

Leegstand Gelderland

Nota van bevindingen

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 S. Spenkelink, MSc en M. Kervel, MA.

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

Leegstand Gelderland

Nota van bevindingen

Deventer, november 2021

Inhoudsopgave

1	Over dit onderzoek.....	6
1.1	Aanleiding.....	6
1.2	Achtergrond	7
1.3	Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?	10
1.4	Opbouw rapport.....	11
2	Wettelijke instrumenten	12
2.1	Introductie van het wettelijke instrumentarium	12
2.2	Inzetten van het wettelijk instrumentarium	15
2.2.1	Omgevingsvisie en -verordening	16
2.2.2	Regionale afspraken	19
2.2.3	(voor)overleg	22
2.2.4	Overige wettelijke instrumenten.....	22
3	Bestuurlijke visies en overeenkomsten.....	23
3.1	Introductie bestuurlijke visies en overeenkomsten.....	23
3.2	Inzet instrumenten vanuit bestuurlijke afspraken.....	24
3.2.1	Convenant leegstand kantoren (2012-2017).....	24
3.2.2	Retaildeal (2016-2019)	25
4	Autonome inzet op leegstand.....	31
4.1	Introductie autonome inzet	31
4.2	SteenGoed Benutten.....	33
4.2.1	Aanpak SteenGoed Benutten (inhoudelijke beleidskaders)	33
4.2.2	Financiële kaders SteenGoed Benutten	39
4.2.3	Inzet instrumenten vanuit SteenGoed Benutten	42
4.3	Overige relevante beleidskaders.....	62
5	Doelbereik en informatievoorziening PS.....	67
5.1	Bereik van prestaties en doelen.....	67
5.1.1	Realisatie van prestatie-indicatoren.....	69
5.1.2	Realisatie van operationeel doel	71
5.1.3	Realisatie van strategisch doel/maatschappelijk effect	75
5.2	Informatievoorziening PS.....	77

Bijlage 1:	Onderzoeksopzet	82
Bijlage 2:	Rol Rijk en gemeenten bij leegstand.....	86
Bijlage 3:	Uitkomst onderzoeken provincie Gelderland leegstand	88
Bijlage 4:	Bronnenlijst.....	90

1 Over dit onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar leegstand Gelderland. In dit eerste hoofdstuk geven we in het kort de aanleiding voor het onderzoek en wat we hebben onderzocht weer.

1.1 Aanleiding

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.

Dit onderzoek wordt voor zowel Gelderland als Overijssel uitgevoerd. In beide provincies 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.¹ 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 hebben², de ontwikkeling van binnensteden van een 'place to buy' naar place to be³ en de financiële druk bij gemeenten.

¹ Er is voor dit onderzoek in tegenstelling tot de gebruikelijke gang van zaken geen startbijeenkomst georganiseerd met PS vanwege de coronacrisis. Wel is Statenleden de kans geboden om te reageren op de focus van het onderzoek. De volgende Gelderse Statenleden hebben hierop gereageerd: dhr. Bruins (50PLUS), mw. Portegies (SP) en mw. Schouten (CDA). Vanuit Overijssel heeft het volgende Statenlid hierop gereageerd: mw. Van der Velde-Buist (ChristenUnie).

² Per juli 2021 voldeed nog niet de helft van de kantoren hieraan (nieuwsbericht Rvo, 27 juli 2021). Dit kan leiden tot meer leegstand, omdat die panden in 2023 niet meer als kantoor mogen worden gebruikt.

³ 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

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 is⁴. 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 probleem⁵

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 echter niet alleen te maken met de negatieve uitstralingseffecten van leegstand; er kunnen ook meer indirecte redenen waarom een overheidsorganisatie beleid wil ontwikkelen voor de aanpak van leegstand. Deze betreffen de 'kansen' 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 leegstand 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;

⁴ Rigo (2017) en Brabantadvies (2018).

⁵ 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.⁶

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 ervoor kiest om zijn pand leeg te laten staan.
- dat een grote belegger met een omvangrijke portefeuille is waar vastgoed maar een klein onderdeel van uit maakt. Hierdoor levert leegstand niet altijd een gevoel van urgentie bij een dergelijke belegger op.

Rol van provincies⁷

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening en de kwaliteit van de openbare ruimte. Bij leegstand staan zij dan ook als 'eerste overheid' aan de lat. Echter, ook provincies hebben een rol bij ruimtelijke ordening en kiezen er vaak voor diverse juridische en niet-juridische instrumenten in te zetten op het gebied van leegstand. Deze instrumenten kunnen enerzijds meer aan de voorkant zitten, bijvoorbeeld gericht zijn op programmering en overcapaciteit en daarmee op het voorkomen van leegstand. Denk bijvoorbeeld aan - voor gemeenten bindende - regels in de Omgevingsverordening over nieuwe werklocaties. Anderzijds kunnen instrumenten gericht zijn op het benutten of bestrijden van dreigende of bestaande leegstand. Een voorbeeld hiervan is het ontwikkelen en delen van kennis over leegstand om daarmee gemeenten te ondersteunen.

Provincies werken in de praktijk vaak vanuit drie invalshoeken aan leegstand:

1. *Regionale economische ontwikkeling*: Provincies willen de regionale economie stimuleren. Het vestigingsklimaat voor (nieuwe) bedrijven en bewoners is hier een onderdeel van. De provincies zetten onder meer het ruimtelijk instrumentarium in om het vestigingsklimaat gezond te maken en te houden.
2. *Regionaal voorzieningenniveau*: Het op peil houden van de leefbaarheid zien veel provincies als verantwoordelijkheid die gedeeld wordt met gemeenten. Een goede (regionale) voorzieningestructuur is medebepalend voor de instandhouding van de leefbaarheid. Leegstand kan een negatief effect hebben op die leefbaarheid, als ook op de openbare orde/veiligheid van een gebied.

⁶ Zie <https://www.brabantadvies.com/cees-jan-pen-onze-binnensteden-van-place-to-buy-naar-place-to-be-and-live/>

⁷ Bovenstaande twee alinea's zijn grotendeels gebaseerd op een brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer over 'beschikbaar instrumentarium provincies leegstand' (2016).

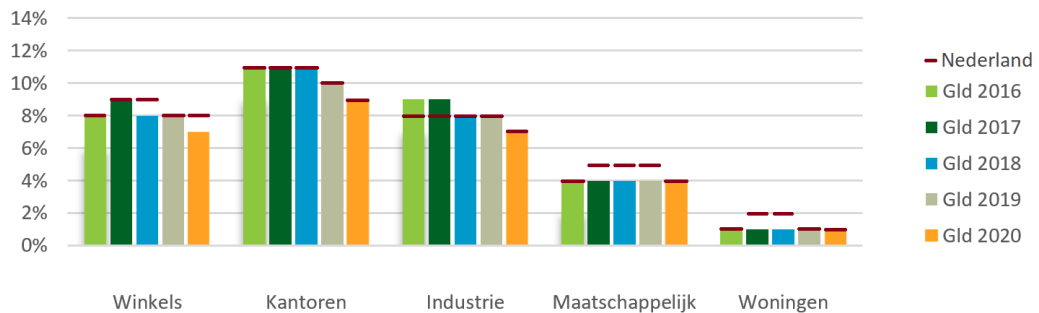
3. *Doelmatig ruimtegebruik*: Provincies streven naar ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik van gebieden. Zij hebben een regierol bij gemeentegrens-overstijgende situaties.⁸ Een voorbeeld hiervan is de kantorenmarkt. Die speelt bovenlokaal/regionaal, waardoor beslissingen van de ene gemeente ten aanzien van de markt effect hebben op andere gemeenten en regionale markt als geheel.⁹

Bovenstaande informatie ging over de rol van provincies bij leegstand in zijn algemeenheid. In het vervolg van het rapport (onder andere in paragraaf 2.2 en 4.2) komt de visie/het beleid en de inzet van de provincie Gelderland uitgebreid aan bod.

Omvang van leegstand in Gelderland

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. Figuur 1 laat zien dat commerciële objecten (winkels, kantoren en industrie) in Gelderland relatief meer administratieve leegstand kennen dan maatschappelijk vastgoed en woningen. Dat is een beeld dat vergelijkbaar is met heel Nederland.

Figuur 1: 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

⁸ De alinea's zijn grotendeels gebaseerd op een brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer over 'beschikbaar instrumentarium provincies leegstand' (2016).

⁹ PBL en CPB (2017). *Beleidsstudie De toekomst van kantoren*, p. 27.

in het gebruik van het kantoor: met name meer (online)overlegruimten en minder (open) werkplekken.

1.3 Wat heeft de Rekenkamer onderzocht?

Focus op leegstand kantoren en winkels

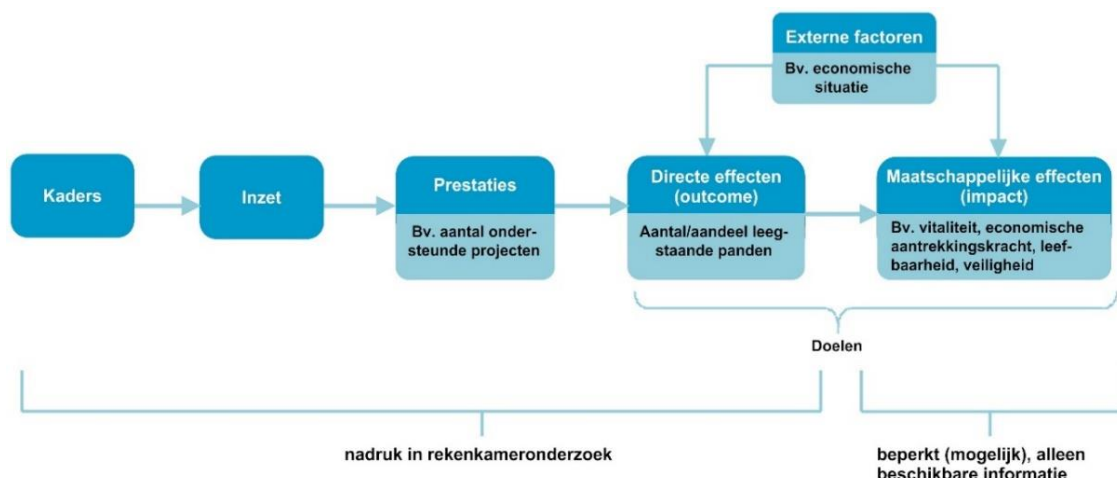
Op basis van de leegstandscijfers en de verwachte ontwikkelingen richten we ons in dit onderzoek op kantoren en winkels. Dit zijn vastgoedtypen waarop beide provincies al een aantal jaren inzet plegen. Andere vastgoedtypen liggen minder voor de hand om te onderzoeken. Op het gebied van woningen is het leegstandspercentage namelijk laag. Naar het programmeren van bedrijventerreinen deden we al eerder onderzoek. We hebben overwogen om agrarisch vastgoed in het onderzoek mee te nemen maar dit is moeilijk te combineren met winkels en kantoren. Bij leegstand van agrarisch vastgoed spelen namelijk hele andere elementen een rol waardoor een onderlinge vergelijking weinig meerwaarde biedt.

Kantoren en winkels zijn verschillende vastgoedtypen waarbij de motivatie, doelen, instrumenten en middelen van provincies variëren. Door naar leegstand bij twee verschillende vastgoedtypen te kijken geven we een breder overzicht over de inzet van de provincie, zodat we die variëteit kunnen laten zien. Op punten waar er in provinciaal beleid met betrekking tot leegstand geen onderscheid naar vastgoedtype wordt gemaakt, gaan we daar pragmatisch mee om. Kantoren en winkels blijft de focus, maar het kan zijn dat andere vastgoedtypen zo indirect ook enige aandacht krijgen.

Nadruk op beleid, de prestaties en directe effecten daarvan

Het onderzoek richt zich op de vormgeving, uitvoering, prestaties en directe effecten van beleid en wat er bekend is over de maatschappelijke effecten (zie ook figuur 2). De directe invloed van de provincie op de maatschappelijke effecten is beperkt en externe factoren spelen een grote rol bij de maatschappelijke effecten. We beperken ons in dit onderzoek voor wat betreft doelbereik tot de directe effecten in termen van leegstandsontwikkeling. Overigens spelen daar externe factoren zeker ook een rol. Voor de maatschappelijke effecten zullen we alleen kijken wat hierover bekend is op basis van beschikbare informatie.

Figuur 2: Prestaties, directe en maatschappelijke effecten



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 rapport

11

Leegstand
Gelderland

In het volgende hoofdstuk beschrijven we de rol van provincies op het gebied van leegstand. Hoofdstuk twee gaat over de wettelijke instrumenten die de provincies tot haar beschikking hebben in het kader van leegstand en of en hoe de provincie Gelderland die inzet. In hoofdstuk drie gaan we in op wat er in bestuurlijke visies en overeenkomsten is vastgelegd over de rol en inzet van de provincie bij leegstand en of de provincie Gelderland die inzet in de praktijk heeft gepleegd. In hoofdstuk vier komt de autonome inzet die de provincie onderneemt met betrekking tot leegstand aan bod. Tot slot gaan we in hoofdstuk vijf in op het bereik van beoogde prestaties en doelen en de informatievoorziening aan PS.

Dit rapport kent een aantal bijlagen. In bijlage 1 is de onderzoeksopzet (inclusief casusselectie en -omschrijving) te vinden. Bijlage 2 gaat over de rol van het Rijk en gemeenten bij leegstand. In bijlage 3 vatten we de uitkomsten van een aantal onderzoeken die de provincie uitvoerde/liet uitvoeren naar leegstand samen. De bronnen voor dit onderzoek staan ten slotte in bijlage 4.

2 Wettelijke instrumenten

In dit hoofdstuk beschrijven we welke bevoegdheden voortkomende uit wetgeving de provincies kunnen inzetten in het kader van leegstand. Vervolgens kijken we of en hoe de provincie Gelderland deze wettelijke instrumenten heeft ingezet.

2.1 Introductie van het wettelijke instrumentarium

Norm

- De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de wettelijk beschikbare instrumenten, op het gebied leegstand.

Bevindingen

- Provincies hebben diverse bevoegdheden voortkomende uit (voornamelijk ruimtelijke) wetgeving die zij ook kan inzetten om te sturen op leegstand. De Omgevingsvisie en -verordening zijn de bekendste. De verordening, aanwijzingen en inpassingsplannen de sterkst sturende.
- GS Gelderland stellen in 2016 - naar aanleiding van een motie van PS - een overzicht op van de huidige inzet van instrumenten voor leegstand en programmering en van de mogelijkheden voor aanvullende inzet. In het overzicht komen de beschikbare wettelijke bevoegdheden terug.

Tabel 1 laat zien dat de provincie beschikt over diverse bevoegdheden voortkomende uit wetgeving die zij kan inzetten in het kader van de aanpak van leegstand van bijvoorbeeld kantoren en winkels. Het kunnen vaststellen van een Omgevingsvisie en -verordening zijn hier de bekendste bevoegdheden van. Een aantal van de wettelijke bevoegdheden of instrumenten bieden de mogelijkheid om hard/sterk te sturen op leegstand, bijvoorbeeld de Omgevingsverordening, aanwijzingen en inpassingsplannen. De provincie kan de bevoegdheden inzetten ten behoeve van leegstand in het kader van belangen als vestigingsklimaat, leefbaarheid en kwaliteit van het landschap.

De genoemde bevoegdheden zijn met name afkomstig uit de Wet ruimtelijke ordening. De planning is dat deze wet medio 2022 onderdeel wordt van de Omgevingswet.

Tabel 1: Bevoegdheden provincie voortkomende uit wetgeving relevant m.b.t. leegstand van kantoren en winkels

Instrument	Omschrijving	Voorbeeld(en)
Structuurvisie (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch: hoofdlijnen van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkelingen en het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. • Bindend voor de provincie, niet voor derden zoals gemeenten. • Provincie kan gemotiveerd afwijken als een initiatief daar aanleiding toe geeft. 	Het opnemen van de hoofdlijnen van het detailhandel- en kantorenbeleid.
Instructieregels voor bestemmingsplan in verordening ruimte (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> • Juridische doorvertaling van de belangrijkste onderdelen van het provinciaal ruimtelijk beleid en provinciale belangen ter uitvoering van de provinciale structuurvisie. • Een instructieregel ziet toe op de uitoefening van een taak of bevoegdheid van een ander bestuursorgaan. • Instructieregels moeten bijvoorbeeld door gemeenten vertaald worden in een bestemmingsplan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanvullende regels stellen met betrekking tot de Ladder voor duurzame verstedelijking.¹⁰ • Opdracht geven aan gemeenten om niet gerealiseerde plancapaciteit te schrappen. • Gemeenten verplichten regionale afspraken met betrekking tot de programmering van detailhandel en kantoren te maken.
Formeel vooroverleg (Bro)	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten moeten bij de voorbereiding van een bestemmingsplan overleggen met de 'diensten van de provincie' die betrokken zijn bij de 'zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen die in het plan in het geding zijn'. • Dit overleg is geen instrument van de provincie, maar een mogelijkheid die de provincie krijgt doordat het overleg een wettelijke verplichting voor gemeenten is. 	Formeel vooroverleg moet ook gevoerd worden over bestemmingsplannen die betrekking hebben op retail of kantoren.
Proactieve aanwijzing (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> • Dwingende opdracht o.m. voor regels in het bestemmingsplan voor een concrete situatie. • Gericht op de juridische doorwerking van provinciaal beleid. 	Instrument kan ook gericht worden op het schrappen van bestemmingsplan-capaciteit zoals overtollige capaciteit voor kantoren en retail.

¹⁰ De Ladder staat in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening. De Ladder is een beslisregel voor de vaststelling van een bestemmingsplan om een zorgvuldige afweging te maken die bijdraagt aan zorgvuldig ruimtegebruik en die overprogrammering voorkomt.

Inpassingsplan (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> • Dit is een bestemmingsplan op provinciaal niveau. Het gemeentelijke bestemmingsplan wordt zo gewijzigd. • Wordt overwegend ingezet ter realisering van projecten van provinciaal belang. • Gemeente mag tien jaar geen bestemmingsplan vaststellen voor die gronden. 	Kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor het terugdringen van bestemmingsplan-capaciteit.
Zienswijze en beroep	<ul style="list-style-type: none"> • Bij bezwaar tegen een vastgesteld gemeentelijke bestemmingsplan vanwege strijd met een vooraf kenbaar gemaakt provinciaal beleid. 	Kan ingezet worden als de provincie van mening is dat een bestemmingsplan met een detailhandel- of kantorenlocatie niet aan de regels in de verordening voldoet.
Reactieve aanwijzing (Wro)	<ul style="list-style-type: none"> • Stelt (deel) bestemmingsplan buiten werking. 	Kan bijvoorbeeld met betrekking tot retaillocaties ingezet worden.
Interbestuurlijk toezicht/indeplaatsstelling (Pw/Gemw, Wrgt, Wro)	<p>Provincie kan interbestuurlijk toezicht (ibt) inzetten wanneer gemeenten zich niet aan geldende wetten en regels houden. Ibt speelt onder meer op het domein van de ruimtelijke ordening en van de financiën.</p> <p>Indeplaatsstelling is een instrument bij ibt: als een gemeente een taak verwaarloost of niet naar behoren uitvoert, kan de provincie die taak overnemen. Bijvoorbeeld als een gemeente instructieregels niet opvolgt, kan de provincie door indeplaatsstelling zelf het bestemmingsplan aanpassen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ruimtelijk toezicht: scherp houden dat gemeenten instrumenten op een goede manier toepassen, en dat zij bij planvorming/plannen rekening houden met de provinciale belangen uit de Omgevingsvisie en -verordening. Die belangen kunnen betrekking hebben op retail en kantoren. • Financieel toezicht: toezien dat er sprake is van structureel en reëel evenwicht in de gemeentebegrotingen. Binnen het toezicht op de gehele gemeentefinanciën kan er ook aandacht zijn voor risico's voor dat evenwicht.

Bron: Voornamelijk op basis van Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 962, nr. 187.

GS informeren PS in november 2016 naar aanleiding van een motie over de huidige inzet van het instrumentarium voor leegstand en programmering en over de mogelijke aanvullende inzet. In die brief is er aandacht voor de beschikbare instrumenten afkomstig uit wetgeving. Ook vragen GS in deze periode een extern bureau om een rapport op te stellen met een beschrijving van de mogelijke instrumenten die de provincie kan inzetten om de regionale programmering van wonen en werklocaties te verbeteren. Dit rapport richt zich vooral op het juridisch instrumentarium.

2.2 Inzetten van het wettelijk instrumentarium

Norm

- De provincie benut de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft omtrent leegstand van winkels en kantoren en zet de instrumenten die zij in haar beleid heeft omschreven in of geeft in gevallen waarin dit niet gebeurt een duidelijke motivatie.
- De provincie gebruikt ervaringen, nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht waar nodig om haar inzet op leegstand van kantoren en winkels bij te sturen.

Bevindingen

- De Omgevingsvisie Gelderland met de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving is op strategisch niveau een belangrijk kader met betrekking tot leegstand. Leegstand komt sinds de herziening van de Omgevingsvisie in begin 2019 minder (expliciet) hierin terug. Juridische borging vindt plaats via de Omgevingsverordening. Daarin staan bepalingen over regionale programma's werklocaties (RPW's), instructieregels voor bestemmingsplannen voor onder andere kantoren en perifere detailhandel en een instructie voor deprogrammeren.
- In 2016 brachten GS, naar aanleiding van een motie, de mogelijkheden voor aanvullende inzet van instrumenten voor leegstand en (over)programmering in beeld. Uiteindelijk koos de provincie om de Omgevingsvisie en -verordening aan te scherpen wat betreft de regionale programmering van onder andere kantoren en detailhandel. Die wijzigingen traden begin 2018 in werking. Bijvoorbeeld voor de koppeling van programmering aan investeringsprogramma's en het inzetten van aanwijzingen en inpassingsplannen is niet gekozen. De afwegingen waarom de keuze niet op bepaalde aanvullende inzet is gevallen, zijn niet voor alle voorgestelde aanvullende instrumenten goed te herleiden.
- Afspraken tussen gemeenten over bedrijventerreinen zijn in de RPW's verplicht, afspraken over kantoren en detailhandel alleen in regio's waar GS dat aangeven. Om dit te bepalen, wordt gekeken naar de omvang van de problematiek en het functioneren van de samenwerking. In twee van de zes regio's (Foodvalley en Arnhem-Nijmegen) zijn er afspraken over kantoren. In de regio Arnhem-Nijmegen zijn afspraken over detailhandel verplicht. In de omgevingsverordening staan ook regels ten aanzien van kantoren en detailhandel die gelden als er geen regionale afspraken zijn gemaakt.
- In de gesprekken die planbegeleiders in het kader van vooroverleg voeren met gemeenten komt grootschalige detailhandel op perifere locaties en supermarkten terug. Dit gaat met name over de toepassing van artikel 2.14 in de verordening (de separate instructieregel over detailhandel op perifere locaties en supermarkten). Dit leidt regelmatig tot zienswijzen en in een enkel geval tot een rechterlijke uitspraak hierover. Pro- en reactieve aanwijzingen en inpassingsplannen zijn niet ingezet in het kader van (over)programmering van kantoren en detailhandel. De provincie wil dergelijke bevoegdheden om in en na de formele besluitvormingsprocedure over gemeentelijke plannen te interveniëren terughoudend in te zetten.

2.2.1 Omgevingsvisie en -verordening

De Omgevingsvisie Gelderland bevat de hoofdlijnen van het provinciale beleid voor de fysieke leefomgeving. In het kader van leegstand is het een belangrijk kader op strategisch niveau. In de Omgevingsvisie Gelderland staan de regels die bindend zijn voor externe partijen zoals gemeenten. Daarmee vormt de Omgevingsverordening de juridische vertaling/borging van het beleid in de Omgevingsvisie Gelderland.

Omgevingsvisie 2016

In de Omgevingsvisie geldend in 2016 staan twee hoofddoelen: een duurzame economische structuur en het borgen van de kwaliteit en veiligheid van de leefomgeving. Daarbij stelt de provincie diverse ambities. Zo geeft zij aan zich in te zetten voor vitale steden en dorpen en voor een duurzame verstedelijking. Daarvoor biedt de Omgevingsvisie onder andere een basis voor het terugdringen van leegstand en overcapaciteit in plannen, zo stelt de provincie. Zij beschrijft onder meer haar inzet op regionale programmeringsafspraken en op de transformatie en aanpak van leegstand. Hiervoor stelt zij onder meer het gesprek aan te gaan met betrokken partijen voor een 'actieplan leegstand en transformatie'.

De provincie geeft aan de vernieuwing en transformatie van winkelgebieden te stimuleren en ondersteunen om leegstand en verpaupering te voorkomen. De aanpak van leegstand bestaat uit prikkels en instrumenten gericht op eigenaren en het stimuleren van functieverandering en tijdelijke bestemmingen. Daarnaast geeft de provincie aan het convenant 'actieprogramma kantorenleegstand' (zie paragraaf 3.2.1) uit te voeren om daarmee de overcapaciteit op de kantorenmarkt terug te dringen. Verder noemt de provincie aandacht te gaan besteden aan regionale afspraken over detailhandel en kantoren. Hier zal zij met partijen nadere invulling aan geven.

Relevante wijziging met betrekking tot programmeren (2018)

In december 2017 stellen PS een actualisatieplan vast met wijzigingen voor de Omgevingsvisie en -verordening die relevant zijn voor het programmeren, en daarmee voorkomen van leegstand, van kantoren en winkels. Belangrijke wijzigingen (zie ook tabel 2) waren onder andere:

- Voor elke regio moeten betrokken gemeenten een Regionaal Programma Werklocaties (RPW) vaststellen. GS bepalen voor welke type werklocaties in betreffende regio afspraken nodig zijn. Als een RPW naar het oordeel van GS niet tijdig tot stand komt/wordt geactualiseerd of er onvoldoende rekening is gehouden met inhoudelijke eisen daarvoor uit de verordening, kunnen GS een RPW vaststellen in plaats van gemeenten in betreffende regio.
- In veel regio's was deprogrammeren een onderwerp van discussie gelet op de overcapaciteit aan plannen. De provincie neemt regels in de verordening waarmee zij de afspraken die over deprogrammeren worden gemaakt in het RPW, borgt.

De wijzigingen treden op 5 januari 2018 in werking. Ambtelijk werd aangegeven dat de wijziging van de Omgevingsvisie en -verordening destijds in co-creatie zijn gedaan en dat zowel PS als gemeenten in diverse sessies zijn meegenomen in de keuzes.

De wijziging is tot stand gekomen omdat PS vroegen naar een overzicht van aanvullende inzet (van het ruimtelijke instrumentarium) van de provincie, antwoord op Statenvragen over het ongegrond verklaarde beroep tegen een outletcentrum in Zevenaar en het rapport ‘Doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland’. In het rapport staat een beschrijving van de mogelijke (juridische) instrumenten die de provincie kan inzetten om de regionale programmering van wonen en werklocaties te verbeteren. De provincie had dit laten opstellen omdat zij ervaren had dat in sommige gevallen de inzet van het toenmalige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden bood om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

Herziening Omgevingsvisie (2019)

Op 19 december 2018 stellen PS een herziene Omgevingsvisie (en -verordening) vast. Dit betreft een doorontwikkeling met focus “van een visie met verschillende doorgaans sectorale opgaven naar een visie met een aantal strategische, toekomstgerichte focusopgaven [...]”.¹¹ Deze geactualiseerde Omgevingsvisie treedt op 1 maart 2019 in werking. In het kader van (het voorkomen van) leegstand is onder meer belangrijk dat de provincie in de Omgevingsvisie benoemt dat het bouwen binnen bestaand verstedelijkt gebied het vertrekpunt is en het benutten van bestaande gebouwen de voorkeur heeft.

Het doel van de herziene Omgevingsvisie is een “gezond, veilig, schoon en welvarend Gelderland”. De herziene Omgevingsvisie is meer op hoofdlijnen en bondiger dan de vorige. Dit betekent ook dat leegstand veel minder (expliciet) in de Omgevingsvisie terug komt dan voorheen. Ambtelijk werd aangegeven dat dit aan de gewijzigde opzet van de Omgevingsvisie ligt en verder niets iets zegt over hoe de provincie naar leegstand kijkt.

Huidige Omgevingsverordening over programmering kantoren en detailhandel

Er zijn drie onderdelen in de Omgevingsverordening die in het bijzonder belangrijk zijn voor de programmering (en daarmee indirect voor het voorkomen van leegstand) van kantoren en detailhandel. Het gaat om artikelen:

- a. over het regionale programma werklocaties;
- b. met instructieregels voor bestemmingsplannen kantoren en perifere detailhandel;
- c. over het deprogrammeren van het overaanbod van werklocaties.

In tabel 2 lichten we de onderdelen kort toe.

Tabel 2: Kern bepalingen Omgevingsverordening relevant voor programmering kantoren en detailhandel

Bepalingen....	Toelichting
... over regionale programma’s werklocaties	Bepalingen over de vaststelling en inhoud van RPW: <ul style="list-style-type: none"> - Per regio moeten de gemeentebesturen een RPW opstellen voor de typen werklocaties, waarvan door GS voor die regio is aangegeven dat daarover regionale afspraken nodig zijn. Afspraken over bedrijventerreinen zijn altijd verplicht, over kantoren en perifere detailhandel alleen als GS dat aangeven. Ambtelijk werd aangegeven dat het (met name kantoren) niet in

¹¹ PS2018-712 Besluitvorming over de actualisatie van de Gelderse Omgevingsvisie en -verordening 2018, p. 3.

	<p>elke regio een regionale opgave is, gemeenten en regio's er zelf vaak al mee aan de slag zijn en het arbeidsintensieve instrument regionale afspraken daardoor niet in verhouding staat tot de opgave.</p> <ul style="list-style-type: none"> - De verantwoordelijkheid om afspraken te maken ligt bij de regio's. De provincie is als partner betrokken bij de uitwerking van afspraken en GS stellen het RPW vast. GS kunnen zelf een programma voor een regio vaststellen als naar hun oordeel het RPW voor die regio niet tijdig is opgesteld/geactualiseerd of als bij het opstellen onvoldoende rekening is gehouden met de inhoudelijke eisen daarvoor. Gemeentebesturen moeten eerst de kans hebben gekregen om het RPW alsnog op te stellen, te actualiseren of de kwaliteit daarvan te verbeteren. - Inhoudelijke eisen gaan over waar het RPW: inzicht in moet geven (bv. verhouding tussen vraag en aanbod), een visie op moet bevatten (bv. het gewenste economische profiel van de regio) en afspraken over moet bevatten (bv. over rolverdeling, besluitvorming over nieuwe initiatieven en monitoring). - Een RPW moet eenmaal per vier jaar worden geactualiseerd en ter vaststelling worden aangeboden aan GS.
<p>... met instructieregels voor bestemmingsplannen kantoren en perifere detailhandel</p>	<p>Kern: Het moet passen binnen regionale programma, zo niet dan voorwaarden genoemd waaronder ontwikkeling vooruitlopend op actualisatie regionaal programma toch mogelijk gemaakt kan worden. De voorwaarden zijn: er wordt voldaan aan de eisen van de Ladder voor duurzame verstedelijking, er heeft aantoonbaar regionale afstemming plaatsgevonden over de ontwikkeling en GS stemmen in met de ontwikkeling. Ook zijn er specifieke instructieregels ten aanzien van kantoren¹² en detailhandel op een perifere locatie en supermarkten¹³. Die regels gelden altijd, ook als er geen RPW-afspraken zijn in een regio.</p>
<p>... over het deprogrammeren van het overaanbod van werklocaties</p>	<p>Kern: Als in een regio sprake is van overaanbod aan onherroepelijke bestemmingsplancapaciteit voor bedrijventerreinen, kantoren en/of detailhandel waarnaar vanuit de markt geen vraag meer is, kan het nodig zijn om in het regionale programma afspraken te maken over deprogrammeren. Deprogrammeren is het daadwerkelijk wegbestemen van harde plancapaciteit. Het artikel bevat een opdracht voor aanpassing van bestemmingsplannen.</p>

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Omgevingsverordening Gelderland.

¹² Het gaat om artikel 2.9 (nieuwe zelfstandige kantoren), lid 3: Als in overeenstemming met artikel 2.6, eerste lid, is aangegeven dat geen regionale afspraken over zelfstandige kantoren nodig zijn, kan een bestemmingsplan zelfstandige kantoren met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.000 vierkante meter alleen mogelijk maken na regionale afstemming over deze ontwikkeling. Regionale afstemming is niet verplicht als het gaat om zelfstandige kantoren met een lokaal vestigingsgebied.

¹³ Het gaat om artikel 2.14 (instructieregel voor specifieke detailhandel op een perifere locatie) lid 1 en 2:

- Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een detailhandelsvoorziening op een perifere locatie alleen mogelijk als deze voorziening vanwege specifieke ruimtelijke eisen - of veiligheidseisen binnenstedelijk moeilijk inpasbaar is.
- Een bestemmingsplan maakt de vestiging van een supermarkt alleen mogelijk binnen of aansluitend aan een winkelcentrum of, als daaraan behoefte is, solitair in een woonwijk, tenzij vanwege bijzondere omstandigheden vestiging op zo'n locatie niet mogelijk is.

En om artikel 2.13 (algemene instructieregel voor detailhandel op een perifere locatie) lid 3: Als in overeenstemming met artikel 2.6, eerste lid, is aangegeven dat geen regionale afspraken over detailhandel op een perifere locatie nodig zijn, kan in een bestemmingsplan een detailhandelsvoorziening met een bovenlokale functie en een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 vierkante meter alleen mogelijk worden gemaakt na regionale afstemming over deze ontwikkeling.

2.2.2 Regionale afspraken

Regionale afspraken over (de)programmeren in de praktijk

Uit bovenstaande paragraaf werd duidelijk dat de regionale programma's werklocaties (RPW's) een belangrijk onderdeel zijn voor de sturing van de provincie op de programmering van werklocaties. Een RPW is een product van de regio en de provincie. Het is soms lastig om de meest actuele versies van deze RPW's te vinden. Ambtelijk werd aangegeven dat de provincie vaker gehoord heeft dat de RPW's moeilijk vindbaar zijn en dat zij aan het nadenken zijn over wat daaraan te doen.

De provincie onderscheidt zes regio's¹⁴. Voor elke regio moet een Regionaal Programma Werklocaties opgesteld worden. Een werklocatie is een bedrijventerrein of locatie voor een kantoor of voor perifere detailhandel. Een RPW moet betrekking hebben op die type werklocaties waarvan GS voor die regio aangeven dat daarover regionale afspraken nodig zijn. Afspraken over bedrijventerreinen zijn verplicht in RPW's van alle regio's. Afspraken over kantoren en perifere detailhandel zijn alleen verplicht als GS dat bepalen. Ambtelijk werd aangegeven dat dit 'bepalen' vaak in goed overleg met de regio gaat. Er is hiervoor gekozen omdat regionale afspraken afdwingen voor elk vastgoedtype geen realistische aanpak is. De overcapaciteit/leegstand van kantoren is namelijk niet in elke regio een (even groot) issue. Dan zijn afspraken daarover niet nodig. Bovendien kost het proces van regionale afstemming gemeenten ook veel tijd. Voor het bepalen van voor welke type vastgoed regionale afspraken gemaakt moeten worden, wordt behalve van de omvang van de problematiek gekeken naar het functioneren van de regionale samenwerking.

Ambtelijk werd aangegeven dat in twee van de zes regio's (Foodvalley en Arnhem-Nijmegen) afspraken over kantoren zijn gemaakt. De keuze om voor deze regio's kantoren-afspraken te maken kwam voort uit inzichten uit een rapport in 2014 in opdracht van de provincie naar de kantorenmarkt.¹⁵ Regionale afspraken over detailhandel zijn vrijwillig, behalve voor de regio Arnhem-Nijmegen. Dat heeft te maken met het overaanbod en desgevolg de schrapopgave die daar ligt. De regio's Achterhoek en Foodvalley hebben ten aanzien van detailhandel onderling afspraken gemaakt, zonder vaststelling door GS.

RPW regio-Arnhem Nijmegen

GS stellen op 6 februari 2018 het regionale programma werklocaties voor de regio Arnhem-Nijmegen vast. Tabel 3 laat zien dat daarin inderdaad afspraken over kantoren en perifere detailhandel zijn gemaakt.

¹⁴ Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, Cleantech Regio, Foodvalley, Noord-Veluwe en Rivierenland.

¹⁵ Antwoord op schriftelijke vragen.

Tabel 3: Belangrijkste afspraken over kantoren en detailhandel in RPW Arnhem-Nijmegen

Onderdeel	Belangrijkste afspraken
Kantoren	<ul style="list-style-type: none"> • Arnhem en Nijmegen zijn dé locaties voor kantoren; • Daarnaast mag Elst Centraal in beperkte mate kantoren ontwikkelen; • Op alle overige locaties wordt het overaanbod gereduceerd; • Voor lokale initiatieven geldt een 'nee tenzij' beleid; • Concentratie van kantoorvolumes op de meest toekomstbestendige kantoorparken; • Per bedrijventerrein zijn er afspraken gemaakt voor eventuele mogelijkheid voor kantoren.
Detailhandel	<ul style="list-style-type: none"> • Er zijn enkele concentratiegebieden aangewezen voor perifere detailhandel (zoals Duiven en Ressen); • Tot 1.500 m2 bruto vloeroppervlak (bvo) is lokaal verzorgend en hoeft niet regionaal afgestemd te worden; • Initiatieven boven de 1.500 m2 bvo moeten bij voorkeur landen in de concentratiegebieden; • Vestigingen mogen een zeer beperkt nevenassortiment verkopen; • Bij uitbreiding en/of verplaatsingen boven de 1.500 m2 is een ladder onderbouwning en advies van de regio nodig.

Bron: PS2018-89 Statenbrief Regionaal Programma Werklocaties voor de regio Arnhem Nijmegen, p. 3.

Voor zowel kantoren als perifere detailhandel (als bedrijventerreinen) was er een schrapopgave. Het was de bedoeling dat de terreinen op 1 januari 2021 uit de markt gehaald zouden zijn en een andere bestemming hadden gekregen. Hiervoor moest er een zogenoemde Ruimtelijke Uitwerking komen waarin per terrein is aangegeven hoeveel hectares geschrapt moet worden zodat er voorzienbaarheid¹⁶ gecreëerd wordt. GS stelden de Ruimtelijke Uitwerking op 4 juni 2019 vast. In 2021 stelden GS, mede naar aanleiding van monitoring, een herziene RPW voor de regio Arnhem-Nijmegen vast. Daarin was er nog steeds sprake van een schrapopgave voor kantoren en perifere detailhandel.¹⁷

RPW Foodvalley

In oktober 2019 stellen GS het RPW voor de regio Foodvalley vast. De kantorenvisie Foodvalley 2019-2027 en het afsprakenkader kantoren Foodvalley 2019-2024 zijn onderdeel van het RPW. Eén van de doelen van het afsprakenkader is te komen tot een gezondere kantorenmarkt waarbij leegstand niet verder toeneemt. In het kader staan specifieke afspraken over leegstand (zie tabel 4).

¹⁶ Met voorzienbaarheid wordt aangekondigd dat de bestemming van de locatie er binnen een bepaalde periode af gaat. Dit stelt eigenaren in de gelegenheid om de vigerende bouw- en gebruiksmogelijkheden alsnog te benutten. Met het creëren van voorzienbaarheid wordt het schrappen van plannen zonder planschade juridisch mogelijk gemaakt.

¹⁷ Later is het onderdeel bedrijventerreinen naar aanleiding van monitoring herzien.

Tabel 4: Afspraken over leegstand in afsprakenkader kantoren Foodvalley

Belangrijkste afspraken over kantoren

- Partijen streven naar een gezonde frictieleegstand van maximaal 7% van de totale kantorenmarkt in Foodvalley. Prioriteit is echter ervoor te zorgen dat er goed overwogen keuzes worden gemaakt bij het eventueel ontwikkelen van nieuwe plancapaciteit. Besluiten hierover dienen regionaal afgestemd te worden. [...]
- Bij structurele leegstand (panden die langer dan 3 jaar leeg staan) in milieus met een dalende vraag, starten partijen een onderzoek naar deprogrammeren of herbestemmen van de locatie/het pand, afhankelijk van de mogelijkheden en kenmerken van de locatie/het pand. De provincie Gelderland is partner bij de opgave om structurele leegstand tegen te gaan en de bestaande voorraad vitaal te houden en te verduurzamen, waarbij zij bij voorkeur kijken naar het functioneren van het hele gebied. De provincie kan gemeenten en eigenaren desgewenst helpen om tot oplossingen te komen.
- Bij structurele leegstand in groei milieus onderzoeken partijen waarom deze panden niet aan de vraag voldoen. Indien nodig stimuleren partijen in overleg met de pand- /locatie-eigenaren herontwikkeling, vernieuwing/verbouw en/of transformatie, afhankelijk van de mogelijkheden en kenmerken van de locatie en het gebied.

Bron: Afsprakenkader Kantoren Foodvalley 2019-2024, p. 8.

Bij het vaststellen gaven GS aan dat het RPW herijkt moest worden, omdat het nog op basis van een oude prognose was opgesteld. Die herijking is op dit moment nog niet gebeurd. De redenen hiervoor zijn dat het opstarten van de actualisatie van het RPW vertraging opliep vanwege COVID-19 en dat het regiobestuur meer tijd nodig heeft om de integrale ruimtelijke afweging waar de provincie om heeft verzocht bij de regio goed te kunnen borgen. Er is afgesproken dat de regio het RPW eind 2021 ter vaststelling aan GS gaat aanbieden.

Stimuleren en belonen van programmering op orde hebben

Toen de provincie in 2016 de mogelijke aanvullende inzet van de instrumenten voor leegstand en (over)programmering verkende, heeft zij zich ook georiënteerd op mogelijkheden om regio's en/of gemeenten die de programmering op orde hebben te stimuleren en belonen. Daarbij ging het bijvoorbeeld om het koppelen van investeringsprogramma's aan regionale afspraken en het meewerken aan oplossingen binnen financieel toezicht. Ook werd er gedacht over een strenger regime voor regio's en/of gemeenten zonder regionale afspraken, bijvoorbeeld door gemeenten te verplichten om te programmeren op basis van de laagste prognoses. Uiteindelijk is niet voor deze opties gekozen. De afwegingen waarom de keuze niet op bepaalde aanvullende inzet is gevallen, zijn niet voor alle aanvullende instrumenten (bijvoorbeeld het stimuleren en belonen van het adequate programmering) goed te herleiden. Uiteindelijk werd gekozen om de Omgevingsvisie en -verordening aan te scherpen op regionale afspraken (zie paragraaf 2.2.1).

2.2.3 (voor)overleg

Zogenaemde planbegeleiders hebben regelmatig gesprekken met gemeenten. Dit gebeurt in het kader van vooroverleg over bestemmingsplannen. Dit overleg kent ook een wettelijke component: gemeenten zijn namelijk verplicht om in de voorbereiding van een bestemmingsplan overleg te plegen met - onder meer - de provincie (zie paragraaf 2.1). Ambtelijk werd aangegeven dat grootschalige detailhandel op perifere locaties (bouwmarkten, tuincentra, outdoor- en sportzaken etc.) en supermarkten in deze gesprekken vooral ook terugkomen. En dat hier soms discussies over ontstaan. Dit gaat dan meestal over eventuele strijdigheid met artikel 2.14 uit de Omgevingsverordening waarin instructieregels staan voor specifieke detailhandel op een perifere locatie.

2.2.4 Overige wettelijke instrumenten

De provincie heeft bevoegdheden om in en na de formele besluitvormingsprocedure over gemeentelijke plannen te interveniëren (bv. zienswijze en reactieve aanwijzing, zie ook paragraaf 2.1). GS geven aan deze bevoegdheden zeer terughoudend in te zetten.¹⁸ Zij willen het gebruik van dergelijke 'zwaardere instrumenten' voorkomen/een uiterste noodgreep laten zijn door zo veel mogelijk aan de voorkant te investeren.

Uit een eerder onderzoek weten we dat de provincie Gelderland in de coalitieperiode 2015-2019 tot halverwege het jaar 2018 785 ontwerp-bestemmingsplannen had ontvangen waarop 25 keer een zienswijze is ingediend. In 2019 heeft de provincie 198 ontwerpplannen afgehandeld waarvan vijf zienswijzen. Er is niet precies bekend hoeveel van deze plannen en zienswijzen betrekking hadden op kantoren en detailhandel. Ambtelijk werd aangegeven dat de discussies over detailhandel regelmatig tot zienswijzen hebben geleid en in een enkel geval tot een rechterlijke uitspraak over. Dit laatste is bijvoorbeeld gebeurd bij een outletcentrum in Zevenaar en een grootschalige bouwmarkt/tuincentrum in Arnhem. Het beroep tegen het outletcentrum in Zevenaar werd in 2016 door de Raad van Staten ongegrond verklaard. Dit laatste was mede aanleiding voor de provincie om te kijken naar de aanpassing van het ruimtelijk instrumentarium, zie paragraaf 2.2.1.

De provincie Gelderland heeft geen pro- of reactieve aanwijzingen of inpassingsplannen gebruikt in relatie tot de leegstand en programmering van kantoren en/of winkels¹⁹. In de Statenbrief met het overzicht van de instrumenten voor leegstand en programmering uit 2016 noemden GS pro-actieve aanwijzingen en inpassingsplannen als mogelijkheden voor aanvullende inzet om harde plancapaciteit te schrappen. In de commissiebespreking van de Statenbrief werd door politieke partijen divers gereageerd op de mogelijkheden voor aanvullende inzet. Enkele fracties waren van mening dat alle mogelijkheden ingezet zouden moeten worden, ook waren er fracties die aangaven dat er niet te veel inbreuk gemaakt moest worden op de gemeentelijke autonomie.

¹⁸ PS2021-337 Omgevingsverordening ontwerp-actualisatieplan 8, bijlage 3 Toelichting beleidscyclus en stand van zaken implementatie Omgevingswet, p. 8.

¹⁹ Er zijn tot nu toe wel enkele reactieve aanwijzingen ingezet op andere gebieden, bijvoorbeeld bij een bedrijventerrein (2015).

3 Bestuurlijke visies en overeenkomsten

De rol van de provincie is nader uitgewerkt in bestuurlijke visies en overeenkomsten. In dit hoofdstuk kijken we wat er in die visies en overeenkomsten staat over de rol en inzet van de provincie(s) bij leegstand. Daarnaast beschrijven we in hoeverre de provincie Gelderland die inzet in de praktijk ook heeft gepleegd.

3.1 Introductie bestuurlijke visies en overeenkomsten

In bestuurlijke visies van het IPO en het Rijk²⁰ en het interbestuurlijke programma²¹ staat weinig over de rol van de provincie bij leegstand. Er worden wel algemene uitspraken gedaan over de rol van de provincie bij de leefomgeving, programmering of opgaven als krimp/bevolkingsdaling of toekomstbestendig wonen. Onderwerpen die samenhangen met leegstand.

In het Convenant leegstand kantoren 2012-2017 en de Retaildeal 2016-2019 staan wel afspraken over de rol van provincies bij leegstand. In de volgende paragraaf kijken we naar wat die afspraken inhouden en welke inzet de provincie Gelderland naar aanleiding daarvan heeft gepleegd.

²⁰ Hierbij kan gedacht worden aan: de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (2012) en de Nationale Omgevingsvisie (2020) van het Rijk en het Kompas2020 van het IPO.

²¹ Het Interbestuurlijk Programma heeft als doel de samenwerking tussen het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen te verbeteren. In 2018 publiceerden deze partijen het IBP waarin onder andere een gezamenlijke agenda met tien opgaven is opgenomen.

3.2 Inzet instrumenten vanuit bestuurlijke afspraken

Norm

- De provincie zet de instrumenten die zij heeft afgesproken²² in of geeft in gevallen waarin dit niet gebeurt een duidelijke motivatie.

Bevindingen

- De provincie formuleerde mede naar aanleiding van het convenant leegstand kantoren (2012-2017) in de toenmalige Omgevingsvisie voor het eerst kantorenbeleid en nam regels in de Omgevingsverordening op over nieuwe kantoorontwikkelingen. Het convenant is niet geëvalueerd en er is geen vervolg op gekomen.
- GS werkten de Retaildeal (2016-2019) in 2017 uit in een provinciale Agenda binnensteden en detailhandel. De afspraken uit de Retaildeal en Agenda zijn voor het overgrote deel uitgevoerd. De afspraken hadden deels betrekking op zaken die al liepen. De Agenda is op dit moment niet meer actueel. Dit heeft te maken met het coalitieakkoord: daarin zit geen focus op retail of binnensteden als geheel. Dit was ook de reden dat de provincie in eerste instantie niet was aangesloten bij de samenwerking/kennisuitwisseling die is ontstaan na het aflopen van de Retaildeal (in 2020 is de provincie daar alsnog bij aangesloten vanwege maatregelen in haar COVID-19 aanpak gericht op de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen). De provincie laat de ondersteuning van de binnensteden lopen via een aantal gebiedsagenda's en SteenGoed Benutten. De provincie heeft de Retaildeal en Agenda niet geëvalueerd.

3.2.1 Convenant leegstand kantoren (2012-2017)

In juni 2012 werd het convenant aanpak leegstand kantoren gesloten, met een looptijd van vijf jaar. Ondertekenaars waren het Rijk, IPO, VNG en vertegenwoordigers van beleggers, banken en vastgoedontwikkelaars. Het convenant had als doel het bereiken van een goed functionerende kantorenmarkt.

Voorgenomen inzet convenant

Partijen spraken in het convenant onder andere af dat de provincies de ontwikkeling van nieuwe kantoren als ruimtelijk belang in hun structuurvisie opnemen, een kantorenbeleid formuleren en dit beleid vertalen in ruimtelijke maatregelen.

Inzet provincie n.a.v. convenant

De provincie geeft aan dat zij mede naar aanleiding van het convenant in de Omgevingsvisie voor het eerst kantorenbeleid heeft geformuleerd. In het kader van haar oriëntatie op de wenselijkheid van provinciaal kantorenbeleid liet Gelderland in 2014

²² Oorspronkelijk was de norm 'die zij in haar beleid heeft omschreven'.

ook een extern onderzoek uitvoeren naar de Gelderse kantorenmarkt. Componenten die destijds in de Omgevingsvisie terugkwamen, waren:

- 'nee tenzij' ten aanzien van nieuwe kantoren,
- onderzoeken naar de opgave in Gelderland en
- maken van intergemeentelijke/regionale afspraken waar nodig.

Ook benoemde ze destijds expliciet in de Omgevingsvisie dat één van de opgaven bij kantoren is om convenant 'actieprogramma kantorenleegstand' uit te voeren om de overcapaciteit op de kantorenmarkt terug te dringen. Er was een verdiepende bijlage over kantoren in de Omgevingsvisie opgenomen waarin aandacht was voor de cijfers en verantwoordelijkheden omtrent kantorenleegstand, het beleid omtrent de nieuwbouw van kantoren en de aanpak van monitoring en procesbegeleiding bij kantoren. Zoals eerder aangegeven, is de Omgevingsvisie tegenwoordig veel meer op hoofdlijnen. Dergelijke specifieke uitspraken over kantorenbeleid zijn dan ook niet meer hierin opgenomen.

In de ruimtelijke verordening Gelderland die van toepassing was voordat het convenant was afgesloten, was nog geen kantorenbeleid opgenomen. In de Omgevingsverordening Gelderland 2015 waren wel regels opgenomen over nieuwe kantoorontwikkelingen.²³ Ook in de huidige Omgevingsverordening zijn dergelijke regels opgenomen (zie paragraaf 2.2.1).

Vervolg convenant

Het convenant liep tot mei 2017. Het convenant is niet geëvalueerd. Er is geen vervolg gekomen op het convenant.

3.2.2 Retaildeal (2016-2019)

In het najaar van 2016 sloten de provincies, zo ook Gelderland, zogenoemde retaildeals met het Rijk. Deze retaildeals waren onderdeel van de Retailagenda van het ministerie van Economische Zaken. Het betrof (intentie)overeenkomsten waarin de provincies, het Rijk en overige partners in de retailagenda afspraken maakten over hun inzet voor retail en binnensteden.

Voorgenomen inzet retaildeal en uitvoering daarvan

Het Rijk was verantwoordelijk voor een goed wettelijk instrumentarium waarmee provincie regie konden voeren bij het terugdringen van overcapaciteit en grootschalige perifere detailhandelsontwikkelingen. De inzet van de provincies bestond uit regionale afstemming, kennisdeling en het stimuleren en investeren in de transformatie en vernieuwing van binnensteden. De retaildeal kent een algemeen deel dat geldt voor alle provincies en per provincie een specifiek deel. In het gezamenlijke gedeelte van de Retaildeal is opgenomen welke bijdrage de provincies gaan leveren aan het terugdringen van het aantal winkelmeters en het voorkomen van nieuwe winkelmeters. In de

²³ Zie ook Dijksterhuis (2016). *Convenant in de prullenbak? Onderzoek naar veranderingen in de restrictiviteit van provinciaal RO beleid sinds het Convenant aanpak kantorenleegstand.*

volgende tabel staan deze afspraken en de inzet die de provincie Gelderland daarop heeft gedaan.

Tabel 5: Inzet Gelderland op algemene afspraken uit Retaildeal over inzet op winkelleegstand

Afspraken inzet provincies	Inzet Gelderland
<ul style="list-style-type: none"> Zorgen voor regionale afstemming en samenwerking Starten van pilots om bestemmingsplancapaciteit in beeld en terug te brengen 	Afspraken over perifere detailhandel zijn vrijwillig, behalve voor de regio Arnhem. De regio's de regio's Achterhoek en Foodvalley hebben t.a.v. detailhandel onderling afspraken gemaakt, zonder vaststelling door GS. In het RPW Arnhem-Nijmegen zijn inderdaad afspraken gemaakt over detailhandel (zie paragraaf 2.2.2) bijvoorbeeld over het schrappen van de bestemming detailhandel op locaties waar ook nog een andere bestemming geldt. Eén van de doelen van deze afspraken is om leegstand te voorkomen.
<ul style="list-style-type: none"> Starten pilot saldobenadering²⁴ 	De provincie geeft aan dat dit niet is gedaan als afzonderlijke pilot, maar dat sinds 2016 grotendeels het besef is doorgedrongen dat de behoefte aan winkels afneemt en dat bij ieder project in het kader van het programma SteenGoed Benutten (zie paragraaf 4.2) de wenselijkheid onderdeel is van het gesprek.
<ul style="list-style-type: none"> Financiële patstelling (onrendabele top) doorbreken 	De provincie is in 2016 gestart met een subsidieregeling voor projecten met een onrendabele top waarbij sprake is herbestemming, transformatie, sloop en herontwikkeling of stedelijke herstructurering woongebied en die binnen maximaal drie jaar kunnen worden uitgevoerd. Meer informatie hierover is in paragraaf 4.2.3.1 te vinden.

Bron: Retaildeal Gelderland, antwoord op schriftelijke vragen van provincie.

In het Gelderse gedeelte van de Retaildeal gaf de provincie aan wat haar rol en inzet zou zijn op de volgende gebieden:

- transformatie binnensteden en innovatief ondernemerschap;
- regionale afstemming en samenwerking en
- kennisdeling en opzet platform binnensteden.

Deze thema's hebben betrekking op retail in de breedte, zijn breder dan 'sec' winkelleegstand. Hieronder lichten we de afspraken die specifiek over leegstand zijn eruit en geven we weer in hoeverre die zijn uitgevoerd.

²⁴ Het idee hierbij is dat de beschikbare winkelvloeroppervlakte per saldo afneemt. Maar tegelijkertijd zou er ruimte moeten blijven voor innovatie en vernieuwing. Voor die saldobenadering werd een methode ontwikkeld die breed zou kunnen toegepast.

Tabel 6: Inzet provincie op Gelderse afspraken over leegstand uit Retaildeal 2016-2019

Afspraak leegstand	Uitvoering
<p><i>Onderdeel transformatie binnensteden en innovatief ondernemerschap</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Met het programma Steengoed Benutten helpen bij het omvormen van (centrum)gebieden met leegstand naar gebieden waar mensen kunnen wonen, werken, winkelen en op een prettige manier kunnen verblijven. Afhankelijk van specifieke opgaves in een gebied ondersteunen met kennis, instrumenten of financiële middelen. 	<p>De korte termijn aanpak van SteenGoed Benutten liep al in 2015. PS stelden de aanpak SteenGoed Benutten voor de lange termijn in juli 2016 vast. In paragraaf 4.2 is meer informatie over SteenGoed Benutten te vinden, bijvoorbeeld over de financiële ondersteuning en procesondersteuning die de provincie de afgelopen jaren vanuit dit programma geboden heeft.</p>
<p><i>Onderdeel regionale afstemming en samenwerking</i></p> <p>Ook in Gelderland is er regionaal een overaanbod aan winkelmeters en bovendien is er veel (onbenutte) plancapaciteit in bestemmingsplannen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzetten van de Omgevingsvisie en -verordening om regionale afstemming te ondersteunen. Indien nodig de Omgevingsverordening met regels over perifere detailhandel actualiseren. • Regionale afstemming stimuleren en faciliteren. Indien nodig de regie nemen om te komen tot duidelijke regionale afspraken. In andere gevallen bieden we ondersteuning bijvoorbeeld door een bijdrage aan de procesregie, de visievorming of regionaal onderzoek. 	<ul style="list-style-type: none"> • In paragraaf 2.2 gingen we al in op de Omgevingsvisie en -verordening. Zoals aangegeven, trad daarin begin 2018 een wijziging wat betreft het programmeren van (onder andere) perifere detailhandel in werking. Namelijk dat GS kunnen aangeven dat in een Regionale Programma Werklocaties afspraken over perifere detailhandel opgenomen moet worden. • Ambtelijk wordt aangegeven dat voor detailhandel bij elk regionaal afsprakenkader de planvoorraad in beeld is gebracht (of afspraken hierover nu verplicht zijn en vastgesteld door GS worden of niet).
<p><i>Onderdeel kennisdeling (en opzet platform binnensteden)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Samen met partners inzetten om te komen tot objectieve cijfers en het opzetten van een vastgoedmonitor. Bijdragen aan het ontsluiten en delen van beschikbare data. Aanvullend zorgen voor ontbrekende kennis/informatie; denk bijvoorbeeld aan het in beeld brengen van (grensoverschrijdende) koopstromen in Gelderland en leegstand. 	<ul style="list-style-type: none"> • In 2017 publiceerden CBS, Geonovum en het Kadaster, in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu en het IPO, een nieuwe²⁵ leegstandsmonitor. Volgens een Statenbrief uit 2018 was het provinciale Bureau Economisch Onderzoek is hierop aangehaakt. Gegevens uit de leegstandsmonitor werden tot nu toe niet gebruikt door de provincie voor monitoring. • De provincie Gelderland kocht de afgelopen jaren gegevens over winkelleegstand van een gespecialiseerd onderzoeksbureau. Deze gegevens stelt zij online beschikbaar via het Statistisch Zakboek Gelderland zodat andere partijen zoals gemeenten hier gebruik van kunnen maken.

²⁵ Het betrof een vervolg op de leegstandsmonitor die het CBS eerder in samenwerking met de provincie Overijssel maakte.

- In 2019 werd het koopstromenonderzoek Oost-Nederland gepubliceerd. De provincies waaronder ook Gelderland speelden hierbij een faciliterende en stimulerende rol.²⁶

Bron: Retaildeal Gelderland, antwoord op schriftelijke vragen van provincie.

Agenda binnensteden en detailhandel

GS werken de Retaildeal uit in een Agenda binnensteden en detailhandel, welke in maart 2017 aan PS is verstrekt. In deze Agenda geven GS aan een twee sporen strategie te volgen:

1. Het eerst spoor richt zich op regionale afstemming en samenwerking: het regionaal terugdringen van overaanbod (van winkelmeters) en het maken van scherpe ruimtelijke keuzen die de regio versterken.
2. Het tweede spoor richt zich op de toekomst van binnensteden en dorpscentra: de transitie van binnensteden en innovatief ondernemerschap.

Per spoor omschrijven GS welke inzet zij voornemens zijn te doen. In onderstaande tabel laten we zien of de provincie die voornemens heeft uitgevoerd. Een aantal onderdelen van de voorgenomen inzet uit de Agenda binnensteden en detailhandel was gelijk aan de Retaildeal. Die onderdelen laten we, om overlap te voorkomen, in onderstaande tabel buiten beschouwing.

Tabel 7: Uitvoering Agenda binnensteden en detailhandel (aanvullend op retaildeal)

Voorgenomen inzet provincie	Kern uitvoering
<p>1. Regionale afstemming en samenwerking <i>Inzet provincie bij regionale programmering:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • [...] Om het maken van regionale programmeringsafspraken te stimuleren, kan een koppeling gemaakt worden met (investerings-)programma's zoals Steengoed Benutten en de Gebiedsopgaven. • Werken aan doorontwikkeling van onze rol 'als partner met doorzettingskracht'. Herijken van de werkwijze en de inzet van het beschikbare instrumentarium om vraag en aanbod in evenwicht te brengen en gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit kan leiden tot aanpassingen van de verordening. 	<p>De provincie heeft het koppelen van investeringsprogramma's aan regionale afspraken verkend. Uiteindelijk is er voor een andere 'oplossing' gekozen om de regionale programmering van (onder andere) werklocaties te verbeteren. Zie ook paragraaf 2.2.1.</p> <p>De provincie wijzigde eind 2018 de Omgevingsvisie en -verordening wat betreft de regionale programmering van werklocaties. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 2.2.1.</p>
<p>2. Transitie binnensteden en innovatief ondernemerschap <i>Inzet provincie: investeren en kennisdelen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kennisnetwerk binnensteden Gelderland oprichten. Zo delen van kennis en praktijkervaringen faciliteren. 	<p>Ambtelijk werd aangegeven dat de faciliterende rol van de provincie bij het netwerk in de praktijk heeft betekend dat er een aantal bijeenkomsten zijn geweest</p>

²⁶ In januari 2021 publiceerde een extern bureau, in opdracht van een aantal provincies waaronder Gelderland, hier een vervolgonderzoek/corona-oplegger bij. Het was de bedoeling om zo meer zicht te krijgen op het functioneren van winkelgebieden en de impact van de coronacrisis daarop. Het plan is het koopstromenonderzoek in 2022 te herhalen

	met gemeenten en partners. Later is het kennisnetwerk opgeschaald/opgegaan in een landelijk netwerk. De ervaring van de provincie is dat het lastig is om langdurig een kennisnetwerk in de lucht te houden (met bv. een website en agenda met activiteiten). Het organiseren van bijeenkomsten naar behoefte voor diverse doelgroepen lukt wel. In de afgelopen jaren is drie keer een grote netwerkbijeenkomst georganiseerd en veel kleine bijeenkomsten. In de beginperiode van de retaildeal/retailagenda was er veel behoefte aan kennis en agendering van problematiek. Inmiddels is er veel kennis en is er veel ervaring met instrumentarium en is de behoefte wat beperkter, zo werd aangegeven.
• Onderdeel objectieve cijfers kwam al aan bod in tabel 4.	-
• SteenGoed Benutten kwam al aan bod in tabel 4. Investerings via andere programma's (bv. cultuur en erfgoed) in binnensteden vallen buiten de focus van ons onderzoek.	-

Bron: *Agenda binnensteden en detailhandel, schriftelijke antwoorden provincie.*

In de Statenbrief bij de Agenda binnensteden en detailhandel doen GS een voorstel voor *“het doorontwikkelen van een integrale aanpak voor detailhandel en binnensteden als onderdeel van breder beleid voor steden en de programmering van woon- en werklocaties”*. Ambtelijk werd aangegeven dat die doorontwikkeling naar een integrale aanpak enerzijds betrekking had op meer samenhang bij de inzet van het instrumentarium van regionale programmering voor bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel en wonen. Dit leidde tot een eerdergenoemde aanpassing van de Omgevingsverordening (zie paragraaf 2.2). Anderzijds dat de integrale aanpak betrekking had op de verschuiving van de aanpak van winkelleegstand naar een brede transitieopgave van centra. Bij dit laatste wordt breder gekeken naar vitaliteit van centra en de bredere betekenis van centra als ontmoetingsplek en visitekaartje van stad op dorp. Er wordt dan ook gekeken naar andere functies in de centra. Dit werd de insteek voor de kennisdeling, planbegeleiding en inzet en werkwijze voor SteenGoed Benutten.

De Agenda zorgde in de eerste jaren vanaf 2017 voor meer inzicht in de rol en inzet van de provincie bij binnensteden en detailhandel maar is op dit moment niet meer van actueel. Aangegeven werd dat dit te maken heeft met bestuurlijke keuzes/focus die voortkomt uit coalitieakkoord. Daarin zit geen focus op retail of binnensteden als geheel.

Vervolg Retaildeal

De Retaildeal Gelderland liep in de periode 2016-2019. In januari 2018 werden PS - naar aanleiding van een rondvraag - geïnformeerd over de voortgang van de uitvoering van de Retaildeal. De Retaildeal Gelderland liep in de periode 2016-2019. De provincie heeft

deze niet zelf geëvalueerd.²⁷ Ambtelijk werd aangegeven dat toen de retaildeals ten einde liepen, in IPO-verband wel is teruggeblikt en gesproken over het vervolg. De retaildeal werd niet verlengd en ook de samenwerking in IPO-verband werd beëindigd. Er vindt een beperkte vorm van samenwerking/kennisuitwisseling plaats via een 'coalition of the willing'. De provincie was daar in eerste instantie niet bij aangesloten (gezien eerdergenoemde bestuurlijke keuze in het coalitieakkoord waarin geen focus ligt op retail en binnensteden als geheel). De provincie heeft al wel langere tijd een programma gericht op leegstand van waaruit ook winkelpanden/-gebieden aangepakt kunnen worden (zie paragraaf 4.3) en voert in het kader van COVID-19 momenteel ook maatregelen uit voor het behoud van de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen (zie paragraaf 4.4). In verband met deze maatregelen is de provincie sinds begin vorig jaar alsnog aangehaakt bij de landelijke overleggen.

²⁷ *Landelijk is wel* een publicatie verschenen over wat wel en niet werkt bij lokale transformatie op basis van reviews en enquêtes. <https://retailand.nl/app/uploads/2020/06/Lokale-Transformatie.-Wat-werkt-wel-Wat-werkt-niet-DEF-LR-links.pdf>

4 Autonome inzet op leegstand

In dit hoofdstuk gaan we in op de inzet van de provincie die niet onder de wettelijke inzet geschoven kan worden. We beschrijven het provinciale beleid dat betrekking heeft op leegstand, de financiële kaders voor dit beleid en hoe het beleid in de praktijk is uitgevoerd. In paragraaf 4.2 komen de kaders voor en inzet vanuit SteenGoed Benutten aan bod, in paragraaf 4.3 de (inzet vanuit) overige kaders.

4.1 Introductie autonome inzet

De provincie heeft beleidsvrijheid bij de aanpak van leegstand: er ligt geen formele wettelijke taak bij leegstand en eigenaren en gemeenten zijn primair verantwoordelijk. Dit maakt dat de provincie een keuze kan maken in hoeverre en hoe zij haar rol bij leegstand wil invullen.

Het ministerie van I&M stelt dat het in de praktijk meestal nodig is dat ‘de spelers in het veld’ een mix aan juridische en niet-juridische instrumenten inzetten bij leegstand.²⁸ In die mix kan aandacht zijn voor bijvoorbeeld regionale programmering, financiële ondersteuning/stimulering (bijvoorbeeld via subsidies of revolverende inzet), communicatie en informatie (bv. kennisverwerving en -deling of lobby).

Relevante beleidskaders Gelderland

In figuur 3 geven we de Gelderse beleidskaders die relevant zijn voor de leegstand van onder andere winkels en kantoren geven weer.²⁹ De Omgevingsvisie Gelderland kwam in paragraaf 2.2.1 al aan bod, omdat het vaststellen daarvan een bevoegdheid is die uit wetgeving voortkomt. Het programma SteenGoed Benutten dat gericht op leegstand en dreigende leegstand op beeldbepalende locaties is op een meer operationeel niveau een belangrijk kader en zal op diverse plekken in deze rapportage aangehaald worden. De aanpak van leegstand/SteenGoed Benutten kent raakvlakken met diverse andere provinciale programma’s en thema’s. Voor de leegstand van kantoren en winkels is het beleid op het gebied van economie, binnensteden/dorpskernen en detailhandel, wonen

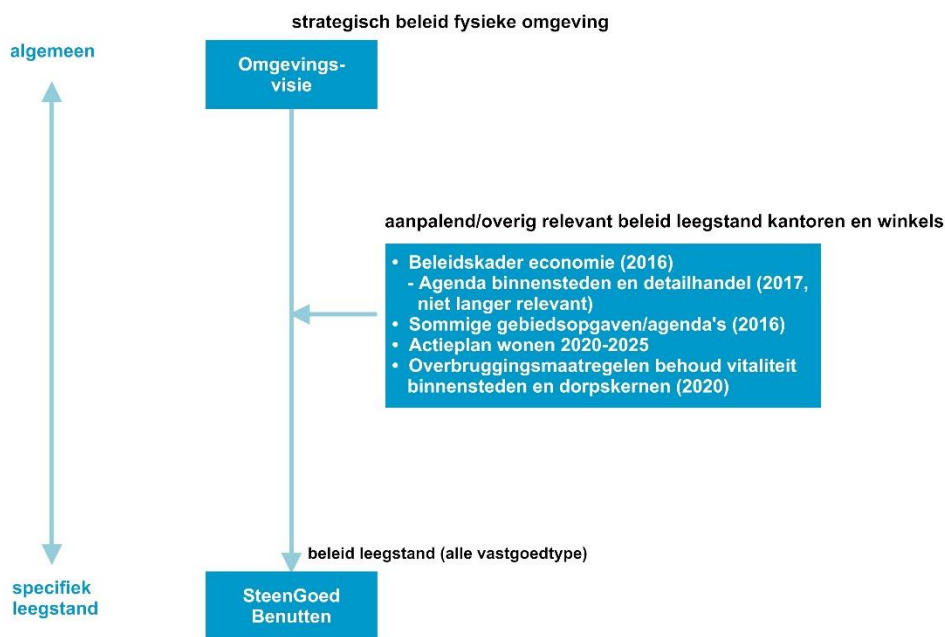
²⁸ I&M (2016). Beschikbaar instrumentarium provincies aanpak leegstand, p. 8 en 11.

²⁹ Concreet betekent dit dat we bijvoorbeeld geen aandacht hebben voor kaders omtrent cultuur die relevant kunnen zijn voor de leegstand van cultureel erfgoed en monumenten of kaders omtrent vitaal platteland die relevant kunnen zijn voor vrijkomende agrarische bebouwing.

en (sommige) gebiedsopgaven/agenda's relevant.³⁰ Het is goed op te merken leegstand daarbij geen vertrekpunt van het beleid is. De focus ligt op kwalitatief goede werklocaties en vitale stads- en dorpscentra en winkelgebieden. Leegstand is niet goed voor die kwaliteit, maar het beleid is voornamelijk op die kwaliteit gericht.³¹

In stukken en interviews kwam naar voren dat het beleid (de Omgevingsvisie en -verordening) en regionale programmering die daaruit voortkomt en het programma SteenGoed Benutten verschillende sporen/onderdelen zijn, waarbij de laatste meer op de aanpak zit en het verder brengen en investeren in projecten. In de volgende paragraaf vertellen we meer over SteenGoed Benutten.

Figuur 3: Provinciale kaders relevant voor leegstand van kantoren en winkels



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

³⁰ Beleid omtrent cultuur en erfgoed en vitaal platteland e.d. is ook relevant voor leegstand, maar dan vooral voor de leegstand van monumenten respectievelijk vrijkomend agrarisch vastgoed. Gezien de focus in dit onderzoek op leegstand van kantoren en winkels ligt, laten we betreffend beleid dan ook buiten beschouwing.

³¹ Interview.

4.2 SteenGoed Benutten

4.2.1 Aanpak SteenGoed Benutten (inhoudelijke beleidskaders)

Norm

- De provincie gebruikt ervaringen, nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht waar nodig om haar inzet op leegstand van kantoren en winkels bij te sturen.

Bevindingen

- PS stellen in juni 2016 de aanpak van SteenGoed Benutten, een leegstandsprogramma, vast. Ruim drie jaar later stellen zij de 'Aanpak SteenGoed Benutten 2019-2023' vast. In de tussentijd reflecteert de provincie regelmatig op het programma en vindt doorontwikkeling in onder meer focus en instrumentarium plaats.
 - Het doel voor SteenGoed Benutten is op strategisch niveau geformuleerd, namelijk om Gelderland/de leefomgeving mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken. De provincie wil dit bereiken door leegstand te voorkomen en weg te nemen. Er zijn beperkt prestatie-indicatoren geformuleerd.
 - De provincie formuleert in 2016 uitgangspunten voor haar aanpak. Bijvoorbeeld: kijken naar het gebied, leegstand blijft het probleem van de eigenaar en ruimtelijke kwaliteit de verantwoordelijkheid van de gemeente en gaan voor de beste projecten ongeacht vastgoedtype. Die uitgangspunten gelden nog steeds.
 - De focus van SteenGoed Benutten ligt in 2015/'16 op het bestrijden van leegstand. Ontwikkelingen in die focus zijn bijvoorbeeld de uitbreiding met het voorkomen van leegstand (2017) en de sterkere koppeling met de woonbehoefte (2020).
 - In de periode 2016-2020 ontwikkelt de provincie diverse instrumenten voor SteenGoed Benutten, waaronder een tweetal subsidieregelingen en een revolverend fonds. Eind 2020 is één van de subsidieregelingen uitgebreid in verband met de provinciale aanpak COVID-19.

De provincie kent een programma (SteenGoed Benutten) dat gericht is op de aanpak van leegstand en/of dreigende leegstand op beeldbepalende locaties.

Het programma

SteenGoed Benutten is de opvolger van het Impulsplan wonen uit de vorige bestuursperiode. In het coalitieakkoord 2015-2019 wordt een investeringsinzet van € 80 miljoen voor het programma beoogd.

GS brengen voor de zomer 2015 de (omvang van de) leegstand in Gelderland in beeld en bespreken deze onder de noemer 'SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering

en transformatieopgave' met PS. Gesteld wordt dat *“de opgave is aanzienlijk en dit vraagt om een gebiedsgerichte aanpak die de programmeringsopgave combineert met een investeringsopgave, ondersteund door onze kennisrol”*. Zo'n samenhangende aanpak ontwikkelen kost echter tijd, zo geven GS aan en zij leggen tegelijkertijd de uitwerking 'SteenGoed Benutten - investeren korte termijn' aan PS voor. GS noemen de volgende vier uitgangspunten in deze korte termijn aanpak:

1. binnenstedelijke herontwikkeling;
2. kwaliteitsimpuls voor stad en dorp;
3. samenwerken en
4. snelle uitvoering.

PS stellen deze criteria in juli 2015 vast en besluiten in het najaar 2015 te starten met SteenGoed Benutten.

In december 2015 stellen PS € 6,3 miljoen beschikbaar voor subsidieverlening voor de uitvoering van vijftien projecten in het kader van SteenGoed Benutten. Dit kan gezien worden als de eerste tranche in de korte termijn aanpak. GS zijn in de tussentijd aan de slag met het ontwikkelen van de aanpak voor de langere termijn. In mei 2016 stellen PS € 6,9 miljoen beschikbaar voor subsidieverlening voor de uitvoering van twintig projecten. Dit kan gezien worden als de tweede tranche in de korte termijn aanpak.

PS stellen in juni 2016 de beleidsnotitie over de aanpak SteenGoed Benutten voor de langere termijn vast en stellen hiervoor € 8,2 miljoen beschikbaar. In het volgende kader omschrijven we de essentie, uitgangspunten en aanpak van het programma SteenGoed Benutten.

Essentie programma

De essentie van SteenGoed Benutten is om - gezien vanuit leegstaand vastgoed, transformatie en overprogrammering - ruimtelijke kwaliteit te behouden en te versterken en Gelderland mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken.

Samenvatting uitgangspunten

1. Doel: Met transformatie bijdragen aan verbetering van ruimtelijke kwaliteit. Leefbaarheid en economische dynamiek zijn hierbij belangrijke aspecten.
2. Inzet op beweging van gebouw naar gebied. Transformatie is niet enkel een kwestie van een nieuwe functie voor één leeg gebouw maar gaat over het uitvoeren van projecten waarbij verschillende vastgoedsegmenten, in een groter gebied, gecombineerd met bredere maatschappelijke doelen, in samenhang worden gezien.
3. Een gebiedsgerichte i.p.v. objectgerichte benadering betekent dat het belangrijk is om een visie op het gebied te hebben en dat er bovenlokaal/regionaal gekeken wordt naar (lange termijn) vraag en aanbod van (allerlei) soorten vastgoed om zo desinvesteringen te voorkomen. Herontwikkeling op de ene plek hangt samen met ontwikkelingen op een andere plek. Waar partijen t.a.v. transformatie-opgaven op (boven)lokaal/regionaal niveau gezamenlijk keuzes maken, als provincie meer inzet laten zien;

Vervolg op de volgende pagina.

Vervolg samenvatting uitgangspunten

4. Bereid om mee te doen in gebieden waar initiatief en inzet zit bij de betrokkenen. Mensen die iets willen en ook bereid zijn bij te dragen en de kar te trekken. Daar richten provincie inzet op, of het nu gaat om steden, dorpen of het buitengebied.
5. Leegstand blijft in eerste instantie het probleem van de (vastgoed) eigenaar en ruimtelijke kwaliteit de verantwoordelijkheid van de gemeente. Bij projecten en processen met een grote maatschappelijke impact kan participatie van de provincie aan de orde zijn. Dat doen zonder de markt te verstoren en/of te bevoordelen en zonder de problemen van eigenaren en gemeenten over te nemen.
6. Duurzaamheid is daarbij een vanzelfsprekende voorwaarde. Projecten die nu en de komende jaren gerealiseerd worden, moeten duurzaam zijn - milieutechnisch op orde en klaar voor de toekomst. Waar mogelijk bijdragen aan de ambitie: een energieneutrale gebouwde omgeving in 2050.
7. Het realiseren van de beste projecten op cruciale plekken staat centraal, ongeacht of het gaat om (combinaties van) woningbouw, bedrijventerreinen, kantoren, detailhandel, agrarisch of maatschappelijk vastgoed. Op voorhand geen keuze welk segment de nadruk krijgt, omdat integraliteit hoort bij een gebiedsgerichte aanpak. Goede projecten worden niet uitgesloten.

Aanpak

De provincie geeft aan zich te willen verbinden aan goede Gelderse initiatieven die binnen de opgave voor SteenGoed Benutten vallen. Daarbij onderscheidt ze drie categorieën:

1. Projecten gericht op Kennis, Innovatie en Inspiratie en projecten gericht op uitvoering in gebieden, die procesondersteuning nodig hebben ("Onderzoeken en verkennen").
2. Gebieden en projecten waar de opgave integraal, complex en nog niet helder is ("Ontwikkelen en realiseren").
3. Projecten waar de opgave helder is ("Uitvoeringsgereed en realiseren").

De provincie geeft aan dat het onmogelijk en onbetaalbaar is om overal leegstand te voorkomen en weg te nemen en dat zij (samen met partners) haar inspanningen richt op het aanwijzen en aanpakken van die plekken waar leegstand de grootste negatieve maatschappelijke effecten heeft of waar de grootste kansen liggen voor ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid.

In 2015, 2016 en 2019 is onderzoek gedaan naar de omvang van leegstand in Gelderland (zie bijlage 3 voor een samenvatting van de uitkomsten). Daarbij is de omvang van leegstand per vastgoedsegment in beeld gebracht en was er ook aandacht voor regionale verschillen in leegstand. Deze informatie is vooral gebruikt om in beeld te brengen en aan te tonen hoe groot de opgave is. Dit heeft niet geleid tot keuzes in de verdeling van de financiële inzet wat betreft type vastgoed en regio's/gemeenten.

Doorontwikkeling SteenGoed Benutten 2016-2020

SteenGoed Benutten is neergezet als een ontwikkelprogramma.³² Gedurende de uitvoering van SteenGoed Benutten is op verschillende momenten op het programma gereflecteerd.³³ Hieronder beschrijven we voor enkele aspecten (doelen, focus/afbakening, uitgangspunten en op hoofdlijnen de instrumenten) van het programma aan in hoeverre daar doorontwikkeling op heeft plaatsgevonden in de afgelopen jaren.

In november 2018 nemen PS een motie aan waarin zij uitspreken de doorontwikkeling van het programma SteenGoed Benutten na 2019 van groot belang te vinden. In het coalitieakkoord 2019-2023 (mei 2019) staat dat het programma SteenGoed Benutten haar waarde heeft bewezen en dat het een beproefde methode is geworden om ontwikkelingen in de bebouwde omgeving die bijdragen aan provinciale doelen mogelijk te maken. In de begroting 2020, die PS in november 2019 vaststellen, is de 'Aanpak SteenGoed Benutten 2019-2023' opgenomen.

Doelen en prestaties SteenGoed Benutten

In de beleidsnotitie uit 2016 omschrijft de provincie het doel van SteenGoed Benutten: *“met transformatie bij te dragen aan verbetering van ruimtelijke kwaliteit, waarbij leefbaarheid en economische dynamiek belangrijke aspecten zijn.”* In de loop van de jaren wordt er vaker gekozen voor de formulering om *“Gelderland/de leefomgeving nog mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken”*. Dit is een strategisch doel. Uit de omschrijving van het programma wordt duidelijk dat de provincie dit wil bereiken door leegstand te voorkomen en weg te nemen (operationeel doel).³⁴ Uitspraken over hoeveel leegstand zij wil voorkomen of wegnemen worden niet gedaan.

De provincie formuleert één concrete prestatie; namelijk het aantal projecten waarvan zij in een jaar de uitvoering wilde starten. Voor 2018 t/m 2021 stelt de provincie dit in de begrotingen van betreffende jaren op vijftien projecten. Daarnaast spreekt de provincie in 2019 een tweetal prestatie-indicatoren af met de beheerder van de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland. Dit revolverende fonds is één van de instrumenten die tot het programma SteenGoed Benutten behoort (zie paragraaf 4.2.3.2 voor meer informatie). Ambtelijk werd aangegeven dat er bij SteenGoed Benutten sprake is van een vrije opdracht waarbij er beperkt prestatie-indicatoren zijn. Enerzijds werd dit als prettig ervaren, omdat dit het makkelijker maakt om opgaven te zoeken waar kansen en mogelijkheden liggen. Anderzijds vraagt het ook om meer denkwerk over welke inzet de moeite waard is.

³² Dit betekent dat de provincie op basis van behoefte van de partners ervoor wil zorgen dat zij de juiste instrumenten creëert. Daarvoor wordt gekeken naar de opgave en wat er nodig is om concrete projecten en processen verder te helpen. Op basis daarvan worden instrumenten gevormd en de provincie blijft deze evalueren, zo stellen GS.

³³ Die reflecties zijn te vinden in een aantal P&C-documenten (Voorjaarsnota 2017, Voorjaarsnota 2018 en de Begroting 2019) en een tweetal Statenbrieven over de doorontwikkeling van het programma (PS2019-38 en PS2021-282). De reflecties waren gebaseerd op punten die naar voren kwamen in gesprekken met partners, netwerkbijeenkomsten en eigen ervaringen.

³⁴ In een evaluatieonderzoek naar subsidieregelingen Gelderland dat momenteel in opdracht van de provincie door een extern bureau plaatsvindt, wordt het wegnemen en voorkomen van leegstand ook als operationeel doel genoemd van een specifieke subsidieregeling die vanuit het programma SteenGoed Benutten.

Focus/afbakening SteenGoed Benutten

Bij SteenGoed Benutten lag de focus in de beginperiode op het bestrijden van de bestaande leegstand. Onderstaande tabel toont dat er in de loop van de jaren ontwikkeling plaatsvond in focus/afbakening van het programma.

Tabel 8: Voorbeelden ontwikkeling focus/afbakening SteenGoed Benutten in 2016-2020

Jaar	Ontwikkeling programma
2017	<ul style="list-style-type: none"> Uitbreiding van de focus met het voorkomen van leegstand. Hierover werd gesteld: <i>“Soms komt SteenGoed Benutten projecten tegen waar een transformatie opgave ligt die voldoet aan de meeste uitgangspunten, maar waar niet altijd sprake is van actuele leegstand. Hierbij is soms wel sprake van zogenoemde ‘dreigende leegstand’. Daarbij kan het wenselijk zijn om een gebied te transformeren als er sprake is van het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit met een maatschappelijke impact waardoor de transformatie aansluit op de lange termijngedachte van SteenGoed Benutten.”</i>
2019	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn plannen om de werkwijze van SteenGoed Benutten toe te passen bij andere thema’s zoals ‘nieuw noaberschap’.
2020	<ul style="list-style-type: none"> Er zijn plannen om SteenGoed Benutten - in verband met het provinciale doel om de woningbouw te versnellen (Actieplan wonen) - uit te breiden. De provincie wil bijvoorbeeld regelingen van het programma ook ter beschikking stellen voor woningcorporaties en marktpartijen. Ambtelijk werd aangegeven dat er steeds sterker de koppeling wordt gemaakt met de woonbehoefte.³⁵ PS doen november 2020 de oproep om de provinciale aanpak van leegstand niet alleen op binnensteden te richten, maar ook aandacht te hebben voor leegstand in dorpskernen. GS doen hierop een toezegging die later als volgt omschreven is <i>“wij zien aanpak van leegstand winkels en kantoorgebouwen voor woningbouw breder dan alleen voor de binnensteden, via SteenGoed Benutten.”</i> In april 2021 geven GS middels een Statenbrief invulling aan deze toezegging.

Uitgangspunten inzet SteenGoed Benutten in de praktijk

Ambtelijk werd aangegeven dat de zeven uitgangspunten voor het programma (zie p. 33-34) in het begin kritisch als criteria werden gehanteerd. In die periode werd intern veel gesproken om een gezamenlijk beeld te ontwikkelen van wat SteenGoed Benutten-projecten kunnen zijn. Er zit nog wel wat ruimte voor interpretatie (in de subsidie-regelingen zijn de criteria wel uitgewerkt) en er wordt vooral door gezamenlijk overleg/intervisie bepaald of een project wel of niet binnen de kaders past. In de loop van de tijd is de invulling vanzelfsprekender geworden en zit het meer ‘in het achterhoofd’ als er naar projecten gekeken wordt, in tegenstelling tot het ‘afvinklijstje’ dat het voorheen was.

Rondom de uitgangspunten spelen verschillende uitdagingen, zo werd aangegeven.

Bijvoorbeeld:

- Bij meedoen bij waar initiatief en inzet (‘energie’) bij externe partijen zit, kan het voorkomen dat projecten langer blijven liggen/duren en er kansen gemist worden. De invloed die als provincie uitgeoefend kan worden op externe handelingsnelheid is ook beperk, zo werd gesteld.

³⁵ Die koppeling is er vanaf de start van het programma geweest, zo werd ambtelijk aangegeven. Maar wat er in deze periode anders gedaan werd, was opnieuw kijken naar projecten met grote woningbouwaantallen waar de betrokken partijen in het verleden onvoldoende energie op hadden. Door daar proactiever te zijn, hopen we nog meer bij te dragen aan de woonopgave.

- Bij maatwerk speelt er een dilemma tussen gelijke behandeling van projecten en doen wat nodig is voor een project.
- Er zit een spanningsveld bij het meedenken met projecten/proactieve houding en het probleem/verantwoordelijkheid laten liggen waar die hoort. De grens tussen stimuleren en overnemen moet goed bewaakt worden.

Instrumenten SteenGoed Benutten

Tabel 9 laat zien dat de provincie in de loop van de jaren verschillende instrumenten ontwikkelt voor het programma SteenGoed Benutten. In paragraaf 4.2.3 lichten we de diverse instrumenten toe. Voor één van genoemde instrumenten, namelijk de revolverende Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland, is kaderstelling aan PS voorgelegd. Zij konden wensen, bedenkingen meegeven bij de fondsdocumenten³⁶ en stelden het benodigde budget beschikbaar.

Tabel 9: Voorbeelden ontwikkeling instrumenten SteenGoed Benutten in 2016-2020

Jaar	Ontwikkeling programma
2016	<ul style="list-style-type: none"> • In augustus trad de subsidieregeling 'SteenGoed Benutten - Uitvoeringsgereed & Realiseren' in werking. Deze regeling bestaat nog steeds en is meerdere keren bijgesteld.
2018	<ul style="list-style-type: none"> • In 2018 zijn diverse nieuwe instrumenten gestart: <ul style="list-style-type: none"> - In januari trad de subsidieregeling 'SteenGoed Benutten - Procesondersteuning' in werking. Die regeling bestaat nog steeds. - In februari startte de 'SteenGoed Benutten Challenge' met een oproep om leegstand vastgoed aan te melden. - In april startte de provincie met de pilot Expertpool. - In september ging het online SteenGoed Transformatieplein live. Na een jaar stopte het platform, omdat het onvoldoende paste binnen de filosofie en werkwijze van het programma en het resultaat stond niet in verhouding met de te leveren tijdsinzet.
2019	<ul style="list-style-type: none"> • In februari 2019 kwam de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland er als instrument bij.
2020	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie organiseert voor de tweede keer een SteenGoed Benutten Challenge. • De subsidieregeling Procesondersteuning wordt tijdelijk uitgebreid met twee subsidiabele activiteiten. Dit kwam voort uit de overbruggingsmaatregelen voor binnensteden en dorpskernen in het kader van de provinciale aanpak COVID-19 (zie later in deze paragraaf).

In dit onderzoek ligt de focus op de periode 2016-2020. Wel is het goed te noemen dat GS in april 2021 een Statenbrief sturen over de doorontwikkeling van het programma SteenGoed Benutten. Hierin staan vier trends die betekenis hebben voor de inzet en werkwijze van SteenGoed Benutten. Die trends zijn:

- de leegstand in centrumgebieden blijft verder toenemen,
- gemeenten vragen steeds vaker om hulp,
- steeds meer inzet en aandacht voor de 'kwartiermakersfase' en
- de transformatie- en herstructureringslocaties worden complexer.

³⁶ Hierbij kan gedacht worden aan de beheerovereenkomst en de investeringsinstructie.

GS verwachten dat de focus van SteenGoed Benutten steeds meer zal gaan liggen in het op gang brengen van transformatie- en herstructureringslocaties. En dat, omdat de opgaven die samenkomen op die locaties dusdanig omvangrijk en complex zijn, partners en initiatiefnemers vaker vroegtijdig om de expertise van de provincie zullen gaan vragen. Ook geven GS aan dat de kijk op locaties zal verschuiven. *“Leegstand of dreigende leegstand zal niet meer enkel de aanleiding zijn, veelal zal het namelijk gaan om integrale gebiedsontwikkelingen, vaak woningbouwlocaties.”*³⁷

Ook ambtelijk werd er op gewezen dat op een gegeven moment de situatie kan ontstaan dat de vraag toeneemt en de grens van capaciteit en financiële middelen daardoor in zicht komt. Dan moeten er hardere keuzes gemaakt worden over wat wel en niet en dat vraagt om een focus. Er zou meer geduid kunnen worden wat de provincie belangrijk vindt en welke rol er nagestreefd wordt, zo werd aangegeven. Ook werd genoemd dat er meer scherpere in kan komen waar de inzet van de provincie echt nodig is (meer efficiëntie erin).

Er is in PS niet gesproken over deze Statenbrief uit 2021 over de doorontwikkeling van het programma, bijvoorbeeld over de veranderende opgave en inzet bij leegstand/SteenGoed Benutten. Ook een Statenbrief over de doorontwikkeling van het programma uit 2019 is alleen ter kennisgeving aangenomen.

4.2.2 Financiële kaders SteenGoed Benutten

Bevindingen

- Vanaf de begroting 2017 is goed in P&C-documenten te zien hoeveel er voor het programma SteenGoed Benutten beschikbaar wordt gesteld dan wel is besteed. Het programma is gericht op alle vastgoedtype. Hoeveel er specifiek voor de aanpak van leegstand kantoren en winkels is, is niet uit de P&C-documenten te halen. Bovendien vallen er instrumenten binnen het programma die niet ‘sec’ gericht zijn op leegstand.
- De beschikbaar gestelde middelen voor SteenGoed Benutten varieerden de afgelopen jaren tussen de € 6,5 en € 13,0 miljoen per jaar (gewijzigde begroting). Het grootste deel van de beschikbare middelen voor SteenGoed Benutten is bedoeld voor subsidieregelingen behorende tot dit programma.
- Voor de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland is een fondsvolume van € 18,5 miljoen beschikbaar gesteld.
- De provincie besteedde de afgelopen vier jaar tussen de € 5,9 en € 10,3 miljoen vanuit het programma SteenGoed Benutten. Dit geld werd vooral uitgegeven aan subsidies. Deze besteding lag - 2018 uitgezonderd - de afgelopen jaren lager dan wat (gewijzigd) begroot was. Verklaring daarin zit er vooral in dat sommige subsidieregelingen minder of later werden aangevraagd dan verwacht.

³⁷ PS2021-282 Werkwijze en doorontwikkeling SteenGoed Benutten, p. 3.

De middelen voor leegstand zijn in de P&C-documenten voornamelijk te vinden bij SteenGoed Benutten. Echter, deze middelen kunnen ook verweven zijn in andere programma's en prestaties. Denk bijvoorbeeld aan (proces)middelen in het kader van regionale programmering. Die zijn echter niet goed uit de P&C-documenten te halen. Daarom laten we het hieronder bij de financiën van SteenGoed Benutten.

Begroot en besteed 2015 en 2016

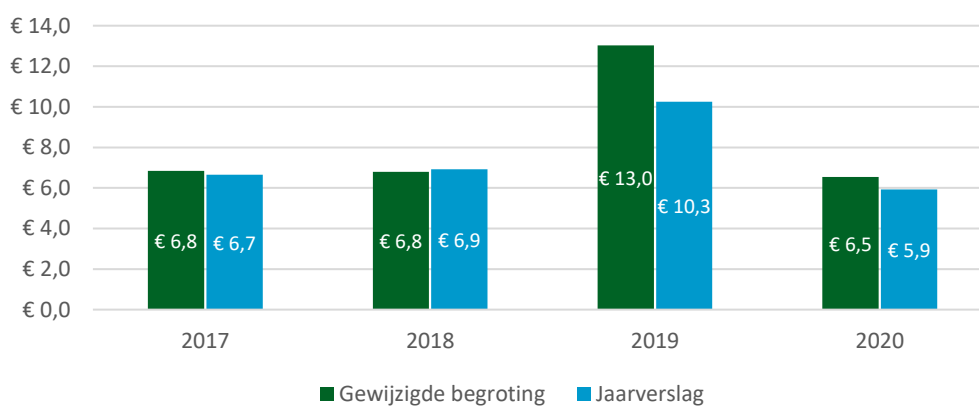
In 2015 en 2016 blijkt het programma SteenGoed Benutten nog geen separaat plandoel/thema in de P&C-documenten. Hierdoor is het voor die jaren niet (goed) mogelijk uit de P&C-documenten te halen hoeveel er voor dit programma beschikbaar werd gesteld en hoeveel daaraan besteed was.³⁸

Uit PS-besluiten die gerelateerd zijn aan het programma SteenGoed Benutten wordt duidelijk dat in 2015 en 2016 € 6,3 miljoen respectievelijk € 6,9 miljoen beschikbaar is gesteld voor de subsidieverlening voor de uitvoering van projecten in het kader van SteenGoed Benutten - korte termijn (zie ook paragraaf 4.2.1). In het jaarverslag 2015 staat niet over de financiële realisatie van het programma SteenGoed Benutten. In het jaarverslag 2016 noemt de provincie dat er € 6,9 miljoen subsidie is verleend aan twintig projecten. Het is niet duidelijk of dit de totale financiële realisatie voor het programma is of dat er meer is besteed.

Begroot en besteed 2017 tot en met 2020

Vanaf de begroting 2017 is SteenGoed Benutten separaat weergegeven in de P&C-documenten. In figuur 4 staat hoeveel er begroot en besteed is voor dit programma.

Figuur 4: *Begrote en gerealiseerde lasten programma SteenGoed Benutten (in miljoenen euro's)*



* Bedragen hebben betrekking op het programma Steengoed benutten (dus niet alleen kantoren en winkels).

Bron: Jaarverslagen 2017 t/m 2020 en begroting 2021 provincie Overijssel.

³⁸ Er wordt in die jaarverslagen overigens wel beschreven welke activiteiten vanuit het programma SteenGoed Benutten zijn ondernomen, alleen is daar geen totaal besteed bedrag bij genoemd.

Figuur 4 laat zien dat de (gewijzigd) begrote lasten voor SteenGoed Benutten voor de meeste jaren rond de € 6,5/€ 7 miljoen lag. Alleen in 2019 lag dit met € 13 miljoen een stuk hoger. Het plafond van met name één subsidieregeling werd toen sterk opgehoogd, omdat er meer projecten werden ingediend dan vooraf ingeschat (de relatief korte looptijd van projecten, zorgde voor het naar voren halen van verwachte lastneming). Ook de besteding aan het programma SteenGoed Benutten varieerde sterk in de jaren 2017 tot en met 2020. Voor de meeste jaren - 2019 uitgezonderd - was het verschil tussen de gewijzigde begrote lasten en de gerealiseerde lasten beperkt. De lagere gerealiseerde lasten in 2019 werden veroorzaakt doordat meer aanvragen voor subsidies werden verwacht: enkele aanvragen werden zo laat in 2019 ontvangen dat die niet meer hetzelfde jaar beoordeeld en beschikt konden worden.

Uit bovenstaande verklaringen voor de verschillen tussen de gewijzigd begrote en gerealiseerde lasten werd al duidelijk dat subsidieregelingen financieel gezien een belangrijke rol spelen binnen het programma SteenGoed Benutten. Dit is vanaf de begroting 2020 goed te zien, omdat sindsdien de begrote lasten per activiteit van SteenGoed Benutten zijn aangegeven. In 2020 en 2021 was ongeveer 95% (€ 9,9 miljoen van de € 10,4 miljoen) resp. 86% van de begrote lasten bedoeld voor subsidieregelingen.³⁹ In paragraaf 4.2.3.1 lichten we toe welke subsidieregelingen worden ingezet vanuit SteenGoed Benutten.

De verwachte kosten voor de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland worden niet direct uit figuur 4 duidelijk. Op 19 december 2018 stelden PS hier € 17,25 miljoen voor beschikbaar, naast € 3 miljoen die nog beschikbaar was voor het Fonds Herstructurering Bedrijventerreinen Gelderland. Hierdoor is er een fondsvolume van € 18,5 miljoen beschikbaar voor het OHG en € 1,75 miljoen beschikbaar voor de komende tien jaar voor de benodigde ontwikkelkracht (zie paragraaf 4.2.3.2) om projecten investeringsgereed te maken.

³⁹ *Begroting 2020 en 2021 Gelderland. Financiële begroting > Baten en lasten. Dit betreft alle subsidieregelingen binnen het programma, bijvoorbeeld ook de regeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap die niet gericht is op leegstand maar op samen bouwen.*

4.2.3 Inzet instrumenten vanuit SteenGoed Benutten

Norm

- De provincie benut de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft omtrent leegstand van winkels en kantoren en zet de instrumenten die zij in haar beleid heeft omschreven in of geeft in gevallen waarin dit niet gebeurt een duidelijke motivatie.
- De provincie gebruikt ervaringen, nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht waar nodig om haar inzet op leegstand van kantoren en winkels bij te sturen.

Bevindingen

- De provincie kent bij SteenGoed Benutten zowel een subsidieregeling in de voorfase van projecten (sinds jan. 2018) als een regeling voor projecten die richting uitvoering gaan (sinds aug. 2016). Daarvoor werd gewerkt met projectbijdragen waarover PS via verdeelnotities besloten. Ook zijn er een aantal begrotingssubsidies verstrekt. De revolverende Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland is sinds begin 2019 operationeel.
- De provincie verleende in de periode 2015-2020 voor 138 projecten subsidies (gezamenlijk € 40 miljoen). Dit is voor alle type vastgoed. Het geld is terecht gekomen in 43 gemeenten. Er is geen duidelijk verband tussen de gemiddelde leegstand in gemeenten en hoeveel geld daar is 'geland'. De provincie stelt haar inzet te richten op plekken waar leegstand de grootste negatieve effecten heeft of de grootste kansen zijn voor leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit en die plekken kunnen er ook zijn in gemeenten met gemiddelde leegstand. Het is lastig aan te geven in hoeverre bekendheid van regelingen een rol speelt bij de verschillen in ontvangen subsidiebedragen tussen gemeenten. In een evaluatie van een regeling werd de communicatie over de beschikbaarheid wel als aandachtspunt genoemd.
- De OHG biedt ten eerste ontwikkelkracht. Dit betekent dat ze met kennis, kunde, procesgeld projecten marktklaar helpt maken. Hier is zij met circa dertig projecten actief betrokken. Daarnaast kan OHG ook financieringskracht bieden. De OHG investeerde in 2019-2020 in twee projecten. Dit waren er volgens Oost NL iets minder dan bedoeld, omdat projecten vanwege de Covid-19 crisis, complexe trajecten met veel stakeholders en wettelijke procedures vertraging opliepen. De provincie geeft aan dat voor de prestaties van OHG gekeken moet worden naar het samenspel tussen ontwikkel- en financieringskracht.
- De provincie ondersteunt projecten met name vanuit het team SteenGoed Benutten; externe expertise werd bij elf projecten ingezet. De provincie maakt daarbij geen onderscheid naar vastgoedtype. Zij organiseerde twee keer een Challenge (waarvan de tweede nog doorloopt tot en met 2023); een soort prijsvraag voor goede ideeën voor leegstaande gebouwen met als prijs projectondersteuning. Dit betrof geen winkels of kantoren.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- Ambtelijk werd aangegeven dat er nog steeds geëxperimenteerd wordt binnen projecten en er vernieuwing plaats vindt, maar dat dit niet meer (zoals in het begin) 'pilots' genoemd wordt. De provincie organiseerde vanuit SteenGoed Benutten diverse bijeenkomsten voor partners. Er wordt gewerkt aan de zichtbaarheid van het programma en de projecten. Rondom projecten werden aandachtspunten voor de communicatie gezien.

In deze paragraaf omschrijven we de instrumenten die de provincie de afgelopen jaren vanuit SteenGoed Benutten inzette. De inzet van instrumenten/middelen bij SteenGoed Benutten is geen doel op zich; het doel is om Gelderland/de leefomgeving nog mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken. Op het doelbereik gaan we in paragraaf 5.1 van deze nota in.

We maken in deze paragraaf omwille van de overzichtelijkheid onderscheid tussen subsidies, revolverend budget, procesbegeleiding en andersoortige instrumenten. De provincie geeft aan dat er bij SteenGoed Benutten in samenhang gekeken wordt naar de opgave in een gebied (bijvoorbeeld wat betreft instrumentkeuze) en dat per project gekeken wordt wat nodig is om het naar de uitvoering te brengen.

Om de inzet van de provincie concreter in beeld te brengen, deden we casusonderzoek. De cases die we onderzochten, zijn De Veentjes in Doetinchem en Verto in Arnhem. Dit gaat om een project met een transformatie van een winkelplint naar wonen respectievelijk een project met een transformatie van een kantoorgebouw naar appartementen. In deze paragraaf lichten we in groen omliggende kaders toe hoe een bepaald instrument (bijvoorbeeld een subsidieregeling) is ingezet bij één van deze cases. In bijlage 1 van deze nota vindt u een toelichting op de casusselectie en de gekozen cases.

4.2.3.1 Inzet subsidie

Overzicht inzet subsidies

In tabel 10 en figuur 5 geven we een beeld van de subsidieverlening vanuit SteenGoed Benutten.⁴⁰ Het kan daarbij gaan om projecten waarbij er sprake is van feitelijke of dreigende leegstand van panden of van herontwikkeling/herstructurering van een gebied. Het gaat om subsidies voor alle type vastgoed.

⁴⁰ De subsidieregeling *Collectief Particulier Opdrachtgeverschap* (nu: *Collectieve woonvoorzieningen*) laten we in deze paragraaf buiten beschouwing omdat het daar om samen bouwen en niet om leegstand gaat.

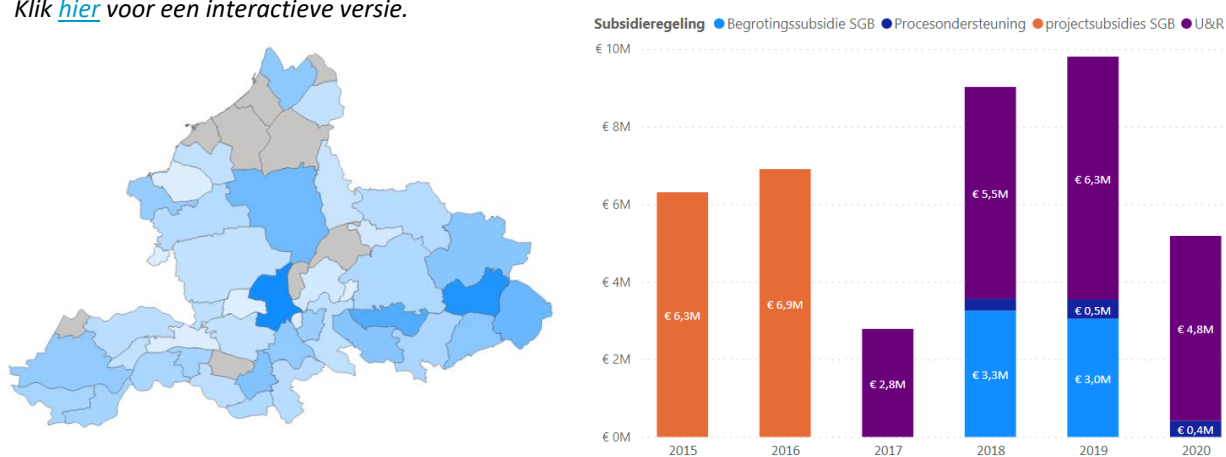
Tabel 10: Verleningen subsidies alle vastgoedtype

	Aantal projecten	Totale bedrag
Subsidies		
• Financiële bijdrage aan projecten 2015 en 2016 o.b.v. besluit PS over verdeelnotities.	35	€ 13,2 miljoen
• Subsidieregeling Procesbegeleiding (2018-2020)	47	€ 1,2 miljoen
• Subsidieregeling Uitvoeringsgereed & Realiseren (2016-2020)	49	€ 19,3 miljoen
• Begrotingssubsidies i.h.k.v. SteenGoed Benutten	7	€ 6,3 miljoen
Totaal	138	€ 40 miljoen

Bron: PS2015-690, PS2016-247, Excel-bestand aangeleverd door de provincie.

Figuur 5: Subsidieverlening⁴¹ leegstand per gemeente, subsidieregeling en jaar 2015-2020

Klik [hier](#) voor een interactieve versie.



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2015-690, PS2016-247 en Excel-bestand ontvangen van de provincie.

Het meeste geld is uitgegeven aan de subsidieregeling Uitvoeringsgereed en Realiseren. In 2019 is de meeste subsidie verleend. Het geld is naar 43 gemeenten en zes stichtingen gegaan.⁴² Het gemiddelde subsidiebedrag was € 291.949. Een donkere kleur betekent dat er meer subsidie in betreffende gemeente terecht is gekomen. Arnhem komt uit bovenstaande figuur als een gemeente die veel geld uit SteenGoed Benutten ontving. Deze gemeente heeft een tweetal begrotingssubsidies vanuit SteenGoed Benutten ontvangen. Bij begrotingssubsidies gaat het vaak om omvangrijkere projecten die niet passen binnen een bestaande subsidieregeling. In dit geval betrof het twee projecten rondom monumenten.⁴³

⁴¹ De uiteindelijk vastgestelde subsidiebedragen kunnen iets anders liggen. We zijn uitgegaan van de verleende bedragen, omdat veel subsidies nog niet waren vastgesteld.

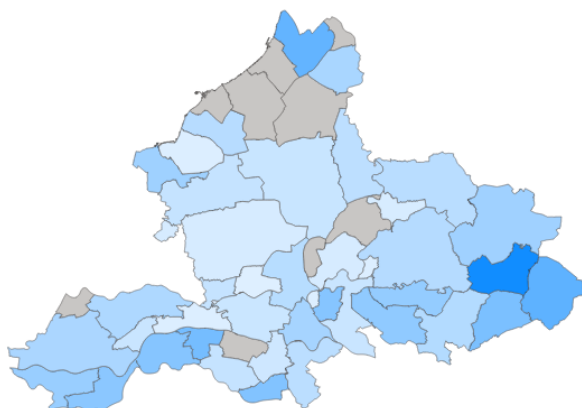
⁴² De provincie geeft zelf aan dat zij in de bestuursperiode 2015-2019 in bijna alle gemeenten betrokken was bij projecten en in de periode 2019-maart 2021 in 48 gemeenten. Dat zijn er meer dan in figuur 5 terug te zien is. Verschil zit er in dat in figuur 5 alleen gaat om ondersteuning door middel van subsidie (en bijvoorbeeld niet door middel van kennis).

⁴³ Bij het project Gele Rijdersplein ging het om de herinrichting van de openbare ruimte en restauratie van een monument en bij het project Korenkwartier ging het om de transformatie van het gemeentelijk monument de Korenbeurs en 'matchmaker' die aan de slag gaat met als doel om transformatie van panden in de aanloopstraten en nieuwe horecaconcepten te stimuleren.

Wanneer we de subsidie die gemeenten ontvingen relateren aan het aantal vastgoedobjecten in die gemeente (zie figuur 6) dan laat dit een iets ander beeld zien dan in figuur 5 waarin we laten zien welke gemeenten absoluut gezien de meeste subsidie ontvingen. Een donkere kleur in figuur 6 betekent dat in een gemeente gerekend per vastgoedobject meer subsidie is terecht gekomen. De figuur laat zien dat de gemeenten Oost-Gelre en Oldenbroek dan hoger uitkomen. Arnhem kwam in figuur 5 nog naar voren als gemeente die absoluut gezien veel subsidiegeld had ontvangen, maar als gekeken wordt naar ontvangen subsidie per object valt zij niet meer op.

Figuur 6: Ontvangen subsidie per gemeente (€/object), 2015-2020

Klik op de figuur voor een interactieve versie.



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2015-690, PS2016-247 en Excel-bestand ontvangen van de provincie.

Het is lastig aan te geven in hoeverre zaken als bekendheid van regelingen en beschikbare capaciteit bij de aanvrager een rol speelt bij de verschillen in ontvangen bedragen tussen gemeenten. Ambtelijk werd aangegeven dat er regelmatig gesprekken met gemeenten gevoerd werden, maar dat het contact niet overal even intensief was en dat het, vanwege het vele verloop bij gemeenten, ook veel herhalen is. In een onderzoek dat momenteel wordt uitgevoerd naar één van de subsidieregelingen van SteenGoed Benutten, wordt het verbeteren van de communicatie over de beschikbaarheid van de regeling wel als aandachtspunt genoemd.⁴⁴ Later in deze paragraaf meer over deze evaluatie.

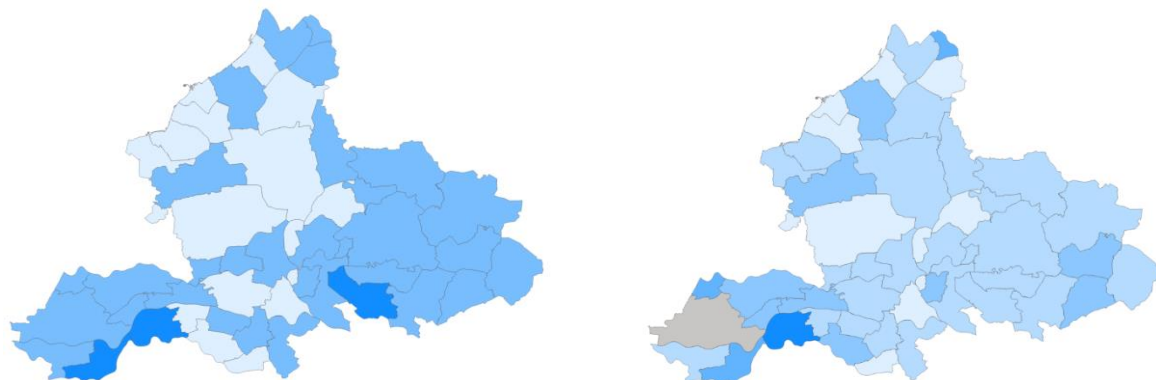
Figuur 5 over waar de financiële inzet van de provincie landt, vergelijken we met de administratieve leegstand in Gelderland in 2015 (zie figuur 7). We kiezen voor dit jaar omdat toen ‘SteenGoed Benutten - korte termijn’ (zie paragraaf 4.2.1) startte. Een meer donkerblauwe kleur betekent een hoger leegstandspercentage. Er is geen duidelijk verband tussen de gemiddelde leegstand in gemeenten en hoeveel geld daar is geland. Dit kan komen doordat de gemiddelde leegstand niet iets zegt over specifieke panden of gebieden in een gemeente. De provincie geeft over de aanpak van leegstand aan dat zij

⁴⁴ Sira Consulting (2021). Factsheet 2.13 Procesondersteuning. Dit betrof een regeling waar gemeenten, openbare lichamen, stichtingen en verenigingen gebruik van konden maken. Gemeenten waren de grootste gebruikers (zie verderop in deze paragraaf).

haar inspanningen richt op die plekken waar leegstand de grootste negatieve maatschappelijke effecten heeft of waar de grootste kansen liggen voor ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Ook in gemeenten waar de leegstand gemiddeld is, kunnen dergelijke plekken er zijn.

Figuur 7: Leegstaande objecten (links) en vierkante meters oppervlakte (rechts) in Gelderse gemeenten in 2015

Klik op de linkerfiguur voor een interactieve versie met de mogelijkheid om te selecteren op andere jaren en percentages per gemeente te zien.



Bron: Dashboard leegstandsmonitor CBS.

Informatie per subsidieregeling

Subsidie SteenGoed Benutten 2015 en 2016 via PS-besluiten over verdeelnotities

In paragraaf 4.2.1 is al een en ander beschreven over de korte termijn aanpak van SteenGoed Benutten in 2015 en 2016 waarbij PS via zogenoemde verdeelvoorstellen besloten over projectsubsidies. PS stelden destijds € 13,2 miljoen beschikbaar voor 35 projecten van 24 verschillende gemeenten⁴⁵ (zie tabel 11 voor een beeld per tranche). Dit betreft projecten met alle type vastgoed. Bij een groot aantal van de projecten werden woningen gerealiseerd. Bij/binnen vijf projecten ging het om leegstaande winkel- of kantoorruimte (wel was er bij een groter aantal projecten sprake van inzet op winkel-/centrumgebied).

Tabel 11: Financiële bijdrage SteenGoed Benutten aan projecten via verdeelnotitie PS

	1 ^e tranche (2015)	2 ^e tranche (2016)
Aangevraagd	23 aanvragen van 18 gemeenten van afgerond € 8,9 miljoen	26 aanvragen van 20 gemeenten van bijna € 10 miljoen
Beschikbaar gesteld	15 projecten van 14 gemeenten van in totaal € 6,3 miljoen	20 projecten van 16 gemeenten van in totaal € 6,9 miljoen

Bron: PS2015-690 en PS2016-247.

⁴⁵ Dit aantal gemeenten is niet gelijk aan de optelsom van gemeenten in de tabel (14 + 16) omdat er meerdere gemeenten zijn geweest die in beide tranches subsidies verleend kregen voor projecten.

Subsidieregeling Procesondersteuning (va. 2018)

Eén van de subsidieregeling vanuit het programma SteenGoed Benutten is de regeling Procesondersteuning. Dit is een subsidie in het kader van een herbestemming, transformatie, stedelijke herstructurering of herontwikkeling van een gebouw of een gebied voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek, het opstellen van een plan van aanpak of procesbegeleiding. Bij de subsidie wordt er geen onderscheid gemaakt naar vastgoedtype. Aanleiding voor het inzetten van deze subsidieregeling lag in de toenemende vraag vanuit de doelgroep. Er werd eerder gewerkt met losse opdrachten en bijbehorende opdrachten. Dit verliep stroperig en duurde lang. De overlap van het type ondersteuning in de verschillende maakte het mogelijk om het te standaardiseren in een subsidieregeling.⁴⁶ De subsidie kan aangevraagd worden door gemeenten, openbare lichamen, stichtingen en verenigingen. De subsidie bedraagt ten hoogste 50% van de subsidiabele kosten met een minimum van € 5.000 en een maximum van € 50.000. De subsidieregeling trad op 1 januari 2018 in werking.

Uitkomsten evaluatie subsidieregeling

In opdracht van de provincie is een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid van een groot aantal subsidieregelingen. De regeling Procesondersteuning was onderdeel van dit onderzoek. Het gebruik van de regeling en wat er bekend is over gerealiseerde prestaties en effecten is beeld gebracht. Onderstaande informatie is gebaseerd op uitkomsten van dit onderzoek.

In de jaren 2018-2019 ontving de provincie 31 aanvragen voor de subsidieregeling Procesondersteuning waarvan zij er 27 vaststelde. Het ging hierbij om een vastgesteld subsidiebedrag van € 463.710.⁴⁷ Er was destijds € 900.000 beschikbaar (subsidieplafonds in 2018-2019). In deze periode is dus 51,5% van het beschikbare bedrag gebruikt.

Het was bij de provincie niet bekend hoe de 27 vastgestelde subsidies waren verdeeld over de drie activiteiten waarvoor subsidie gevraagd kan worden (uitvoeren haalbaarheidsonderzoek, opstellen plannen van aanpak, uitvoeren procesbegeleidings- en/of adviestrajecten).⁴⁸ Wel was bij de provincie bekend hoe de 27 subsidies waren verdeeld over gemeenten. Tabel 12 laat zien dat er relatief grote verschillen zijn tussen gemeenten: 13 van de 51 gemeenten maakten gebruik van de regeling en meer dan een derde van de vastgestelde subsidies is bij de gemeente Nijmegen terecht gekomen.

⁴⁶ Sira Consulting (2020).

⁴⁷ Dit bedrag is anders dan wat in tabel 16 voor de regeling Procesondersteuning was te zien, omdat tabel 16 uitgaat van verleende subsidies in de periode 2018-2020 en in het rapport van Sira consulting wordt uitgegaan van vastgestelde subsidies in 2018-2019.

⁴⁸ Dit was overigens wel te achterhalen geweest via subsidieonderzoek.

Tabel 12: Spreiding vastgestelde subsidies Procesondersteuning 2018-2019

Ontvanger subsidie	Aantal vastgestelde subsidies
Gemeenten	
• Nijmegen	10
• Apeldoorn	3
• Nijkerk	2
• Doesburg, Ermelo, Hoevelaken, Lingewaard, Nederbetuwe, Renkum, Tiel, Wageningen, Wijchen, Zevenaar	1
Stichtingen	2
Totaal	27

Bron: Sira Consulting (2020).

De subsidieregeling Procesondersteuning is gericht op de voorfase (voorbereiding) van het wegnemen en voorkomen van leegstand. Het daadwerkelijke traject wordt eventueel pas erna uitgevoerd. De projecten waar de provincie zicht op heeft, zitten nu nog in de fase van planuitwerking. In de evaluatie is aangegeven dat de facto er dus nog weinig effect is behaald. Wellicht wordt dit effect in de toekomst nog behaald, maar op dit moment is het te vroeg om conclusies te trekken over de mate waarin de leegstand daadwerkelijk is verminderd. Wel laat de provincie momenteel aanvullend in beeld brengen hoeveel van de procesinitiatieven hebben geleid tot aanvragen voor subsidie voor concrete projecten waarbij de leegstand aangepakt wordt. De uitkomsten daarvan zijn nog niet bekend.

48

De verbetermaatregelen die in het rapport worden genoemd om de doeltreffendheid van de subsidieregeling te vergroten, zijn er op gericht om een breder gedeelte van de doelgroep gebruik te laten maken van de regeling. Aangegeven wordt dat dit mogelijk is door:

- Het verbeteren van de communicatie over de beschikbaarheid van de subsidie voor gemeenten, zodat alle gemeenten ervan op de hoogte zijn en de spreiding van aanvragen gelijkmatiger is verdeeld over de doelgroep.
- Het hanteren van een lager verplicht percentage cofinanciering voor aanvragers die weinig daadkrachtig zijn.

Als werkende elementen worden genoemd: de laagdrempeligheid/toegankelijkheid, de mogelijkheid om ook verenigingen en stichtingen te subsidiëren en de voorwaarde dat de gemeente heeft verklaard medewerking te verlenen aan de voorgenomen activiteit.

Tijdelijke uitbreiding van regeling met twee subsidiabele activiteiten i.v.m. COVID

Op 2 november 2020 trad een uitbreiding van de subsidieregeling Procesondersteuning in werking. Die uitbreiding had te maken met de maatregelen voor het behoud van de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen (zie paragraaf 4.3) die de provincie nam in het kader van haar aanpak COVID-19. De uitbreiding hield in dat er twee subsidiabele activiteiten werden toegevoegd. Alleen gemeenten konden/kunnen hier een aanvraag voor indienen. Dit konden zij doen voor:

- het ontwikkelen van een toekomstvisie voor het centrumgebied; of
- het starten met of het intensiveren van centrummanagement.

Voor deze aanvullende subsidiemogelijkheid voor gemeenten geldt dat de noodzaak van de activiteit mede een gevolg moet zijn van COVID-19 en dat de activiteit wordt uitgevoerd in samenwerking met ondernemers die in het centrumgebied gevestigd zijn, inclusief de eigenaren van het vastgoed.

Aanvankelijk was er geen extra geld voor de uitbreiding van de regeling Procesondersteuning vrijgemaakt vanuit de COVID-middelen, maar werden de activiteiten toegevoegd aan de bestaande regeling Procesondersteuning (waar al een plafond voor was vastgesteld). Omdat het intensivering van bestaand instrumentarium betrof, is er bij de Najaarsnota via integraal programmeren een bedrag van € 500.000 vrijgemaakt voor deze tijdelijke subsidiabele activiteiten. Al snel (januari 2021) bleek dat er veel gebruik werd gemaakt van de twee subsidiabele activiteiten en kwam het plafond van de regeling weer in beeld. GS besloten in januari 2021 het plafond nogmaals en eenmalig te verhogen met € 500.000. Dit keer werd het wel vanuit de COVID-middelen gefinancierd.

In een onderzoek uit december 2020⁴⁹ kwam naar voren dat in 48 van de 86 grootste Gelderse centrumgebieden geen centrummanager was. Bij twee daarvan was al wel duidelijk dat die er zou komen. Vier van de 86 centrumgebieden beschikten niet over een visie (zowel geen regionale of gemeentelijke detailhandelsvisie als geen centrumvisie). En in elf centrumgebieden was er alleen een regionale detailhandelsvisie (en geen gemeentelijke detailhandelsvisie of centrumvisie). In de periode van november 2020 t/m juni 2021 waren er vijftien subsidieverstrekingen voor gezamenlijk € 455.633 voor de twee subsidiabele activiteiten toekomstvisie en centrummanagement. Gemeenten kunnen tot en met 31 december 2021 subsidie hiervoor aanvragen.

Subsidieregeling Uitvoeringsgereed en Realiseren (va. 2016)

Een andere subsidieregeling binnen het programma SteenGoed Benutten is 'Uitvoeringsgereed en Realiseren'. Dit is een subsidie voor projecten met een onrendabele top waarbij sprake is herbestemming, transformatie, sloop en herontwikkeling of stedelijke herstructurering woongebied en die binnen maximaal drie jaar kunnen worden uitgevoerd. De subsidie is bedoeld voor projecten met alle type vastgoed. Gemeenten kunnen de subsidie aanvragen; zij mogen deze vervolgens weer 'doorgeven' aan bijvoorbeeld een ontwikkelaar. In de praktijk komt dit geregeld voor.

Het maximale subsidiebedrag varieert van € 100.000 tot € 500.000 afhankelijk van de activiteiten (opsomming hierboven) waarvoor de gemeente subsidie aanvraagt. De provincie stelt diverse criteria voor de subsidie. Onder andere dat:

- er sprake moet zijn van een exploitatietekort;
- de activiteiten leiden tot een ruimtelijke kwaliteitsimpuls van de bebouwde omgeving met maatschappelijke meerwaarde ten bate van duurzame leefbaarheid;
- de activiteiten passen binnen de regionale programmering wonen, werken (bedrijventerreinen, kantoren) en detailhandel;
- de activiteiten bijdragen aan het voorkomen of het beperken van nieuwe structurele binnenstedelijke leegstand of ruimtelijk kwalitatieve problemen; en

⁴⁹ Goudappel Coffeng en provincie Gelderland (dec. 2020). *Vitaliteitsbenchmark Gelderland, factsheets per centrumgebied.*

- er sprake is van een gebiedsgerichte aanpak en onderbouwd met een visie op aanpak van leegstand.

In de loop van de jaren zijn er een aantal wijzigingen in de regeling aangebracht. Zo is er een bonus van 5% op het subsidiebedrag indien er sprake is van aantoonbaar hergebruik van circulair materiaal en is de subsidie van vijf ton voor stedelijke herstructurering woongebied onderdeel geworden van de regeling.

De regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren trad in augustus 2016 in werking. In 2016 voerde de provincie al wel vooroverleggen met gemeenten in het kader van (potentiële) projecten, maar gemeenten deden in dat jaar nog geen formele subsidieaanvragen. In 2017 werden de eerste subsidies vanuit de regeling verstrekt, zo toont tabel 13. In de jaren 2017 t/m 2020 zijn 49 subsidies verleend. Dit betrof 26 gemeenten (zie figuur 8); er zijn namelijk een aantal gemeenten die twee of drie gemeenten keer subsidie uit de regeling Uitvoeringsgereed & Regeling verstrekt hebben gekregen. In totaal ging het om € 19,3 miljoen. Ambtelijk werd aangegeven dat het bij circa 75% á 80% gaat om integrale ontwikkelingen en in circa 20% á 25% om panden. Uit een overzicht van de provincie uit 2018 kwam naar voren dat bij een groot deel van het vastgoed dat getransformeerd wordt het ging om maatschappelijk vastgoed en bedrijfsruimte (zie figuur 9). Transformatie van kantoren en winkels was destijds een kleiner deel (17%).

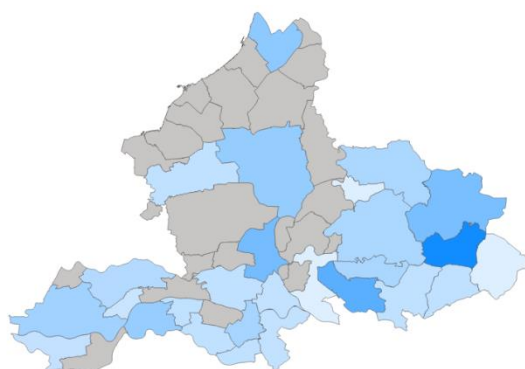
Tabel 13: Uitvoering subsidieregeling Uitvoeringsgereed en Realiseren 2016-2020

	2016	2017	2018	2019	2020
Aantal verstrekkingen	0	7	15	17	10
Bedrag verstrekkingen	0	€ 2.784.936	€ 5.456.561	€ 6.257.259	€ 4.762.057
Subsidieplafond	€ 5.000.000	€ 5.000.000	€ 8.000.000	€ 11.000.000*	€ 12.500.000

* Het subsidieplafond voor 2019 lag oorspronkelijk op € 4 mln. Dit is in maart verhoogd en vastgesteld op € 8,5 mln. en in oktober verhoogd met € 2,5 mln.

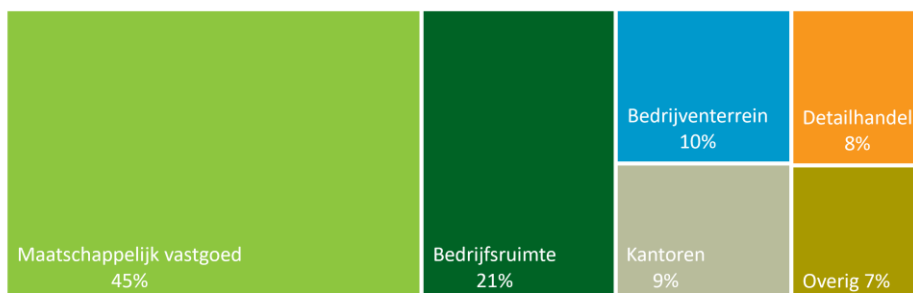
Bron: Informatie aangeleverd door de provincie en [officielebekendmakingen.nl](https://www.officielebekendmakingen.nl)

Figuur 8: Spreiding verlening subsidie Uitvoeringsgereed en Realiseren over de provincie



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Excel-bestand ontvangen van provincie.

Figuur 9: Type vastgoed dat getransformeerd wordt met SteenGoed Benutten (stand sept. 2018)



Bron: Provincie Gelderland, begroting 2019.

Subsidie Uitvoeringsgereed & Realiseren voor Verto Arnhem

Eén van de projecten waarvoor de provincie een subsidie verleende vanuit de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren was Verto in Arnhem. In de Broerestraat was in 2012 een voormalig stadskantoor leeg gekomen. De herontwikkeling omvat de realisatie van 58 huurappartementen en 300 m² commerciële ruimte. Daarnaast maakt de aanleg van een kwalitatief ingerichte openbare ruimte onderdeel uit van het project. Volgens de provincie krijgt de binnenstad van Arnhem door deze integrale aanpak een modern appartementengebouw op de plaats waar nu een leegstaand kantoor staat en wordt het gebied tevens afgemaakt waardoor ook de verblijfskwaliteit van de Methenstraat wordt verhoogd en de sociale veiligheid toeneemt.

De eerste contacten tussen de gemeente en provincie over het project Verto vonden in 2019 plaats. Daarna heeft vooroverleg plaatsgevonden, dit is een formele voorwaarde voor de subsidieaanvraag volgens 'Regels Ruimte voor Gelderland 2016' (RRvG). Ambtelijk werd aangegeven dat het vooroverleg bedoeld is om te kijken of er sprake is van een plan moet voldoende kwaliteit, implementatie van bredere beleidsdoelen mogelijk/nodig is en of het financieel haalbaar te maken is. Het vooroverleg en andere contacten vonden ook met de projectontwikkelaar plaats. In november 2020 verleende de provincie de subsidie aan de gemeente. De uitvoering van de transformatie naar woningen was toen al op weg. Ambtelijk werd aangegeven dat de ontwikkelaar hier (op eigen risico) al mee was gestart. Dit kan de vraag oproepen of het project zonder de subsidie ook niet uitgevoerd was geweest. Ambtelijk werd gesteld dat de subsidie in dit geval een bijdrage heeft geleverd aan de versnelde realisatie en een extra kwaliteitsslag in de omgeving.

De totale uitvoeringskosten van Verto bedragen ruim € 19 miljoen. De provinciale subsidie valt in de categorie 'een integrale gebiedsgerichte aanpak binnen de bebouwde kom' van de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren. Voor die categorie kan volgens RRvG de subsidie niet meer bedragen dan de investeringen van de aan het project deelnemende partijen, met een maximum van € 500.000 per project. Voor Verto wordt volgens de beschikking maximaal € 500.000 verleend. In de beschikking staat dat de definitief vastgestelde subsidie gelijk is aan het exploitatietekort van het project, maar niet hoger kan zijn dat dit maximale bedrag en niet hoger kan zijn dan de som van de bijdragen van andere financiers. Dit is in lijn met RRvG.

Vervolg op de volgende pagina.

Vervolg - Subsidie Uitvoeringsgereed & Realiseren voor Verto Arnhem

De provincie verleende de subsidie aan de gemeente Arnhem. Die zette de subsidie door aan de ontwikkelaar. De gemeente is verantwoordelijk voor de aanvraag (en loopt daarmee risico), maar de inhoudelijke kennis zit bij de ontwikkelaar en die levert de gegevens aan. Dat kan een lastige positie zijn voor een gemeente. Daarnaast kost deze werkwijze de gemeente tijd en capaciteit. Zij moest namelijk allerlei juridische en administratieve zaken regelen met de ontwikkeling. Bijvoorbeeld een samenwerkings-/uitvoeringsovereenkomst afsluiten (o.a. voor het doorleggen van de verplichtingen uit de subsidie) en zelf ook nog een beschikking maken. Vanuit de provincie werd aangegeven dat er is gekozen om de subsidie altijd via de gemeente te laten lopen om de gemeente en de ontwikkelaar op één lijn te krijgen en de openbare ruimte om een project heen (die de verantwoordelijkheid van de gemeente is) tegelijk mee te kunnen nemen in het project. Ook gaf de provincie aan zo te waarborgen dat zij geen plannen naar ontwikkeling helpt die niet passen binnen gemeentelijk beleid of visie.

Het gehele project (sanering, bouw appartementen en commerciële ruimte, aanleg openbare ruimte) loopt volgens de beschikking van 27 mei 2019 tot en met 8 augustus 2021. Volgens RRvG is het een verplichting dat een project binnen drie jaar na de verleningsbeschikking wordt gerealiseerd. Die verplichting is opgenomen in de beschikking voor het project Verto. Als de genoemde realisatiedatum gehaald wordt, zou het project ruim binnen drie jaar na de beschikking zijn gerealiseerd. In de beschikking is opgenomen dat de aanvrager verplicht is om veranderingen te melden. Inmiddels is duidelijk dat de aanbesteding voor het deel openbare ruimte en het aanleveren van materialen is vertraagd. Daarom is uitstel aangevraagd, die is ook verleend.

De provincie heeft de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren nog niet geëvalueerd. In het eerdergenoemde onderzoek naar de doeltreffendheid van subsidies is de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren niet opgenomen omdat er nog niet voldoende subsidies van deze regeling vastgesteld zijn. Wel verstrekten GS informatie over in hoeverre de subsidieregeling Uitvoeringsgereed en Realiseren bijdraagt aan de realisatie van woningen en in hoeverre een multiplier-effect wordt bereikt.

Realisatie van woningen

In de jaren 2016-2018 werd in P&C-documenten en Statenbrieven nog niet gerapporteerd over hoeveel woningen waren gerealiseerd. Uitzondering is de begroting 2019. Hierin staat bij hoeveel van de ondersteunde projecten er sprake was van transformatie naar wonen. Het ging in de periode 2015 - september 2018 om 32 projecten waarbij er bijna 1.200 woningen werden toegevoegd. Daarbij ging het in 58% om huur, in 28% om koop en in 14% om studentenwoningen. In tabel 14 geven we weer aan de realisatie van hoeveel woningen er in 2019 en verder werd bijgedragen via de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren.

Tabel 14: Bijdrage aan realisatie woningen via regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren

Periode	Informatie over bijdrage aan realisatie woningen
2019	16 projecten → 250 woningen voor studenten, ouderen en mensen met een zorgvraag.
2020	12 projecten → 575 woningen
2019 - 15 mrt 2021	31 projecten → 905 woningen waarvan 40% in de categorie sociaal, 25% in de categorie betaalbaar en 35% in de categorie vrije sectorwoningen.

Bron: Jaarverslag 2019, jaarverslag 2020, PS2021-282.

Multiplier-effect

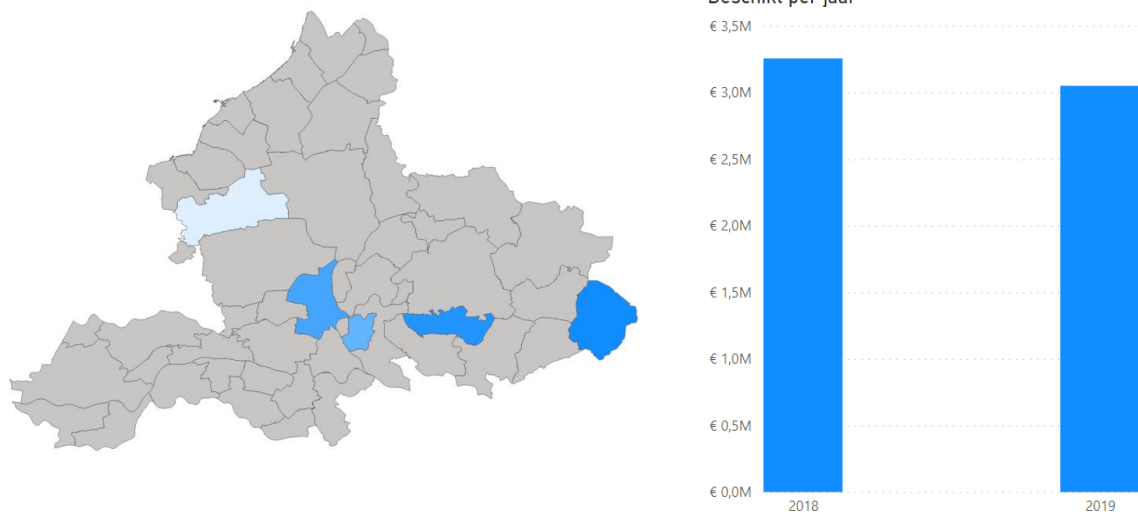
In de voorwaarden van de subsidieregeling Uitvoeringsgereed en Realiseren staat dat dat de subsidiebijdrage van de provincie niet meer is dan de investeringen van de andere deelnemende partijen samen.⁵⁰ De provincie rapporteerde de afgelopen jaren op twee momenten over dit zogenoemde 'multiplier effect' bij projecten van SteenGoed Benutten. De multiplier geeft de factor aan van hoeveel iedere euro subsidie die de provincie in projecten stak, vermenigvuldigt in euro's die andere betrokken partijen (zoals eigenaren, ontwikkelaars en gemeenten) in betreffende projecten staken. Zo gaven GS in september 2018 aan dat tot op dat moment bijna € 18,5 miljoen aan vijftig projecten was verstrekt waarbij andere partijen ruim € 238,5 miljoen bijdroegen. Dit kwam uit op een multiplier van 12,9. In april 2021 schrijven GS dat gekoppeld aan de provinciale subsidie de totale investeringen van derden aan projecten circa € 168 miljoen bedraagt. Ook dit betekent een multiplier van ruim 13. GS stelden hierbij, dat de multiplier feitelijk aanzienlijk hoger ligt, omdat investeringen voor bouwkosten, inrichtingskosten, openbare ruimte e.d. niet zijn meegenomen.

Begrotingssubsidies

Voor complexe, omvangrijke en/of bijzondere projecten kent de provincie de mogelijkheid tot maatwerk. GS kunnen dan namelijk voor een subsidiegrondslag naar PS gaan (zogenoemde 'begrotingssubsidies'). GS deden dit voor projecten vanuit SteenGoed Benutten bij de slotwijziging 2017, voorjaarsnota 2018 en najaarsnota 2018. In totaal stelden PS voor zes SteenGoed Benutten-projecten begrotingssubsidies beschikbaar voor gezamenlijk ruim € 6,3 miljoen (zie figuur 10). Het geld is voor vijf verschillende gemeenten (één gemeente kreeg geld voor twee projecten). De subsidie van de provincie werd vooral gebruikt voor herinrichting van de openbare ruimte, restauratie en transformatie van monumenten en maatschappelijk vastgoed. Het gaat in twee gevallen om projecten waarbinnen er ook winkelpanden getransformeerd worden. Bij één project valt de sloop van een kantoor, waarna het gebied wordt heringericht voor natuurontwikkeling en als verblijfsgebied voor buurtbewoners, binnen het project.

⁵⁰ Zie PS2015-690 Bijlage Verdeelnotitie SteenGoed Benutten oktober 2015, p. 5 en Regels Ruimte voor Gelderland 2016, artikel 2.8.7.

Figuur 10: Begrotingssubsidie SteenGoed Benutten



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Excel-bestand ontvangen van provincie Gelderland.

Begrotingssubsidie voor De Veentjes in Doetinchem

Eén van de projecten waarvoor de provincie een begrotingssubsidie vanuit SteenGoed Benutten verstrekte, is de transformatie van het winkelgebied De Veentjes in Doetinchem naar een gebied waar gewoond en geleefd wordt. De winkelplint wordt getransformeerd naar huurwoningen en de openbare ruimte wordt opnieuw ingericht aansluitend op de nieuwe functie van het gebied.

Met het totale project is een investering gemoeid van circa € 11,3 miljoen. Er is sprake van een exploitatietekort van circa € 4,0 miljoen. PS besloten in september 2018 om een subsidie van maximaal € 1,7 miljoen beschikbaar te stellen. Deze subsidie wordt aangewend voor de herinrichting van de openbare ruimte.

Ambtelijk werd aangegeven dat het al snel duidelijk werd dat het project De Veentjes niet gesubsidieerd kon worden vanuit de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren. Wel zijn bij het scherp krijgen van de businesscase en de onderhandeling daaromtrent de voorwaarden van deze regeling zo veel mogelijk gehanteerd. Voor het scherp krijgen/rond maken van de businesscase en het bepalen van de omvang van de onrendabele top is veel overleg geweest tussen betrokken partijen. Dit nam zo'n jaar in beslag. Het tekort is daarbij sterk teruggebracht, zo stelde de provincie.

Het project loopt volgens de beschikking van 26 september 2018 tot en met 30 juni 2022. De appartementen zijn inmiddels bewoond. Naar verwachting is de openbare ruimte eind dit jaar klaar voor oplevering. In de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren is opgenomen dat een project in drie jaar gerealiseerd moet zijn. Die voorwaarde lijkt inderdaad bij deze begrotingssubsidie ook toegepast te zijn. In de beschikking is opgenomen dat de gemeente verplicht is veranderingen te melden en jaarlijks te rapporteren over de voortgang van project. Dit laatste is tot nu toe twee keer gebeurd. Ook is er tussentijds contact.

In de bestuursperiode vanaf 2019 is er nog geen gebruik gemaakt van begrotingssubsidies. De provincie geeft aan wel betrokken te zijn bij een aantal projecten waarbij een begrotingssubsidie aan de orde kan zijn. Ambtelijk werd aangegeven dat er een lijst is met potentiële projecten, maar dat er eerst gekeken wordt naar de mogelijkheden om deze projecten via het ‘reguliere’ instrumentarium te ondersteunen. Er is anno 2021 één project dat het traject voor een begrotingssubsidie volgt. Dit is het project Veilingterrein in Tiel. Het gaat daarbij om een herontwikkelingsplan waarbij de voormalige (leegstaande) veilinghallen worden geruimd en op vrijkomend terrein circa 400 woningen worden gebouwd en een onderwijsinstelling wordt gehuisvest. De beschikbaarstelling voor het Veilingterrein Tiel is opgenomen in de Najaarsnota 2021.

4.2.3.2 Inzet revolverend budget (OHG)

Sinds februari 2019 is de revolverende⁵¹ Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (OHG) operationeel. De OHG “levert maatwerk bij het revitaliseren, herstructureren en transformeren⁵² van werklocaties en beeldbepalende gebouwen met (dreigende) leegstand in Gelderland”. Het gaat hierbij om alle type locaties en gebouwen, ook kantoren en winkels. Activiteiten die vanuit de OHG ondernomen (kunnen) worden, zijn:

- ontwikkelkracht (kennis, kunde, procesgeld);
- participeren (inbreng van eigen vermogen als risicokapitaal);
- financieringskracht (vreemd vermogen, borgstellingen) en
- combinatie van ontwikkel- én financieringskracht.

Ontwikkelkracht OHG

De provincie heeft voor een periode van tien jaar een opdracht aan Oost NL verstrekt om invulling te geven aan de benodigde ontwikkelkracht van OHG. De provincie geeft aan dat onder ontwikkelkracht het markt klaar maken van projecten wordt verstaan: samen met alle betrokken partijen ervoor zorgen dat projecten verder gebracht worden tot concrete investeringsvoorstellen. Oost NL stelt dat de ontwikkelkracht in de kern uit drie stappen bestaat:

1. initiatieven opsporen en verder ontwikkelen;
2. de haalbaarheid van initiatieven onderzoeken samen met betrokken partijen en
3. verder samen met initiatiefnemers uitwerken van plannen in financierbare cases.

Aangegeven wordt dat de betrokkenheid van OHG bij een project begint vaak met een financieringsvraag, maar het wordt regelmatig ‘opgelost’ met ontwikkelkracht.⁵³

⁵¹ Behalve via OHG heeft de provincie in één geval zelf revolverend budget vanuit SteenGoed Benutten in te zetten. Bij de begroting 2016 hadden PS namelijk besloten om een revolverend budget á € 1,65 miljoen vanuit SteenGoed Benutten (en € 1,65 miljoen vanuit de Gebiedsopgaven) in te zetten om te voorkomen dat de ontwikkeling van het Boulevardgebied Harderwijk zou worden uitgesteld. Deze lening had geen betrekking op leegstaande kantoren of winkels en valt zodoende buiten de focus van ons onderzoek.

⁵² Bij revitaliseren gaat het volgens Oost NL om een gebied opnieuw leven in te blazen, op te knappen. Bij herstructureren om het omvormen van de economische structuur van een gebied. Bij transformeren om door een integrale aanpak naar een andere functie gaan.

⁵³ Interview.

Locaties voor projecten worden vaak aangereikt vanuit de provincie en gemeenten. Oost NL zet ook bewust in op het zichtbaar maken van de OHG om bekendheid te genereren. Die groeiende bekendheid zorgt ook voor aanvragen. Er is een lijst van rond de zestig projecten. Die projecten bevinden zich in allerlei stadia; de OHG is met ongeveer dertig projecten tegelijk bezig. Bij de OHG komt men een breed palet tegen wat betreft type projecten/vastgoed: veel is gerelateerd aan zorg en maatschappelijke organisaties, maar er is ook inzet op bedrijventerreinen.⁵⁴

Participeren en financieringskracht OHG

De financieringsactiviteiten van de OHG vallen onder het Topfonds Gelderland. Oost NL is de fondsbeheerder. Er is een beheerovereenkomst afgesloten met afspraken over het beheer, uitvoering en verantwoording van het fonds. Daarnaast gaf de provincie via investeringsinstructies inhoudelijke en financiële kaders mee waarbinnen het fonds zich moet bewegen. Die investeringsinstructies hebben bijvoorbeeld betrekking op de doelgroep, aard en omvang van de financiering (bv. minimale en maximale bedrag), private inbreng (tenminste 50%) en voorwaarden voor het project.

Voor projecten waarvoor financiering is, geeft OHG samen met de betrokken partijen de businesscase vorm en inhoud en maakt zij een investeringsvoorstel. De investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan het Investment Committee Directe Investerings van het Topfonds Gelderland. Die besluit over de aanvragen voor financiering. In 2018 was afgesproken dat dit comité zou worden uitgebreid met een nieuw lid met de benodigde kennis van de herontwikkeling van vastgoed. Dit is vorig jaar gebeurd.

De OHG investeerde in 2019 in twee projecten en kwam in 2020 niet tot nieuwe investeringen. Bij één van de projecten ging het om een voormalig winkel- en kantorencomplex⁵⁵ dat al enige tijd leeg stond. Dit aantal financieringen is volgens Oost NL iets lager dan verwacht, omdat projecten vanwege de Covid-19 crisis, complexe trajecten met veel stakeholders en wettelijke procedures vertraging hebben opgelopen.⁵⁶ De provincie geeft aan dat het bij OHG gaat om maatschappelijk gewenste projecten mogelijk te maken. En als OHG door de inzet van ontwikkelkracht een businesscase kan optimaliseren waardoor financiering volledig uit de markt komt, dat een efficiënte wijze is om met de beschikbare middelen om te gaan en een resultaat is van de inzet van OHG. Het gaat bij de prestaties van OHG volgens de provincie dus niet alleen om het aantal financieringen, maar om een samenspel van ontwikkel- en financieringskracht (zie ook paragraaf 5.1.1). In haar jaaroverzicht OHG 2020 geeft Oost NL een totaaloverzicht van het aantal projecten naar thema (zie tabel 15). Bij hoeveel van de projecten het gaat om kantoren of winkels is daar niet uit te halen.

⁵⁴ Interview.

⁵⁵ Het gaat hier om 't Gasthuus in Winterwijk.

⁵⁶ Jaarverslag 2020 Topfonds Gelderland BV, p. 18.

Tabel 15: Omschrijving en aantal projecten*

Thema	Aantal
Herstructurering/transformatie bedrijventerreinen	18
Behoud cultureel erfgoed	6
Maatschappelijk	13
Transformatie/herstructurering	13
Bedrijfsverplaatsing t.b.v. herstructurering/transformatie bedrijventerrein	14
Logistiek	1

* Er is sprake van een gecombineerde thematische projectweergave.

Bron: Oost NL (2021). Jaaroverzicht OHG 2020, p. 6.

De provincie en Oost NL gaven aan dat er regelmatig contact plaatsvindt tussen OHG, SteenGoed Benutten en Werklocaties (tweewekelijks overleg). De provincie geeft aan dat die samenwerking intensief is op het moment dat er ontwikkelkracht wordt ingezet en dat op het moment dat het gaat om wel/geen financiering verstrekken OHG op afstand van de provincie staat en een eigenstandige verantwoordelijkheid heeft.

4.2.3.3 Inzet procesondersteuning vanuit SteenGoed Benutten

De provincie ondersteunt op verschillende manieren concrete projecten met kennis. Dat gebeurt bij projecten van alle vastgoedtype, het onderscheid naar specifiek projecten gericht op kantoren en winkels is hierbij niet altijd goed te maken.

Ondersteuning van team SGB

Bij het programma SteenGoed Benutten is de provincie ingedeeld in zes regio's. Voor elke regio is er een procesregisseur. Op dit moment zijn er vijf procesregisseurs voor de zes regio's. De procesregisseurs zijn het eerste aanspreekpunt voor partners zoals gemeenten. Zij voeren regelmatig gesprekken in en met de regio. GS geven aan dat de procesregisseurs met hun kennis en kunde initiatiefnemers helpen en door hun ervaring scherpte weten aan te brengen en projecten in beweging te krijgen. Twee van de procesregisseurs zijn vanaf het begin van het programma SteenGoed Benutten werkzaam in deze functie. De overige drie procesregisseurs zijn in 2020 dan wel 2021 begonnen.

Voor de scherpte bij het ontwikkelen van businesscases wordt een planeconoom ingezet. Die was eerst extern. Op dit moment wordt de functie ingevuld vanuit het team SteenGoed Benutten zelf en is er een raamovereenkomst met een extern bureau. Daarnaast is er specifieke inzet rondom de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren (zie paragraaf 4.2.3.1). Dat doen drie mensen, waarvan er twee ook procesregisseur zijn.

Inzet externe expertise

In Statenbrieven en P&C-documenten werd gesproken over een expertpool als instrument van SteenGoed Benutten. De expertpool was bedacht als een soort kaartenbak met experts met diverse deskundigheid die snel en eenvoudig door het team

SteenGoed Benutten ingezet kunnen worden om (ingewikkelde) vragen, knelpunten, problemen en of vastgelopen projecten via een advies met oplossingsrichtingen naar een volgende stap brengen. Ambtelijk zijn er kaders en uitgangspunten voor de expertpool opgesteld en die zijn ook toegepast toen er bijvoorbeeld een planeconoom is ingezet.

De provincie heeft tot op heden elf keer externe expertise ingezet vanuit SteenGoed Benutten. Ambtelijk werd aangegeven dat er - omdat er zo sporadisch gebruik is gemaakt van externe experts - niet echt gesproken worden van een gevulde kaartenbak of een gevormde expertpool. Het betreft een instrument dat een procesregisseur achter de hand heeft, mocht er een concreet knelpunt in een project ontstaan. De procesregisseurs bepalen wanneer en hoe vaak externe expertise is ingezet. Voor expertise op het gebied van planeconomie is, zoals hierboven benoemd, sprake van een raamovereenkomst met een extern bureau om extra capaciteit te kunnen inzetten bij piekbelasting of specialistische vraagstukken. Behalve voor planeconomie is de behoefte naar externe expertise versnipperd en op basis van maatwerk. Er worden dan experts ingezet door middel van opdrachten.

Inzet kennis en kunde bij project De Veentjes Doetinchem

Bij het project De Veentjes in Doetinchem was er op een aantal momenten sprake van de inzet van kennis en kunde:

- In het beginstadium van het project (2016/17) zette de provincie cofinanciering in voor de inzet van deskundigen. De opdrachtverstrekking daarvoor liep via de gemeente. De provincie hielp bij het opstellen van de opdracht en koppelde via maatwerk daar binnen de provincie financiën aan (de regeling Procesondersteuning bestond op dat moment namelijk nog niet).
- Voor het scherp krijgen van de businesscase van het project schakelde de provincie een extern planeconoom in.
- Rondom de subsidie speelde de vraag of er sprake was van staatssteun. Dat ging over het gedeelte van de gemeente. De provincie heeft de 'bal' hiervoor primair bij de gemeente gelegd. Wel heeft er overleg plaatsgevonden/is meegedacht vanuit de juristen van de provincie met de gemeente. Zo heeft de provinciale expert staatssteun advies ingewonnen bij het ministerie van BZK en dit doorgespeeld aan de gemeente.

Challenge

De provincie Gelderland organiseerde in 2018/'19 voor de eerste keer de SteenGoed Benutten Challenge. Het doel van de challenge was om locaties waar leegstand is én waar de eigenaar graag verandering in wil brengen te helpen met het vinden van een goede invulling, waardoor zowel het gebouw als het gebied eromheen beter gaat functioneren. Het ging bij deze Challenge om drie locaties: een voormalig cooperatiegebouw, een leegstaand klooster en voormalig schippersinternaat en monumentale bunkers. In de tweede Challenge die de provincie 2020/'21 organiseert koppelt de provincie woningzoekenden aan leegstaande gebouwen. Het ging daarbij om zes gebouwen: vier voormalige scholen, een buurthuis en een boerderij erf. Bij beide

Challenges was er dus uiteindelijk geen sprake van leegstaande winkels of kantoren die aangepakt zijn. Daarom gaan we hier niet dieper op de Challenges in.

4.2.3.4 Andersoortige inzet vanuit SteenGoed Benutten

Deelnemen aan en faciliteren van pilots

De provincie Gelderland gaf in haar beleidsnotitie over de aanpak van SteenGoed Benutten aan dat zij een bijdrage wilde leveren bij verdere kennisvorming en -deling door (onder andere) pilots te ondersteunen. In tabel 16 geven we weer welke pilots de provincie vanuit SteenGoed Benutten heeft gedaan.⁵⁷ Ambtelijk werd aangegeven dat er nog steeds geëxperimenteerd wordt binnen projecten en er vernieuwing plaats vindt, maar dat dit niet meer ‘pilots’ genoemd worden. Als concreet voorbeeld wordt de inzet van een straatmakelaar genoemd. Naar aanleiding van ervaringen in Nijmegen is eenzelfde principe op meerdere locaties uitgerold.

Tabel 16: Pilots SteenGoed Benutten

Onderwerp pilot	Toelichting
Stedelijke herverkaveling (2014-2017)	Proefprogramma stedelijke kavelruil ⁵⁸ is uitgevoerd en afgerond. In 2014 startte de provincie met onder meer de Radboud Universiteit het proefprogramma stedelijke kavelruil. Het doel daarvan was om meer inzicht en ervaring op te doen met dit instrument. Binnen de pilots was er meestal sprake van leegstand en een opgave ten aanzien van de vitaliteit, zo geeft de provincie aan. In juli 2017 werd het eindrapport van het proefprogramma gepubliceerd. Wat betreft de doorwerking van de pilot werd ambtelijk aangegeven dat de ervaringen met stedelijke herverkaveling kunnen worden toegepast in projecten. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest bij het project ‘Hart voor Oosterwolde’ en de centrumontwikkeling in Winterswijk.
Eerste Challenge (2018)	Deze Challenge is al toegelicht in paragraaf 4.2.3.3. De provincie gaf aan de eerste Challenge van SteenGoed Benutten (2018) als succesvolle pilot te zien. In 2020 organiseerde de provincie voor de tweede keer een dergelijke Challenge. Deze loopt nog door tot en met 2023. De leegstaande gebouwen in de Challenges waren geen kantoren of winkels.
Expertpool (april 2018)	Zie ook paragraaf 4.2.3.3. Dit heeft zich niet doorontwikkeld naar een ‘goed gevulde kaartenbak met experts’, maar er is wel bij elf projecten externe expertise ingezet. Dit betrof projecten met allerlei vastgoedtype.
Transformatieplein (sept. 2018 - 2019)	Zie toelichting hieronder onder ‘digitale kennisuitwisseling’. Dit online platform is na een jaar weer gestopt, omdat de inzet veel tijd kostte en het resultaat beperkt was.

Bron: *Statenvoorstellen/-brieven en P&C-documenten over SteenGoed Benutten en schriftelijke informatie van provincie.*

⁵⁷ Uitgevoerde pilots die voortkomen uit de bestuurlijke afspraken zoals de Retaildeal zijn weergegeven in paragraaf 3.2.

⁵⁸ Stedelijke herverkaveling of stedelijke kavelruil is een instrument waarmee op vrijwillige basis van eigendom geruild kan worden in een stedelijke omgeving. Het stelt eigenaren van grond en vastgoed in staat om tot een efficiëntere kavelindeling te komen om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken (Bron: *Leren van stedelijke kavelruil in Gelderland*, p. 6).

Pilot bij De Veentjes Doetinchem

De Veentjes in Doetinchem was onderdeel van het hierboven genoemde proefprogramma stedelijke kavelruil. Ambtelijk werd aangegeven dat deze pilot niet echt handen en voeten heeft gekregen. Als mogelijke reden hiervoor wordt de grootte van het gebied en de vele betrokken partijen genoemd. Aangegeven wordt dat het project begon te lopen vanwege één eigenaar op de plek waar het ertoe deed.

Partijen digitaal bij elkaar brengen

Uit het traject rondom de eerste Challenge is het SteenGoed Transformatieplein voortgekomen in september 2018. Dit was een online platform waar vraag (leegstand vastgoed) en aanbod (ideeën voor herbestemming) elkaar konden ontmoeten. Hier is de provincie in 2019, na een jaar weer mee gestopt. De reden hiervoor was dat het instrument onvoldoende binnen de filosofie en werkwijze van SteenGoed Benutten (maatwerk leveren en doen wat nodig is) paste en het resultaat niet in verhouding met de te leveren tijdsinzet stond.

Bijeenkomsten

Tabel 17 laat zien dat de provincie tussen 2016 en 2018 diverse bijeenkomsten in het kader van leegstand/SteenGoed Benutten. De bijeenkomsten die zijn georganiseerd voor PS (zie paragraaf 5.2) en bijeenkomsten in het kader van de eerste en tweede SteenGoed Benutten Challenge zijn in de tabel buiten beschouwing gelaten. Ambtelijk werd aangegeven dat het de ervaring is dat het organiseren van bijeenkomsten en workshops werkt, maar dat dit de laatste tijd vanwege corona lastiger was. De provincie heeft vanaf 2020 ook geen externe en fysieke bijeenkomsten meer georganiseerd in het kader van SteenGoed Benutten.

Tabel 17: Bijeenkomsten leegstand (SteenGoed Benutten)

Datum	Bijeenkomst
14 juni 2017	Netwerkbijeenkomst uitleg programma SteenGoed Benutten voor gemeenten, woningcorporaties, projectontwikkelaars en banken (Enka terrein Ede)
7 december 2017	SteenGoed Benutten bijeenkomst bestuurlijk/ambtelijk van gemeenten (Akoesticum Ede)
24 januari 2018	Toekomstig maatschappelijk vastgoed FV (Hoevelaken)
8 oktober 2018	Bijeenkomst voor gemeenten en woningcorporaties uitleg integrale wijkaanpak (PRVhuis)
12 november 2018	Bijeenkomst voor bestuurlijke/ambtelijke medewerkers gemeenten (NYMA Nijmegen)
7 december 2018	Praktijkbijeenkomst m.b.t. leegstand (Heumen)

Bron: Provincie Gelderland op basis van schriftelijke vraag.

In paragraaf 3.2.2 was al genoemd dat er ook in het kader van het toenmalige kennisnetwerk binnensteden Gelderland ook meerdere bijeenkomsten zijn georganiseerd. De ervaringen vanuit de ambtelijke organisatie over de behoefte aan afstemming en bijeenkomsten lijken uiteen te lopen. De een geeft aan dat de behoefte

voor netwerkfstemming weer aan het terugkomen is (alleen dat er op dit moment niet echt een centrale plek is waar kennis wordt uitgewisseld behalve gedeeltelijk via de eigen kanalen). De ander geeft juist aan te merken dat de behoefte aan kennisuitwisseling en bijeenkomsten minder is dan voorheen, omdat er inmiddels al meer kennis en ervaring is opgedaan.

Communicatie (zichtbaarheid programma en projecten)

In interviews en P&C-documenten geeft de provincie aan - met name in het begin - veel te hebben gedaan om het programma SteenGoed Benutten en projecten zichtbaar te maken. Voorbeelden die de provincie noemt zijn:

- Bij gemeenten langsgaan. Dit is bij de start van het programma gedaan, maar aangegeven wordt dat procesregisseurs nog steeds regelmatig bij gemeenten langs gaan. Daarbij is het contact met sommige gemeenten intensiever dan met anderen. Aangegeven werd dat het door het vele verloop bij gemeenten veel herhalen is.
- Bij de start en oplevering van (met name) uitvoeringsgerede projecten lokale media benaderen en per project in samenwerking met betrokken partijen kort persbericht publiceren. In meerdere interviews werd aangegeven dat er nog aandachtspunten lagen voor de communicatie rondom projecten. Zo was er bij de subsidieregeling Uitvoeringsgerede en Realiseren initieel het idee om regelmatig bij projecten langs te gaan in de uitvoeringsfase. Dit zou helpen om resultaten beter zichtbaar te kunnen maken en kansen bieden voor communicatiemogelijkheden. Tot nu toe gebeurt dit beperkt en zou de monitoring van projecten nog pro-actiever kunnen plaatsvinden. Ook werd aangegeven dat het lastig kan zijn om aandacht voor projecten en het aandeel van de provincie te genereren en om in te schatten wat een goed communicatiemoment is. Soms zijn er belangrijke mijlpalen voordat een project is afgerond.
- Het inzetten van het toenmalige online Gelders Forum. Daarop kon inzicht gekregen worden op lopende projecten, was er toegang tot voorbeelden, filmpjes en belangrijke documentatie en was de pagina van de toenmalige SteenGoed Benutten Challenge te vinden. Op dit moment is over de tweede Challenge veel op de website van de provincie (platform Actieplan wonen) te vinden. Genoemde andere zaken zijn lastiger te vinden omdat die zich op verschillende kanalen en plekken bevinden.
- Aandacht vragen voor de werkwijze van het programma door het schrijven van of het leveren van een bijdrage aan artikelen. Hierbij worden artikelen in De Gelderlander, gebiedsontwikkeling.nu (april 2019) en het tijdschrift Grondzaken (februari en oktober 2019) genoemd.
- Er is een tijd een nieuwsbrief SteenGoed Benutten verstuurd. De provincie sprak hierbij over 9.000 ontvangers.

Communicatie bij De Veentjes Doetinchem en Verto Arnhem

In de subsidiebeschikkingen van de projecten De Veentjes in Doetinchem en Verto in Arnhem was er aandacht voor communicatie. Concreet had de provincie volgende zinsnede opgenomen in de beschikking: *“Wij vertrouwen erop dat u in uw communicatie duidelijk maakt dat de provincie dit project mede mogelijk heeft gemaakt. Daarmee maakt u de rol van de provincie in de samenleving zichtbaar.”*

Beide projecten zijn nog niet afgerond. Voor het project De Veentjes in Doetinchem had de provincie al wel twee jaar geleden een filmpje op haar online kanaal gezet.

4.3 Overige relevante beleidskaders

Norm

- De provincie benut de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft omtrent leegstand van winkels en kantoren en zet de instrumenten die zij in haar beleid heeft omschreven in of geeft in gevallen waarin dit niet gebeurt een duidelijke motivatie.

Bevindingen

- In een aantal provinciale kaders die de afgelopen jaren zijn vastgesteld (bijvoorbeeld op het gebied van economie, wonen, binnensteden en detailhandel) wordt een relatie gelegd met de inzet op leegstand.
 - In het beleidskader economie staan leegstandspercentages van (onder andere) kantoren en winkels als indicatoren voor excellente werklocaties. De provincie heeft dit gemonitord; er is niet over gerapporteerd aan PS.
 - Voor sommige gebiedsopgaven/agenda's ligt er een link met SteenGoed Benutten. Zo komt bij de Achterhoek het thema leegstand duidelijk terug in de uitvoerings-/gebiedsagenda.
 - Onderdeel van het Actieplan wonen 2020-2025 was om SteenGoed Benutten uit te breiden ten behoeve van versnelling van de woningbouw. Hier is € 1 miljoen voor beschikbaar gesteld. De provincie stelt dat het beoogde effect (1.000 woningen in vijf jaar) al na 1,5 jaar is bereikt.
 - De voorgenomen maatregelen voor binnensteden en dorpskernen in het kader van de provinciale aanpak COVID-19 zijn grotendeels uitgevoerd. Twee maatregelen zijn niet uitgevoerd vanwege gebrek aan animo bij gemeenten.

Beleid economie

PS stelden in maart 2016 het beleidskader economie vast. Hierin staat een beschrijving van de provinciale ambitie, beleidsdoelen en rol binnen het economisch beleidsveld. Eén van de speerpunten van waaruit gewerkt wordt, is het versterken van werklocaties. In het beleidskader wordt de focus op verschillende werklocaties gelegd, waaronder ook kantoorlocaties en binnensteden. Voor het monitoren van het speerpunt excellente werklocaties noemen GS het leegstandspercentage detailhandel en het leegstandspercentage kantoren als indicatoren. GS stelden medio 2020 dat het beleidskader economie de basis van het beleid is en blijft.

Ambtelijk werd over de monitoring van leegstand van detailhandel en kantoren aangegeven dat:

- de provincie voor leegstand van detailhandel de afgelopen jaren data heeft gekocht van een gespecialiseerd onderzoeksbureau;
- de provincie vanaf 2014 voor de meeste jaren bestanden heeft aangekocht voor interne analyse en dat in de bestanden is gekeken hoe de leegstandspercentages

zich hebben ontwikkeld. Verder wordt gebruik gemaakt van de jaarlijkse openbare analyses van bekende bureaus als JLL en Cushman & Wakefield. Monitoring van de leegstandspercentages detailhandel en kantoren heeft dus plaatsgevonden; er lijkt niet over gerapporteerd richting PS.

Gebiedsopgaven/agenda's

Er waren in het verleden zes gebiedsopgaven en nu acht gebiedsagenda's⁵⁹. Ambtelijk werd aangegeven dat het per regio verschilt in hoeverre er overeenkomsten zijn en een koppeling is tussen SteenGoed Benutten en een gebiedsopgave/-agenda⁶⁰. De Achterhoek wordt genoemd als gebied waar er duidelijk overlap is. Zo kende Uitvoeringsagenda Achterhoek 2020 uit 2016 (de gebiedsopgave was hierin in samenwerking met de regio vormgegeven) een programmaliijn 'leegstaand vastgoed' geheten. En in de huidige gebiedsagenda Achterhoek staat ook expliciet genoemd dat de inzet zich onder ander richt op het transformeren en slopen van (leegstaand) vastgoed, waaronder de kernwinkelgebieden. In een geval als dit is er veel contact tussen de medewerkers van het team SteenGoed Benutten en de trekker van de agenda, zo werd ambtelijk gesteld.

Beleid wonen

Op 27 mei 2020 stellen PS het Actieplan Wonen 2020-2025 vast. Met het plan wil de provincie versnelling, betaalbaarheid en flexibiliteit bereiken. Eén van de acties waarmee de provincie de versnelling wil bereiken is om "van leegstand naar wonen met SteenGoed Benutten te gaan". Daarbij gaat het onder andere om herstructurering, wat inhoudt dat de functie van een gebouw verandert in wonen en zo het aantal woningen wordt uitgebreid. Dit kan om leegstaande kantoren of winkels gaan. Concreet wil de provincie de regelingen van het programma SteenGoed Benutten ook ter beschikking stellen voor woningcorporaties en marktpartijen, zoals beleggers. Voor het hele Actieplan Wonen stellen PS € 32 miljoen beschikbaar. Hiervan is € 1 miljoen bedoeld voor de uitbreiding van SteenGoed Benutten. Het beoogde effect hiervan is 1.000 extra woningen in de komende vijf jaar.⁶¹ Begin september 2021 stelt de provincie dat met 1.067 woningen in veertien transformatieprojecten verspreid over de provincie, dit beoogde effect al veel eerder is gehaald. De nieuwe woningen moeten binnen drie jaar worden opgeleverd.⁶²

Beleid binnensteden/dorpskernen en detailhandel

De provinciale Agenda binnensteden en detailhandel (2017) is al aan bod gekomen in paragraaf 3.2.2 dus daar gaan we hier niet nog een keer op in. Ambtelijk werd aangegeven dat aandacht voor binnensteden in het verleden redelijk versnipperd geweest is in de organisatie. Het zit nu in de vooral bij het team Verstedelijking en

⁵⁹ In juni 2016 stelden PS de uitvoeringsagenda gebiedsopgaven vast. Essentie van een gebiedsopgave is dat er een opgave ambitie ligt die samen met de relevante partners is/wordt gedefinieerd en die een integrale aanpak vergt van alle partners en die bijdraagt aan de structuurversterking van gebieden. In 2019 zijn de gebiedsopgaven doorontwikkeld tot gebiedsagenda's en is er gestart met twee nieuwe.

⁶⁰ In juni 2016 stelden PS de uitvoeringsagenda gebiedsopgaven vast. Essentie van een gebiedsopgave is dat er een opgave ambitie ligt die samen met de relevante partners is/wordt gedefinieerd en die een integrale aanpak vergt van alle partners en die bijdraagt aan de structuurversterking van gebieden.

⁶¹ Dit is inclusief de uitbreiding/omvorming van CPO.

⁶² <https://actieplanwonen.gelderland.nl/nieuws/2035764.aspx?t=1000-nieuwe-woningen-met-Steengoed-Benutten>

Transformatie binnen de provinciale organisatie. Aangegeven wordt dat er ook een raakvlak ligt met de gebiedsagenda's, bijvoorbeeld Arnhem-Nijmegen.

Overbruggingsmaatregelen behoud vitaliteit binnensteden en dorpskernen (2020)

In 2020 breekt de corona-epidemie uit. PS stellen in april en juli 2020 in totaal € 60 miljoen beschikbaar voor de provinciale aanpak COVID-19. GS informeren PS in juli 2020 over de maatregelen voor het behoud van de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen. Er werd namelijk gezien dat COVID-19 grote impact had op de Gelderse binnensteden en dorpskernen; grote delen van centrumgebieden die leeg kwamen te staan, was één van de zichtbare effecten die GS noemen. GS geven aan dat met het programma SteenGoed Benutten en de gebiedsagenda Arnhem-Nijmegen en de FoodValley al aan gewerkt werd om de centrumgebieden vitaal te houden, maar dat het huidige instrumentarium niet was ontwikkeld van de situatie die zich voordeed. Het benodigde budget voor de maatregelen zou ongeveer € 600.000 bedragen. Het volgende type maatregelen zou ingezet gaan worden:

1. het beschikbaar stellen van data over toekomstscenario's in een gebied;
2. acties voor betere samenwerking tussen overheid, ondernemers en vastgoedeigenaren;
3. inzet op gezamenlijk en innovatief ondernemerschap en werkgelegenheid en
4. maatregelen voor de transformatie van centrumgebieden.

Tabel 18 laat zien dat de provincie de meeste van de voorgenomen maatregelen heeft uitgevoerd. Twee voorgenomen maatregelen (actualisatie en vertaling van het dashboard RetailInsiders naar regionale schaal en ondersteuning bij het monitoren van realtime data) zijn niet uitgevoerd. De reden hiervoor was een gebrek aan animo bij gemeenten (zie tabel voor een uitgebreidere toelichting). Uiteindelijk is er in totaal € 1,6 miljoen aan de maatregelen voor binnensteden en dorpskernen besteed.

Tabel 18: Uitvoering maatregelen behoud vitaliteit binnensteden en dorpskernen

Type instrument en uitwerking maatregelen (voornemen)	Samenvatting uitvoering
Kennis en data	
<ul style="list-style-type: none"> • Actualiseren en vertalen van het landelijk koopstromenonderzoek; 	Het rapport is begin januari gepubliceerd.
<ul style="list-style-type: none"> • Actualiseren en vertalen van het dashboard RetailInsiders naar regionale schaal; 	Ambtelijk werd aangegeven dat het dashboard bij gebrek aan animo aan gemeenten niet meer georganiseerd. Wel komt er als (als alternatief) binnenkort de provinciale detailhandelmonitor uit, waar vergelijkbare datasets in zijn opgenomen.
<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen van een vitaliteitsbenchmark voor de Gelderse centrumgebieden; 	Eind 2020 is een vitaliteitsbenchmark centrumgebieden opgesteld.
<ul style="list-style-type: none"> • Ondersteunen bij het monitoren van realtime data. 	Ambtelijk werd aangegeven dat hiervoor onvoldoende animo en prioriteit bleek te liggen. Gemeenten waren hier afzonderlijk van elkaar al mee aan de slag, er waren diverse methodieken voor en het was nog volop in ontwikkeling.

Samenwerking en overleg	
<ul style="list-style-type: none"> • Gemeenten ondersteunen bij intensivering binnen-stadsmanagement door uitbreiding van subsidieregeling Procesondersteuning; 	Vijftien verstrekkingen van november 2020 t/m juni 2021 voor gezamenlijk € 455.633.
<ul style="list-style-type: none"> • Faciliteren van vier tot vijf intervisietrajecten tussen centrummanagers 	De provincie riep de ‘Gelderse leergang centrummanagement’ in het leven. In juni 2021 sloten twaalf centrummanagers de leergang af.
<ul style="list-style-type: none"> • Twaalf Gelderse centrummanagers de kans bieden om een zes maanden durende training te volgen om zo centrummanagement te professionaliseren. 	NB. De hiernaast genoemde intervisietrajecten maakten onderdeel uit van de Gelderse Leergang voor centrummanagers.
Ondernemerschap en werkgelegenheid	
<ul style="list-style-type: none"> • Tiental coachcafés (voor 10 á 20 deelnemers per keer) organiseren waarin ondernemers gecoacht worden op herstelmanagement door slim, schoon en sociaal te gaan ondernemen. 	In 2021 wordt aan een elftal ondernemerscollectieven het traject ‘Wij ondernemen in Gelderland’ aangeboden.
<ul style="list-style-type: none"> • Van werk naar werk begeleiden en omscholen van ondernemers en werknemers naar andere sectoren: i.h.k.v. COVID-19 € 4 mln. investeren in zes Gelderse Arbeidsmarktregio’s voor het uitbreiden van hun instrumentarium, deze instrumenten worden ook beschikbaar gesteld voor Gelderse binnensteden en dorpskernen. 	De subsidie is aan de arbeidsmarktregio’s verstrekt.
Transformatie binnensteden en dorpskernen	
<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke uitbreiding van de subsidieregeling Procesondersteuning van SteenGoed Benutten om gemeenten financieel te ondersteunen in het maken van een slimme, schone en sociale visie op het centrumgebied. 	Zie eerder in deze tabel.
<ul style="list-style-type: none"> • Handhaven SteenGoed Benutten instrumentarium en inzet OHG. 	Zie paragraaf 4.2 voor informatie over SteenGoed Benutten en de OHG.

Bron: PS2020-514, openbaar subsidieregister, schriftelijke vragen aan provincie.

In bijbehorende Statenbrief uit juli 2020 staat dat als voorwaarde voor het instrumentarium vanuit SteenGoed Benutten en de inzet van het OHG (laatste onderdeel in bovenstaande tabel) dat de ‘basis’ bij een gemeente zoals de visie en het centrummanagement op orde is. Sinds 2020 kunnen gemeenten hier subsidie voor met de uitbreiding van een subsidieregeling financiële ondersteuning naar krijgen. Ambtelijk werd aangegeven dat provinciale procesregisseurs (zie paragraaf 4.2.3.3) naar de visie vragen in gesprekken alvorens het instrumentarium in te zetten. Het is echter geen voorwaarde in de zin dat het als criteria in de regelingen staat. Er worden ook geen aanvullende eisen vanuit andere budgetten (bv. Gebiedsopgaven) gesteld als gemeenten geen visie hebben of geen keuzes maken in de aanpak van leegstand.⁶³

⁶³ Antwoord op schriftelijke vragen van provincie en interview.

Ambtelijk werd aangegeven dat er in het kader van een verkenning naar de provinciale rol in centrumgebieden (nov. 2020 - jan. 2021) is besloten de maatregelen op een aantal punten te intensiveren. Het gaat om de volgende intensiveringen:

- het koopstromenonderzoek in Rivierenland (dit ontbrak nog) dat momenteel uitgevoerd wordt;
- een actualisatie van het Koopstromenonderzoek in het tweede kwartaal van 2022;
- het ondersteunen van het Gelderse netwerk van centrummanagers;
- het voornemen om bij te dragen aan een kennistraject van een hogeschool dat gericht is op het geven van concrete handvatten aan ambtenaren in de transformatie van binnensteden⁶⁴;
- het verkennen van hoe de provincie gemeenten kan ondersteunen in hun aanvraag voor de nieuwe Rijksregeling Impulsaanpak winkelgebieden⁶⁵;
- het voornemen om de resultaten van een scriptie over de effecten van COVID-10 op de (samenwerking tussen en met) vastgoedeigenaren in de Gelderse centrumgebieden te delen met gemeenten en centrummanagers.

⁶⁴ Het gaat om het traject 'publieke en private helden voor de transformatie naar vitale binnensteden' van Fontys Hogeschool. Hier zijn ook Gelderse onderwijsinstellingen en gemeenten bij betrokken.

⁶⁵ Met het programma Impulsaanpak Winkelgebieden wil het Rijk de binnenstedelijke winkelgebieden omvormen tot toekomstbestendige gebieden met een stevige sociale en economische basis. Het programma bestaat uit ondersteuning van gemeenten en private partijen bij het totstandkomen van gebiedsgerichte projecten. Een subsidieregeling om de financiering van projecten te ondersteunen is één van de onderdelen van het programma. De regeling is nog in ontwikkeling.

5 Doelbereik en informatievoorziening PS

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate en wijze van bijsturing van de inzet op winkel- en kantorenleegstand. Vervolgens hebben we aandacht voor de informatievoorziening aan PS over de leegstand van kantoren en winkels.

5.1 Bereik van prestaties en doelen

Norm

- De provincie heeft zicht op de behaalde prestaties en directe effecten van het beleid met betrekking tot leegstand van kantoren en winkels.

Bevindingen

- De provincie stelde in de begrotingen 2018 t/m 2021 één prestatie voor het programma SteenGoed Benutten, namelijk de uitvoering van vijftien projecten starten. De provincie rapporteerde in het jaarverslag 2019 en 2020 over het aantal projecten die van start gingen via de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren, de koppeling met de prestatie uit de begroting legt zij hierbij niet expliciet. In 2019 ging het om 16 projecten (net boven de prestatie-indicator) en in 2020 om 12 projecten (net onder de prestatie-indicator).
- Er zijn twee prestatie-indicatoren afgesproken over de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland, te weten: veertig ondersteunde projecten en 60% revolverendheid over een periode van tien jaar. Voor eerstgenoemde indicator blijkt onder meer niet duidelijk wanneer projecten daarvoor meetellen. De revolverendheid lag op 96%, de verwachting van Oost NL is dat dit de komende jaren zal dalen.

Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Vervolg bevindingen

- De provincie wil leegstand voorkomen en wegnemen. In 2015, 2016 en 2019 is onderzoek gedaan om een beeld te krijgen van de omvang van leegstand. Ook monitort de provincie de omvang van winkel- en kantorenleegstand. Een relatie tussen de leegstandsontwikkeling en de inzet van de provincie t.b.v. leegstand is niet goed te leggen, omdat er te veel variabelen meespelen.
- Wat betreft de integrale leegstand (over alle vastgoedtype heen) bleef het percentage leegstaand vloeroppervlakte in Gelderland gelijk in 2015-2020, het percentage leegstaande objecten daalde in 2018 wel iets. De winkel- en kantorenleegstand in Gelderland lag de afgelopen jaren boven het gewenste frictieniveau dat nodig is om de markt goed te laten functioneren. Dit was in heel Nederland zo. Het percentage leegstaande verkooppunten retail bleef redelijk stabiel, het percentage leegstaand winkelvloeroppervlak daalde wel. Het percentage administratief leegstaande kantoren daalde licht in 2018, het percentage leegstand kantoorvloeroppervlak bleef gelijk.
- Voor de ontwikkeling van de (over)capaciteit van bestemmingsplannen detailhandel en kantoren kunnen ontwikkelingen als bovenstaande niet aangegeven worden vanwege een gebrek aan eenduidige en structurele data op provinciaal niveau. In rapporten over leegstand is af en toe/enige aandacht voor overcapaciteit.
- Het zicht op de ontwikkeling van de ruimtelijk kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid in (gebieden in) Gelderland is beperkt. Eind 2020 liet de provincie voor het eerst een benchmark uitvoeren om de economische vitaliteit van centrumgebieden in beeld te brengen.

In onderstaande figuur vatten we de prestaties en doelen die de provincie heeft gesteld met betrekking tot haar inzet op leegstand samen. In de volgende deelparagrafen gaan we in op (in hoeverre de provincie zicht heeft op) het bereiken daarvan.

Figuur 11: Gestelde prestaties en doelen m.b.t. leegstand



Bron: Afbeelding Rekenkamer Oost-Nederland op basis van begroting 2018 t/m 2021, PS2016-380 Aanpak SteenGoed Benutten, Investeringsinstructie OHG, Omgevingsvisie Gelderland en Actieplan wonen 2020-2025.

5.1.1 Realisatie van prestatie-indicatoren

Prestatie-indicator SteenGoed Benutten: start 15 projecten in een jaar

In de begrotingen 2018 tot en met 2021 nam de provincie als prestatie voor SteenGoed Benutten op dat zij met de uitvoering van tenminste vijftien projecten wilde starten. In haar jaarverslagen maakte de provincie bij het plandoel/het thema SteenGoed Benutten niet expliciet de koppeling met deze beoogde prestatie. Zij noemde in het jaarverslag 2019 en 2020 wel hoeveel projecten van start waren gegaan via de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren (zie tabel 19). Echter, de provincie kwam daarbij niet terug op de gestelde prestatie. Dus dat de provincie in 2019 met 16 projecten net boven de gestelde prestatie-indicator zat en in 2020 met twaalf projecten iets daaronder, kan een persoon alleen weten als diegene zelf de begroting er weer bij pakt.

Tabel 19: Aantal projecten SteenGoed Benutten per jaar

Jaar	Aantal projecten subsidieregeling Uitvoeringsgereed en Realiseren	Aantal projecten geholpen/bij betrokken
2018	-	60
2019	16	79
2020	12	91

Bron: Provincie Gelderland, jaarverslagen 2018 t/m 2020.

Behalve via haar jaarverslagen verstrekte de provincie informatie over de uitvoering van SteenGoed Benutten via andere P&C-documenten en Statenbrieven. Hierin benoemt de provincie het aantal projecten waarbij zij subsidie heeft ingezet voor de realisatie expliciet (zie tabel 20). Met die subsidie kan de uitvoering van een project starten. Tot en met januari 2019 ging het om 64 projecten. Uitgaande van vier jaar (2015 t/m 2018) kom je daarmee uit op een gemiddelde van zestien projecten. Dat is dus één meer dan in 2018 als prestatie in de begroting was gesteld.

Tabel 20: Aantal projecten met inzet subsidie SteenGoed Benutten bij realisatie

Bron	Periode	Inzet subsidie bij realisatie (cumulatief)
Voorjaarsnota 2018	Eind maart 2018	49
Begroting 2019	September 2018	57
Statenbrief PS2019-38	Per januari 2019	64

Bron: Provincie Gelderland, voorjaarsnota 2018 en begroting 2019. PS2019-38 Bijlage Beantwoording motie 99, p. 2.

Prestatie-indicatoren OHG: veertig projecten en 60% revolverend na tien jaar

De provincie en Oost NL spraken een tweetal prestatie-indicatoren voor de OHG af, te weten veertig ondersteunde projecten en 60% revolverendheid over een periode van tien jaar. Er is vastgelegd dat OHG hierop een inspanningsverplichting heeft.

Op dit moment (augustus 2021) is de OHG ongeveer 2,5 jaar operationeel. Daarmee zit het fonds op ongeveer een kwart van de looptijd. Via de kwartaalrapportages en het jaarverslag van het Topfonds Gelderland krijgen GS en PS met regelmaat zicht op hoe de OHG op de afgesproken indicatoren presteert. Daarnaast heeft Oost NL een 'jaaroverzicht 2020' over OHG gemaakt. Dit heeft zij gedaan omdat in de kwartaal- en jaarverslagen vooral de nadruk op de financieringskracht en minder op de activiteiten omtrent de ontwikkelkracht zodat die rapportages geen goed (totaal)beeld van de inzet van OHG gaven. In de provinciale jaarverslagen wordt het OHG wel als instrument genoemd SteenGoed Benutten, maar daarbij komt de realisatie van de prestatie-indicatoren bijvoorbeeld het aantal gefinancierde projecten niet aan bod. De provincie geeft aan dat het een bewuste keuze is om dit niet in haar jaarverslag op te nemen: OHG staat op afstand van de provincie en heeft een eigen verantwoordelijkheid wat betreft het wel al dan niet aangaan van financieringen, op het moment dat de provincie zou rapporteren over het aantal gefinancierde projecten vanuit OHG in haar jaarverslag bestaat volgens haar de kans dat OHG wordt gezien als een bestuursorgaan en de uitvoering van projecten in gevaar komt.

De afgesproken prestatie-indicator 'veertig ondersteunde projecten na een periode van tien jaar' blijkt niet duidelijk. Deze indicator staat (zonder verdere toelichting) in de investeringsinstructie, wat suggereert dat het hierbij om het aantal financieringen gaat. Oost NL gaat er in de kwartaal- en jaarrapportages over het Topfonds Gelderland ook van uit dat het gaat om het aantal gefinancierde projecten. Echter, in het 'jaaroverzicht 2020 OHG' van Oost NL lijkt het te gaan om het aantal projecten vanuit ontwikkelkracht. Ondersteuning van projecten via financieringskracht en ontwikkelkracht is niet hetzelfde (die paragraaf 2.3). Deze verantwoordingsdocumenten geven daarmee geen eenduidig beeld van (de voortgang op) betreffende prestatie-indicator. De provincie geeft zelf aan dat het bij de prestatie-indicator gaat om een samenspel van ontwikkel- en financieringskracht. Als er uitgegaan wordt van dit laatste, is eveneens niet helder wanneer een ondersteund project 'meetelt' voor de indicator (en dus ook niet wat de voortgang op die indicator is). Enerzijds wordt in het 'jaaroverzicht 2020 OHG' gesproken over 65 projecten, anderzijds kwam naar voren dat OHG bij dertig projecten actief betrokken is. Het is niet duidelijk in hoeverre de projecten meegerekend worden voor (de voortgang op) de prestatie-indicator.

In tabel 21, gebaseerd op kwartaal- en jaarrapportages van Oost NL, laten we zien dat OHG tot en met eind 2020 twee investeringen deed. Oost NL geeft aan dat het aantal investeringen minder is dan bedoeld doordat projecten vanwege de Covid-19 crisis, complexe trajecten met veel stakeholders en wettelijke procedures vertraging opliepen. De provincie stelt, zoals vermeld, dat voor de prestaties van OHG gekeken moet worden naar het samenspel van ontwikkel- en financieringskracht. Over het aantal projecten vanuit ontwikkelkracht noemden we in paragraaf 4.3.2.2 al dat er een lijst van rond de zestig projecten is bij OHG, waarbij ze met ongeveer dertig projecten tegelijk bezig is.

Tabel 21: Aantal gefinancierde projecten en revolverendheid OHG 2019 en 2020

	Indicator (na 10 jaar)	Financieringen	
		Stand eind 2019	Stand eind 2020
Aantal ondersteunde projecten (cumulatief)	40	2	2
Revolverendheid	60%	93%	96%

Bron: Jaarverslag Topfonds Gelderland 2019, Jaarverslag Topfonds Gelderland 2020, kwartaalrapportage Topfonds Gelderland Q4 2019 en kwartaalrapportage Topfonds Gelderland Q3 2020.

Het is de bedoeling dat over tien jaar nog zestig procent van de ter beschikking gestelde fondsmiddelen aanwezig is. De revolverende middelen worden namelijk ingezet in de specifieke gevallen dat het de markt onvoldoende lukt om projecten verder te brengen (marktfalen) en dit marktfalen speelt met name in de voorfase als er nog diverse risico's zijn.⁶⁶ Die risico's maken dat niet verwacht wordt dat al het geïnvesteerde geld terug zal komen. 100% revolverendheid opleggen is dus niet realistisch, zo stelden GS.⁶⁷ Tabel 20 laat zien dat de revolverendheid eind 2020 op 96% ligt. Oost NL verwacht dat dit percentage - passend bij de aard van de activiteiten van het fonds - de komende jaren zal afnemen.

5.1.2 Realisatie van operationeel doel

Wegnemen van leegstand

In 2015, 2016 en 2019 is onderzoek gedaan naar de omvang van leegstand in Gelderland. Daarnaast monitorde de provincie omvang van winkel- en kantorenleegstand de afgelopen jaren. Die gegevens (voor zo ver openbaar) aangevuld met andere bronnen gebruiken we hierna om te laten zien hoe de leegstand in Gelderland zich de afgelopen jaren ontwikkeld heeft. Het is daarbij niet goed mogelijk om een relatie te leggen tussen de inzet/prestaties van de provincie ten behoeve van leegstand en ontwikkelingen in de mate van leegstand. Dit komt bijvoorbeeld doordat:

- de mate van leegstand sterk wordt beïnvloed door onder meer demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen;
- de provincie slechts één van de partijen is die zich inzet om leegstand te voorkomen en weg te nemen. De inzet van provincie Gelderland zit bovendien deels op de initiatief- en voorbereidingsfase en waar het op uitvoeringsfase zit duurt het nog steeds een paar jaar voordat een project gereed en de leegstand opgelost is.

Wat wel kan, is kijken of de ontwikkeling die terug te zien is de gewenste richting op gaat (oftewel: of leegstand vermindert).

⁶⁶ Beheerovereenkomst, p. 4.

⁶⁷ PS2018-813 Vastgesteld verslag commissie Ruimtelijke Ordening, Landelijk Gebied en Wonen op 28 november en 5 december 2018, p. 9.

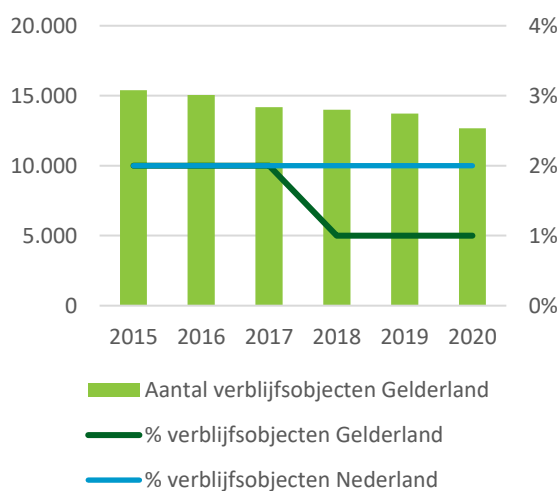
Ontwikkeling van leegstand (integraal, winkels en kantoren) in Gelderland

Leegstandsontwikkeling Gelderland

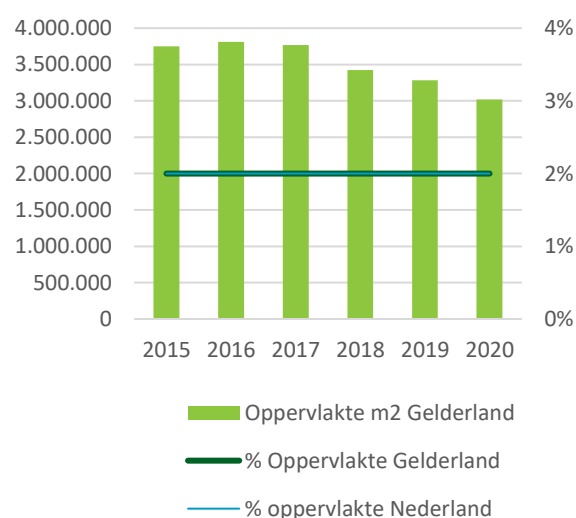
In figuur 12 en 13 laten we een integraal beeld zien van de ontwikkeling van de leegstand in Gelderland in de periode 2015-2020. Met integraal beeld bedoelen we dat het gaat over alle type vastgoed. De figuren laten zien dat het aantal leegstaande 'verblijfsobjecten'⁶⁸ en leegstaande vierkante meters oppervlakte in Gelderland in deze periode daalde. Het aandeel leegstaande objecten nam in 2017 met een procentpunt af, het percentage leegstand oppervlak is in 2015-2020 gelijk gebleven. Wanneer u geïnteresseerd bent in de ontwikkeling van leegstand in een specifieke gemeente klik dan [hier](#) om naar een interactieve kaart te gaan.

De figuren geven een indicatief beeld van de leegstandsontwikkeling in Gelderland. Dat komt omdat het in de figuren gaat om administratieve leegstand. Dat wordt gemeten op basis van landelijke registers over of 'objecten' bezet zijn of niet. Van leegstand is sprake als op een adres niemand staat ingeschreven en er geen gebruiker of economische activiteit bekend is. Er wordt niet in de praktijk getoetst of er mensen of dat er een bedrijf of instelling actief is.

Figuur 12: Aantal en aandeel administratief leegstaande verblijfsobjecten in Gelderland 2015-2020 (peildatum: 1 januari)



Figuur 13: Aantal en aandeel administratief leegstaande oppervlakte m2 in Gelderland 2015-2020 (peildatum: 1 januari)



Bron: Figuren Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Leegstandsmonitor CBS 2015-2020.

Ontwikkeling winkelleegstand in Gelderland

Figuur 14 laat zien dat het aantal en percentage leegstaande verkooppunten retail⁶⁹ redelijk stabiel bleef/een bescheiden golfbeweging kende. Het percentage leegstaand

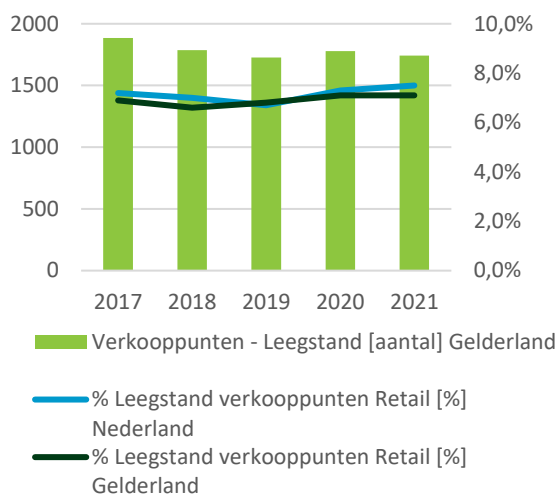
⁶⁸ Een verblijfsobject is de kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijk rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is.

⁶⁹ Bij een verkooppunt wordt iets verkocht aan de consument. In dit geval gaat het over retail waar 'dingen' verkocht worden aan consumenten. Het gaat dus niet om horeca en dienstverleners.

winkelvloeroppervlak daalde de afgelopen jaren in Gelderland wel (figuur 15). De winkelleegstand in Gelderland lag de afgelopen jaren iets boven de frictieleegstand van 4 tot 6% die nodig is om de winkelmarkt goed te laten functioneren. Dit gold ook voor het Nederland. Wanneer u geïnteresseerd bent in de ontwikkeling van winkelleegstand in een specifieke gemeente, kunt u door [hier](#) te klikken een interactieve kaart vinden waarop dit te vinden is.

In het rapport 'Lokale transformatie in beeld'⁷⁰ wordt als aandachtspunt bij data als onderstaande genoemd dat het geen zicht geeft in de verborgen leegstand⁷¹. Pas als dat ook zichtbaar is, komt de daadwerkelijke omvang van het leegstandsprobleem in beeld.

Figuur 14: Aantal en aandeel leegstaande verkooppunten retail in Gelderland 2017-2021



Figuur 15: Aantal en aandeel leegstaand winkelvloeroppervlakte m2 in Gelderland 2017-2021



Bron: Figuren Rekenkamer Oost-Nederland op basis van gegevens van Locatus uit het Statistisch zakboek Gelderland.

Ontwikkeling kantorenleegstand in Gelderland

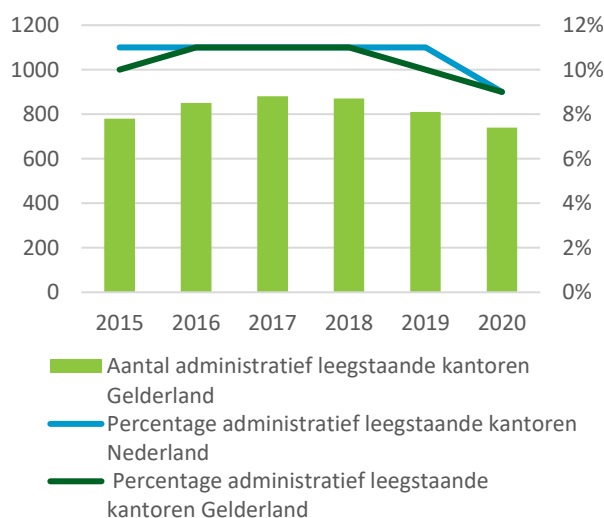
Figuur 16 en 17 laten zien dat het aantal (administratief) leegstaande kantoren en kantoorvloeroppervlakte m2 een kleine golfbeweging laat zien in de periode 2015-2020. Het percentage leegstaande kantoren daalde in de periode 2018-2020 wel iets, maar bevindt zich nog steeds boven het frictieniveau. Voor een goed werkend kantorenmarkt ligt dit frictieniveau op ongeveer 5%⁷². Het percentage leegstaand kantooroppervlak is al enkele jaren stabiel, maar ligt wel dicht bij het gewenste frictieniveau. Voor gegevens over kantorenleegstand per gemeente kunt u [hier](#) klikken.

⁷⁰ Dit rapport is in 2020 opgesteld door de Retailagenda in samenwerking met de G40 en VNG.

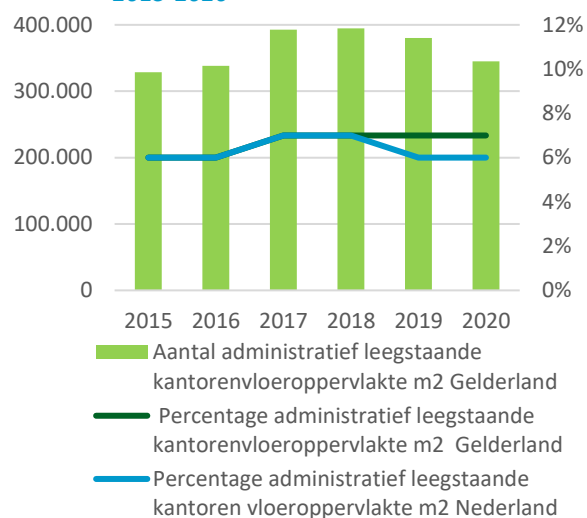
⁷¹ Hiermee wordt bedoeld dat panden wel gevuld zijn, maar dat er bijvoorbeeld sprake is van huurachterstanden, stille armoede, verouderd ondernemerschap, ondernemers die wel willen stoppen maar geen overnamekandidaat kunnen vinden, tijdelijke niet-betalende gebruikers van panden, te grote units waardoor een deel leeg staat en dergelijke.

⁷² PS2016-371 en Stec Groep (2019) Leegstand in Gelderland.

Figuur 16: Aantal en aandeel administratief leegstaande kantoren in Gelderland 2015-2020



Figuur 17: Aantal en aandeel administratief leegstaand kantoorvloeroppervlakte m2 in Gelderland 2015-2020



Bron: Figuren Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Leegstandsmonitor CBS 2015-2020.

Voorkomen van leegstand

De informatie hiervoor had betrekking op bestaande leegstand. De provincie geeft aan dat plancapaciteit onlosmakelijk verbonden is met overprogrammering en leegstand. Dat zit alleen niet op bestaande leegstand wegnemen, maar op mogelijke toekomstige leegstand voorkomen. Figuren als bovenstaande over leegstand waarin een ontwikkeling over de tijd kan worden gezien, kunnen voor (het overschot aan) plancapaciteit niet gemaakt worden. Dat komt doordat de provincie daarover niet op provinciaal niveau gegevens over heeft voor meerdere jaren.

Overcapaciteit bestemmingsplannen detailhandel

In de onderzoeken naar leegstand uit 2015 en 2016 heeft de provincie geen aandacht voor de (over)capaciteit van detailhandel. In het onderzoek uit 2019 stond dat er signalen zijn dat er omvangrijke onbenutte plancapaciteit van bedrijventerreinen waarop ook nog een winkelbestemming mogelijk is. Cijfers over de omvang van de plancapaciteit werden ook hierin niet gepresenteerd.

De provincie geeft aan dat voor de elk regionaal afsprakenkader de planvoorraad detailhandel in beeld is gebracht, ongeacht of die afspraken detailhandel verplicht waren en vastgesteld moesten worden door GS (zie paragraaf 2.2.2). Als we bijvoorbeeld kijken naar het regionaal programma werklocaties voor Arnhem-Nijmegen 2021-2024 dan is daarin inderdaad aandacht voor de vraag en aanbod (zachte en harde plancapaciteit) van perifere en grootschalige detailhandelsvestigingen.

Overcapaciteit bestemmingsplannen kantoren

Uit een onderzoek naar de Gelderse kantorenmarkt in 2014 kwam dat er sprake was van een flink overschot van kantorenplannen. Er werd destijds onder andere genoemd dat overschotten in de regio's Foodvalley, Stedendriehoek en Arnhem-Nijmegen de 100.000

m2 overstijgen. In de onderzoeken naar leegstand uit 2015 en 2016 stelden GS dat er, ondanks de leegstand, in iedere regio plannen waren voor nieuwe kantoorlocaties. In totaal ging het om circa 400.000m2 aan plannen, waarvan 67% is vastgelegd in bestemmingsplannen (harde plancapaciteit⁷³). In het onderzoek uit 2019 staan geen harde cijfers over (de ontwikkeling van) leegstand van kantoren. Zodoende kunnen we helaas geen vergelijking over de tijd maken.

Ambtelijk gaf de provincie aan dat sinds 2014 bestemmingsplannen met nieuwe plancapaciteit kantoren vanaf 1.000 m2 standaard bij haar gemeld zijn door gemeenten. En dat zij daardoor blijvend overzicht houden op nieuwe ontwikkelingen van kantoren (die volgens haar schaars zijn). In het RPW Arnhem-Nijmegen 2021-2024 zit een confrontatie van vraag en aanbod voor kantoren; dit geldt ook voor de kantorenvisie Foodvalley 2019-2027.

Dreigende leegstand via SteenGoed Benutten

SteenGoed Benutten richt zich sinds 2017 ook op dreigende leegstand. In Staten-informatie en ontvangen overzichten van projecten wordt geen onderscheid gemaakt tussen projecten die gericht waren op bestaande leegstand dan wel dreigende leegstand. Zodoende kon niet op die manier een beeld verkregen worden in hoeverre met het programma dreigende leegstand werd opgepakt en daarmee daadwerkelijke leegstand werd voorkomen.

5.1.3 Realisatie van strategisch doel/maatschappelijk effect

De provincie stelde als strategische doel voor SteenGoed Benutten om Gelderland/de leefomgeving nog mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijker te maken. Er blijkt beperkt informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid van (gebieden in) de provincie. Wel is er eind 2020 in opdracht van de provincie onderzoek gedaan naar de economische vitaliteit van de 86 grootste Gelderse centrumgebieden. Deze gebieden zijn gescoord op 22 indicatoren (waaronder het 'aandeel leegstaande consumentgerichte voorzieningen in een centrumgebied') op de volgende zes dimensies: demografie, voorzieningenaanbod, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid, samenwerking en impact COVID-19. Het was de eerste keer dat dit onderzoek op deze manier werd gedaan.⁷⁴ Zodoende kan er met dit onderzoek wel een beeld gekregen worden van verschillen in economische vitaliteit tussen centrumgebieden (zie figuur 18), maar kan niet iets gezegd worden over de ontwikkeling van de economische vitaliteit bij betreffende gebieden over de afgelopen jaren heen. Daar is het immers data over meerdere jaren voor nodig.

Op het volgende kaartje zijn de meest vitale centra (donker)groen en de minst vitale centra (donker) oranje weergegeven. Uit de benchmark komt dat na Nijmegen en Arnhem, Barnveld goed scoort. Daarnaast blijken demografische ontwikkelingen van invloed op het toekomstperspectief. Op de Veluwe en Rivierenland zijn bijvoorbeeld

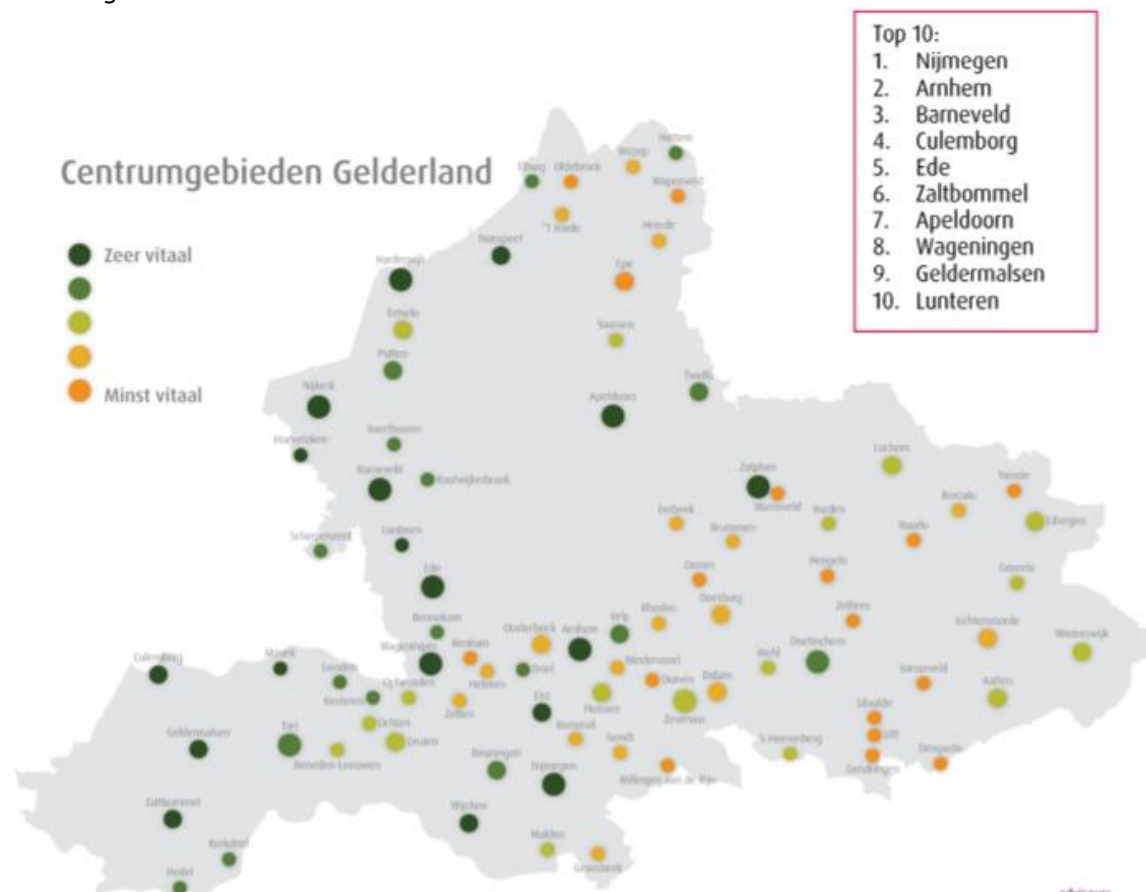
⁷³ Harde plancapaciteit is de ontwikkelingsruimte die is opgenomen in onherroepelijke bestemmingsplannen

⁷⁴ Landelijk is de vitaliteitsbenchmark al vaker gedaan en toen aten er ook enkele Gelderse gebieden in, maar nu is het voor veel meer Gelderse gebieden gedaan en zijn er twee indicatoren toegevoegd.

meer vitale centra dan bijvoorbeeld de Achterhoek en de Liemers. Dat komt doordat in deze gebieden de bevolkingsprognose en besteedbaar inkomen beter scoren. Verder zijn er een aantal kleine centra die de basis op orde hebben: een goede boodschappenfunctie, samenwerking en passend binnen het principe schoon, heel, veilig. Dit geldt bijvoorbeeld voor Zaltbommel en Lunteren, maar ook voor Wijchen, Putten en Twello.

Figuur 18: Economische vitaliteit centrumgebieden

Klik op de figuur om te komen bij de website met het eindrapport en factsheets per centrumgebied.



Bron: Goudappel Coffeng en Provincie Gelderland (dec. 2020). Hoofdrapportage Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden Gelderland.

Los van bovengenoemd beeld van de economische vitaliteit lijken er geen onderzoeken te zijn gedaan die een 'over all' beeld geven van de (ontwikkeling van de) ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Er is wel een landelijke leefbarometer met gegevens over Gelderse gemeenten, maar de recentste gegevens daarvan zijn uit 2018.

Uit de evaluatie die momenteel loopt naar de subsidieregeling Procesondersteuning komt dat het voor die regeling te vroeg is om conclusies te trekken over het realiseren van het strategische doel. Andere instrumenten van het programma SteenGoed Benutten zijn nog niet geëvalueerd.

5.2 Informatievoorziening PS

Norm

- PS zijn geïnformeerd over de provinciale inzet met betrekking tot leegstand van kantoren en winkels en de daarmee behaalde prestaties en directe effecten.

Bevindingen

- GS informeerden PS de afgelopen jaren via de P&C-cyclus over de voortgang van het programma SteenGoed Benutten. In het begin waren er digitale werkbladen over projecten beschikbaar, maar dat is gestopt omdat de interesse beperkt bleek. GS hebben meerdere Statenvoorstellen en -brieven over SteenGoed Benutten aan PS gezonden. Ook zijn er bijeenkomsten voor PS over het programma georganiseerd.
- In de P&C-documenten en Statenbrieven stond informatie over de voortgang en resultaten van het programma, zoals de inzet van instrumenten en het aantal ondersteunde projecten. Via een drietal Statenbrieven is informatie verstrekt over de mate van leegstand in de provincie.
- De afgelopen jaren zijn enkele Statenvragen gesteld over leegstand. Dit gebeurde met name in 2013, 2014. In 2016 namen PS een motie aan waarin zij verzochten om informatie om leegstandsgegevens. In de coronaperiode werden in enkele vergaderingen zorgen uitgesproken over leegstand.

77

P&C-cyclus

GS informeren PS via de P&C-cyclus over de voortgang van het programma SteenGoed Benutten. Sinds 2017 is er een separaat plandoel/thema in de P&C-documenten opgenomen voor SteenGoed Benutten. In de jaarverslagen wordt informatie verstrekt over de inzet in het kader van SteenGoed Benutten, dit sloot net niet aan bij de geformuleerde prestatie uit de begroting (zie toelichting in paragraaf 5.1.1). Informatie over de realisatie van de afgesproken prestaties door de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland is niet in het provinciale jaarverslag geïntegreerd, maar PS ontvingen wel de kwartaal- en jaarrapportages van Topfonds Gelderland waarin informatie over het aantal financieringen stond en het 'OHG jaaroverzicht 2020' met informatie over het totale aantal projecten.

In 2017 t/m 2019 publiceerden GS jaarlijks een bijlage met een stand van zaken en reflectie over het programma. Dit gebeurde tweemaal bij de Voorjaarsnota en eenmaal bij de begroting. In deze bijlagen is bijvoorbeeld informatie te vinden over:

- de resultaten van het programma, bijvoorbeeld hoe vaak de verschillende instrumenten zijn ingezet en hoeveel projecten zijn ondersteund;
- de financiën;
- communicatie en
- ontwikkelingen en aandachtspunten die waargenomen worden.

Ten slotte verscheen er bij de begroting 2020 een bijlage over de ‘aanpak SteenGoed Benutten 2019-2023’. Hierin geeft de provincie onder andere aan welke instrumenten zij van plan is in te zetten in betreffende periode.

Statenvoorstellen en -brieven

De volgende tabel laat zien dat PS de afgelopen jaren verschillende Statenbrieven en -voorstellen over leegstand ontvingen van GS. Deze hadden met name betrekking op het programma SteenGoed Benutten.

Tabel 22: Statenvoorstellen en -brieven leegstand

Jaar	SteenGoed Benutten (incl. OHG)	Leegstand overig
2015	<ul style="list-style-type: none"> • PS2015-398 SteenGoed Benutten - investeren korte termijn • PS2015-398 SteenGoed Benutten - leegstand, overprogrammering en transformatie • PS2015-690 Verdeelnutie SteenGoed Benutten oktober 2015 	<ul style="list-style-type: none"> • PS2015-46 Uitvoering beleid detailhandel en binnensteden • PS2015-436 Analyse leegstand van PRO Raad
2016	<ul style="list-style-type: none"> • PS2016-195 Schets uitwerking programma SteenGoed Benutten • PS2016-247 Verdeelnutie SteenGoed Benutten maart 2016 • PS2016-380 Aanpak SteenGoed Benutten • PS2016-808 Stand van zaken SteenGoed Benutten 	<ul style="list-style-type: none"> • PS2016-731 Beantwoording motie 42 transformatieopgaven in Gelderland
2017	<ul style="list-style-type: none"> • PS2017-187 Bijlage Onderzoek Rebel inzet revolverende middelen SteenGoed Benutten • PS2017-593 Inzet revolverende middelen SteenGoed Benutten • PS2017-709 SteenGoed Benutten in Slotwijziging 2017 	<ul style="list-style-type: none"> • PS2017-157 Provinciale inzet binnensteden en detailhandel
2018	<ul style="list-style-type: none"> • PS2018-329 Businessplan OHG • PS2018-727 OHG 	<ul style="list-style-type: none"> • PS2018-50 Voortgang uitvoering Retaildeal
2019	<ul style="list-style-type: none"> • PS2019-38 Doorontwikkeling SteenGoed Benutten en beantwoording motie 18M99 • PS2019-816 Bijlage OHG Statutenwijziging 	
2020		<ul style="list-style-type: none"> • PS2020-514 Overbruggingsmaatregelen behoud vitaliteit binnensteden en dorpskernen
2021	<ul style="list-style-type: none"> • PS2021-282 Werkwijze en doorontwikkeling SteenGoed Benutten 	

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Notubiz Gelderland.

Met name in de Statenbrief uit 2016 met de stand van zaken van SteenGoed Benutten en twee Statenbrieven uit 2019 en 2021 met betrekking tot de doorontwikkeling van SteenGoed Benutten lieten GS informatie zien over de gepleegde inzet en de tot dan toe behaalde resultaten van het programma. Via een drietal Statenbrieven (2015, 2016 en 2019) is informatie aan PS verstrekt over de mate en ontwikkeling van leegstand.

Inhoudelijk is deze informatie grotendeels verwerkt in hoofdstuk 4.2 en 5.1 van dit rapport.

In de Statenbrief over de Aanpak van SteenGoed Benutten in 2016 stelden GS aan PS voor om door middel van digitaal ontsloten projectbladen een doorlopend inzicht te geven in de lopende projecten. In de projectbladen zouden onder meer initiatiefnemer, betrokken partijen, doel van het project, (financiële) inzet van de provincie en de stand van zaken worden weergegeven. Informatievoorziening aan PS via dergelijke digitale werkbladen gebeurt op dit moment niet meer. Vanuit de ambtelijke organisatie werd aangegeven dat die werkbladen wel langere periode actief zijn bijgehouden, maar dat is besloten er van af te zien omdat ze nauwelijks gebruikt werden door PS⁷⁵ en dat er na het stopzetten ook niet meer om gevraagd is.

Statenbijeenkomsten

De afgelopen jaren zijn er diverse bijeenkomsten voor PS georganiseerd in het kader van SteenGoed Benutten (zie tabel 23). Het ging hierbij met name om werkbezoeken en technische briefings. Daarnaast waren er enkele grotere bijeenkomsten in het kader van SteenGoed Benutten (bv. netwerkbijeenkomst) waarvoor Statenleden ook uitgenodigd waren. Ook betrof het een zogenoemd Gelders debat waarbij PS in debat gingen over leegstand met belangstellenden en betrokkenen.

Tabel 23: Bijeenkomsten voor en van PS over leegstand

Datum	Bijeenkomst
16 maart 2016	Informeel gedachtenuitwisseling schets uitwerking SteenGoed Benutten
30 maart 2016	Gelders debat 'Hard zijn of hart tonen?' over (dreigende) leegstand in winkelgebieden en op bedrijventerreinen. ⁷⁶
11 oktober 2017	Technische briefing inzet revolverende middelen SteenGoed Benutten
6 december 2017	Werkbezoek SteenGoed Benutten aan Malden
6 juni 2018	Technische briefing businessplan OHMG (revolverende middelen SteenGoed Benutten)
20 juni 2018	Werkbezoek SteenGoed Benutten aan Winterswijk
12 november 2018	Netwerkbijeenkomst SteenGoed Benutten in Nijmegen
25 februari 2019	Slotmanifestatie SteenGoed Benutten Challenge in Zutphen
22 januari 2020	Werkbezoek SteenGoed Benutten aan 't Veen in Hattem

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van Notubiz Gelderland.

Statenvragen m.b.t. leegstand

In de jaren net voor de tijdsperiode (2013, 2014) waar ons onderzoek zich op richt zijn enkele Statenvragen gesteld waarin winkel- en kantorenleegstand duidelijk terugkwam.⁷⁷ In 2016 zijn Statenvragen gesteld over de Ladder duurzame verstedelijking

⁷⁵ Antwoorden provincie naar aanleiding van schriftelijke vragen van de Rekenkamer.

⁷⁶ <https://gelderland.stateninformatie.nl/document/3161518/1>

⁷⁷ PS2013-209 Statenvragen over megawinkelcentra in Ressen en Zevenaar, PS2013-667 Statenvragen over provinciale rol m.b.t. detailhandelbeleid, PS2014-103 Statenvragen over de kantorenmarkt, PS2014-161 Statenvragen over de problematiek detailhandel.

en overige instrumenten voor ruimtelijke ordening. Achtergrond bij deze vragen was ontwikkeling van grootschalige detailhandel in het buitengebied welke niet in lijn was met provinciaal beleid. Ook werden in 2016 Statenvragen gesteld over de Retaildeal die de provincie had afgesloten met het Rijk. In die Retaildeal waren onder andere acties opgenomen voor de provincies om vitale en toekomstige winkelgebieden te realiseren en winkelleegstand tegen te gaan en te voorkomen (zie verder paragraaf 3.2.2). In 2018 is ook nog een rondvraag gesteld door een Statenlid over de voortgang van deze retaildeal. En in 2020 bij het jaarverslag 2019 een schriftelijke vraag over de resultaten van de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (zie paragraaf 4.2.3.2). Verder zijn in onze onderzoeksperiode 2016-2020 geen Statenvragen gesteld over (winkel- of kantoren)leegstand. Wel namen PS, zoals eerder ook genoemd in deze nota, aan het begin van deze periode een motie aan waarin zij GS verzochten om een overzicht op te stellen waarin de beschikbare gegevens over leegstand in de verschillende vastgoedsegmenten inzichtelijk werd gemaakt. In de coronaperiode hebben Statenleden in enkele vergaderingen hun zorgen hebben uitgesproken over leegstand. Zo werd er bij de bespreking van de Perspectiefnota 2021 bezorgdheid over de leegstand in dorpen en steden benoemd en werd bij begroting 2021 aandacht gevraagd voor leegstand van kantoren en bedrijfspanden.

Bijlagen

81

Leegstand Gelderland

Bijlage 1: Onderzoeksopzet

Doel- en vraagstelling

Doel

Het doel van dit onderzoek is:

PS van Gelderland en Overijssel ondersteunen bij hun kaderstellende en controlerende rol door inzicht te bieden in de vormgeving, uitvoering, prestaties en directe effecten van het beleid ten aanzien van leegstand van winkels en kantoren en wat er bekend is over de maatschappelijke effecten daarvan

Centrale vraag

De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Hoe hebben de provincies Gelderland en Overijssel de afgelopen jaren hun rol omtrent leegstand van kantoren en winkels ingevuld, tot welke prestaties en directe effecten heeft dit geleid en wat is er bekend over de maatschappelijke effecten?

Onderzoeksvragen

De centrale vraag hebben we nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

1. a. Welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden (inclusief wettelijk beschikbare instrumenten) hebben de provincies in het kader van leegstand?
- b. Welke niet-juridische instrumenten kunnen de provincies inzetten in het kader van leegstand?
- c. Hoe verhoudt de rol van provincies bij leegstand zich tot die van gemeenten?

Vormgeving van (beleids)kaders

2. Hoe hebben de provincies Gelderland en Overijssel het beleid met betrekking tot de leegstand van kantoren en winkels vormgegeven?
 - a. Wat is de motivatie van de provincies Gelderland en Overijssel om in te zetten op de leegstand van kantoren en winkels?

- b. Welke doelen hebben de provincies Gelderland en Overijssel voor deze inzet gesteld?
- c. Welke financiële middelen hebben de provincies Gelderland en Overijssel beschikbaar gesteld?
- d. Welke instrumenten hebben de provincies Gelderland en Overijssel in hun beleid omschreven?
- e. Hoe hebben de provincies Gelderland en Overijssel de inzet onderbouwd?

Uitvoering beleid in de praktijk

- 3. Hoe ziet de inzet van de provincies Gelderland en Overijssel met betrekking tot de leegstand van kantoren en winkels er in de praktijk uit?
 - a. Welke instrumenten hebben de provincies Gelderland en Overijssel in de praktijk ingezet om hun doelen met betrekking tot de leegstand van kantoren en winkels te bereiken?
 - b. Waar hebben de provincies Gelderland en Overijssel de beschikbare middelen met betrekking tot leegstand van kantoren en winkels aan besteed?
 - c. Hoe verloopt in Gelderland en Overijssel de afstemming tussen de provincie en gemeenten omtrent de aanpak van leegstand van kantoren en winkels in de praktijk?
- 4. In hoeverre gebruiken de provincies Gelderland en Overijssel ervaringen, nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht om waar nodig hun inzet met betrekking tot leegstand van kantoren en winkels bij te sturen?

Doelbereik beleid en informatievoorziening PS

- 5. In hoeverre hebben de provincies Gelderland en Overijssel zicht op de behaalde prestaties en directe effecten van de (beleids)inzet ten aanzien van de leegstand van kantoren en winkels?
- 6. Wat is er bekend over de gerealiseerde maatschappelijke effecten ten aanzien van de leegstand van kantoren en winkels?
- 7. In hoeverre zijn PS van Gelderland en Overijssel geïnformeerd over de provinciale inzet, behaalde resultaten en directe effecten ten aanzien van de leegstand van kantoren en winkels?

Normenkader

Voor het opstellen van onze bevindingen hanteren we een normenkader. Het voorlopige normenkader voor dit onderzoek naar leegstand van kantoren en winkels ziet u in tabel 24. Dit kader is (gedeeltelijk) gebaseerd op andere rekenkameronderzoeken.

Tabel 24: *Voorlopig normenkader*

Thema	Vraag	Norm
<ul style="list-style-type: none"> • Bevoegdheden en verantwoordelijkheden 	1.	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de wettelijk beschikbare instrumenten, op het gebied leegstand.
<ul style="list-style-type: none"> • Vormgeving kaders 	2.	Geen normen (beschrijvende vraag).

<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering beleid <ul style="list-style-type: none"> - Instrumenten en middelen 	3.	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie benut de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft omtrent leegstand van winkels en kantoren en zet de instrumenten die zij in haar beleid heeft omschreven in of geeft in gevallen waarin dit niet gebeurt een duidelijke motivatie.
<ul style="list-style-type: none"> - Bijsturen 	4.	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie gebruikt ervaringen, nieuwe ontwikkelingen en voortschrijdend inzicht waar nodig om haar inzet op leegstand van kantoren en winkels bij te sturen.
<ul style="list-style-type: none"> • Resultaten en doelbereik beleid 	5.	<ul style="list-style-type: none"> • De provincie heeft zicht op de behaalde prestaties en directe effecten van het beleid met betrekking tot leegstand van kantoren en winkels.
	6.	Geen norm.
<ul style="list-style-type: none"> • Informatievoorziening PS 	7.	<ul style="list-style-type: none"> • PS zijn geïnformeerd over de provinciale inzet met betrekking tot leegstand van kantoren en winkels en de daarmee behaalde prestaties en directe effecten.

Onderzoeksmethoden

In tabel 25 geven we per onderzoeksvraag aan met welke onderzoeksmethoden en bronnen we de onderzoeksvragen willen beantwoorden.

Tabel 25: Onderzoeksmethoden

Thema	Vragen	Onderzoeksmethode
Achtergrond	1	<ul style="list-style-type: none"> • We bestudeerden relevante wetgeving (bv. Wet ruimtelijke ordening), rapporten en dergelijke.
Vormgeving kaders en uitvoering in de praktijk	2 t/m 4	<ul style="list-style-type: none"> • We analyseerden relevante provinciale beleidsdocumenten, P&C-documenten en andersoortige informatie van de provincie (bv. de website). • We spraken met betrokkenen van de provincie. • We deden casusonderzoek om de inzet van de provincie concreter in beeld te brengen. Zie nadere toelichting onder de tabel.
Resultaten, directe (en beperkt) maatschappelijk effecten	5 en 6	<ul style="list-style-type: none"> • We vroegen de provincie om informatie over de behaalde prestaties en directe effecten van het beleid ten aanzien van leegstand en kijken hiervoor in het Statensysteem. • We analyseerden gegevens over de omvang van leegstand, bijvoorbeeld de Leegstandsmonitor van het CBS. • We bestudeerden beleids- en programmaevaluaties, gegevens over de ontwikkeling van leegstand, rapporten over de relatie tussen leegstand en maatschappelijke effecten etc.
Informatievoorziening PS	7	<ul style="list-style-type: none"> • We bekeken de informatie in P&C-documenten, Statenvoorstellen- en brieven, bijeenkomsten met PS en eventuele andere bronnen.

Om de inzet van de provincie concreter in beeld te brengen (onderzoeksvraag 3), deden we casuonderzoek. We kozen voor twee cases: één waarbij er sprake was van leegstand van winkels en één waarbij het ging om kantorenleegstand. Hiervoor bekeken we documentatie (bv. subsidiestukken, projectomschrijvingen, informatie van website provincie en gemeente) en voerden gesprekken met betrokken overheden.

De cases zijn uitgezocht door bij de provincie verschillende criteria aan te geven. Hierbij kan gedacht worden aan criteria als:

- projecten die tekenend zijn voor de aanpak van de provincie;
- projecten die betrekking hebben op de leegstand van kantoren, winkels of beide;
- projecten die in verschillende gemeenten/regio's liggen;
- projecten waarbij de inzet van de provincie zo veel mogelijk is afgerond en die tegelijkertijd niet te lang geleden zijn;
- projecten waarbij bij voorkeur sprake is van een gevarieerde inzet van de provincie.

De provincie kwam op basis hiervan met een lijst van diverse projecten vanuit SteenGoed Benutten die (grotendeels) aan deze criteria voldeden. Na bureauonderzoek van deze opties, kozen we voor twee projecten: De Veentjes in Doetinchem en Verto in Arnhem.

De Veentjes in Doetinchem was een winkelgebied waarbij er sprake was van structurele leegstand. Bij het project ging het op de transformatie van een winkelplint naar betaalbare huurwoningen en het opnieuw inrichten van de openbare ruimte aansluitend op de nieuwe functie van het gebied. De uitvoering was voorzien in 2019-2021/2022. Inzet vanuit de provincie was onder andere een begrotingssubsidie van € 1,7 miljoen in september 2018.

Bij het project Verto in Arnhem gaat het om de realisatie van appartementen en commerciële ruimte in het voormalige stadskantoor aan de Broerestraat. Ook wordt de omliggende openbare ruimte aangepakt. Looptijd van het project was voorzien voor 2019-2021. Inzet vanuit de provincie was het verstrekken van een subsidie á € 500.000 vanuit de regeling 'SteenGoed Benutten: Uitvoeringsgereed en Realiseren' in november 2020.

Bijlage 2: Rol Rijk en gemeenten bij leegstand

Rol van het Rijk bij leegstand

Het Rijk speelt op verschillende manieren een rol omtrent leegstand. Vanuit het oogpunt van de bestuurlijke rolverdeling is met name de regulerende rol van de Rijksoverheid relevant. In wet- en regelgeving is namelijk vastgelegd welke bevoegdheden en juridische instrumenten de verschillende overheden hebben. Wetten die relevant zijn in het kader van leegstand zijn bijvoorbeeld:

- [Wet ruimtelijke ordening](#): Deze wet regelt hoe ruimtelijke plannen tot stand komen. Verschillende bevoegdheden die de provincie kan inzetten in het kader van leegstand (zie paragraaf 2.1) komen uit deze wet voort.
- [Leegstandwet](#): Deze wet maakt het mogelijk om bepaalde categorieën woningen en gebouwen tijdelijk te verhuren, waarbij een aantal dwingendrechtelijke huurbeschermingsbepalingen niet van toepassing zijn. Door deze tijdelijke verhuur kan voorkomen worden dat gebouwen leegstaan en daarmee vatbaar worden voor kraken. De wet geeft met name de gemeente enkele bevoegdheden (verlenen vergunning voor tijdelijke verhuur en leegstandsverordening).
- [Bouwbesluit](#): Dit besluit bevat wettelijke eisen voor het veilig, gezond, bruikbaar, energiezuinig en milieuvriendelijk (ver)bouwen, gebruiken en slopen van gebouwen. Dit besluit is relevant voor leegstand, omdat er ook specifieke eisen voor verbouw en transformatie zijn opgenomen.

Het Rijk was initiatiefnemer en één van de ondertekenaars van het convenant leegstand kantoren 2012-2017 en de provinciale retaildeals 2016-2019 (zie hoofdstuk 3). In deze afsprakenkaders waren ook acties aan de Rijksoverheid toebedeeld.

Het Rijk kent een stimulerende rol bij leegstand en transformatie. Bijvoorbeeld door advies te geven aan gemeenten via het [expertteam woningbouw](#) en de [regelhulp vastgoedtransformatie](#) van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Er was lange tijd geen subsidieregeling voor de transformatie van kantoren of andere gebouwen.⁷⁸ Wel was er [Financieringsfaciliteit Binnenstedelijke Transformatie](#): een extern fonds voor leningen aan initiatiefnemers die moeite hebben met de voorfinanciering van de transformatie van bedrijfs- of industrielocaties tot woningbouw. Daarnaast is het Rijk sinds dit jaar bezig met een programma [Impulsaanpak winkelgebieden](#) (aanpak herstructurering winkelgebieden in binnensteden en kernen). Dit programma bestaat uit

⁷⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/transformatie-vastgoed#:~:text=Leegstaande%20gebouwen%20zijn%20slecht%20voor,van%20kantoren%20of%20andere%20gebouwen.>

de inzet van experts, een subsidieregeling om de financiering van projecten te ondersteunen en kennisdeling. Hierbij wordt er € 100 miljoen gestoken in het realiseren van toekomstbestendige winkelgebieden en in vitale binnensteden. De regeling is op dit moment nog in ontwikkeling.

Tot slot speelt het Rijk ook een rol bij onderzoek en monitoring, bijvoorbeeld als (een van de) opdrachtgever(s) voor de landelijke [leegstandsmonitor](#) van het CBS.

Rol van gemeenten bij leegstand

Gemeenten hebben bijvoorbeeld verantwoordelijkheden omtrent de ruimtelijke ordening en de (kwaliteit van de) openbare ruimte.

In de publicatie 'Leegstand te lijf' (december 2020) schrijft VNG dat er voor gemeenten allerlei mogelijkheden zijn om te acteren op leegstand. Zij presenteert in de publicatie een gereedschapskist bestaande uit drie categorieën: transformatie van het fysieke, sturen op vraag en aanbod, en gezamenlijke visievorming met partners. Hierbij maakt de VNG voor elke categorie onderscheid tussen korte en lange termijn instrumenten. In de volgende tabel geven we de instrumenten weer die in de publicatie genoemd worden.

Tabel 26: Gereedschapskist leegstand voor gemeenten

Categorie	Korte termijn instrumenten	Lange termijn instrumenten
Transformatie, herbestemmen, revitalisering, tegengaan verloedering	<ul style="list-style-type: none"> • Leegstandsbeheer • Aanpak verloederd vastgoed • Inventarisatie plancapaciteit in bestemmingsplannen 	<ul style="list-style-type: none"> • Herbestemmen • Opstellen transformatiebeleid
Sturen op vraag en aanbod	<ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijk gebruik en tijdelijk verhuur van woonruimte 	<ul style="list-style-type: none"> • Continu werken aan de balans tussen vraag en aanbod • Sloopfond
Samen optrekken/visievorming/(financiële) belangen	<ul style="list-style-type: none"> • Gesprekken met eigenaren 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale afstemming nieuwbouwlocaties • Leegstand erkennen in de structuurvisie, of opstellen van een nieuwe gemeentelijke vastgoedstrategie

Bron: Tabel Rekenkamer Oost-Nederland op basis van VNG (2020). *Leegstand te lijf 2.0*.

In de publicatie van de VNG heeft zij ook aandacht voor de leegstandverordening. De leegstandverordening (geïntroduceerd in 2011) heeft zijn basis in de Leegstandwet. Gemeenten kunnen in de leegstandverordening regels vaststellen voor het melden van leegstand van gebouwen en/of woningen, het voeren van gesprekken met eigenaren, het doen van een verplichtende voordracht en het opleggen van bestuurlijke boetes. Naast de extra mogelijkheden die de verordening biedt, zitten er ook extra verplichtingen voor gemeenten aan vast. Ze moeten de leegstaande panden die op basis van de verordening gemeld worden of waarvan ambtshalve is vastgesteld dat ze leegstaan registreren.⁷⁹

⁷⁹ VNG (2020). *Leegstand te lijf 2.0*, p. 24.

Bijlage 3: Uitkomst onderzoeken provincie Gelderland leegstand

Tabel 27: Uitkomsten onderzoeken provincie Gelderland wat betreft winkelleegstand

Jaar	Hoofdlijn uitkomsten
2015 en 2016	<ul style="list-style-type: none">De binnenstedelijke winkelleegstand in Gelderland is toegenomen:<ul style="list-style-type: none">het aantal leegstaande winkels is tussen 2005 en 2014 toegenomen van 4,5% naar 7,4% en het aandeel leegstand in het totale winkelvloeroppervlak is gegroeid van 6,6% naar 9,7% terwijl de gewenste frictieleegstand op ca 5% ligt.het percentage leegstaand winkelvloeroppervlak in Gelderland is tussen 2005 en 2015 toegenomen van 5,3% naar 8%.In regio de Achterhoek is de winkelleegstand het grootst.De leegstand concentreert zich met name in aanloopstraten en randen van centra.
2019	<ul style="list-style-type: none">Van de verschillende markten is over de hele periode (tot 2028) de veranderingopgave in Gelderland het grootst in de winkelmarkt. Er is een forse opgave voor het verminderen van winkelmeters (met name buiten de hoofdstructuur van de winkelmarkt). Daarnaast is er een programmerings-opgave: er zijn meer plannen dan er vraag is.In 2018 stond circa 11% van het winkelvloeroppervlak leeg. Gelderland scoort hiermee gemiddeld ten opzichte van andere provincies. Het is ver boven frictieniveau van 4 tot 6% om de winkelmarkt goed te laten functioneren.Grote, compacte binnensteden met een ruim en onderscheidend aanbod zijn kansrijk in heel Gelderland. Ook dorps-, buurt- en wijkcentra zijn kansrijk (mits compleet en inclusief supermarkt).Landelijke regio's in Gelderland kampen met (structurele) winkelleegstand; in stedelijke gebieden ligt het lager. In de regio Achterhoek is de leegstand het hoogst (8%), in de regio's Noord-Veluwe en Arnhem-Nijmegen de leegstand het laagst (3,1% resp. 4,5%). Ook middelgrote steden (bv. Doetinchem, Winterswijk, Westervoort) hebben het lastig. Winkelstrips (winkels in plinten van woongebouwen), verspreid aanbod en winkels in aanloopstraten hebben het zwaar.Er zijn signalen dat er omvangrijke onbenutte plancapaciteit op bedrijventerreinen beschikbaar is waarop ook een winkelbestemming mogelijk is.

Tabel 28: Uitkomsten onderzoeken provincie Gelderland wat betreft kantorenleegstand

Jaar	Hoofdlijn uitkomsten
2015	<p><i>Leegstand</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • De leegstand in Gelderland bedroeg eind 2013 650.000 m² verhuurbaar vloeroppervlakte (vvo). Dit is 15,3% van de kantorenvoorraad. In Nederland staat gemiddeld bijna 17% leeg. In een gezonde markt ligt de frictieleegstand op ca. 5%. • Het kwantitatieve zwaartepunt van de leegstand in m² ligt in de vier grootste steden van Gelderland. Procentueel is de leegstand in deze steden als volgt: Apeldoorn (21% van totale kantorenvoorraad staat leeg), Ede (21%), Arnhem (18%) en Nijmegen (11%). <p><i>Capaciteit:</i> In elke regio bestaan nog plannen voor nieuwe kantoorlocaties. In totaal gaat het om circa 400.000 m² aan plannen. Hiervan zit 67% in reeds vastgestelde bestemmingsplannen (harde plancapaciteit). Absoluut gezien hebben de gemeenten Arnhem, Apeldoorn, Ede en Barneveld de plannen met de meeste vierkante meters.</p>
2016	<p><i>Leegstand</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Eind 2015 stond 649.000 m² kantoorruimte leeg. De leegstand bedraagt daarmee 16,1%. Landelijk ligt dit op 17,2%. In een gezonde markt ligt de frictieleegstand op ca. 5%. De cijfers laten zien dat in 2015 voor het eerst in jaren sprake is van een afname van de kantorenleegstand. Ook landelijk is een stabilisatie zichtbaar. • Het zwaartepunt van de kantorenleegstand ligt dan ook in de grote gemeenten. In Arnhem is het leegstandspercentage 20,3%, in Apeldoorn 17,4%, in Nijmegen 14,5% en in Ede/Wageningen 11,8%. <p><i>Capaciteit:</i> Hetzelfde als onderzoek uit 2015.</p>
2019	<ul style="list-style-type: none"> • In 2017 stond in Gelderland zo'n 14% van de kantoorruimte leeg. Voor een goed werkende kantorenmarkt van ca. 5% wenselijk. • Van de grote kantoorsteden heeft Apeldoorn het hoogste leegstandspercentage. Met circa 15% ligt de leegstand nog net onder het Nederlands gemiddelde, maar ver boven de gewenste 5% frictieleegstand. Nijmegen heeft met 8% het laagste leegstandspercentage en benadert daarmee een gezond frictieniveau. • Sinds 2016 dalende leegstand zichtbaar in Gelderse kantoorsteden. • Prognose: leegstand in 2023 naar verwachting tussen de 16% en 23% en in 2028 tussen de 11% en 17%. • Stationslocaties/centrummilieus kansrijk, kantoren op bedrijventerreinen en snelweglocaties kansarm. • Richting toekomst vraag naar kleinschalige en flexibele kantoorconcepten.

Bijlage 4: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

- Dhr. van Aaken - projectleider toekomstbestendige bedrijventerreinen.
- Dhr. Bloemberg - onderzoeker Bureau Economisch Onderzoek.
- Dhr. Burgers - teammanager Verstedelijking en transformatie.
- Dhr. Gerritsen - senior projectmanager gemeente Doetinchem.
- Mw. Las - procesregisseur SteenGoed Benutten.
- Dhr. Oosterom - procesregisseur SteenGoed Benutten.
- Mw. Rozendal - onderzoeker Bureau Economisch Onderzoek.
- Mw. Strik - projectmanager gemeente Arnhem.
- Dhr. Teunissen - beleidsstrateeg ruimte en landschap.
- Dhr. Waalders - project/programmalleider ('specialist' regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren)

Geraadpleegde documenten

Documenten van de provincie Gelderland

- Begrotingen 2016 t/m 2020.
- Jaarverslagen 2016 t/m 2020.
- PS2014-161 Beantwoording Statenvragen over problematiek detailhandel.
- PS2015-46 Uitvoering beleid detailhandel en binnensteden.
- PS2015-398 SteenGoed Benutten - investeren korte termijn.
- PS2015-436 Analyse leegstand van PRO Raad.
- PS2015-690 Verdeelnotitie SteenGoed Benutten oktober 2015.
- PS2015-718 Regeling SteenGoed Benutten.
- PS2016-195 Schets uitwerking programma SteenGoed Benutten.
- PS2016-247 Verdeelnotitie SteenGoed Benutten maart 2016.
- PS2016-380 Aanpak SteenGoed Benutten.
- PS2016-385 Beleidskader economie.
- PS2016-428 Beantwoording Statenvragen over Ladder voor duurzame verstedelijking en overige instrumenten voor goede ruimtelijke ordening.
- PS2016-702 Mededelingenbrief GS (over Retaildeal).
- PS2016-731 Beantwoording motie 42 transformatieopgaven in Gelderland.
- PS2016-746 Beantwoording Statenvragen over Retaildeal tussen Rijk en provincies.
- PS2016-753 (duiding) rapport doorzettingskracht regionaal programmeren Gelderland.
- PS2016-808 Stand van zaken SteenGoed Benutten.
- PS2017-157 Provinciale inzet binnensteden en detailhandel.

- PS2017-187 Bijlage Onderzoek Rebel inzet revolverende middelen SteenGoed Benutten.
- PS2017-202 Ontwerpverslag Commissie Ruimtelijke ordening, Landelijk gebied en Wonen op 29 maart 2017.
- PS2017-593 Inzet revolverende middelen SteenGoed Benutten.
- PS2017-709 SteenGoed Benutten in Slotwijziging 2017.
- PS2018-50 Voortgang uitvoering Retaildeal.
- PS2018-329 Businessplan Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland.
- PS2018-727 Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland.
- PS2019-38 Doorontwikkeling SteenGoed Benutten en beantwoording motie 18M99.
- PS2019-816 Bijlage OHG Statutenwijziging.
- PS2020-195 Actieplan wonen.
- PS2020-509 Stand van zaken regionale programma's werklocaties.
- PS2020-514 Overbruggingsmaatregelen behoud vitaliteit binnensteden en dorpskernen.
- PS2021-282 Werkwijze en doorontwikkeling SteenGoed Benutten Voorjaarsnota 2017 en 2018.
- 2018-005502 Storting van € 1,5 miljoen in de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (GS-brief).

Documentatie casus De Veentjes in Doetinchem

- Najaarsnota 2018 provincie Gelderland (augustus 2018).
- Beleidsadvies subsidieaanvraag Transformatie winkelgebied De Veentjes in Doetinchem (mei 2019).
- Beschikking provincie Gelderland Transformatie winkelgebied De Veentjes in Doetinchem (juli 2019).
- <https://vimeo.com/335860559>

Documenten casus Verto in Arnhem

- Presentatie Verto & Methenstraat van Colliers International.
- Beoordeling project Verto Arnhem (12 juni 2020).
- Besluitenlijst GS-vergadering 3 november 2020.
- 2020-000537 GS-brief Koepelnotitie subsidieverlening (3 november 2020).
- Beschikking provincie Gelderland project Broerenstraat 53 - Verto (9 november 2020).
- <https://verto-arnhem.nl/>

Overige documenten

- Goudappel Coffeng en provincie Gelderland (dec. 2020). Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden Gelderland.
- Oost NL. Kwartaalrapportages Topfonds Gelderland Q1 2019 t/m Q4 2020.
- Oost NL. Jaarverslag Topfonds Gelderland 2019.
- Oost NL. Jaarverslag Topfonds Gelderland 2020.
- PBL (2015). De veerkrachtige binnenstad.
- PBL (2017). Divergentie op de kantorenmarkt.

- PBL (2021). Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit.
- Stec Groep (2019). Leegstand in Gelderland in beeld.
- VNG (2020). Leegstand te lijf 2.0.

Internet

- <https://www.brabantadvies.com/cees-jan-pen-onze-binnensteden-van-place-to-buy-naar-place-to-be-and-live/>
- <https:// gelderland.incijfers.nl/jive/?report=economie>
- https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/06Werk-en-ondernehmen/1902013_QA%20RPW.pdf
- <https://www.gelderland.nl/Nieuwsoverzicht/1-000-nieuwe-woningen-met-Steengoed-Benutten>
- <https://www.gelderland.nl/Subsidies/steengoed-benutten-procesondersteuning>
- <https://www.gelderland.nl/Subsidies/steengoed-benutten-uitvoeringsgereed-en-realiseren>
- <https://retailand.nl/>
- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening-en-gebiedsontwikkeling/transformatie-vastgoed#:~:text=Leegstaande%20gebouwen%20zijn%20slecht%20voor,van%20kantoren%20of%20andere%20gebouwen>
- <https://www.rvo.nl/actueel/nieuws/meer-dan-helft-kantoren-voldoet-nog-niet-aan-energielabel-c-verplichting>
- <https://www.rvo.nl/subsidie-en-financieringswijzer/impulsaanpak-winkelgebieden>