waar publieke professionals bij hun taakuitvoering tegenaan lopen.

Het artikel bespreekt de voornaamste bevindingen van de vraagarticulatie en reflecteert aan de hand hiervan op de verschuivende verhoudingen tussen publieke en private actoren in de aanpak van werk- en winkellocaties. De tekst 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.

### VRAAGARTICULATIE<sup>1</sup>

Gedurende de periode februari tot en met april 2013 zijn interviews afgenomen met 22 beleids ambtenaren van 13 gemeenten in de regio Zuidoost-Brabant. Tijdens deze gesprekken werden de belangrijkste operationele vraagstukken waarmee publieke professionals te maken hebben bij de aanpak van winkelgebieden, kantorenlocaties en bedrijventerreinen geïnventariseerd. De professionals werd gevraagd deze ervaringen te illustreren aan de hand van voorbeelden uit de eigen praktijk. Van de interviews is een inhoudelijke analyse gemaakt die vervolgens tijdens een werkbijeenkomst op 10 december 2013 met vertegenwoordigers uit het veld is geëvalueerd.

## **Commerciële leegstand, een maatschappelijk vraagstuk?**

Over de omvang en oorzaken van leegstand is reeds veel gepubliceerd (cf. Evers, 2011; Van der Krabben, 2011; Zuidema & Van Elp, 2010; Renes, Weterings, & Gordijn, 2009). 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 overneemt ('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. Een door de opleiding Vastgoed en Makelaardij van Fontys Hogescholen uitgevoerde inhoudsanalyse van partijprogramma's voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2014 wijst 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 incurantie (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 (DTZ, 2014). 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 winkelstraatdokters 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 leegstand van een object een structureel karakter krijgt gaan eigenaren en exploitanten veelal 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 (Van der Voordt, 2007).<sup>2</sup> Voor gemeenten geldt als afweging dat het hergebruik moet passen binnen de vigerende juridisch-plaanologische 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 momenteel onderzoekt in hoeverre stedelijke herverkaveling een geschikt instrument vormt 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 beperkte middelen een kwaliteits-slag 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 pilot ‘Vraaggericht ontwikkelen’ van de gemeente Helmond, in samenwerking met bedrijfsleven, provincie en regio (Vogelsangs, 2013). Binnen deze pilot, welke momenteel wordt omgezet in beleid, wordt gepoogd 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’ markt vraag en daarnaast ook de belangen van de verschillende actoren kan meewegen.

### **Uitdagingen**

Op alle bovenstaande terreinen vormt de publieke professional - als kadersteller, toetser 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, als ook een achterblijvende expertise van vast-

goedkunde 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<sup>3</sup>.

### *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 werken winkelloccaties een behoefte te bestaan aan meer kwalitatieve vormen van meting. 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 welke 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.

### **Discussie: 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 krachtenspel 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 kenniscope – 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 probleem-eigenaar.

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 gereedheidskist met geschikte instrumenten en een uitgekende 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 gereedheidskist gevuld en ontwikkelt anderzijds de publieke professional zich van timmerman tot allrounder.

#### OVER DE AUTEURS

Over de auteurs

**Ir. Bart de Zwart** is als postdoc verbonden aan het lectoraat Brainport van Fontys Hogescholen.

**Dr. Jos Janssen** is hoofddocent vastgoedeconomie bij de opleiding Vastgoed en Makelaardij van Fontys Hogescholen

#### VOETNOTEN

- 1 De vraagarticulatie maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma Vastgoed van de toekomst dat Fontys Hogescholen momenteel uitvoert samen met 25 publieke en private partners. Dit project is mede mogelijk gemaakt door een stimuleringssubsidie uit de regeling RAAK-publiek.
- 2 Uit een recente survey van SBR en Delta Marktonderzoek onder publieke en private professionals komt de stimulerende rol van de (lokale) overheid naar voren als een van de succesfactoren bij de realisatie van herbestemming en transformatie (Bosma & De Ridder, 2013).
- 3 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).

## LITERATUUR:

- Bekkers, H. (2013). Juridische instrumenten hooguit deeloplossing leegstand. *Binnenlands bestuur*, 34 (13), pp. 7-8
- Bosma, D., Ridder, W. de (2013). *Herbestemming en transformatie: Stand van zaken*. Rotterdam: SBR/Delta Marktonderzoek
- Dalhuisen, A. (2014). De architect en ontwikkelaar als intermediair op de kantorenmarkt? Geraadpleegd op 1 mei 2014, <http://www.bna.nl/Nieuws/Nieuwsoverzicht/Nieuwsdetail/2544/Anneke-Dalhuisen-over-aanpak-kantorenleegstand>
- Evers, D. (2011). *Detailhandel en beleid: Een continue wisselwerking*. Den Haag: PBL
- DTZ Zadelhoff (2014). *Nederland compleet. Factsheets kantoren- en bedrijfsruimtemarkt (januari 2014)*. Amsterdam: DTZ Zadelhoff
- Huizinga, F., Ossokina, I. (2014). Leegstand: Een opgave voor beleid? *Real Estate Research Quarterly*, 1, pp. 18-25
- Krabben, E. van der (2011). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden: Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* (oratie). Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen
- Nozeman, E. (2014). De vastgoedonderzoekagenda. *Real Estate Research Quarterly*, 1, pp. 10-17
- Renes, G., Weterings, A., Gordijn H. (2009). *De toekomst van bedrijventerreinen: Van uitbreiding naar herstructurering*. Den Haag: PBL
- 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. Wesseling et al. (red.), *Kennisdossier Bedrijventerreinen: Het Nieuwe Bedrijventerrein* (pp. 10-13). Amersfoort: Elba Media
- Voordt, T. van der (red.) (2007). *Transformatie van kantoorgebouwen: Thema's, actoren, instrumenten en projecten*. Rotterdam: Uitgeverij 010
- Voorn, E. (2014). Vastgoedsector in transitie maar nog niet klaar. *Vastgoedmarkt*, mei 2014, pp. 26-27
- Zuidema, M., Elp, M. van (2010). *Kantorenleegstand: Probleemanalyse en oplossingsrichtingen*. Amsterdam: Economisch Instituut voor de Bouw
- Zwart, B. de, Pijs, T. (red.) (2014). *Leegstand Leef#1* (achtergronddocument tweede werkbijeenkomst Vastgoed van de toekomst, Helmond 10 april 2014). Eindhoven: Fontys Hogeschool Management Economie en Recht