

Aan het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland
Eusebiusplein 1-a
6811 HE Arnhem

Datum
26 oktober 2015

Onderwerp
Toekomst woon, werk en winkellocaties

Geacht college,

In het Coalitieakkoord 2015-2019 constateert u dat de transitie in de Gelderse vastgoedmarkt leidt tot een aantal omvangrijke en complexe opgaven op het gebied van leegstaand vastgoed en de overprogrammering van woon- en werklocaties. In dit verband doet u een aantal voorstellen om deze problematiek aan te pakken, welke nader uitgewerkt zijn binnen het programma SteenGoed Benutten. In dit advies doet de PRO een aantal handreikingen om deze aanpak verder vorm te geven. U geeft aan dat de lange termijn aanpak nog in ontwikkeling is en daarom zal de raad zich primair op de strategie voor de lange termijn richten. Allereerst zal ingegaan worden op de opgaven in de Gelderse vastgoedmarkt. Hierna geeft de raad haar visie op de korte termijn aanpak zoals die momenteel wordt vormgegeven om vervolgens een aantal suggesties te doen om deze aanpak meer toekomstbestendig te maken.

Trends en ontwikkelingen

Vrijwel alle segmenten van de Gelderse vastgoedmarkt hebben te maken met de gevolgen van een aantal fundamentele demografische en maatschappelijke verschuivingen. Zo laat de meest recente bevolkingsprognose zien dat de bevolking in heel Gelderland vanaf 2034 jaarlijks af zal nemen ondanks het feit dat er waarschijnlijk meer mensen naar Gelderland verhuizen dan dat er vertrekken.¹ Naast een afname van de bevolking is er sprake van veranderingen in leeftijdsopbouw (vergrijzing), gezinssamenstelling, en de leefstijl en voorkeuren van huishoudens. Als vanzelfsprekend hebben deze ontwikkelingen gevolgen voor de Gelderse woningmarkt: huishoudens zijn immers de vragende partij op de woningmarkt. Overigens wordt het negatieve effect van de afname van de bevolking op de vraag naar woningen vooralsnog gecompenseerd door de stijging van het aantal huishoudens.

¹ Bevolkingsprognose Gelderland 2014

Andere vastgoedsegmenten² – zoals de markt voor winkelruimtes en maatschappelijk vastgoed – ondervinden eveneens effecten van demografische trends. De vraag naar winkelruimte wordt ook beïnvloed door de aanhoudende schaalvergroting en de toename in internetverkoop. Technologische ontwikkelingen hebben eveneens gevolgen voor de kantorenmarkt waar als gevolg van de mogelijkheden van ICT minder kantoorruimte nodig is voor hetzelfde aantal werknemers. Dit effect wordt nog eens versterkt door de opkomst van het nieuwe werken.

Visie op de aanpak voor de korte termijn

Als gevolg van deze trends en ontwikkelingen is in vrijwel alle vastgoedsegmenten het aanbod onvoldoende afgestemd op de vraag, vaak met leegstand tot gevolg. Deze ontwikkelingen hebben als vanzelfsprekend implicaties voor het provinciale beleid met betrekking tot woon-, werk- en winkellocaties. In het kader van het programma SteenGoed Benutten worden grofweg twee beleidssporen onderscheiden om het overaanbod en de leegstand terug te dringen: investeringen in bestaand stedelijk gebied en de regionale vastgoedprogramma's.

In de periode 2012-2014 heeft de provincie flink geïnvesteerd in binnenstedelijke woningbouwplannen in het kader van het Impulsplan Wonen. Deze regeling krijgt een vervolg binnen het nieuwe programma SteenGoed Benutten, waarbij een verbreding plaatsvindt naar andere vastgoedsegmenten zoals kantoren, winkel- en bedrijfsruimtes. De PRO is van mening dat deze investeringsaanpak nog sterk aanbodgestuurd is. Immers de provincie heeft vooraf bepaald welk type projecten in aanmerking komt voor projectsubsidie en daarmee (impliciet) ook welke specifieke problemen ten aanzien van de financiering van binnenstedelijke projecten aangepakt zullen worden. Financiering is immers enkel beschikbaar voor binnenstedelijke projecten waar sprake is van een onrendabele top. Projecten die vanwege financiële redenen niet gerealiseerd kunnen worden kampen echter niet per definitie met een geraamd tekort op de exploitatie. Een andere belangrijke reden is dat potentiële investeerders terughoudend zijn met het verstrekken van de benodigde financiële middelen.

Hoewel de raad zich er van bewust is dat elke vorm van financiering altijd bepaalde kaders en voorwaarden vergt en hoewel aangegeven wordt dat met deze specifieke vorm van financiering voorzien wordt in de behoefte bij gemeenten vraagt zij zich toch af of er middels een projectsubsidie voldoende ingespeeld kan worden op de problemen en knelpunten die vastgoedeigenaren en potentiële investeerders ervaren. Daarnaast kunnen alleen gemeenten een subsidieaanvraag doen in het kader van het programma SteenGoed Benutten. Hierdoor kan volgens de raad onvoldoende geborgd worden dat zowel overheden als marktpartijen (corporaties, ontwikkelaars, investeerders en particulieren) zich daadwerkelijk geïnteresseerd hebben aan de ingediende projecten.

De raad waardeert de wijze waarop de provincie de afgelopen jaren haar regierol heeft ingevuld ten aanzien van de regionale programmering. Voor woningbouw en bedrijventerreinen zijn grote stappen gezet met betrekking tot het terugbrengen van de overtalig plancapaciteit. Wel constateert de raad

² Voor een uitvoeriger analyse van de problemen en opgaven in de commerciële vastgoedmarkten wordt verwezen naar het advies van de PRO aan Gedeputeerde Staten inzake de problematiek van leegstand, d.d. 7 mei 2015.

dat de programmering in de praktijk verengd is tot het sturen op aantallen (woningen) of hectares (bedrijventerreinen) en het vervolgens schrappen van bouwplannen. De onderhandelingen tussen gemeenten onderling en met de provincie worden zo vernauwd tot een discussie over een getal. De marktvrage laat zich echter niet op deze manier sturen en het gevaar dreigt dat het aanbod uiteindelijk onvoldoende aansluit bij de (kwalitatieve) vraag vanuit de markt. Dit omdat niet het juiste type vastgoed of subsegment wordt gerealiseerd en/of omdat niet de juiste locaties in ontwikkeling worden genomen.

Naar een lange termijn aanpak

De investeringsopgave

Ten aanzien van de investeringsopgave in bestaande stedelijke gebieden heeft de PRO eerder³ al vastgesteld dat leegstand op zichzelf geen reden voor de provincie zou moeten zijn om te interveniëren. Pas wanneer de leegstand *aantoonbaar* leidt tot maatschappelijke problemen zoals verpaupering, verloedering of onveiligheid is overheidsingrijpen gerechtvaardigd. Daarbij werd wel aangetekend dat er sprake is van een systeemopgave: de noodzaak om tot verkoop, huurprijzverlaging of herbestemming over te gaan wordt niet altijd gevoeld door eigenaren als gevolg van het systeem dat ten grondslag ligt aan vastgoedontwikkeling. Interventies door de provincie of andere overheden op bepaalde locaties zullen dientengevolge niet automatisch succesvol zijn. Toch is de raad van mening dat de provincie wel degelijk een rol kan spelen bij het stimuleren van de herontwikkeling van bestaand vastgoed in de vorm van herstructurering, herbestemming en transformatie. Het gaat dan om die specifieke gevallen waar leegstand leidt tot maatschappelijke problemen. Als vanzelfsprekend zullen eigenaren op deze locaties ook bereid moeten zijn om te bewegen.

In het licht van het voorgaande pleit de PRO voor een meer vraaggerichte benadering van de investeringsaanpak. Deze strategie wordt inmiddels al gevolgd bij de revitalisering van bedrijventerreinen (onder de noemer van een ondernemersgerichte benadering) maar zou ook in andere vastgoedsegmenten ingezet kunnen worden. Dit betekent dat middels het investeringsinstrumentarium ingespeeld moet worden op de concrete behoeften en knelpunten van vastgoedeigenaren en potentiële investeerders. Een projectsubsidie is dan niet in alle gevallen het meest geschikte instrument. Volgens de raad zijn er twee alternatieven voor de inzet van provinciale budgetten: revolverende middelen en risicodragende participatie via een ontwikkelingsmaatschappij. De keuze voor een projectsubsidie, financiering vanuit een revolverend fonds of risicodragende participatie zal van geval tot geval bekeken moeten worden en is afhankelijk van de specifieke financieringsproblemen van de bij het project betrokken partijen.

Regionale programmering

Ook bij de regionale programmering is een grotere betrokkenheid van marktpartijen en woningbouwcorporaties wenselijk. Een voorbeeld is het zogenaamde Concilium dat sinds 2005 in Zwolle opereert. Hierin werken gemeente en marktpartijen samen om wonen in de Hanzestad een

³ Advies van de PRO aan Gedeputeerde Staten inzake de problematiek van leegstand, d.d. 7 mei 2015.

impuls te geven. Deze partijen hebben gezamenlijk keuzes gemaakt over de plannen die nog gerealiseerd zullen worden en het planaanbod dat geschrapt zal worden. Daarbij hebben partijen zich ingezet om de pijn zo eerlijk mogelijk te verdelen. Deze benadering heeft de voorkeur boven een werkwijze waar de gemeente eenzijdig bouwmogelijkheden in een specifiek bestemmingsplan beperkt of intrekt.⁴ Dit vergt een open houding van betrokken partijen en eerbied voor eenieders belangen. Hier schort het echter nog aan in veel regio's, waar marktpartijen en woningbouwcorporaties slechts in beperkte mate betrokken zijn en hun belangen daardoor niet, of slechts in geringe mate, meegenomen zien in de programmering. Met name bij het terugdringen van het planaanbod voor bedrijventerreinen zijn er mogelijkheden tot verevening van winsten en verliezen uit de verschillende exploitaties. De grondexploitaties voor bedrijventerreinen zijn over het algemeen minder complex en eenvoudiger van opzet, er is minder betrokkenheid van projectontwikkelaars en er is dientengevolge geen sprake van bouwclaims. De verevening zou plaats kunnen vinden door gronden in te brengen in regionale grondbedrijven. Als dit een brug te ver blijkt dan zouden gemeenten in ieder geval aan tafel moeten om de in exploitatie opgenomen winsten en verliezen op aanvaardbare wijze te verdelen.

De regionale samenwerking dient zich echter niet te beperken tot besluitvorming over het reduceren van het planaanbod. Een eerste noodzakelijke stap is om gezamenlijk tot een programmering te komen waarin de nadruk ligt op de verschillende woon-, werk- en winkelmilieus en de kwaliteit van locaties op basis van marktinzicht. Hierbij zal overigens nog steeds gewerkt moeten worden met globale aantallen. In de Stedendriehoek werken private en publieke partijen in het kader van de Tafel Woonkwaliteit samen aan een regionale afstemming van woonmilieus. Partijen kunnen alleen deelnemen aan dit proces als zij relevante (markt)kennis in kunnen brengen. De kwalitatieve programmering vergt niet alleen betrouwbare data over de wensen van toekomstige consumenten ten aanzien van woonmilieus, maar eveneens eenduidige informatie over het planaanbod. Door deze gegevens naast elkaar te leggen kunnen vraag en aanbod met elkaar geconfronteerd worden. De raad is van mening dat een dergelijke benadering niet beperkt hoeft te blijven tot de woningbouwprogrammering, maar ook meerwaarde heeft voor de planning van werk- en winkellocaties. Intensievere samenwerking ten aanzien van de regionale programma's of agenda's kan mogelijk discussies over het schrappen van plannen vereenvoudigen. In dit verband pleit de raad ook voor meer afstemming met andere provincies – de grenzen van regionale vastgoedmarkten houden zich immers niet aan provinciegrenzen.

Aan de regionale programmering dient volgens de raad een visie vooraf te gaan. Daarbij denkt de raad aan de omgevingsvisie, maar ook aan meer sectoraal ingestoken beleid zoals een woonvisie in het geval van woningbouwlocaties en een economische visie in het geval van werklocaties. Hiermee wordt gegarandeerd dat het ruimtelijke beleid in lijn is met respectievelijk het provinciale woon- en economisch beleid. Deze visie dient (deels) gevoed te worden door zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie over de toekomstige vraag – aan welk type woonmilieus of segmenten is

⁴ Onlangs hebben acht gemeenten op kosten van de provincie Gelderland advies gekregen van een team van externe deskundigen over hoe om te gaan met het ontstemmen en de eventuele risico's op planschade bij gronden die in handen zijn van andere partijen. Hieruit bleek dat het intrekken van bouwmogelijkheden niet noodzakelijkerwijs gepaard hoeft te gaan met planschadeclaims. De raad ziet dit echter als een laatste redmiddel dat alleen ingezet moet worden als de betreffende grondeigenaren niet bereid zijn te bewegen. Indien vanaf een vroegtijdig stadium wordt samengewerkt met marktpartijen zal men waarschijnlijk niet naar dit middel moeten grijpen.

behoefte en om welke globale aantallen gaat het dan? Een dergelijke benadering zal in veel gevallen aan het licht brengen dat de haalbaarheid van plannen en projecten groter is in bepaalde gebieden binnen de regio vergeleken met andere delen van de regio. Hier moet ook naar gehandeld worden. Waar nu al gedifferentieerd wordt tussen de verschillende regio's in Gelderland wordt er nog onvoldoende gedifferentieerd binnen regio's.

De vraag die nu voorligt, is hoe de provincie meer intensieve samenwerking tussen gemeenten en marktpartijen kan stimuleren? Een mogelijke strategie is om in een aantal regio's pilots te initiëren waar marktpartijen en overheden intensief gaan samenwerken bij het vaststellen van de juiste plancapaciteit. De ervaring in Zwolle leert dat andere partijen dan ook geneigd zullen zijn om zich aan te sluiten of vergelijkbare samenwerkingsverbanden op te zetten. Een andere – niet noodzakelijk strijdige – benadering is om nog nadrukkelijker dan nu het geval is de partijen die bij de programmeringsafspraken (zoals de regionale woonagenda's en de regionale programma's voor bedrijventerreinen) betrokken zijn te verplichten om te motiveren hoe men met elkaar is omgegaan bij de totstandkoming van de afspraken. Tot slot zou de provincie voor elke regio een analyse moeten maken van de heersende cultuur en de mate van samenwerking tussen betrokken partijen om te bezien waar de door de raad voorgestane benadering het meest kansrijk is. De provincie zou hier dan haar handelen op af moeten stemmen. Dat wil zeggen: in lijn met het coalitieakkoord zou de provincie haar aandacht (vooral) moeten richten op die regio's waar energie zit. Hiervan zal een sterke aanmoediging uitgaan naar alle regio's om de samenwerking te intensiveren.

Omgaan met onzekerheid

De raad vraagt zich af of de huidige ramingsmethodiek – die de belangrijkste input vormt voor de programmeringsafspraken – nog toereikend is. Het recente verleden heeft immers geleerd dat de maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen die van invloed zijn op de vraag naar woningen en commercieel vastgoed zich lastig laten voorspellen. Gezien deze onzekerheden pleit de raad voor een meer adaptieve strategie ten aanzien van de programmering, waarbij er meer flexibiliteit is om op veranderende omstandigheden in te spelen. Dit kan enerzijds door programmeringsafspraken voor een minder lange termijn vast te leggen en anderzijds door binnen de programmering meer mogelijkheden te bieden om aanpassingen door te voeren als veranderende omstandigheden hiertoe nopen. Uiteraard sluiten beide strategieën elkaar niet uit. De tweede strategie kan vorm krijgen door in de toekomst minder ruimte te reserveren in harde plannen – binnen de huidige programma's zullen overigens nog een aantal harde plannen geschrapt moeten worden. De planvoorraad die wordt gereserveerd in de programmering zal juist primair moeten bestaan uit zachte plannen die meer ruimte bieden voor flexibiliteit. Bij een adaptieve strategie hoort ook een periodiek monitoringssysteem waarbij de ontwikkelingen op basis van een aantal belangrijke indicatoren voor de marktvraag bijgehouden worden. In dit verband kan gedacht worden aan cijfers over verhuisbewegingen en bedrijfsinvesteringen. Marktonderzoek en de kennis van lokale partijen (gemeenten, bouwers en ontwikkelaars) vormen daarbij een waardevolle input.

Aan de ramingen liggen verschillende toekomstscenario's ten grondslag waarbij gevarieerd wordt in relevante demografische en economische ontwikkelingen. In de praktijk wordt evenwel vaak één scenario als leidraad gehanteerd voor de ramingen. De raad pleit er voor om de verschillende

scenario's meer expliciet in de programmering te betrekken, bijvoorbeeld door alleen ruimte te reserveren in harde plannen voor de vraag die zowel in het hoge als het lage scenario aanwezig is. Daarnaast zouden scenariotechnieken ook een bijdrage kunnen leveren bij het in beeld brengen van de lokale vraag, waarbij deze lokale vraag niet een afgeleide is van globale demografische en economische ontwikkelingen zoals nu nog vaak het geval is.

Koppeling investeringen en programmering

De provincie is voornemens om op de lange termijn de programmering en de investeringen die zij doet meer aan elkaar te koppelen. Dit betekent dat daar waar plannen geschrapt of gefaseerd moeten worden vanwege het ontbreken van marktvraag er op andere locaties binnen de desbetreffende gemeente/regio extra geïnvesteerd zou kunnen worden in transformatieopgaven. De raad ondersteunt deze aanpak van harte en constateert dat de hierboven beschreven analyse van de cultuur en samenwerking binnen regio's een goed vertrekpunt kan zijn om te beslissen waar de programmering aan investeringen gekoppeld zou moeten worden. Daarnaast kan een dergelijke werkwijze gestimuleerd worden door niet alleen nieuwbouwplannen, maar ook de plannen voor herontwikkeling op bestaande locaties (de vervangingsvraag) explicieter in de discussies over de programmering te betrekken. Nu wordt de vervangingsvraag nog te vaak als een vaststaand gegeven beschouwd. Op basis van deze discussies kunnen dan vervolgens afspraken gemaakt worden over de verdeling van financiële middelen.

Hoogachtend,



Dr. J.C. Verdaas
Voorzitter



Drs. B.H.C. Huits
Secretaris

CC: Commissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk Gebied en Wonen (RLW)