



EXPERT REVIEW

**Contra-expertise  
'Meer vitaliteit, minder leegstaand? De inzet van de  
provincies Gelderland en Overijssel bij leegstand'  
Januari 2022**

EXPERTREVIEW

**Contra-expertise  
'Meer vitaliteit, minder leegstaand? De inzet van de  
provincies Gelderland en Overijssel bij leegstand'  
Januari 2022**

<b>Auteurs</b>	Dr. Cees-Jan Pen Lector De Ondernemende Regio   Fontys Hogescholen
<b>Titel</b>	Expert review onderzoek Rekenkamer Oost-Nederland over de aanpak van leegstaande kantoren en winkels in Gelderland en Overijssel.
<b>Datum</b>	13-01-2022

## Inhoud

1	Aanpak leegstand staat op de provinciale agenda.....	3
2	Verbouwing winkel- en kantorenmarkt .....	4
2.1	Data en kennis .....	5
2.2	Sociaal-economische dimensie van leegstand.....	6
2.3	Van incidenten- naar koersvaste politiek.....	6

# 1 Aanpak leegstand staat op de provinciale agenda

Het leegstands-vraagstuk leeft in het oosten van Nederland. Met het oog op de noodzakelijke verduurzaming en transformatie van de winkel- en kantorenmarkt is dat maar goed ook. Op basis van het onderzoek van de Rekenkamer Oost-Nederland en eigen kennis en deskresearch blijkt dat de oostelijke provincies de ernst en impact van leegstaande winkels en kantoren op de leefbaarheid van dorpen en steden serieus nemen. Het kan niet vaak genoeg worden herhaald. Leegstand is erg voor de leefbaarheid en duurzaamheid, voor de eigenaar (emotionele impact en impact op zijn oudedagsvoorziening), voor omliggende eigenaren/ondernemers en het kost simpelweg veel geld<sup>1</sup>.

Gelderland zet zowel wat betreft mensen en middelen door middel van haar programma SteenGoedBenutten stevig in op de aanpak van leegstaand vastgoed, transformatie en overprogrammering. Doel is Gelderland/gebieden mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker maken. Overijssel richt zich met haar stadsbeweging met name op de aanpak van leegstand in grotere en kleinere centra. Een kloppend hart is cruciaal voor de leefbaarheid. Het rekenkameronderzoek beschrijft uitgebreid dat de basis voor de aanpak van leegstaande winkels en kantoren in Overijssel en Gelderland op orde is en er veel gebeurt. Punt van aandacht is dat de informatievoorziening richting PS op specifieke punten nog scherper kan.

De basis is gelegd. Dat is gelet op de aanstaande verbouwing van de winkel- en kantorenmarkt echter niet voldoende. Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek is het zaak de provinciale politiek te stimuleren de blik nog meer te richten op de toekomst. Dit geeft Statenleden, maar ook raadsleden verdere input bij het uitvoeren van hun kaderstellende rol rondom de aanpak van leegstands- en leefbaarheidsvraagstukken.

---

<sup>1</sup> <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/opinie/columns/leegstand-is-erg.9494203.lynkx>

## 2 Verbouwing winkel- en kantorenmarkt

Het is maar goed ook dat de basis op orde is. De winkel- en kantorenmarkt staat immers - niet alleen door de Covid-19 crisis - voor enorme uitdagingen en transformaties. Vanuit de landelijke Retailagenda en het Retail Innovation Platform<sup>2</sup> van hogescholen en universiteiten wordt al veel geschreven over de veranderingen en trends in centra en binnensteden die zich moeten transformeren van 'places to buy' naar 'places to be, meet and live'. De inschatting is dat het volume van winkels zo met een kwart af kan nemen. Dat is nog exclusief de aanpak van overbewinkeling en het schrappen van plancapaciteit. Tegelijkertijd gaat dit gepaard met de komst van andere functies zoals wonen, werken, zorg en vooral een kwalitatief hoogwaardige en groene openbare ruimte. Het kernwinkelgebied moet compacter en vitaler worden. Tegelijkertijd liggen er kansen om de omgeving van de centra en binnensteden meer bij de kern te betrekken. Tel daar nog bij op: de grote vraag naar woningen, de noodzaak centra meer klimaatbestendig te maken en de noodzaak van verduurzaming van bestaand vastgoed, zodat wordt voldaan aan minimale energielabels. Ga er maar aan staan. De komende jaren worden centra en binnensteden fors verbouwd<sup>3</sup>. Recent werden negen trends voor centra en binnensteden geschetst<sup>4</sup>. Platform31 sprak recent over *de bezoekers centraal als nieuw binnenstadsnormaal*<sup>5</sup>. Bovendien is er sinds kort een impulsaanpak winkelgebieden van het Rijk<sup>6</sup>, dat kan worden aangevuld met provinciale en lokale middelen.

De afgelopen twee jaar heeft het thuiswerken een enorme vlucht genomen. Je zou bijna de vraag kunnen stellen of de kantorenmarkt niet staat voor een enorme krimp. Gelukkig zorgt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) recent voor de noodzakelijke nuance. Thuiswerken zorgt er volgens hen vooral voor dat we niet minder, maar andere kantoren nodig hebben. Thuiswerken lijkt vooralsnog een beperkt effect 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<sup>7</sup>.

Tegelijkertijd staat de sector voor een grote verduurzamingsoperatie. De energielabels van veel kantoorpanden voldoen nog niet aan het minimale energielabel C<sup>8</sup>. Dit vraagt de komende jaren om forse verduurzamingsinvesteringen, maar leidt ook tot leegstand van gebouwen en noodzaak van transformatie. Gebruikers stellen ook nog eens steeds hoogwaardigere en kwalitatieve eisen aan kantoren en zoeken meer kleinschalige werkruimte. Of zoals ABN recent stelde: "klein heeft de toekomst in het vastgoed"<sup>9</sup>. Grotere en minder moderne kantoren gaan leegkomen, maar tegelijkertijd moeten er nieuwe hoogwaardige en state of the art duurzame kantoren bijkomen. Regionale regie op het in balans houden van vraag en aanbod is noodzakelijk. Bestuurders staan voor de uitdaging uit te leggen dat er toch nieuwe kleinschalige kantoren nodig zijn, terwijl de leegstand van bestaande kantoren oploopt.

<sup>2</sup> <https://www.retailinsiders.nl/partners/profiel/retail-innovation-platform>

<sup>3</sup> <https://www.cobouw.nl/marktontwikkeling/nieuws/2021/07/golf-aan-transformaties-winkelgebieden-op-komst-101297401>

<sup>4</sup> <https://retailtrends.nl/item/65801/negen-trends-voor-de-binnenstad>

<sup>5</sup> <https://www.platform31.nl/publicaties/de-bezoeker-centraal-als-nieuw-binnenstadsnormaal>

<sup>6</sup> <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/impulsaanpak-winkelgebieden>

<sup>7</sup> <https://www.pbl.nl/publicaties/thuiswerken-en-de-gevolgen-voor-wonen-werken-en-mobiliteit>

<sup>8</sup> <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/gebouwen/wetten-en-regels/bestaande-bouw/energielabel-c-kantoren>

<sup>9</sup> <https://www.abnamro.nl/nl/zakelijk/insights/sectoren-en-trends/real-estate/klein-heeft-de-toekomst-in-het-vastgoed.html>



Vanuit de opgebouwde basis over de aanpak van leegstand is het zaak dat de twee oostelijke provincies extra aandacht hebben en investeren in een drietal zaken:

## 2.1 Data en kennis

Het is cruciaal dat er up-to-date informatie is over trends en ontwikkelingen. De provincie kan met feitelijke en objectieve data en kennis zorgen dat lokale beslissers meer feitelijke informatie krijgen, om zo te komen tot integrale afwegingen en het in balans krijgen van vraag en aanbod. Gelet op de enorme dynamiek en onzekerheid op de winkel- en kantorenmarkt is het zaak dat overheden up-to-date blijven over wat er gebeurt en hoe je komt tot zo real-time mogelijke monitoring. De provincie moet vooral doorgaan op de ingeslagen weg om deze rol op het gebied van kennis en data nog steviger en strategischer op te pakken, zoals dat al meer gebeurt rond de planning van bedrijventerreinen. Juist actuele data, feiten en overzichten versnellen de besluitvorming en voorkomen foute keuzes zoals emotionele pleidooien voor een bouwstop of planoptimisme en het 'gemeente op de kaart willen zetten'-gedrag. Vaak leidt dit tot te veel nieuwbouw, zonder oog voor de regio en kannibalisatie van de bestaande voorraad. De trend van online winkelen blijft doorzetten, dus de leegstand blijft stijgen in branches zoals mode en schoenen. Voor de dagelijkse sector lijkt de leegstand laag te blijven. De vraag is wat er nog gaat gebeuren in centra met relatief veel non-food retail. Kortom, de provincie moet haar kennisrol en vooral het monitoren van de facts en figures structureel oppakken. De provincie moet bovendien doorgaan met het trainen en opzetten van kennisnetwerken van lokale adviseurs en beslissers. Dat is bestuurlijk gezien wellicht niet sexy, maar juist nu zó belangrijk, aangezien de lokale ambtelijke capaciteit beperkt is en onder druk staat. Dit terwijl juist die lokale ambtenaar aan de slag moet met een complexe transformatie en verduurzamingsopgave.

De Rekenkamer heeft geen aandacht besteed aan kantorisering en überhaupt de staat van bedrijventerreinen. Op bestaande en zeker ook nieuwe bedrijventerreinen zijn veel kantoren en kantoorachtige functies gevestigd, die onderdeel zijn van de kantorenmarkt. Hoe zit dit in Oost-Nederland precies? Is er veel aanbod en ook ruimte voor nieuwe kantoren op bedrijventerreinen? Het is belangrijk dit vraagstuk nadrukkelijk mee te nemen bij de aanpak van kantoren. Inschatting is dat de aanwezigheid van retail op bedrijventerreinen kleiner in omvang is, maar daarmee niet net zo urgent. Juist rond de perifere retail is in beide provincies relatief vaak sprake van incidenten en conflicterende zienswijzen. Retail op bedrijventerreinen leidt tot onnodige concurrentie met winkelcentra en zorgt voor nog meer overaanbod. Het zorgt bovendien ook voor overlast en inefficiënt gebruik van bedrijventerreinen. In dit kader dient te worden opgemerkt dat goed beheer en handhaving van oneigenlijk gebruik van bedrijventerreinen en daarmee ook het meer voorkomen van ondermijning niet hoog genoeg op de lokale agenda staat.

In alle berichtgeving over leegstand is het van belang om naast de officiële leegstand ook meer aandacht te geven aan de inofficiële leegstand. Dit houdt in dat een gebouw slechts voor een klein deel wordt gebruikt, maar er wel op een of andere manier huur wordt betaald. Deze leegstand wordt dan vaak niet geregistreerd, terwijl het grotendeels wel leegstand is. Op basis van de bekende 'learning by doing' aanpak en jarenlange betrokkenheid bij dit topic is een factor twee voor het vermenigvuldigen van de officiële leegstand voor bedrijventerreinen en ook kantorenparken een aardige graadmeter. Bij winkels betreft dit vaak eerder bewuste leegstand van achterste delen van winkels en zeker de bovenetages en de vestiging van marginale bedrijven (belwinkels, massagesalons etc) in deze winkelpanden. Vaak vergeten we deze

inofficiële leegstand, terwijl volledige leegstand nadrukkelijk op de loer ligt. Bovendien is er sprake van inefficiënt ruimte- en vastgoedgebruik.

## 2.2 Sociaal-economische dimensie van leegstand

In zowel het rapport van de Rekenkamer als de provinciale documenten is nauwelijks aandacht voor de sociale dimensie van leegstand. Dit terwijl veel eigendom van met name winkels in handen is van kleine lokale eigenaren die enkele panden bezitten<sup>10</sup>. Voor kleinschalige pandeigenaren met één of enkele panden zit de oudedagsvoorziening in deze panden. Leegstand zorgt dan voor armoede, doordat de oudedagsvoorziening verdampt of de eigenaar opzadelt met een hypotheekschuld. De bank baseert de waarde van een pand immers grotendeels op de maandelijkse huurinkomsten. Tevens gaat leegstand gepaard met de nodige emoties. Dat komt voort uit zowel de lokale betrokkenheid, alsook omdat het pand onderdeel is van de familiegeschiedenis. Ook zie je vaak dat de omgeving van het leegstaande pand wordt besmet, verloedering in de hand werkt en waardedaling laat zien.

Dit sociale vraagstuk ligt voornamelijk op het bord van lokale overheden, maar indirect raakt dit ook de provincie. Dit kan gemeenten sociaal- en 'armoede'geld kosten en raakt dus de financiële toezichtfunctie. Sowieso is het opmerkelijk hoe weinig en hoe passief provincies vaak omgaan met deze functie, terwijl leegstand en bouwen voor leegstand ook de begroting raakt van de gemeente. Vaak rekent men in de gemeentebegroting nog op opbrengsten van weinig realistische harde en zachte plannen waar in feite momenteel helemaal geen vraag meer naar is of waardoor gebouwd wordt voor leegstand. Gelet op de grote dynamiek en onzekerheden op de kantoren- en winkelmarkt en de mogelijke grote lokale impact, zou het goed zijn om in het leegstandsdebat een link te leggen met de financiële toezichtfunctie en - rol van de provincie.

Fundamenteel punt wat op basis van het onderzoek van de Rekenkamer blijft hangen, is of een te groot deel van de provinciale mensen en middelen rond de aanpak van leegstaande winkels en kantoren niet is gegaan naar centra die het minder nodig hadden. Deze centra zijn al in trek en kennen sterke groei. Dergelijke vaak grotere gemeenten zijn meer proactief en hebben, mede door meer ambtelijke capaciteit en geldelijke middelen, het huiswerk al beter gedaan. Vergelijk dit met de magere beschikbare inzet van mensen en middelen bij centra en gebieden waar de nood het hoogst is. Is dit een bewuste politieke keuze? Denk bijvoorbeeld aan de nadrukkelijke focus in Drenthe op de vier grote centra<sup>11</sup>. Wat te doen met de problematiek van zwakke centra en gemeenten in nood in verband met tekorten aan personeel en middelen?

## 2.3 Van incidenten- naar koersvaste politiek

De afgelopen jaren is er in zowel Overijssel als Gelderland de nodige onrust geweest rond met name het al dan niet toestaan van perifere retail, het teveel aan perifere retail en bouwmarkten op meubelboulevards in het bijzonder. Ik noem in dit kader discussies in de Twentse regio, Ressen bij Nijmegen, Duiven en Zevenaar. Dit kost veel negatieve energie en ambtelijke capaciteit. Capaciteit die juist hard nodig is voor het verder verduurzamen en transformeren van het retail- en kantorenlandschap. Met alleen actuele data en kennis komen we er niet. In dit

---

<sup>10</sup> <https://www.kadaster.nl/-/lokale-betrokkenheid-eigenaar-kans-bij-aanpak-centrum>

<sup>11</sup> <https://www.provincie.drenthe.nl/@140092/subsidie-versterking-binnensteden-assen/>

kader kunnen de oostelijke provincies leren van andere provincies. Stel bijvoorbeeld een zogenaamde retailadviescommissie in, die gevraagd en ongevraagd het provinciale bestuur adviseert over grotere retailontwikkelingen die niemand soms wil. Hiermee objectiveer je het vaak beladen perifere retaildebat. Ervaringen in de provincies Zuid-Holland en Noord-Brabant leren dat dit vaak ook preventief werkt. Een professionele commissie houdt slecht onderbouwde en te optimistische en opportunistische 'gemeente op de kaart zetten'-plannen tegen. Zie bijvoorbeeld brabant.nl<sup>12</sup>.

De komende jaren zal landelijk de transformatie van binnensteden en centra hoog op de agenda blijven staan. In combinatie met het doortrekken van de actieve rol van de oostelijke provincies rond data en kennis is het zaak te leren van goede aanpakken van andere provincies. Denk in dit kader aan de verkenning van de woningbouwpotentie van 20.000 woningen voor winkels in binnensteden in Noord-Holland<sup>13</sup>. Twee jaar geleden bleek duidelijk dat provincies überhaupt een actievere rol spelen, maar dit is en blijft niet genoeg<sup>14</sup>. Het is van groot belang hierbij nadrukkelijk samen te werken en samen op te trekken met de grotere steden<sup>15</sup>. Provincies hebben veel kennis opgebouwd waar onderling veel meer gebruik van kan worden gemaakt. Kijk naar ervaringen van provincie Utrecht met stevig ingrijpen in de kantorensector<sup>16</sup> en de al langer lopende Brabantse aanpak van leegstand<sup>17</sup>.

Er is sprake van een sterk veranderende en verduurzamende vastgoedwereld die zonder ingrijpen te maken krijgt met een oplopende winkel- en kantorenleegstand. Het is daarom zaak dat de provincie op basis van de opgebouwde kennis en informatiebasis over de aanpak van leegstand hier verder mee aan de slag gaat en nog meer leert en gebruik maakt van ervaringen en aanpakken van andere provincies. Zet hierbij vanuit de provincie sowieso in op tools, leergangen, best practices etc die zorgen voor het versterken van de uitvoerings- en strategische capaciteit van gemeenten.

Het is tenslotte zaak dat PS in debat gaat of de huidige Omgevingsverordening nog voldoende houvast biedt voor de gewenste koersvaste duurzame verstedelijkingspolitiek. De vraag is namelijk of de huidige verordening nog voldoet gelet op de actuele en te verwachten ontwikkelingen, veranderingen en shocks op de kantoren- en retailmarkt. Met de verordening kan de druk op publieke en private partijen worden verhoogd de planvoorraad te schrappen, bestemmingen te transformeren en uiteindelijk te zorgen voor meer schaarste aan nieuwe locaties waardoor druk op duurzaam verstedelijken en bouwen binnen de bestaande bebouwde kom toeneemt. In dit kader kunnen lessen worden getrokken van de Utrechtse aanpak die in 2015 is gelanceerd door toenmalig Gedeputeerde Krol<sup>18</sup>. Het zou goed zijn als de Overijsselse en Gelderse Staten de uitdagende duurzaam verstedelijkingsambities nadrukkelijk meenemen in de bespreking van het onderzoek van de Rekenkamer Oost Nederland.

---

<sup>12</sup> <https://www.brabant.nl/Onderwerpen/Ruimtelijke-ontwikkeling/Werklocaties/Detailhandel-en-centrumontwikkeling/Provinciale-Retailadviescommissie> en <https://adviescommissiedetailhandel.nl/>

<sup>13</sup> [https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2021/Maart\\_2021/Ombouw\\_lege\\_winkels\\_maakt\\_meer\\_dan\\_20\\_000\\_woningen\\_mogelijk](https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2021/Maart_2021/Ombouw_lege_winkels_maakt_meer_dan_20_000_woningen_mogelijk) en <https://stec.nl/stec-groep-brengt-transformatiepotentie-noord-hollandse-winkelgebieden-naar-wonen-in-beeld/>

<sup>14</sup> <https://stadszaken.nl/artikel/2056/provincie-actiever-bij-aanpak-winkelleegstand>

<sup>15</sup> <https://www.g40stedennetwerk.nl/actief-aan-de-slag-met-het-thema-binnenstad>

<sup>16</sup> <https://utrecht.nieuws.nl/economie/68981/provincie-utrecht-stelt-inpassingsplan-op-om-kantorenleegstand-gaan/> en <https://stadszaken.nl/artikel/1907/provincie-utrecht-schrapt-3-miljoen-m2-potenti-euml-le-kantoorruimte>

<sup>17</sup> <https://www.brabant.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ontwikkeling/leegstand>

<sup>18</sup> <http://romagazine.nl/voor-elke-opgave-een-aanpak-op-maat/9236>