



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Meer vitaliteit, minder leegstand?

De inzet van de provincie Overijssel bij leegstand

Colofon

De Rekenkamer Oost-Nederland is een onafhankelijk orgaan dat onderzoek doet naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur van de provincies Gelderland en Overijssel.

De bestuursleden van de Rekenkamer zijn: de heer drs. M.M.S. Mekel (voorzitter), de heer ir. T.J.A. Gies (plv. voorzitter) en mevrouw drs. S.C. van der Haagen. De secretaris-directeur is mevrouw drs. S.W. Mathijssen RO.

Dit rapport is voorbereid door een onderzoeksteam bestaande uit M. Kervel, MA en S. Spengelink, Msc.

Rekenkamer Oost-Nederland
Achter de Muren Zandpoort 6
7411 GE Deventer
Telefoon: 0570 – 66 58 00
info@rekenkameroost.nl
www.rekenkameroost.nl
Twitter: @RekenkamerOost

De foto is afkomstig van Marcel Kervel.

Meer vitaliteit, minder leegstand?

De inzet van de provincie Overijssel bij leegstand

Deventer, februari 2022

Voorwoord

Winkelstraten met posters 'te huur' voor de ramen of verouderde kantoren waarbij de beschikbare m2 zijn aangegeven. Het zijn beelden die niet bijdragen aan de vitaliteit of leefbaarheid van gebied maar op plekken in de provincie wel tot het straatbeeld behoren. De opkomst van online winkelen en de veranderde kantoorbehoefte zijn door corona versterkt. Welke gevolgen dit precies zal hebben voor de winkelgebieden of de kantorenmarkt is nog niet helemaal duidelijk maar dat het gevolgen zal hebben wel. Leegstand is daarmee een nog actueler thema geworden, ook voor de provincie. Al is in eerste instantie een leegstaand pand een probleem voor de eigenaar en/of voor de gemeente wanneer het de leefbaarheid van een straat of wijk aantast.

De provincie Overijssel heeft zich de afgelopen jaren ook actief ingezet op de bestrijding van (dreigende) leegstand. Zo heeft de provincie een subsidie voor de vitaliteit van binnensteden. Dit is een subsidie die niet per se wordt ingezet voor de minst vitale centra. Dit blijkt ook uit ons onderzoek. Een aantal weinig vitale gebieden krijgen relatief weinig subsidie. De vraag is of de middelen op deze manier wel terecht komen op de plek waar ze het meest opleveren en het hardst nodig zijn. De provincie kan haar inzet ook meer richten op gebieden waar de leegstand en vitaliteit een groot probleem zijn. Een andere mogelijkheid die de provincie in kan zetten is sturing via regionale programmering. Welke rol de provincie wil vinden we onderwerp van gesprek voor PS en GS.

Wij roepen PS en GS - mede in het licht van de toekomst - dan ook op hierover het gesprek te voeren. Er is de afgelopen jaren een goede basis gelegd maar wat vragen de (verwachte) ontwikkelingen van de provinciale inzet? Er komt immers veel op de winkel en kantorensector af. Aangezien het de rol van de Rekenkamer is om terug te kijken ligt daar de focus van ons onderzoek. Tegelijkertijd hebben we Cees-Jan Pen (lector bij Fontys en expert op het gebied van leegstand) gevraagd de blik vooruit te werpen. Zijn expertreview bieden we naast ons onderzoek aan PS aan. Op die manier kan er geleerd worden van het verleden maar geven we ook handvaten voor de toekomst. We ondersteunen daarmee zowel de controlerende als kaderstellende rol van PS.

Tot slot een woord van dank aan iedereen die ons voor dit onderzoek te woord gestaan heeft, stukken aangeleverd of op andere wijze heeft geholpen.

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema	7
1.3 Focus van het onderzoek	9
1.4 Opbouw van het rapport.....	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Conclusies en aanbevelingen	11
2.2 Actieve inzet op leegstand door de provincie.....	13
2.3 Inzet subsidie niet (per se) gericht op minst vitale centra.....	19
2.4 PS geïnformeerd, controlerende taak HMO lastig.....	22
2.5 Toekomstige rol.....	23
Bijlage 1: Bronnenlijst	25

5

Meer vitaliteit, minder leegstand?

1 Over dit onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de achtergrond van het onderwerp leegstand en de aanleiding en focus van het onderzoek.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De demografische, technologische en economische ontwikkelingen zorgen ervoor dat de vraag naar ruimte in de bebouwde omgeving verandert. Agrarische bedrijven stoppen, fysieke winkels gaan failliet omdat mensen meer online winkelen, kantoorpanden voldoen niet meer aan de vraag en maatschappelijk vastgoed wordt niet meer gebruikt. Alhoewel leegstand in eerste instantie een probleem is van de ondernemer, heeft de gemeente een rol daar waar veiligheid, vestigingsklimaat of leefbaarheid in het geding zijn. Provincies zijn meestal ondersteunend hieraan.

In zowel Gelderland als Overijssel is er al langere tijd oog voor leegstand. Zo zijn er verschillende programma's, regelingen, pilots en onderzoeken met aandacht voor dit thema. Uit de fractiegesprekken bleek een grote belangstelling voor een onderzoek naar leegstand. Door COVID-19 is leegstand des te actueler waardoor een terugblik op de inzet van de afgelopen jaren inzichten biedt voor de toekomst. Daarnaast spelen nog diverse andere ontwikkelingen een rol bij de leegstand van kantoren en winkels zoals de wettelijke verplichting dat kantoren per 1 januari 2023 minstens energielabel C moeten hebben, de ontwikkeling van binnensteden van een 'place to buy' naar place to be¹ en de financiële druk bij gemeenten.

¹ Zie bv. PBL (2020). *Veerkracht op de proef gesteld*, p. 40 en <https://www.brabantadvies.com/cees-jan-pen-onze-binnensteden-van-place-to-buy-naar-place-to-be-and-live/>.

1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema

Wat is leegstand?

Het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van leegstand lijkt eenvoudig: als een object op enig moment letterlijk leegstaat of niet in gebruik is.² Ook bij deze brede definitie zijn kanttekeningen te plaatsen. Want een kantoorgebouw dat slechts voor een klein deel gevuld is, past niet binnen deze definitie. Net als kraken of antikraakbewoning van een gebouw dat zijn bestemming verloren heeft. Zulke gevallen worden daarom aangeduid als verborgen leegstand. Anderzijds kan het ook voorkomen dat objecten tijdelijk leegstaan wegens een verbouwing of een verhuizing. Ze vallen dan binnen de definitie, maar de leegstand vormt geen langdurig probleem. In de vastgoedmarkt wordt hiervoor het begrip frictieleegstand gebruikt. Dit is een bepaald leegstandspercentage dat als normaal wordt gezien bij een goed functionerende markt. De benodigde frictieleegstand verschilt per vastgoedsegment. Het is goed om deze nuances in gedachten te houden bij het kijken naar leegstandsproblematiek.

Leegstand als maatschappelijk probleem³

Wanneer een pand of gebouw leeg staat, is dat in eerste instantie een probleem van de eigenaar. Een interessante vraag is wanneer leegstand een maatschappelijk probleem is wat (mogelijk) om overheidsingrepen vraagt. Dit wordt vaak zo gezien als er sprake is van negatieve effecten die van de leegstand uitgaan voor de omgeving, de rest van het dorp/de stad of delen daarvan. Die negatieve effecten kunnen bijvoorbeeld verslechtering of vermindering van de leefbaarheid en/of veiligheid betreffen.

Of leegstand op de beleidsagenda komt heeft niet alleen te maken met de negatieve uitstralingseffecten van leegstand; er kunnen ook meer indirecte redenen zijn waarom een overheidsorganisatie beleid wil ontwikkelen voor de aanpak van leegstand. Deze betreffen de 'kans' die de leegstand vertegenwoordigt. Leegstand kan immers betekenen dat er ruimte vrij komt voor functies die een overheidsorganisatie graag meer ziet. Zo kan het opnieuw in gebruik nemen van een leegstaand beeldbepalend gebouw een positieve uitstraling hebben op de omgeving en kan leegstand (door transformatie) ook benut worden om bijvoorbeeld woningnood tegen te gaan.

Bij de vraag of leegstand wel of geen probleem is waarmee de overheid zich zou moeten bezig houden, spelen diverse kenmerken van de leegstand een rol:

- omvang: één leegstaand pand is minder erg dan veel bij elkaar, meer leegstaande panden kunnen immers voor negatieve uitstralingseffecten zorgen;
- soort gebouw: een monument dat leegstaat wordt bijvoorbeeld sneller gezien als een gemiste kans;
- locatie: uitstralingseffecten zijn bijvoorbeeld groter in de binnenstad en daar wordt leegstand ook sneller getypeerd als een gemiste kans dan op een perifere locatie;
- sociale context: leegstand met kansen tot transformatie kan te prefereren zijn boven de uitstraling die kan uitgaan van 'marginaal' gebruik van panden, zoals een teveel aan belwinkels of gekraakte panden;

² Rigo (2017) en Brabantadvies (2018).

³ Deze alinea's zijn grotendeels gebaseerd op PBL (2015). De veerkrachtige binnenstad, p. 45-47.

- eigenaar: als de overheid eigenaar is van een leegstaand pand, is het in het belang van de gemeenschap dat ze probeert verliezen te beperken.

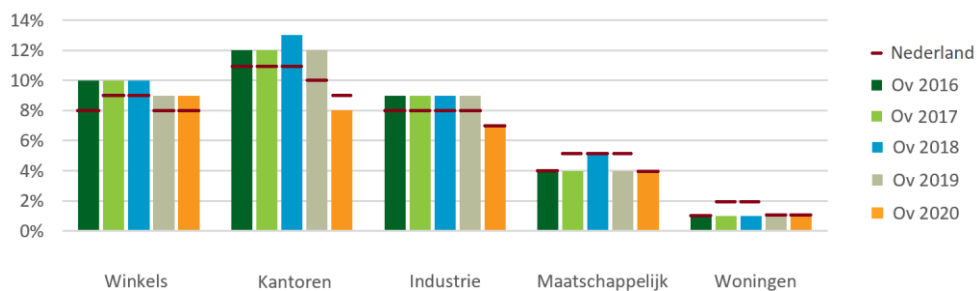
Leegstand van een pand kan een groot probleem vormen voor een eigenaar. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vraagstuk van verborgen armoede onder winkeliers die één of enkele panden in bezit hebben op ongunstige locaties waardoor zij hun pensioen zien verdampen als hun pand niet meer te verhuren blijkt voor de retail.⁴ Voor andere pandeigenaren hoeft leegstand geen (urgent) probleem te zijn, ook niet als de leegstand door een overheidsorganisatie wel als een maatschappelijk probleem gezien wordt. Leegstand hoeft bijvoorbeeld geen probleem te zijn voor de eigenaar als:

- die 'eigen redenen' heeft om een pand langdurig te laten leegstaan. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan speculatieve motieven, omdat de eigenaar verwacht op een later tijdstip meer aan het gebouw of de grond te kunnen verdienen. Ook fiscale redenen zorgen er soms voor dat een eigenaar er voor kiest om zijn pand leeg te laten staan;
- het een grote belegger met een omvangrijke portefeuille is waar vastgoed maar een klein onderdeel van uitmaakt. Hierdoor levert leegstand niet altijd een gevoel van urgentie bij een dergelijke belegger op.

Omvang van leegstand in Overijssel

Het CBS houdt al enkele jaren cijfers bij over leegstand. Het gaat daarbij om de zogenoemde 'administratieve leegstand'. Dit betekent dat gekeken wordt welke objecten geen geregistreerde gebruiker kennen.⁵ Figuur 1 laat zien dat commerciële objecten (winkels, kantoren en industrie) in Overijssel relatief meer administratieve leegstand kennen dan maatschappelijk vastgoed en woningen. Dat is een beeld dat vergelijkbaar is met heel Nederland. De winkel- en kantorenleegstand in Overijssel lag de afgelopen jaren boven het gewenste frictieniveau⁶ dat nodig is om de markt goed te laten functioneren.

Figuur 1: Leegstand in de provincie Overijssel 2016-2020 (per 1 januari), als percentage van het aantal objecten per type vastgoed.



Bron: Leegstandsmonitor CBS 2016-2020.

⁴ Zie <https://www.brabantadvies.com/cees-jan-pen-onze-binnensteden-van-place-to-buy-naar-place-to-be-and-live/>

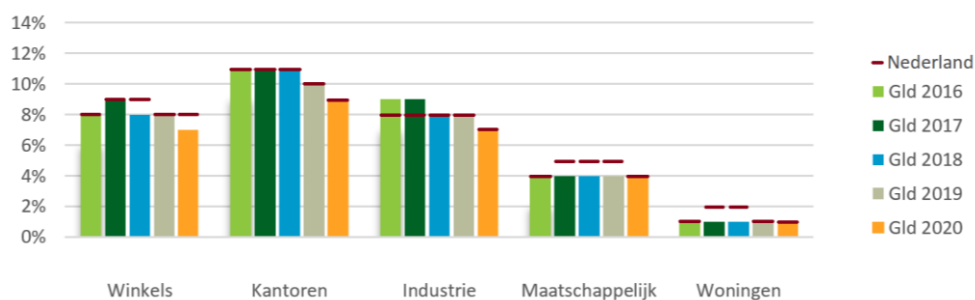
⁵ Bij administratieve leegstand wordt op basis van landelijke register gemeten of objecten 'bezet' zijn of niet. Er wordt niet in de praktijk getoetst of er mensen of dat er een bedrijf of instelling actief is. Gedeeltelijke leegstand wordt hiermee niet gemeten; een administratief leegstand object staat leeg of niet leeg. Terwijl het wel vaker voorkomt dat een gebouw maar voor een klein deel wordt gebruikt terwijl er wel huur wordt betaald. Dan wordt leegstand vaak niet geregistreerd, terwijl het er wel is.

⁶ Voor kantoren ligt dit op ongeveer 5% en voor winkels tussen de 4 en 6%.

Omvang leegstand in Gelderland

Ook in Gelderland staan ook meer commerciële objecten leeg dan het maatschappelijk vastgoed en woningen. In Gelderland is relatief minder leegstand van winkels dan in Overijssel. Leegstand van kantoren is in Gelderland gelijk aan het landelijk gemiddelde.

Figuur 2: Leegstand in de provincie Gelderland 2016-2020 (per 1 januari), als percentage van het aantal objecten per type vastgoed



Bron: Leegstandsmonitor CBS 2016-2020.

De coronacrisis is een recente ontwikkeling waarvan gedacht wordt dat die invloed zal hebben op leegstand. Vastgoedexperts verwachten dat de coronacrisis de bestaande tendens zal versterken en dat de gevolgen voor leegstand bij winkels en kantoren het grootst zullen zijn. Schattingen van de mate waarin leegstand zal toenemen lopen ver uiteen. Het Planbureau voor de Leefomgeving schrijft in december 2020 dat de winkelleegstand begin 2022 naar verwachting met 40% toeneemt. Van een grote toename is echter tot nu toe nog geen sprake. Locatus (een onderzoeksbureau voor retail) schrijft in augustus 2021 dat er nauwelijks een stijging van het leegstandspercentage voor winkels te zien is in het coronajaar 2020, terwijl in 2021 het leegstandspercentage daalt. Uit onderzoek van het Planbureau voor de Leefomgeving uit 2021 komt naar voren dat thuiswerken vooralsnog een beperkt effect lijkt te hebben op de kantorenmarkt. De grootste veranderingen gaan zich naar verwachting voordoen in het gebruik van het kantoor: met name meer (online)overlegruimten en minder (open) werkplekken.

1.3 Focus van het onderzoek

Focus op leegstand kantoren en winkels

Op basis van de leegstandscijfers en de verwachte ontwikkelingen richten we ons in dit onderzoek op kantoren en winkels. Dit zijn vastgoedtypen waarop beide provincies al een aantal jaren inzet plegen. Die inzet hebben we onderzocht. Daarbij keken we naar vormgeving, uitvoering, prestaties en directe effecten van het beleid en wat er bekend is over de maatschappelijke effecten. Daarmee raakt dit onderzoek aan de doeltreffendheid.

Tijdsafbakening: 2016 t/m 2020

We bakenen het onderzoek in de tijd af tot de periode 2016 tot en met 2020. Door 2020 in het onderzoek mee te nemen, hebben we ook aandacht voor de invloed van COVID-19 en hoe de provincie daarop inspeelt.

1.4 Opbouw van het rapport

In het volgende hoofdstuk geven we de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek weer. De hoofdconclusie wordt in deelconclusies nader onderbouwd. De bevindingen die ten grondslag liggen aan deze bestuurlijke nota staan in de nota van bevindingen. Deze nota van bevindingen is op onze website te raadplegen via deze [link](#). In bijlage 1 van de nota van bevindingen leest u de opzet van het onderzoek.

Dit onderzoek is zowel voor de provincie Overijssel als voor de provincie Gelderland uitgevoerd. Wanneer we de aanpak van provincies vergelijken, zien we verschillen en overeenkomsten. Deze zijn in de groen omliggende kaders weergegeven. Hiermee willen we een referentiekader bieden waaraan de resultaten van de 'eigen' provincie gespiegeld kunnen worden en waardoor er van elkaar geleerd kan worden. Het volledige onderzoeksrapport voor de provincie Gelderland vindt u op onze website.

2 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk staan de conclusies en aanbevelingen centraal uit het onderzoek naar de inzet van de provincie Overijssel voor de aanpak van leegstand van kantoren en winkels.

2.1 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De provincie Overijssel wil leegstand van winkels en kantoren tegen gaan waar dit raakt aan belangen van de provincie, te weten toekomstbestendige werklocaties en vitale binnensteden. De provincie zette de afgelopen jaren actief in op leegstand, via het wettelijk instrumentarium en programma's. Uit de inzet in binnensteden blijkt dat deze niet per se gericht is op de minst vitale centra. Over het grootste deel van de inzet worden PS voldoende geïnformeerd. De informatie die PS ontvangen over de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) is zeer summier wat de controlerende taak van PS lastiger maakt. Tot slot komt er veel op de winkel- en kantorensector af waardoor het van belang is dat GS en PS in gesprek gaan over de toekomstige rol bij leegstand.

In de volgende paragrafen wordt de hoofdconclusie in deelconclusies uitgewerkt. De aanbevelingen zijn daarbij in de tekst opgenomen. Hieronder volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. GS: Zorg voor inzicht in de plancapaciteit en vraag en aanbod van winkels in de Overijsselse gemeenten. Maak op basis van dit inzicht een onderbouwde keuze om al dan niet in te zetten op regionale programmering en/of het verminderen van plancapaciteit voor winkels.

In 2016 gaf de provincie in een reactie op een advies van de SER Overijssel aan lokale verschillen als reden te zien om niet in te zetten op een vermindering van winkelmeters. Er zijn echter ook manieren, zoals sturen op regionale afspraken, om rekening te houden met lokale verschillen. Informatie over de plancapaciteit en

vraag en aanbod van winkels is van belang om in te kunnen schatten of meer sturing door de provincie via het ruimtelijk beleid wenselijk is en om de mate van sturing af te stemmen op lokale verschillen.

2. GS: Oriënteer op de mogelijkheden om de inzet in binnensteden meer te richten op de gebieden die het minst vitaal zijn. Betrek hierin de inzichten die de vitaliteitsbenchmark biedt.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de inzet van de provincie niet per se gericht is op de minst vitale centra. Doordat de provincie een vraaggerichte aanpak hanteert bestaat het risico dat centra waar weinig organisatie is achter blijven lopen.

3. PS: Bepaal, op basis van ons onderzoek en de oriëntatie van GS (zie aanbeveling 2), of de inzet gericht moet zijn op de grootste probleemgebieden.
In navolging van de tweede aanbeveling is het uiteindelijk aan PS om te bepalen waar de inzet in binnensteden op gericht moet zijn.

4. GS: Blijf inzetten op reflectie en onderzoek en benut dit ook voor het verkrijgen van inzicht in de effecten. Doe dit in ieder geval door:

- a. oorzaken te achterhalen voor de verschillen in ontvangen subsidie tussen gemeenten;
- b. aandacht te besteden aan het meetbaar maken van (voortgang in) samenwerking in centra en
- c. de vitaliteitsbenchmark na verloop van tijd te herhalen.

De provincie heeft reflectie en onderzoek gebruikt om de aanpak voor leegstand door te ontwikkelen, maar het kan nog meer benut worden zicht te krijgen op de effecten van de aanpak.

5. GS: Informeer PS uitgebreider en meer gestructureerd over de inzet van de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) en de resultaten daarvan, waarbij in elk geval inzicht wordt gegeven in de voortgang van de prestaties die in de opdrachtverstrekking zijn afgesproken.

De informatie die PS ontvangen over HMO is zeer summier, vooral gezien het belang dat de provincie hecht aan HMO als instrument.

6. PS: Ga, met het oog op wat er op de winkel- en kantorensector afkomt, in gesprek over de rol die je als provincie wilt pakken bij het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid van gebieden via de aanpak van leegstand.

Aangezien er veel op de winkel- en kantorensector afkomt (bijv. online winkelen, verduurzamingseisen, gevolgen corona, etc.), wat kan leiden tot meer leegstand is het zaak om stil te staan bij de rol die je als provincie wil pakken en daarover het gesprek te voeren. Dit om 'up to date' te blijven met wat er gebeurt en de provinciale rolinvulling en inzet ten aanzien van leegstand op een positieve manier door te ontwikkelen.

7. GS: Geef een jaar na de behandeling van dit rapport inzicht in de implementatie van de aanbevelingen.

2.2 Actieve inzet op leegstand door de provincie

De provincie Overijssel zette zich de afgelopen jaren actief in om leegstand van winkels en kantoren tegen te gaan waar dit raakt aan belangen van de provincie, te weten toekomstbestendige werklocaties en vitale binnensteden. Hiervoor is het wettelijke ruimtelijke instrumentarium benut, bijvoorbeeld de Omgevingsverordening om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Regionale programma's voor detailhandel worden nog niet verplicht gesteld door de provincie. Deze bieden een mogelijkheid om actiever te sturen in regio's waar dat nodig is. In de programma's de Stadsbeweging (2016-2019) en Ruimte, Wonen en Retail, gericht op binnensteden, is er aandacht voor leegstand. Daarnaast is de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) ingezet om te investeren in herontwikkeling en transformatie van werklocaties. Aan het begin van de coronacrisis nam de provincie aanvullende maatregelen gericht op het behoud van de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen en het versneld investeren in werklocaties.

De provincie Overijssel vindt toekomstbestendige werklocaties en vitale binnensteden belangrijk. Waar leegstand een bedreiging voor die belangen vormt, zet de provincie zich in om leegstand te voorkomen of op te lossen.

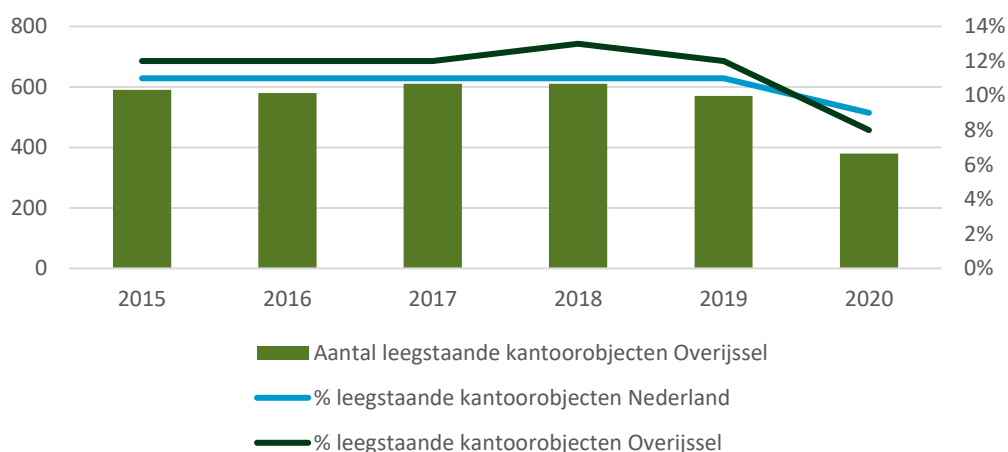
Wettelijke ruimtelijke instrumenten zijn benut

Provincies hebben verschillende bevoegdheden die voortkomen uit (voornamelijk ruimtelijke) wetgeving die zij kunnen inzetten om te sturen op leegstand. De Omgevingsvisie en -verordening zijn de bekendste. De verordening, aanwijzingen en inpassingsplannen zijn de sterkst sturende.

De Omgevingsvisie beschrijft de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving op strategisch niveau en vormt een belangrijk kader met betrekking tot leegstand. De juridische borging van provinciale belangen vindt plaats via de Omgevingsverordening. Hierin staan bijvoorbeeld instructieregels voor gemeentelijke bestemmingsplannen over onder andere kantoren en detailhandel. Deze zijn bedoeld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Verder kan de provincie zienswijzen, beroep of aanwijzingen indienen op gemeentelijke bestemmingsplannen als deze in strijd zijn met de provinciale belangen die in de verordening staan. De provincie Overijssel geeft aan vooral in te willen zetten op voorkantsturing bij het ruimtelijk beleid en maakt bewust spaarzaam gebruik van die laatste mogelijkheden. Van 2017 tot en met 2019 werd negen keer een zienswijze ingediend, terwijl er in die periode volgens de provincie 2391 gemeentelijke plannen waren.

PS stelden het beleid rond leegstand van kantoren vast in 2012. Hierin is aangegeven dat de provincie streeft naar een kantorenmarkt waar vraag en aanbod goed op elkaar afgestemd zijn. In de Omgevingsvisie is dit als doel benoemd en wordt geconstateerd dat de gewenste balans ontbreekt. Naar aanleiding daarvan is in de Omgevingsverordening opgenomen dat nieuwe ontwikkelingen van kantoren niet mogen zonder onderbouwing. Tussen 2016 en 2020 vonden er geen wijzigingen in het beleid plaats. De leegstandsontwikkeling bij kantoren (zie figuur 3) geeft in die periode ook geen directe aanleiding om het beleid te veranderen.

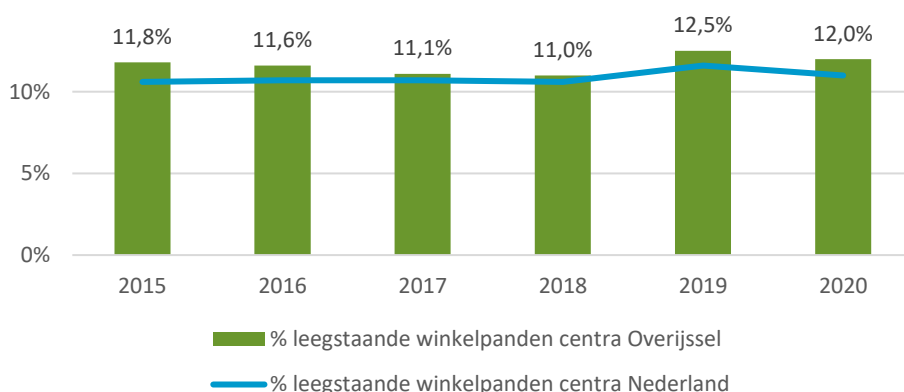
Figuur 3: Leegstaande kantoorobjecten in Overijssel en Nederland, ontwikkeling 2015-2020



Bron: Leegstandsmonitor CBS.

In de Omgevingsvisie beschrijft de provincie het belang van vitale binnensteden en dorpscentra, waarbij wordt aangegeven dat de provincie stuurt op een concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden. In de Omgevingsverordening wordt dit uitgewerkt door voorwaarden te stellen aan ontwikkelingen van detailhandel op bedrijventerreinen of met een regionale uitstraling. Hiervoor moet de behoefte onderbouwd worden, waarbij ook regionale afstemming moet plaatsvinden. Tussen 2016 en 2020 is dit beleid op hoofdlijnen niet gewijzigd. Cijfers over leegstand (zie figuur 4) laten zien dat het percentage leegstaande winkelpanden in 2019 en 2020 iets hoger ligt dan voorgaande jaren.

Figuur 4: Leegstandspercentages winkels in centrale winkelgebieden Overijssel en Nederland, ontwikkeling 2015-2020



Bron: Overijssel in cijfers (Locatus).

Regionale programmering biedt mogelijkheden om actiever te sturen

De provincie heeft mogelijkheden om meer te sturen via de Omgevingsverordening, bijvoorbeeld door afspraken over regionale programmering te verplichten, zoals dit ook voor bedrijventerreinen en woningen gebeurt. Daarbij kan ingezet worden op een afname van de plancapaciteit. In 2016 adviseerde de SER Overijssel om in te zetten op een vermindering van winkelmeters. GS gaven toen aan lokale verschillen als reden te zien om dit niet te doen. Er zijn echter ook manieren, zoals sturen op regionale afspraken, om rekening te houden met lokale verschillen. De ontwikkeling van leegstand laat zien dat het probleem van leegstand bij winkels sinds 2016 niet kleiner is geworden. Informatie over de plancapaciteit en vraag en aanbod van winkels is van belang om in te kunnen schatten of meer sturing door de provincie wenselijk is om de mate van sturing af te stemmen op lokale verschillen. De provincie heeft wel onderzoeken gedaan of laten doen naar plancapaciteit, maar dit heeft nog geen overzicht voor de hele provincie opgeleverd.

Aanbeveling

1. GS: Zorg voor inzicht in de plancapaciteit en vraag en aanbod van winkels in de Overijsselse gemeenten. Maak op basis van dit inzicht een onderbouwde keuze om al dan niet in te zetten op regionale programmering en/of het verminderen van plancapaciteit voor winkels.

Inzet Gelderland

In vergelijking met Overijssel stuurt Gelderland meer met haar detailhandelsbeleid. Gelderland heeft via de verordening de mogelijkheid om in het Regionaal Programma Werklocaties afspraken over detailhandel per regio vast te stellen. Deze mogelijkheid is bijvoorbeeld als 'stok achter de deur' ingezet om tot afspraken te komen in de regio Arnhem-Nijmegen. Regio's waar volgens de provincie weinig problemen zijn, hoeven geen uitgebreide afspraken over detailhandel te maken.

Actieve inzet op leegstand van winkels en kantoren via HMO en programma's

De provincie heeft beleidsvrijheid bij de aanpak van leegstand: zij heeft geen formele wettelijke taak bij leegstand en eigenaren en gemeenten zijn primair verantwoordelijk. Dit maakt dat de provincie een vrije keuze kan maken of en hoe zij haar rol bij leegstand wil invullen, aanvullend op de inzet van het wettelijke instrumentarium.

Kantoren

In de onderzoeksperiode (2016-2020) was er geen uitvoeringsprogramma specifiek gericht op leegstand van kantoren. De provinciale inzet om kantorenleegstand tegen te gaan vond, naast de inzet van het wettelijke instrumentarium, plaats via HMO. HMO is door de provincie ingezet om te investeren in herontwikkeling en transformatie van kantoren en binnenstedelijke locaties. Het totale investeringsbudget van HMO bedraagt in 2020 € 55,9 miljoen. Uit de beschikbare informatie is niet duidelijk te herleiden welk deel van dit budget is ingezet voor locaties met kantoren. Wel is duidelijk dat er, bijvoorbeeld via het convenant 'aanpak kantorenleegstand Zwolle', door HMO een substantiële inzet heeft plaatsgevonden om leegstand van kantoren te verhelpen. HMO geeft aan dat er door de inzet bij dit convenant 92.000 m² aan kantooruimte getransformeerd is naar wonen en dat daarnaast 29.000 m² op een andere manier uit de markt gehaald is.

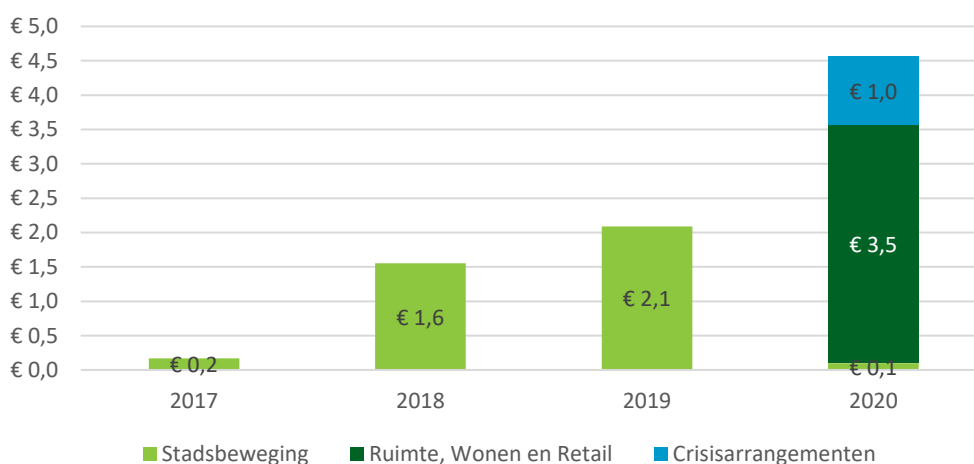
Winkels

De inzet van de provincie op het gebied van winkels hangt sterk samen met de aanpak van binnensteden. Deze vindt van 2016 tot 2019 vooral plaats via het programma de Stadsbeweging en is gericht op stimuleren van initiatieven en het bevorderen van samenwerking. Hierbij probeert de provincie zo veel mogelijk aan te sluiten bij de vraag die in de verschillende centra leeft. De aanpak is gericht op de 'hoofdkernen' van de Overijsselse gemeenten.⁷ Met de Stadsbeweging wordt ingezet op drie pijlers: leren, inspireren en participeren. De provincie heeft via de Stadsbeweging in het kader van *leren* bijgedragen aan onderzoeken naar het voorkomen en bestrijden van leegstand van kantoren en winkels. Om te *inspireren* is ingezet op het creëren van een netwerk waar kennis over het tegengaan van leegstand en het vitaler maken van binnensteden gedeeld kan worden. Daarbij zijn onder meer gemeenten, centrummanagers, ondernemers en culturele instellingen betrokken. Er is een netwerk voor centrummanagers opgezet en er zijn regelmatig stadscafés georganiseerd om ideeën uit te wisselen. Daarnaast is er een website opgezet en zijn er verschillende publicaties rond het thema leegstand uitgegeven. *Participeren* is ingevuld door inzet van HMO in binnensteden en subsidies en kleinschalige financiële bijdragen vanuit de Stadsbeweging om in binnensteden te investeren. In 2016 is de opdracht aan HMO uitgebreid om ook investeringen van HMO in binnensteden mogelijk te maken. Als onderdeel van de Stadsbeweging zijn stadsarrangementen ingezet, waarin per centrumgebied afspraken gemaakt worden. Aan de stadsarrangementen is een subsidie via de regeling vitaliteit van binnensteden gekoppeld. Voor het programma de Stadsbeweging is van 2016 tot

⁷ Dit zijn volgens de provincie Almelo, Borne, Dalfsen, Deventer, Denekamp en Ootmarsum, Enschede, Haaksbergen, Hardenberg, Nijverdal, Hengelo, Goor, Kampen, Losser, Oldenzaal, Olst en Wijhe, Ommen, Raalte, Rijssen, Staphorst, Steenwijk, Tubbergen, Vriezenveen, Enter, Hasselt en ten slotte Zwolle. Het richten op hoofdkernen is gebaseerd op het idee dat overal inzetten nergens verschil maakt. Dit wordt in het Statenvoorstel voor de Stadsbeweging de 'wet van de aardbeienjam' genoemd. Ambtelijk is aangegeven dat de keuze voor hoofdkernen besproken is in een Statenbijeenkoms.

2019 € 10,7 miljoen besteed, waarvan € 4 miljoen is geïnvesteerd via HMO en eveneens € 4 miljoen via de subsidie vitaliteit van binnensteden. Figuur 5 toont de inzet van deze subsidieregeling voor zowel de Stadsbeweging (tot 2019) als Ruimte, Wonen en Retail (vanaf 2020).

Figuur 5: Verleende subsidies vitaliteit van binnensteden 2017-2020, per soort en jaar (in miljoenen euro's)



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van het subsidieregister Overijssel.

In 2017 is het programma de Stadsbeweging op basis van een evaluatie doorontwikkeld, waarbij meer nadruk is gelegd op investeren in de vitaliteit van binnensteden. Er is een ontwikkeling te zien waarbij het provinciale beleid om leegstand van winkels tegen te gaan steeds meer gekoppeld wordt aan andere stedelijke opgaven zoals wonen, klimaat en het economische beleid. Dit krijgt vanaf 2020 vorm in het programma Ruimte, Wonen en Retail, dat zich op de combinatie van deze opgaven richt. Investeren in binnensteden en het onderhouden van de bestaande netwerken in de binnensteden zijn onderdeel van dit programma. In februari 2020 stelden PS voor het programma Ruimte, Wonen en Retail € 9 miljoen beschikbaar. Daarvan is € 1 miljoen versneld vrijgemaakt voor crisisarrangementen voor de retail als reactie op de coronacrisis.

Inzet Gelderland

De provincie Gelderland kent het programma 'Steengoed Benutten', dat specifiek gericht is op het bestrijden van leegstand. Naast procesondersteuning worden vanuit dit programma ook subsidies ingezet. In 2015-2020 werden voor 138 projecten subsidies verleend, gezamenlijk € 40 miljoen dat terecht kwam in 43 gemeenten. Daarnaast zet Gelderland sinds 2019 een revolverend fonds, de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (OHG) in met een vergelijkbare rol als HMO in Overijssel. Voor het fonds OHG stelden PS € 18,5 miljoen beschikbaar.

Beschikbare financiële middelen Gelderland en Overijssel i.r.t. omvang leegstand

In onderstaande tabel geven we de omvang van de leegstand en de beschikbare financiën in Gelderland en Overijssel overzichtelijk weer.

Tabel 1: Absolute leegstand i.r.t. beschikbare financiën Gelderland en Overijssel

	Gelderland	Overijssel
Administratieve leegstand 2020 (aantal)		
Leegstaande objecten	12.670	7.810
Leegstaande vierkante meters oppervlakte	3.020.610	1.586.580
Beschikbare financiën	2015-2019: € 80 mln. voor SteenGoed Benutten, waarvan € 17,25 mln. voor de OHG (die een totaal investeringsvolume van € 18,5 mln. kent)	2016-2019: € 11 mln. voor de Stadsbeweging, waarvan € 4 mln. voor de HMO (die een totaal investeringsbudget van € 55,9 mln. kent)

Bron: Leegstandsmonitor CBS 2020 en Rekenkamer Oost-Nederland (2021). Nota van bevindingen leegstand Gelderland en Overijssel.

Aanvullende maatregelen wegens de coronacrisis

Begin 2020 brak de coronacrisis uit. De provincie heeft hierop ingespeeld door aanvullende leningen aan HMO op basis van het actieplan 'versneld investeren in de coronacrisis' (€ 10 miljoen in 2020 en € 7,2 miljoen in 2021) en door de crisisarrangementen voor de retail (€ 1 miljoen). Alle Overijsselse gemeenten hebben van de crisisarrangementen gebruik gemaakt. Het geld is onder meer gebruikt voor veiligheidsmaatregelen, promotie-acties en projecten voor lokaal kopen.

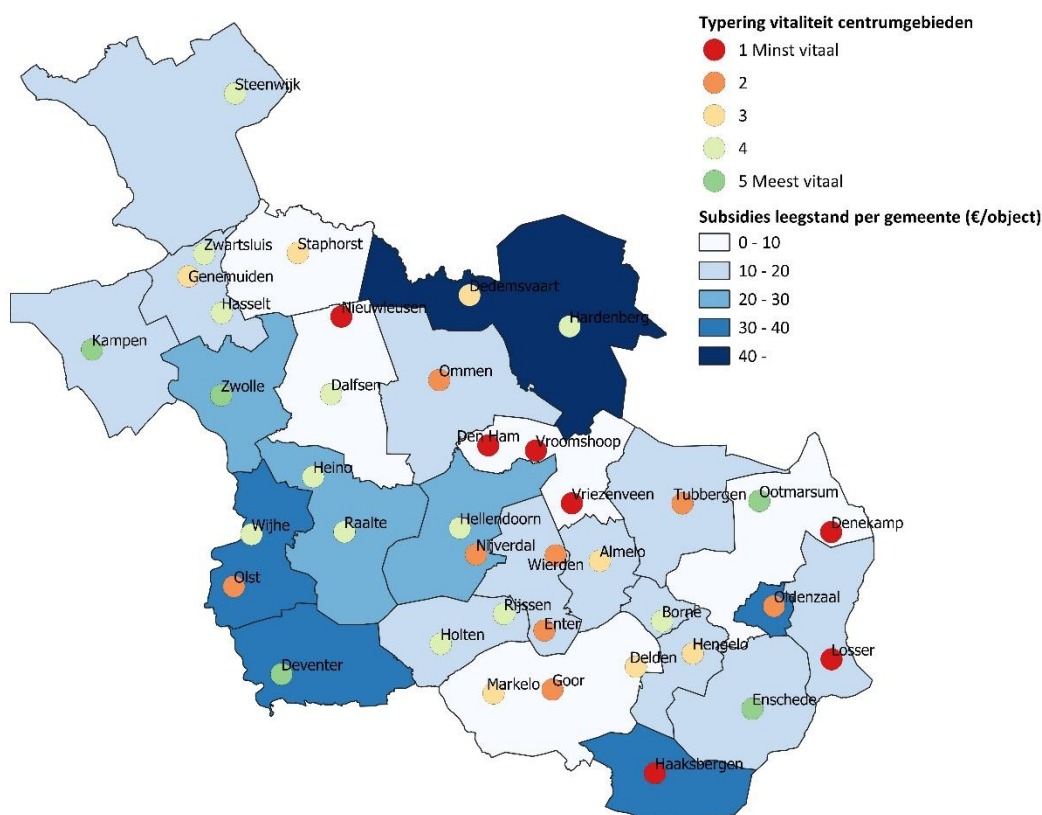
2.3 Inzet subsidie niet (per se) gericht op minst vitale centra

De subsidie vitaliteit van binnensteden is niet per se ingezet in de minst vitale centra. Dit wekt de indruk dat een aantal van de minst vitale centra bij de vraaggerichte aanpak buiten beeld blijft. Hoewel er veel aandacht is besteed aan het doorontwikkelen van de inzet in binnensteden en de rol van onderzoek en evaluatie daarbij, is daarbij vooral aandacht geweest voor de vorm van de inzet en of deze aansluit bij de behoefte van de (actief) betrokken partijen. De gerichtheid van de inzet is niet onderzocht, bijvoorbeeld of de provincie erin slaagt om samenwerking te bevorderen in centra waar deze nog niet op het gewenste niveau is. Het risico bestaat dat centra waar de samenwerking matig is blijven achterlopen.

Subsidie vitaliteit van binnensteden niet (per se) ingezet in de minst vitale centra

De subsidie vitaliteit van binnensteden vormt een belangrijk deel van de financiële inzet van de Stadsbeweging en het programma Ruimte, Wonen en Retail. Deze programma's richten zich met name op de vraag naar ondersteuning die in centrumgebieden leeft. Als we kijken waar de subsidies geland zijn en hoe zit met vitaliteit in deze gebieden dan blijken de verschillen groot te zijn. Figuur 6 geeft een overzicht van de hoeveelheid subsidie die via deze regeling per gemeente is beschikt. In deze figuur geven we ook de uitkomst van de vitaliteitsbenchmark weer, die op initiatief van de provincie is uitgevoerd voor 39 kernen in Overijssel. Het beeld dat uit deze vergelijking ontstaat is dat een aantal zeer vitale centra (bijvoorbeeld Deventer, Enschede en Zwolle) relatief veel subsidie krijgt, terwijl een aantal van de minst vitale centra (bijvoorbeeld Vriezenveen, Denekamp en Goor) relatief weinig subsidie krijgt. Een deel van de minst vitale centra blijft bij de vraaggerichte aanpak dus vooralsnog buiten beeld. Als de inzet van de provincie zich vooral blijft richten op centra waar samenwerking en beweging al aanwezig zijn, bestaat het risico dat centra die niet aangehaakt zijn blijven achterlopen.

Figuur 6: Inzet subsidie vitaliteit van binnensteden, 2017-2021, ten opzichte van de vitaliteit van centrumgebieden (2021).



Bron: *Subsidieregister Overijssel, Leegstandsmonitor CBS en Vitaliteitsbenchmark, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.*

Omdat de Vitaliteitsbenchmark in 2020 voor het eerst in Overijssel is uitgebracht, is het nog niet mogelijk om te zien of een kern vooruitgang heeft geboekt. Daarom geeft de benchmark nu nog beperkt inzicht in het doelbereik. Wel is het mogelijk om te zien in hoeverre het geld dat de provincie inzet terechtkomt in de kernen die het minst vitaal zijn.⁸ Er is voor de Vitaliteitsbenchmark gekeken naar de kwaliteit van de leefomgeving, bereikbaarheid, voorzieningenaanbod, samenwerking, demografische factoren en de impact van COVID-19. Deze gegevens kunnen mogelijk gebruikt worden om de inzet te richten op de gebieden waar deze het meest nodig is.

Veel aandacht voor onderzoek en evaluatie maar gerichtheid nog niet onderzocht

Bij de inzet in binnensteden kiest de provincie ervoor om haar inzet te laten aansluiten bij initiatieven van onderop. De provincie probeert door nieuwe soorten evaluaties, zoals het Gezamenlijk Opgavegericht Academisch Leernetwerk en de lerende evaluatie van de crisisarrangementen beter zicht te krijgen op de kwalitatieve resultaten van de

⁸ De inzet van de Stadsbeweging richt zich niet op alle kernen die in de vitaliteitsbenchmark zijn opgenomen, maar op de hoofdplaatsen. Dit zijn volgens de provincie Almelo, Borne, Dalfsen, Deventer, Denekamp en Ootmarsum, Enschede, Haaksbergen, Hardenberg, Nijverdal, Hengelo, Goor, Kampen, Losser, Oldenzaal, Olst en Wijhe, Ommen, Raalte, Rijssen, Staphorst, Steenwijk, Tubbergen, Vriezenveen, Enter, Hasselt en tenslotte Zwolle.

vraaggerichte aanpak die ze gekozen heeft. Ook draagt de provincie bij aan onderzoek om een duidelijker beeld te krijgen van de gebieden waar de inzet van de provincie zich op richt. Het Koopstromenonderzoek Oost-Nederland (KSO) en de Vitaliteitsbenchmark zijn in 2020 met steun van de provincie voor het eerst ingezet om een beeld te krijgen van de stand van de vitaliteit en de kansen voor Overijsselse centra.

In 2017 heeft een evaluatie plaatsgevonden van het programma de Stadsbeweging. Die evaluatie is benut om richting te geven aan de ontwikkeling van het programma. Bij het evalueren en doorontwikkelen van het programma de Stadsbeweging is vooral aandacht geweest voor de inzet van instrumenten en in hoeverre deze aansluiten bij de behoefte die in de binnensteden bestaat. Er was minder aandacht voor de vraag of de inzet gericht is op de plekken waar de grootste problemen zijn. Omdat het doel was om aan te sluiten bij de beweging van samenwerkingspartners ligt dit ook voor de hand. Dit brengt wel het risico met zich mee dat in centra waar de samenwerking en de beweging al matig zijn, de inzet van de provincie ook achterblijft.

Aanbevelingen

2. GS: Oriënteer op de mogelijkheden om de inzet in binnensteden meer te richten op de gebieden die het minst vitaal zijn. Betrek hierin in de inzichten die de vitaliteitsbenchmark biedt.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de inzet van de provincie niet per se gericht is op de minst vitale centra. Doordat de provincie een vraaggerichte aanpak hanteert bestaat het risico dat centra waar weinig organisatie is achter blijven lopen.

3. PS: Bepaal, op basis van ons onderzoek en de oriëntatie van GS (zie aanbeveling 2), of de inzet gericht moet zijn op de grootste probleemgebieden.
In navolging van de tweede aanbeveling is het uiteindelijk aan PS om te bepalen waar de inzet in binnensteden op gericht moet zijn.

4. GS: Blijf inzetten op reflectie en onderzoek en benut dit ook voor het verkrijgen van inzicht in de effecten. Doe dit in ieder geval door:
 - a. oorzaken te achterhalen voor de verschillen in ontvangen subsidie tussen gemeenten;
 - b. aandacht te besteden aan het meetbaar maken van (voortgang in) samenwerking in centra en
 - c. de vitaliteitsbenchmark na verloop van tijd te herhalen.

De provincie heeft reflectie en onderzoek gebruikt om de aanpak voor leegstand door te ontwikkelen, maar het kan nog meer benut worden zicht te krijgen op de effecten van de aanpak.

2.4 PS geïnformeerd, controlerende taak HMO lastig

Over het grootste deel van de inzet worden PS voldoende geïnformeerd. De informatie die PS ontvangen over HMO is zeer summier, zeker gezien het belang dat de provincie hecht aan HMO als instrument. Meer informatie over HMO zou PS helpen om haar controlerende taak uit te voeren.

GS informeerden PS over de ontwikkelingen in het beleid en de resultaten van de inzet van de Stadsbeweging en Ruimte, Wonen en Retail. Dat gebeurde via P&C-documenten, Statenbrieven en informatiebijeenkomsten. PS krijgen weinig informatie over de inzet en resultaten van HMO, terwijl de inzet van HMO wel een belangrijk deel van de provinciale aanpak vormt. Informatie over de prestaties van HMO zoals die zijn vastgelegd in de opdrachtverstrekking is in de onderzochte periode (2016-2020) niet beschikbaar in openbare documenten. De prestaties van HMO worden wel intern bij de provincie gemonitord. Hierbij komen de prestatie-indicatoren uit de opdrachtverstrekking echter niet structureel terug. De provincie is zich hiervan bewust en geeft aan te willen inzetten op een meer gestructureerde manier van rapporteren.

Aanbeveling

5. GS: Informeer PS uitgebreider en meer gestructureerd over de inzet van HMO en de resultaten daarvan, waarbij in elk geval inzicht wordt gegeven in de voortgang van de prestaties die in de opdrachtverstrekking zijn afgesproken.

22

Meer vitaliteit, minder leegstand?

Informatievoorziening in Gelderland

PS zijn uitgebreid geïnformeerd over het programma SteenGoed Benutten gericht op (dreigende) leegstand. De Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland wordt als instrument genoemd in het provinciale jaarverslag, maar de realisatie op de afgesproken prestatie-indicatoren komt hier niet in terug. Oost NL rapporteert hierover in kwartaal- en jaarrapportages en GS sturen die ook aan PS door. PS krijgen er op deze manier wel zicht op, maar doordat het niet is verwerkt in het jaarverslag moeten PS een extra stap doen om hun controlerende rol in te kunnen vullen.

2.5 Toekomstige rol

Er komt veel op de winkel- en kantorensector af. Hierdoor is het van belang om na te denken en in gesprek te gaan over de toekomstige rol bij het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid van gebieden en de aanpak van leegstand. Hierbij geven we een aantal aandachtspunten mee. Naast de mogelijke gevolgen van het verplichte energielabel voor kantoren zijn dit de richting van de inzet in binnensteden en de rol van de provincie bij (de toekomst van) binnensteden.

Er komt veel op de winkel- en kantorensector af

De komende jaren komt er veel op de winkel- en kantorensector af wat kan leiden tot meer leegstand en daarmee van invloed is op onder meer de regionale economie en ruimtelijke kwaliteit. Zo moeten kantoren vanaf 1 januari 2023 minimaal een energielabel C hebben. In juli 2021 schreef de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland dat meer dan de helft van de kantoren nog niet aan deze verplichting voldoet.⁹ Technische ontwikkelingen die thuiswerken beter mogelijk maken, zorgen voor een ander gebruik van kantoorruimtes. Voor winkels is er sterke concurrentie van internetwinkels. Waar de noodzaak om inkopen in een fysieke winkel te doen verdwijnt, wordt de behoefte aan ontmoeting en beleving de belangrijkste reden voor consumenten om naar de winkelgebieden te blijven gaan.¹⁰ Voor zowel winkels als kantoren worden de uitdagingen naar verwachting groter door de effecten van COVID-19.

Van belang dat PS nadenken en in gesprek gaan over toekomstige rol

In ons onderzoek concludeerden we dat de provincie Overijssel de afgelopen jaren actief heeft ingezet op leegstand. Echter, gezien de ontwikkelingen die op de winkel- en kantorensector afkomen, is het de uitdaging voor overheden - zo ook de provincie Overijssel - om up to date te blijven met wat er gebeurt. Dit betekent opnieuw stilstaan bij de rol die je als provincie wil pakken. De ontwikkelingen maken het van belang dat PS nadenken en in gesprek gaan over (en eventueel keuzes maken ten aanzien van) de inzet op leegstand in de toekomst. Uit ons onderzoek komt een aantal punten voort waarvan het relevant is die te betrekken.

Invloed ontwikkelingen op binnensteden, momenteel voldoende richting?

De financiële middelen van de provincie zijn niet onbeperkt en er zijn meer opgaven waar zij aan wil bijdragen. Dit maakt het van belang om een gesprek te voeren in hoeverre het huidige beleid en de uitgangspunten daarin voldoende richting geven of dat er keuzes nodig zijn om de inzet in de toekomst meer te richten op de minder vitale centrumgebieden (zie ook paragraaf 2.3). De inzet laten afhangen van de vraag heeft mogelijk als gevolg dat verschillen tussen vitale en minder vitale centra groter worden.

⁹ Meer dan helft kantoren voldoet nog niet aan energielabel-C-verplichting | RVO.nl | Rijksdienst
¹⁰ Duurzame en leefbare kernen richting 2025, Retailagenda.

Toename leegstand centrumgebieden gezien binnen bredere discussie

In 2020 heeft de provincie als reactie op de coronacrisis crisisarrangementen voor de retail opgezet. Vraag is echter wat er gebeurt als die maatregelen afgerond zijn. De provincie heeft met de Stadsbeweging en Ruimte, Wonen en Retail al een basis gelegd waarmee wordt ingezet op het versterken van binnensteden. Deze ervaring laat zien dat niet alle centra hetzelfde zijn. Om als provincie met deze inzet maximaal effect te bereiken is het nodig om een discussie te voeren over wat de provincie precies in welke binnensteden wil bereiken en waar de inzet van de provincie, gezien de demografische en economische ontwikkelingen, het meest nodig is.

Aanbeveling

6. PS: Ga, met het oog op wat er op de winkel- en kantorensector afkomt, in gesprek over de rol die je als provincie wil pakken bij het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid van gebieden en de aanpak van leegstand.

Bijlage 1: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten

- PBL (2015). De veerkrachtige binnenstad.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2021). Nota van bevindingen leegstand Overijssel.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2021). Nota van bevindingen leegstand Gelderland.
- Retailagenda (2020). Duurzame en leefbare kernen richting 2025.

Geraadpleegde websites

- <https://www.brabantadvies.com/cees-jan-pen-onze-binnensteden-van-place-to-buy-naar-place-to-be-and-live/>
- <https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/meer-dan-helft-kantoren-voldoet-nog-niet-aan-energielabel-c-verplichting>

Geraadpleegde expert

- Dr. Pen - lector bij het lectoraat De ondernemende regio van Fontys Hogescholen, expertise op het gebied van werklocaties (bedrijventerreinen, kantoren en winkels), stedelijke en regionale economie en vastgoed.