

Bron: Binnenlands Bestuur, 21 juni 2013

Dan maar weer gras

SLEUTELROL > Gemeenten moeten het voortouw nemen bij het aanpakken van leegstand, vinden marktpartijen in de bouwsector. Soepeler omgaan met regels, ambities bijstellen. 'Wel even slikken voor de wethouder en de raad.' SASKIA BUITELAAR

Roel Vollebregt, directievoorzitter van gebieds- en vastgoedontwikkelaar AM, schetst de worsteling in gemeentehuizen. De grootse plannen voor nieuwe winkelcentra met appartementen en parkeer-kelders lopen spaak. Geïnteresseerde

kopers haken af, investeerders krabbelen terug, de planning vertraagt. Om toch iets van de grond te krijgen, zal de gemeente drastisch moeten schrappen in het plan. 'Geen heel nieuw winkelcentrum met

honderd woningen erop, maar een mooie plint en tien appartementen. Zo'n ommezwaai is vaak niet eenvoudig voor de

wethouder en de gemeenteraad die de stadsvernieuwing helemaal ziet zitten. Het is moeilijk om je oorspronkelijke ideeën overboord te zetten.'

Hoe lastig de situatie ook is, over één ding zijn partijen in de vastgoedmarkt het eens. Niemand is erbij gebaat als gemeenten op hun handen gaan zitten en wachten tot de recessie overwaait. 'Dat hebben ze lang gedacht. Dat de crisis snel voorbij zou gaan, de woningmarkt zou aantrekken, winkels en kantoren weer vol zouden stromen en bouwgrond weer tegen oude

prijzen kon worden verkocht', zegt Jan Fokkema, directeur van Neprom, belangenorganisatie voor projectontwikkelaars. 'Maar nu zie je toch de grondprijzen dalen en reorganisaties ontstaan bij gemeentelijke grondbedrijven en ambtelijke diensten. Gemeenten waren decennialang gewend om in een groeiende economie en met een groeiende bevolking de vraag naar ruimte te faciliteren. Langzaam komen ze uit de groeimodus.' Nu is het zaak om - kleinschalig en vraaggericht - vastgelopen ontwikkelingen nieuw leven in te blazen.

Het was een belangrijke conclusie uit recent onderzoek van Deloitte en de praktijk-leerstoel 'Gebiedsontwikkeling' van de TU Delft: marktpartijen zetten hun kaarten op gemeenten. 'Nu corporaties niks meer doen en projectontwikkelaars omvallen, hoopt de markt dat gemeenten een beweging kunnen veroorzaken', zegt Frank ten Have van Deloitte.

Op de woningmarkt ziet hij bijzondere initiatieven. De gemeente Den Haag neemt een deel van de portefeuille van het noodlijdende Vestia over, Assen gaat eigen huurwoningen bouwen en Edam-Volendam

ontwikkelde zelf een nieuwbouwwijk. Maar ook bij kantoren en winkels - traditioneel het domein van de marktsector - is een rol voor de overheid weggelegd.

Friso de Zeeuw, als praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling betrokken bij het onderzoek, maakt wel duidelijk onderscheid tussen de problemen voor die twee sectoren. Leegstand van kantoren is vooral een nadeel voor beleggers, zegt De Zeeuw, tevens directeur van Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling. 'Zij moeten na vette jaren hun verlies nemen, daar moeten gemeenten zich in beginsel niet te druk om maken. Hoe erg is het nou eigenlijk dat een kantorenwijk leeg staat?

Natuurlijk is actief beleid voor herbestemming, concentratie of transformatie uitstekend. Maar de maatschappelijke uitstraling van winkelleegstand is veel groter.'

Uiteenrafelen

Om oplossingen voor leegstand te kunnen realiseren, moet je de belangen en rollen van de betrokken partijen uiteenrafelen. 'De markt' is geen eenduidig begrip, schetst De Zeeuw. 'Beleggers willen goed renderend vastgoed. Zij willen niet dat hun lege kantoren worden afgeschreven en staan kritisch ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen; ze hebben baat bij schaarste. Terwijl investeerders, ontwikkelaars en bouwers hun brood verdienen met nieuwe investeringen. Zij wijzen op de noodzaak van vernieuwing en dynamiek.'

Maar ook de overheid heeft verschillende petten in de aanpak van leegstand. Gemeenten hebben een publieke taak om leegstand op te lossen, maar zijn vaak ook marktpartij met grondposities of vastgoedbelang. En een gemeente kan nieuwbouw doorzetten op eigen bouwgrond, waardoor leegstand ontstaat in een ander gebied.

Ook het principe 'eigen grond eerst' speelt een rol bij leegstand. De Zeeuw noemt de plannen voor grote detailhandelsactiviteiten in de regio Arnhem-Nijmegen. Een naastgelegen gemeente als Doetinchem vreest dat dit de eigen winkelstructuur ontwricht. Hier ligt een coördinerende taak voor provincies. 'Zij moeten bij grote ontwikkelingen in de periferie van steden de lastige planologische knoop doorhakken. Gemeenten gaan voor hun lokale

belang, terwijl sommige activiteiten regionale voorzieningen zijn. We willen hier nu eenmaal niet de Franse situatie, waar binnensteden volledig zijn uitgehold door grote winkelgebieden aan de rand.'

Tegen leegstand van kantoren hoeven gemeenten en provincies volgens De Zeeuw maar twee dingen te doen: de markt zijn gang laten gaan en regels voor herbestemming versoepelen. Waardedaling zal uiteindelijk op gang komen, zodat transformeren van lege kantoren betaalbaar wordt. Op plekken waar herbestemming geen optie is - wie wil er wonen in een industrieterrein langs de snelweg? - komt gewoon het gras terug.

De Zeeuw kan ze aanwijzen, al doet hij dat niet; de locaties waar een leeg gebouw zelfs voor opslag niet meer rendabel is. Hij kan zich ook voorstellen dat dit voor winkelgebieden geldt. 'In Duitsland zie je dat noodlijdende winkels in woongebieden worden weggehaald. Daar komt niets voor terug, alleen een park. Daar zouden we minder nerveus over moeten zijn, je kunt niet alle wijkwinkelcentra overeind houden. Dat is natuurlijk een lastige politieke discussie; ga je kiezers maar uitleggen welk winkelcentrum weg moet. Ook hier zal de tijd zijn werk doen. De troosteloosheid van dichtgetimmerde winkelstraten moet eerst worden ervaren.'

Geen eenheidsworst

Veel gemeenten zitten erg vast aan het idee van een 'duurzame detailhandelstructuur': iedereen een winkel om de hoek, zegt Jan Fokkema van Neprom. De kleinste kernen weten al dat dat niet meer kan, zij zijn hun winkels de afgelopen jaren kwijtgeraakt. Nu komt de volgende slag; kleinere gemeenten zien het winkelend publiek verdwijnen naar naastgelegen kerngemeenten. Gemeenten moeten dat proces niet krampachtig willen tegenhouden, die strijd verliezen ze, volgens Fokkema. Politici willen geen eenheidsworst in hun winkelstraten, maar consumenten verwachten winkelketens aan te treffen als ze gaan winkelen. Die kiezen vaak voor de 'beleving' van merken in plaats van de traditionele winkelier. 'Gemeenten moeten aangeven waar ze wel, en waar ze geen uitbreiding en vernieuwing van winkels willen. Kiezen dus. Waarbij ze terughoudend moeten zijn met investeren in het buitengebied, want dat bedreigt de leefbaarheid in de stad.'

Ook in de stad hebben winkels het moeilijk, erkent Fokkema, vooral in de aanloopstraten. De beste oplossing daar is om van de lege winkels woningen te maken, of andere voorzieningen. Maar gemeenten vinden het lastig om de bestemming te veranderen, merkt Fokkema.

Niet alleen omdat ze vasthouden aan het idee dat de aanloopstraat bij het winkelgebied hoort. 'Vooral ook omdat detaillisten van oudsher grote invloed hebben op het lokale beleid. Politieke belangen spelen een rol.' Bovendien kunnen huurcontracten vaak moeilijk worden opgezegd, daarvoor moet de huurwetgeving worden aangepast. Fokkema: 'Zorg voor flexibele regelgeving, zodat transformatie niet wordt belemmerd. En laat het vervolgens over aan de markt.'

Meer dan ooit is die samenwerking met marktpartijen essentieel om beweging te houden in gebiedsontwikkeling. Die

samenwerking ziet er wel heel anders uit dan tien jaar geleden, merkt Roel Vollebregt van AM. Zijn bedrijf is als gebieds- en vastgoedontwikkelaar betrokken bij veel publiekprivate gebiedsontwikkelingen (pps). Een deel van deze samenwerkingsverbanden stamt uit de periode voor de crisis. Doelen die toen zijn vastgesteld blijken niet meer haalbaar en ambities moeten worden bijgesteld. 'Dat betekent dat we pps-constructies moeten ontvlechten en kijken welke plannen - kleinschaliger - alsnog kunnen worden uitgevoerd.'

Een grote hoeveelheid publieke en private partners bij pps kan zorgen voor te veel overleg en te weinig slagkracht, zegt Vollebregt. 'Je moet het zo simpel mogelijk houden en zorgen voor een heldere taakverdeling. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat in veel gevallen de grondexploitatie strikt wordt gescheiden van de opstalontwikkeling; de gemeente richt zich op het eerste, de markt op het tweede.'

De nieuwe realiteit leert ook dat omvangrijke masterplannen die in pps-verband zijn bedacht niet meer werken. Het gaat nu om organische gebiedsontwikkeling, zegt Vollebregt, stapje voor stapje kleine deelgebieden aanpakken en lokale initiatieven stimuleren en omarmen. 'Hierin zit ook duidelijk een rol voor gemeenten, zij horen als eerste welke plannen er lokaal leven en kunnen die aanmoedigen. Tegelijkertijd betekent het dat ze hun eigen ambities moeten bijstellen. Het hapklare masterplan moet worden ingeruild voor een gebiedsontwikkeling die misschien wel twintig jaar duurt en die gaandeweg groeit. Dat vraagt van gemeenten en private partners geen blauwdrukdenken, maar een visie voor de langere termijn.'

Jan Fokkema vindt dat gemeenten wel wat minder noten op hun zang mogen hebben. 'Extra duurzaamheid, parkeernormen, het zijn begrijpelijke wensen, maar ze leiden in deze tijd tot onhaalbare eindplaatjes. Gemeenten zullen investeerders moeten verleiden: wie wil er nog bouwen in onze stad?' <