

Leegstand Overijssel

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

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

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

Leegstand

Nota van bevindingen

Deventer, december 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	Inzet van wettelijke instrumenten	15
2.2.1	Omgevingsvisie en -verordening	15
2.2.2	Overig wettelijk instrumentarium	18
3	Bestuurlijke afspraken.....	19
3.1	Bestuurlijke afspraken.....	19
3.1.3	Convenant leegstand kantoren (2012-2017).....	19
3.1.4	Retaildeal (2016-2019)	20
4	Autonome inzet op leegstand.....	23
4.1	Introductie autonome inzet	23
4.2	Beleidskaders en inzet	24
4.2.1	De Stadsbeweging	25
4.2.2	Ruimte, Wonen en Retail.....	32
4.2.3	Kantoren	36
4.2.4	Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO).....	37
5	Doelbereik en informatievoorziening	40
5.1	Bereik van prestaties en doelen.....	40
5.1.1	Realisatie van prestatie-indicatoren.....	42
5.1.2	Realisatie van doelen - directe effecten	43
5.1.3	Realisatie van doelen - maatschappelijke effecten	46
5.2	Informatievoorziening PS.....	50
	Bijlagen.....	53
	Bijlage 1: Onderzoeksopzet	54

Bijlage 2: Rol Rijk en gemeenten bij leegstand..... 58
Bijlage 3: Bronnenlijst..... 60

1 Over dit onderzoek

De Rekenkamer Oost-Nederland presenteert in deze rapportage de bevindingen van haar onderzoek naar leegstand in Overijssel. 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 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.

7

Leegstand

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 'kans' die de leegstand vertegenwoordigt. Leegstand kan immers betekenen dat er ruimte vrij komt voor functies die een overheidsorganisatie graag meer ziet. Zo kan het opnieuw in gebruik nemen van een leegstaand beeldbepalend gebouw een positieve uitstraling hebben op de omgeving en kan leegstand (door transformatie) ook benut worden om bijvoorbeeld woningnood tegen te gaan.

Bij de vraag of leegstand wel of geen probleem is waarmee de overheid zich zou moeten bezig houden, spelen diverse kenmerken van 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. Als leegstand door een overheidsorganisatie als een maatschappelijk probleem gezien wordt, wilt dat overigens niet per se zeggen dat het voor de eigenaren van leegstaande panden een (urgent) probleem is. 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.
- het een grote belegger met een omvangrijke portefeuille is waar vastgoed maar een klein onderdeel van uitmaakt. Hierdoor levert leegstand niet altijd een gevoel van urgentie bij een dergelijke belegger op.

Rol van de provincie⁷

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*: De 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) voorzieningenstructuur is medebepalend voor de instandhouding van

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).

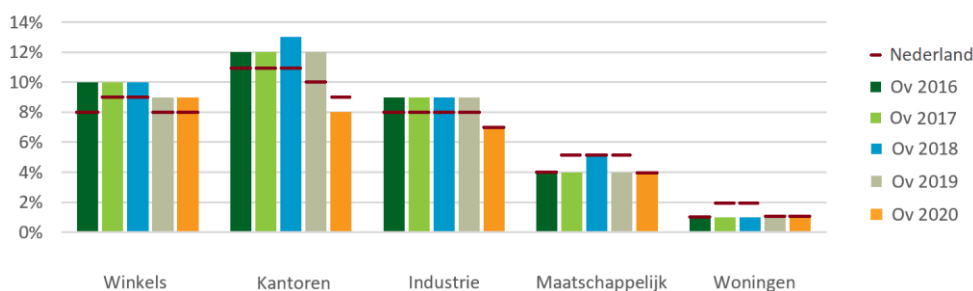
de leefbaarheid. Leegstand kan een negatief effect hebben op die leefbaarheid, als ook op de openbare orde/veiligheid van een gebied.

3. *Doelmatig ruimtegebruik*: De provincies streven naar ruimtelijke kwaliteit en duurzaam ruimtegebruik van gebieden. Zij hebben een regierol bij gemeentegrensoverstijgende 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

Omvang van leegstand in Overijssel

Het CBS houdt al enkele jaren cijfers bij over leegstand. Het gaat daarbij om de zogenoemde ‘administratieve leegstand’. Dit betekent dat gekeken wordt welke objecten geen geregistreerde gebruiker kennen. Figuur 1 laat zien dat commerciële objecten (winkels, kantoren en industrie) in Overijssel relatief meer administratieve leegstand kennen dan maatschappelijk vastgoed en woningen. Dat is een beeld dat vergelijkbaar is met heel Nederland.

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



Bron: Leegstandsmonitor CBS 2016-2020.

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

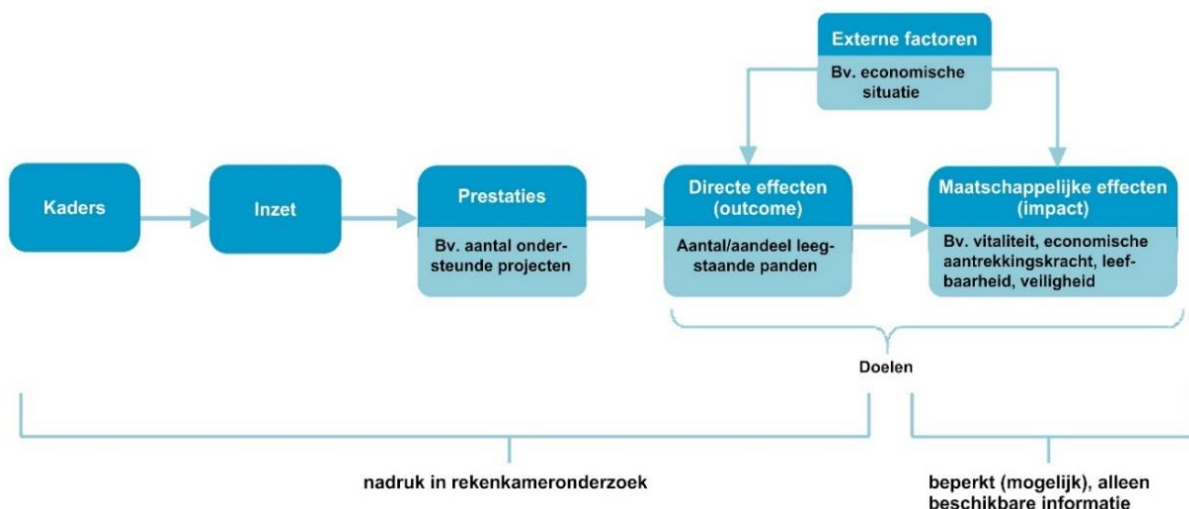
Op basis van de leegstandscijfers en de verwachte ontwikkelingen richten we ons in dit onderzoek op kantoren en winkels. Dit zijn vastgoedtypen waarop beide provincies al een aantal jaren inzet plegen. Andere vastgoedtypen liggen minder voor de hand om te onderzoeken. Op het gebied van woningen is het 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

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 Overijssel 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 Overijssel die inzet in de praktijk heeft gepleegd. In hoofdstuk vier komt de inzet die de provincie onderneemt met betrekking tot leegstand vanuit haar eigen beleidsvrijheid 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 te vinden. Bijlage 2 gaat over de rol van het Rijk en gemeenten bij leegstand. De bronnen voor dit onderzoek staan ten slotte in bijlage 3.

2 Wettelijke instrumenten

De provincie heeft bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening die voortkomen uit wetgeving. In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de provincie deze bevoegdheden gebruikt om leegstand tegen te gaan.

2.1 Introductie van het wettelijke instrumentarium

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.

12

Leegstand

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 voor 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 bestemmingsplancapaciteit zoals overtollige capaciteit voor kantoren en retail.
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.

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.

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.

2.2 Inzet van wettelijke instrumenten

Normen

- De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de wettelijk beschikbare instrumenten, op het gebied leegstand.
- 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 omschrijft in haar beleid hoe zij het wettelijk instrumentarium wil inzetten om leegstand tegen te gaan.
- In de Omgevingsverordening heeft de provincie diverse regels opgenomen die erop gericht zijn te voorkomen dat er een overschot aan kantoren ontstaat of dat er nieuwe ontwikkelingen van detailhandel plaatsvinden op plekken waar de provincie dat onwenselijk acht.
- De provincie geeft in haar beleid aan dat een toename van het kantorenaanbod onwenselijk is en heeft aan de hand daarvan regels opgesteld om dit te voorkomen.
- De provincie geeft lokale verschillen als reden om in het provinciale beleid niet expliciet in te zetten op een vermindering van winkelmeters.
- De provincie streeft ernaar om de provinciale belangen op ruimtelijk gebied in een vroeg stadium van het overleg met gemeenten in te brengen. Ze maakt (bewust) spaarzaam gebruik van de mogelijkheid om zienswijzen, aanwijzingen en beroep in te dienen op bestemmingsplannen.
- De provincie heeft haar wettelijk instrumentarium dat betrekking heeft op leegstand een aantal keren geactualiseerd. De uitgangspunten zijn daarbij hetzelfde gebleven.

2.2.1 Omgevingsvisie en -verordening

Doelen in de Omgevingsvisie

Met de Omgevingsvisie geeft de provincie richting aan haar inzet, zowel van het ruimtelijk beleid als de inzet van andere instrumenten. Voor het grootste deel van de onderzoeksperiode is de Omgevingsvisie van 2017 van toepassing. Leegstand van winkels en kantoren wordt hierin enkele keren benoemd als actueel probleem. De provincie stelt dat de eerste verantwoordelijkheid bij de pandeigenaar ligt maar ziet wel raakvlakken met provinciale belangen. Leegstand op grote schaal wordt 'een probleem van ons allemaal' genoemd. In de Omgevingsvisie wordt geconstateerd dat er sprake is van krimp en een mismatch tussen vraag en aanbod. De provincie wil bijdragen aan het

kwalitatief op peil houden van het stedelijk gebied, met de focus op herbestemming, transformatie en tijdelijk gebruik van gebouwen die leegstaan. Daarnaast streeft zij naar concentratie van kantoren en detailhandel in de daarvoor bestemde gebieden, om de kwaliteit van deze gebieden op peil te houden en leegstand te voorkomen. Voor kantoren wordt geconstateerd dat er sprake is van een overaanbod in de kantorenmarkt, waarbij leegstand zich vooral voordoet in de grote steden (waar ook de meeste kantoren gevestigd zijn). Het beleid is erop gericht om te voorkomen dat de capaciteit aan kantoren verder toeneemt. De paragraaf over detailhandel stelt dat deze een belangrijke motor van de lokale economie, veel werkgelegenheid biedt en bijdraagt aan vitale centra. Ook merkt de provincie op dat snelle veranderingen in de detailhandelssector er naar verwachting toe leiden dat veel winkels in de binnensteden verdwijnen. Daarom wordt het belang benoemd dat gemeenten, retailers en vastgoedeigenaren samenwerken om binnensteden vitaal te krijgen en te houden en dat er gericht wordt geïnvesteerd in aantrekkelijke winkelomgevingen.

Detailhandel en retail

In het beleid van de provincie komen de begrippen detailhandel en retail voor. Beide hebben betrekking op winkels maar de betekenis is verschillend. Alleen winkels die goederen aan consumenten verkopen worden gerekend tot de detailhandel. Retail is een breder begrip, waar ook winkels die diensten aan consumenten verkopen (bijvoorbeeld een kapper) onder vallen.

Uitwerking in de Omgevingsverordening

De invloed die de provincie via de juridische weg kan uitoefenen op nieuw te ontwikkelen kantoren en detailhandel vindt plaats door middel van de Omgevingsverordening. In de Omgevingsverordening wordt onderscheid gemaakt tussen generieke beleidskeuzes die voor heel Overijssel gelden (de Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking) en gebiedsspecifieke beleidskeuzes die bepaalde ontwikkelingen uitsluiten in bepaalde gebieden. Beiden spelen een rol om ontwikkelingen die leegstand in de hand werken te voorkomen. In de Omgevingsvisie staat dat de provincie zich wil inzetten voor actieve (re)programmering om leegstand en mismatch tussen vraag en aanbod tegen te gaan voor alle werklocaties (inclusief kantoren en detailhandel). Herprogrammering is enkel uitgewerkt voor bedrijventerreinen en niet voor kantoren en detailhandel. De Omgevingsverordening heeft op deze gebieden daarom alleen invloed op ontwikkelingen waar een nieuwe bestemming voor nodig is.

Overijsselse ladder voor duurzame verstedelijking

De Ladder voor duurzame verstedelijking maakt deel uit van het Besluit ruimtelijke ordening en stelt eisen aan een gemeente wanneer deze een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt in een bestemmingsplan. De gemeente moet in dit plan de behoefte aan die ontwikkeling omschrijven en, als die ontwikkeling mogelijk gemaakt wordt buiten het bestaand stedelijk gebied, motiveren waarom niet binnen het bestaande stedelijke gebied in die behoefte kan worden voorzien. De provincie Overijssel kent een eigen uitbreiding op deze nationale ladder, de 'Overijsselse ladder

voor duurzame verstedelijking'. Deze stelt eisen aan de onderbouwing van bestemmingsplannen op het gebied van:

- integraliteit;
- toekomstbestendigheid;
- concentratiebeleid;
- (boven)regionale afstemming;
- zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik.

Met name het concentratiebeleid en het principe van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik worden door de provincie in beleidsdocumenten genoemd als relevant voor het tegengaan van leegstand van winkels en kantoren.

Gebiedsspecifieke beleidskeuzes voor kantoren en winkels

Voor kantoren en detailhandel wordt in de Omgevingsverordening het provinciale belang omschreven en worden er specifieke beperkingen opgelegd aan nieuwe ontwikkelingen. In de verordening is opgenomen dat Bestemmingsplannen niet voorzien in de totstandkoming van nieuwe zelfstandige kantoren en/of kantorenlocaties, behalve als in een ruimtelijk-economische onderbouwing is aangetoond dat er behoefte is aan extra kantoorruimte en de buurgemeenten en GS hebben ingestemd met de conclusie dat die behoefte er is. De provincie geeft aan dat het van belang is dat de ruimtelijk-economische onderbouwing in samenwerking met marktpartijen wordt voorbereid. In de paragraaf over detailhandel benoemt de provincie de kwaliteit van de binnensteden als provinciaal belang, omdat deze mede bepalen in hoeverre Overijssel als aantrekkelijke en dynamische economische en culturele regio wordt gezien. Het overaanbod van winkelruimte, wat met name blijkt uit toenemende leegstand in kernwinkelgebieden, wordt gezien als een bedreiging voor de kwaliteit van binnensteden. Daarom worden met name grootschalige detailhandelsvestigingen en volumineuze detailhandel met een regionale uitstraling op perifere locaties benoemd als onwenselijk. In de verordening zijn artikelen opgenomen die het vestigen van volumineuze en grootschalige detailhandel buiten de kernwinkelgebieden niet toestaan, tenzij is aangetoond dat het voorzieningenniveau in de regio er niet onder lijdt en dat er regionale afstemming over de voorgenomen vestiging heeft plaatsgevonden met buurgemeenten en GS.

Doorontwikkelen Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

De laatste volledige herziening van de Omgevingsvisie en de verordening heeft plaatsgevonden in 2017. Het beleid met betrekking tot detailhandel en kantoren blijft tijdens de onderzoeksperiode op hoofdlijnen hetzelfde. In 2017 gaven GS een reactie op een advies van de SER Overijssel om in te zetten op het uit de markt nemen van 20% winkelruimte en het hanteren van een saldobenadering, waarbij nieuwe ontwikkelingen alleen mogen als ergens anders winkelruimte verdwijnt. GS gaven aan dit vanwege grote lokale verschillen niet als passende oplossingen te zien: *“Het past bij onze wijze van sturen dat wij gemeenten de ruimte laten om zelf de problematiek van leegstand van winkelpanden aan te pakken samen met partners. Wij grijpen alleen in als het gemeenten niet lukt om hierin voldoende vooruitgang te boeken.”* In 2021 is de tekst van de Omgevingsverordening op het gebied van detailhandel geactualiseerd. Daarbij is een

aantal definities aangescherpt om het concentratiebeleid effectiever te maken. Op dit moment wordt er gewerkt aan een nieuwe Omgevingsvisie.

2.2.2 Overig wettelijk instrumentarium

De provincie stelt in de Omgevingsverordening de randvoorwaarden vast voor nieuwe ontwikkelingen op het gebied van detailhandel en kantoren. De provincie geeft aan zo vroeg mogelijk deze provinciale belangen te willen inbrengen bij gemeenten. De provincie zet daarom in op voorkantsamenwerking, om te voorkomen dat het wettelijk instrumentarium ingezet moet worden. Medewerkers van de provincie voeren dit overleg minstens een keer per twee maanden, waarbij zij proberen om in een zo vroeg mogelijk stadium mee te denken hoe ruimtelijke plannen in overeenstemming gebracht kunnen worden met de provinciale belangen. De provincie heeft de ambitie uitgesproken om op maximaal 2% van de gemeentelijke bestemmingsplannen zienswijzen, reactieve en proactieve aanwijzingen en beroep in te dienen. In de jaarverslagen wordt over de inzet van dit instrumentarium gerapporteerd. Over de periode 2016 tot en met 2019 zijn in totaal 10 zienswijzen ingediend. In interviews werden twee voorbeelden genoemd waarbij het indienen van een zienswijze betrekking had op detailhandel.

Tabel 2: Aantal zienswijzen dat door de provincie is ingediend ten opzichte van het totaal aantal gemeentelijke plannen.

	2016	2017	2018	2019
Aantal zienswijzen	1	3	2	4
Aantal plannen	Niet vermeld	683	895	813
Percentage	-	<1%	<1%	<1%

Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel.

3 Bestuurlijke afspraken

Dit hoofdstuk gaat over de afspraken die de provincie met het Rijk heeft gemaakt over het tegengaan van leegstand.

Bevindingen

- Het convenant leegstand kantoren (2012) vormde een belangrijke aanleiding voor de provincie om haar rol met betrekking tot leegstand van kantoren vast te leggen.
- De Retaildeal (2016) bevatte een aantal afspraken om vitale en toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren en winkelleegstand tegen te gaan en te voorkomen. Deze afspraken hebben invulling gekregen in het provinciale beleid.

19

Leegstand

3.1 Bestuurlijke afspraken

In het Convenant leegstand kantoren en de Retaildeal staan afspraken over de rol van provincies bij leegstand. In de volgende paragraaf kijken we naar wat die afspraken inhouden en welke inzet de provincie Overijssel naar aanleiding daarvan heeft gepleegd.

3.1.3 Convenant leegstand kantoren (2012-2017)

Doel van het convenant

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

Voorgenomen inzet

Provincies spraken in het convenant af de ontwikkeling van nieuwe kantoren als ruimtelijk belang te benoemen, een kantorenbeleid te formuleren en dit beleid te vertalen in ruimtelijke maatregelen. De maatregelen zijn uitgewerkt in de provinciale

kaderstelling leegstand kantoren, die nog steeds de basis van het huidige provinciale kantorenbeleid vormt, zo wordt ambtelijk aangegeven.

Inzet convenant leegstand kantoren (2012-2017)

De ruimtelijke maatregelen voor kantoren zijn uitgewerkt in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening (zie het voorgaande hoofdstuk). Het kantorenbeleid van de provincie is uitgewerkt in de kaderstelling leegstand kantoren. Deze wordt besproken in hoofdstuk vier. Het convenant gold tot 2017. Er zijn geen afspraken gemaakt over een vervolg.

3.1.4 Retaildeal (2016-2019)

Doel van de Retaildeal

In het najaar van 2016 sloten de provincies een Retaildeal met het Rijk. De Retaildeal was onderdeel van de Retailagenda van het ministerie van Economische Zaken en lag in het verlengde van de Retaildeals die het Rijk eerder met gemeenten sloot. De provinciale Retaildeal kent een algemeen deel, dat voor alle provincies geldt en een specifiek deel per provincie. Doel van de Retaildeal is om vitale en toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren en winkelleegstand tegen te gaan en te voorkomen. Er is afgesproken dat provincies een bijdrage leveren aan het terugdringen van het aantal winkelmeters en het voorkomen van nieuwe winkelmeters. In het Overijsselse deel van de Retaildeal wordt de ambitie uitgesproken om de (winkel)leegstand in Overijssel terug te brengen richting het landelijk gemiddelde door partners handvatten te bieden die leiden tot herstel van balans in vraag en aanbod.

Voorgenomen inzet

Er worden verschillende manieren genoemd waarop de provincie aan de doelen van de Retaildeal wil bijdragen. In het algemene deel staat dat de provincies dat doen door:

- te zorgen voor regionale afstemming en samenwerking tussen gemeenten en over provinciegrenzen heen;
- pilots op te starten om ervaring op te doen met het, samen met gemeenten, in beeld brengen en terugbrengen van bestemmingsplan capaciteit;
- pilots op te starten om ervaring op te doen met een saldobenadering;
- samen met marktpartijen te verkennen hoe een financiële patstelling ('onrendabele top'), waardoor projecten op het gebied van transformatie en gebiedsontwikkeling stil komen te liggen, doorbroken kan worden.

Daarnaast zijn er voor de provincie Overijssel specifieke afspraken opgenomen.

Tabel 3: Specifieke afspraken voor Overijssel in de Retaildeal

Spoor	Actie
Ruimtelijk beleid	Overijssel zet in op versterking van kernwinkelgebieden en spreekt het voornemen uit om onderzoek te doen naar de plancapaciteit voor de detailhandel.
Investeren in stenen	Overijssel breidt de opdracht aan de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO) uit naar binnensteden en winkelpanden ter verbetering van de toekomstbestendigheid van binnensteden.
Investeren in mensen	Overijssel belooft te investeren in de om- en bijscholing van retailpersoneel en in vernieuwend en innovatief ondernemerschap.
Kennis en ervaring delen en stimuleren	Overijssel geeft aan hiervoor onder meer praktijk-bijeenkomsten, een deskundigheidsprogramma en een jaarlijkse retailbijeenkomst te zullen organiseren.
Stimulering lokale aanpak en aanjaagsubsidie	Overijssel stelt 250.000 euro beschikbaar als aanjaagsubsidie voor de uitvoering van gemeentelijke Retaildeals.

Bron: Retaildeal, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.

Doorontwikkeling

In het Interprovinciaal Overleg (IPO) stemmen GS in oktober 2017 in met de Vervolgaanpak landelijke Retailagenda 2018 -2020. Op basis van deze afspraken neemt de provincie een regierol op zich, die vooral wordt uitgewerkt in het ruimtelijk beleid. Voor Overijssel betekent deze afspraak een voortzetting van het bestaande beleid. In 2018 is er op initiatief van GS een evaluatie uitgevoerd door Decisio waarbij naar de provinciale inzet in het kader van de Retaildeal is gekeken. Daar kwamen onder meer de aanbevelingen uit voort om regionale visieontwikkeling en afstemming te stimuleren, naast leegstand ook marktontwikkelingen te monitoren en bij het verzamelen van gegevens ook over de provinciegrenzen heen te kijken. De provincie heeft hier invulling aan te geven door een provinciaal koopstromenonderzoek te faciliteren. De uitkomsten van dit onderzoek dienen als aanleiding om het gesprek aan te gaan met gemeenten en kunnen ook de basis vormen voor regionale afspraken. Om een vervolg te geven aan de retailagenda is door de provincie in samenwerking met het Retail Platform Overijssel in 2020 de Overijsselse Retailaanpak ontwikkeld. Er is voorafgaand gesproken met gemeenten en centrumorganisaties en betrokken partijen konden inspraak leveren op een concept tijdens drie regionale retailcafés. De provincie geeft aan met de Retailaanpak de detailhandel een helpende hand willen bieden in moeilijke tijden. De doelen van de Retailaanpak zijn:

- stimulering van samenwerking;
- verankering van keuzes in beleid;
- ondersteuning van transformatievraagstukken;
- profilering en positionering van centrumgebieden;
- stimulering van innovatie en ondernemerschap;
- kennisontwikkeling en organisatie van data.

Inzet Retaildeal

De meeste afspraken uit de Retaildeal zijn door de provincie uitgewerkt in het retailbeleid en uitgevoerd via het programma de Stadsbeweging of Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO). Deze inzet wordt uitgebreid besproken in hoofdstuk vier. De inzet van retailvouchers, die gekoppeld was aan de gemeentelijke Retaildeals, wordt hieronder behandeld.

Retailvouchers

In het najaar van 2016 werd een subsidieregeling opengesteld voor gemeenten die de Retaildeal hebben ondertekend. De provincie Overijssel stelde per gemeente 10.000 euro aanjaagsubsidie beschikbaar, die ze actief onder de aandacht van gemeenten heeft gebracht. Deze retailvouchers hadden als doel om gemeenten te stimuleren de Retaildeals te ondertekenen, om strategie en beleid te ontwikkelen en om knelpunten aan te pakken. Alle gemeenten in Overijssel hebben van de vouchers gebruik gemaakt en de Retaildeals getekend. Overijssel is de enige provincie in Nederland waar alle gemeenten de Retaildeals hebben ondertekend. In de evaluatie van de Retaildeal uit 2018 wordt aangegeven dat de vouchers een duwtje vormden richting ondertekening van de Retaildeals. Het geld is vooral gebruikt om wat extra's te doen, om te versnellen of om een projecttekort te verminderen. Het evaluatierapport concludeert dat in een aantal gevallen de betreffende acties ook zonder de provinciale bijdrage zouden zijn uitgevoerd, maar later of soberder.

4 Autonome inzet op leegstand

De provincie heeft op het gebied van leegstand vrijheid om haar eigen beleid te bepalen. In dit hoofdstuk beschrijven we het provinciale beleid dat betrekking heeft op leegstand, de financiële kaders voor dit beleid en hoe het beleid in de praktijk is uitgevoerd.

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 vrije 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.¹¹ 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).

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

4.2 Beleidskaders en inzet

Normen

- 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 Stadsbeweging (2016-2019)

- De provincie heeft via de Stadsbeweging subsidies en kleinschalige financiële bijdragen ingezet om gericht te investeren in de binnensteden. Het tegengaan van winkelleegstand wordt hierbij niet als belangrijkste doel gezien maar speelt wel een rol.
- Voor het programma de Stadsbeweging is van 2016 tot 2019 € 10,7 miljoen besteed.
- De provincie heeft via de Stadsbeweging bijgedragen aan onderzoek naar het voorkomen en bestrijden van leegstand van kantoren en winkels.
- De provincie heeft ingezet op het creëren van een netwerk waar kennis over het tegengaan van leegstand en het vitaler maken van binnensteden gedeeld kan worden. Daarbij zijn onder meer gemeenten, centrummanagers, ondernemers en culturele instellingen betrokken.
- GS hebben de inbreng van dit netwerk en van PS gebruikt bij het doorontwikkelen van het programma de Stadsbeweging.

Ruimte, Wonen en Retail (vanaf 2020)

- Er is een ontwikkeling te zien waarbij het provinciale beleid om leegstand van winkels tegen te gaan steeds meer gekoppeld wordt aan andere stedelijke opgaven zoals wonen, klimaat en het economische beleid. Dit krijgt vanaf 2020 vorm in het programma Ruimte, Wonen en Retail.
- Gericht investeren en het onderhouden van de bestaande netwerken in de binnensteden zijn onderdeel van dit programma.
- De provincie heeft op de coronacrisis ingespeeld met crisisarrangementen voor het versterken van retail. Hiervan is in alle Overijsselse gemeenten gebruik gemaakt.
- In februari 2020 stelden PS voor het programma Ruimte, Wonen en Retail € 9 miljoen beschikbaar. Hiervan is € 2 miljoen bedoeld voor toekomstbestendige (binnen)steden en retail en € 1 miljoen versneld beschikbaar gemaakt voor crisisarrangementen voor de retail.

Vervolg bevindingen op volgende pagina.

Vervolg bevindingen

Kantoren

- In de onderzoeksperiode (2016-2020) was er geen uitvoeringsprogramma specifiek gericht op leegstand van kantoren. De provinciale inzet om kantorenleegstand tegen te gaan vond plaats via HMO en door inzet van het ruimtelijk instrumentarium.

HMO

- HMO is door de provincie ingezet om te investeren in herontwikkeling van kantoren en binnenstedelijke locaties.
- Het totale investeringsbudget van HMO bedraagt in 2020 € 55 miljoen.
- Welk deel van de investeringen van HMO precies betrekking heeft op winkels en kantoren is niet zichtbaar.

4.2.1 De Stadsbeweging

Doel van de Stadsbeweging

In september 2016 namen PS het voorstel voor het programma 'De Stadsbeweging' aan. Het programma heeft als doel om leegstand in binnensteden tegen te gaan en zo bij te dragen aan vitale binnensteden. Als leegstand op grote schaal voorkomt in een stedelijk gebied, heeft dit volgens de provincie een negatief effect op haar doelstelling om in Overijssel vitale, leefbare en aantrekkelijke binnensteden te bieden, die het omliggende gebied aanvullen.

Voorgenomen inzet

Met de Stadsbeweging wordt ingezet op drie pijlers: leren, inspireren en participeren. De provincie wil hierbij proberen op een andere manier te sturen, waarbij vooral het stimuleren van initiatieven in de binnensteden zelf wordt nagestreefd. Het onderdeel 'leren' bestaat uit het (laten) doen van onderzoek en pilots om de resultaten daarvan te delen met betrokken partijen zodat zij effectiever leegstand tegen kunnen gaan. Doel van het onderdeel 'Inspireren' is om netwerken met elkaar te verbinden en samenwerking, goede ideeën en initiatieven te bevorderen. Het onderdeel 'Participeren' bestaat uit het met gerichte financiële impulsen deelnemen in initiatieven zodat ze daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Het grootste deel hiervan wordt geïnvesteerd via de HMO. Daarnaast geeft de provincie stadscheques voor kleinschalige initiatieven, die als vliegwiel moeten fungeren voor grotere transformaties.

Doorontwikkeling de Stadsbeweging

In 2017 wordt de inzet van de Stadsbeweging geëvalueerd en een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2018-2019 voorgelegd aan PS. De provincie geeft aan dat er een basis is gelegd om samen te werken met betrokken partijen en dat zij vooral wil inzetten op het in stand houden van en kennis blijven delen via deze regionale netwerken. Daarnaast gaat de provincie zich meer richten op het doen van investeringen in de binnensteden, deels via de HMO en deels via Stadsarrangementen

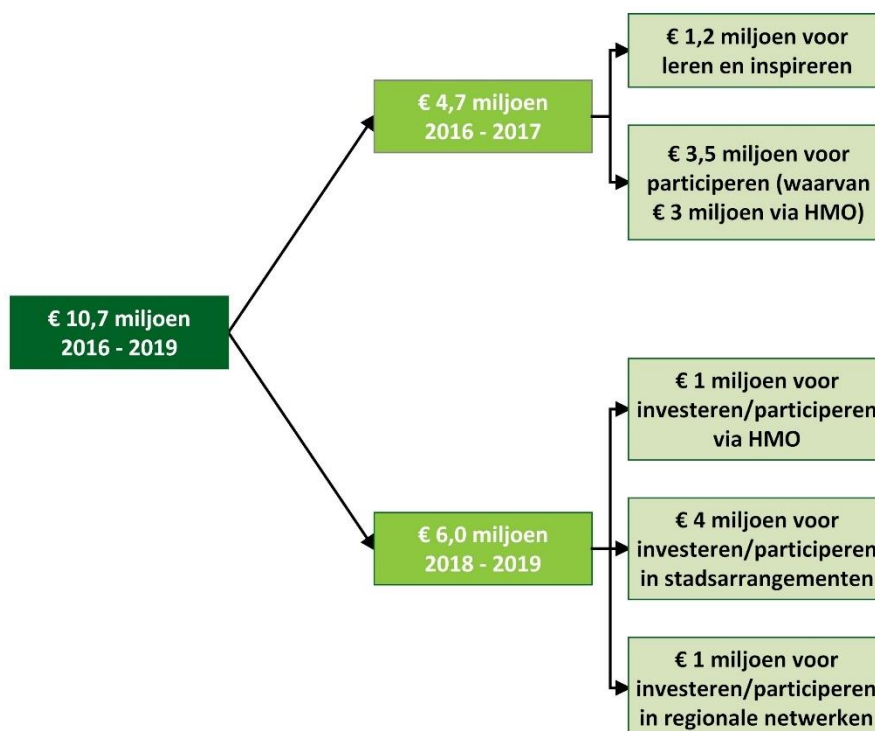
waarmee de provincie rechtstreeks bijdraagt aan activiteiten om binnensteden aantrekkelijker te maken. Voor de evaluatie zijn 15 gesprekken gevoerd met verschillende betrokken partijen. Zij gaven aan het initiatief Stadsbeweging te waarderen en de rol van de provincie als aanvullend op die van gemeenten en ondernemers te ervaren. Wel werd aangegeven dat er meer behoefte bestond aan een duidelijke visie en focus van de provincie, gerichte activiteiten met een duidelijke doelgroep en een bijdrage van de provincie aan investeren en realiseren.

De inzet van de provincie via de Stadsbeweging is gaandeweg steeds meer gekoppeld aan de inzet op het gebied van retail en de samenhang tussen verschillende vraagstukken die in stedelijke gebieden spelen. Waar eerst leegstand in binnensteden nog als aanleiding werd genoemd voor de inzet van de provincie, is de focus meer komen te liggen op vitaliteit van centrumgebieden, toekomstbestendigheid van de retail en de woonopgaven die in veel steden spelen, geven ambtenaren aan. In 2019 heeft dit vorm gekregen in de aanpak Ruimte, Wonen en Retail waar ook de Stadsbeweging in is opgenomen.

Financiële kaders de Stadsbeweging

In de begroting voor 2016 was een voorbereidingskrediet van € 0,3 miljoen opgenomen voor het stimuleren van transformatie en herstructurering. Op 28 september 2016 stelden PS met het aannemen van het investeringsvoorstel voor de Stadsbeweging € 9,7 miljoen beschikbaar voor de periode 2016-2017. In november 2018 is daar via een amendement incidenteel € 1 miljoen aan toegevoegd voor extra investeringen in Stadsarrangementen.

Figuur 3: Verdeling middelen de Stadsbeweging (exclusief voorbereidingskrediet)

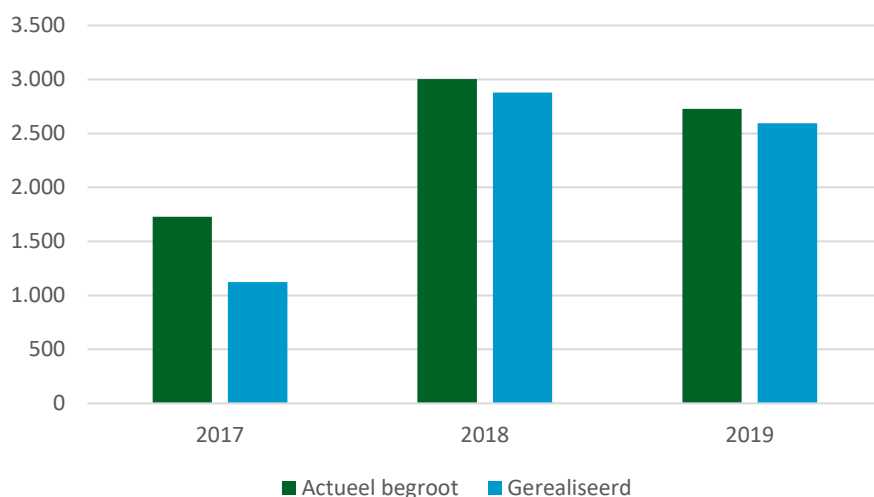


Bron: Statenvoorstellen PS2016-716 en PS2017-976.

In 2016 kende De Stadsbeweging nog geen 'eigen' prestatie in de begroting. Wel is in het jaarverslag aangegeven dat de inschatting was dat er een bedrag van € 1,1 miljoen benodigd was om in 2016 een vliegende start te kunnen maken. Uiteindelijk is in 2016 € 0,3 miljoen besteed. Hierover werd aangegeven dat er wel veel activiteiten zijn opgestart, maar dat de financiële lasten daarvan grotendeels op 2017 drukken.¹²

De Stadsbeweging werd in de P&C-documenten over de jaren 2017 tot en met 2019 weergegeven als prestatie. Figuur 4 laat zien hoeveel er in die jaren begroot was voor en besteed is aan de Stadsbeweging. Voor de meeste jaren lag wat gewijzigd begroot en gerealiseerd was voor De Stadsbeweging vrij dicht bij elkaar lag, zo toont de figuur. Uitzondering vormt 2017. De besteding lag ongeveer € 0,6 miljoen lager dan actueel begroot. De provincie gaf hierover aan dat een aantal aanvragen die binnen waren gekomen op de subsidieregeling Vitaliteit binnensteden (zie pagina 27/28) in 2018 worden verwerkt.

Figuur 4: Begroot en besteed bedrag voor prestatie 1.3.2 - De Stadsbeweging 2017-2019 (x 1.000)



Bron: Jaarverslagen provincie Overijssel.

De provincie gaf in haar jaarverslag 2019 aan dat zij de afgelopen vier jaar vanuit de Stadsbeweging € 10,8 miljoen investeerde in de vitaliteit van de Overijsselse binnensteden. Daarvan is € 2,4 miljoen geïnvesteerd in netwerksamenwerking. Via subsidies en de HMO is er € 8,4 miljoen geïnvesteerd in projecten in de binnensteden. Kapitaalstortingen aan HMO zijn meegerekend in dit totaal maar niet zichtbaar in het exploitatiebudget.¹³ In 2017 is er een kapitaalstorting van € 3 miljoen aan HMO gedaan. In 2018 is er een tweede kapitaalstorting van € 1 miljoen gedaan vanuit de middelen van de Stadsbeweging.

¹² <https://overijssel.jaarverslag-2016.nl/p16744/1-3-2-stimuleren-transformatie-en-herstructurering>

¹³ De prestatie betreft exploitatiebudget. Een kapitaalstorting betreft een balansmutatie op de post 'deelnemingen' onder de categorie 'financiële vaste activa' op onze balans.

Inzet de Stadsbeweging

Vanuit programma de Stadsbeweging is een breed scala aan instrumenten ingezet, zowel financiële instrumenten als informatie en communicatie.

Tabel 4: Inzet vanuit de Stadsbeweging

Financiële instrumenten	Informatie en communicatie
Stadscheques	Onderzoek en monitoring
Stadsarrangementen	Kennis delen via netwerken
	Gemeenten ondersteunen met kennis
	Inzet van communicatie

Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Stadscheques

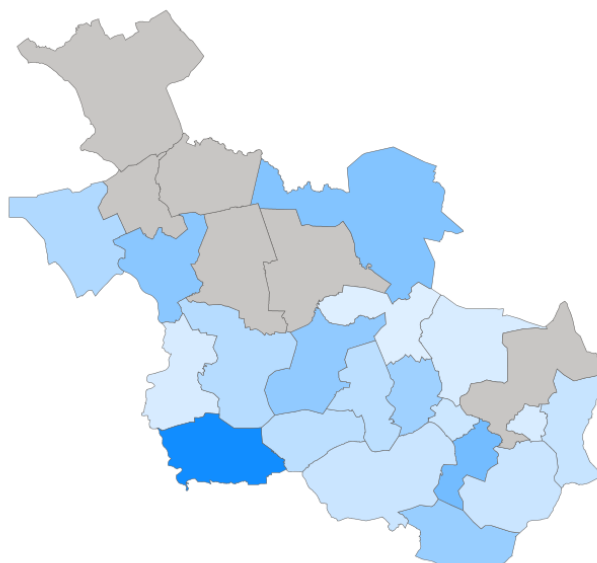
De stadscheques worden ingezet als onderdeel van de Stadsbeweging. Ze worden door de provincie gebruikt om kleine initiatieven in de binnensteden verder te helpen. Het gaat om een bijdrage van maximaal € 2.500,-. Het doel is om de ontwikkeling van ideeën rond herstructurering van leegstand in de binnensteden en transformatie te stimuleren. De toekenning van de bijdragen gebeurt lokaal, door een adviesraad. De samenstelling van de adviesraad wordt ook lokaal bepaald.

Voor de jaren 2016-2017 is bekend dat er 121 stadscheques zijn ingezet in elf verschillende steden en bij drie evenementen die door de provincie werden georganiseerd. In een evaluatie uit 2018 wordt aangegeven dat de diversiteit van ontvangers groot is. Soms vormt het bedrag een aanjager voor een blijvend initiatief, soms betreft het financiële steun aan een eenmalige activiteit. Door de provincie zelf wordt het Deventer stadsstrand genoemd als een voorbeeld waarbij de stadscheque geholpen heeft om een idee door te ontwikkelen richting de realisatiefase. De initiatiefnemer heeft daarna zijn gedachtegoed en ervaringen uitgedragen op bijvoorbeeld de website van de Stadsbeweging en bij een aantal bijeenkomsten.

Stadsarrangementen

In de stadsarrangementen maakt de provincie afspraken met gemeenten, ondernemers en initiatiefnemers om het leef- en verblijfsklimaat van de stad te verbeteren. Hiermee wordt een bedrag vrijgemaakt om bijvoorbeeld te investeren in centrummanagement, ondernemersaanpak, het vullen van lege panden en het stimuleren van betrokkenheid via bijvoorbeeld kennisbijeenkomsten. De inhoud van het stadsarrangement wordt voor iedere gemeente op basis van de vraag bepaald. Op basis van het stadsarrangement kan een subsidie aangevraagd worden in het kader van de regeling vitaliteit van binnensteden. Op de volgende afbeelding is te zien welk bedrag er per gemeente aan subsidie is beschikbaar in het kader van de Stadsbeweging. Door [hier](#) te klikken kunt u gedetailleerde informatie bekijken. Op de kaart is te zien dat de gemeenten Deventer, Hengelo, Hardenberg en Zwolle relatief de grootste bedragen aan subsidie toegekend hebben gekregen.

Figuur 5: Inzet van de subsidie vitaliteit binnensteden in Overijssel voor de Stadsbeweging (2017-2019)



Bron: Subsidieregister Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.

Casus: stadsarrangementen in Oldenzaal

Sinds 2016 is de provincie met de Stadsbeweging betrokken bij de ontwikkelingen van de binnenstad van Oldenzaal. Deze betrokkenheid krijgt vooral vorm in de stadsarrangementen. In eerste instantie richt de inzet zich vooral op samenwerking in de binnenstad. Gaandeweg groeit dit naar een aanpak van een deel van het centrumgebied waar ook transformatie van een leegstaand kantoorgebouw en herinrichting van de publieke ruimte een rol speelt.

Begin 2016 werd een eerste stadsarrangement voor Oldenzaal afgesloten waar een subsidie van € 100.000 aan verbonden was. Doel was om te investeren in een compact centrum. Ook is er een actieprogramma voor de binnenstad opgezet. De gemeente heeft in dit kader ingezet op verminderen of voorkomen van leegstand, verbeteren van de sfeer en uitstraling van de binnenstad en het stimuleren van initiatieven van eigenaren en ondernemers om tot een actieplan voor of uitvoering van de verbetering van de levendigheid van de binnenstad.

Vervolg op de volgende pagina.

Vervolg - casus: stadsarrangementen in Oldenzaal

Een tweede stadsarrangement (€ 150.000) in 2018 ging in op binnenstadsmanagement en bevatte ook de eerste contouren van de gebiedsontwikkeling in de Langestraat. Daarnaast startte een verkenning voor een integrale aanpak van het Singelpark (in combinatie met klimaataanpak). HMO heeft in 2019 een aankoop gedaan van het oude al lang leegstaande postkantoor in ditzelfde gebied, waardoor sloop en herontwikkeling ervan op gang zijn gekomen. In hetzelfde gebied speelt ook een project voor revitalisering van het winkelcentrum Vijfhoek. De verwachting van de provincie is dat Oldenzaal de komende tijd fors gaat inzetten op het verplaatsen van winkels van buiten het centrum naar het centrum en transformatie op achtergebleven locaties naar wonen door inzet van een transformatiecoach.

Onderzoek en monitoring

De provincie geeft in het retailbeleid en het investeringsvoorstel voor de Stadsbeweging aan in te willen zetten op een basis van kennis die door andere partijen gebruikt kan worden om binnensteden sterker te maken. De provincie wil zelf ook kennis en informatie verzamelen om tot een effectieve aanpak te komen. Daarvoor dient het Stadspracticum, waarbij medewerkers van de Stadsbeweging en Onderzoek en Advies regelmatig met elkaar aan tafel zitten om kennis en inzichten te delen en te bespreken welke behoefte aan onderzoek er is. Hier is bijvoorbeeld de Vitaliteitsbenchmark (zie tabel 5) uit voortgekomen. In de tabel staan voorbeelden van onderzoeken die zijn uitgevoerd. Op het gebied van monitoring houdt de provincie de ontwikkelingen van de winkelleegstand bij en maakt deze inzichtelijk via Overijssel in cijfers. Ook is er van 2016 tot 2018 via het burgerpanel van Overijssel gemeten hoe burgers leegstand ervaren. In hoofdstuk 5 gaan we verder in op de gegevens die deze monitoring heeft opgeleverd.

Tabel 5: *Onderzoeken relevant voor leegstand waar de provincie aan heeft bijgedragen*

Onderzoek	Omschrijving
Leegstandsmonitor	Het ontwikkelen van een methodiek (in samenspraak met het CBS) om leegstand in kaart te brengen door het koppelen van administratieve bronnen. Dit leverde in 2016 de leegstandsmonitor Overijssel op. Daarna is jaarlijks door het CBS een landelijke leegstandsmonitor uitgebracht.
Stedelijke herverkaveling	Verkenning door het Kadaster voor mogelijkheden om in Steenwijk en Nijverdal stedelijke herverkaveling toe te passen.
Kwalitatief programmeren	Wat voor type mensen wonen waar? Wat voor eisen stelt een doelgroep aan de omgeving?
Onderzoek verplaatsingspatronen Overijssel op wijkniveau	Het onderzoek dient om inzicht geven in de functie van wijkwinkelcentra.
Onderzoek naar witte vlekken	In 2017 heeft een stedenbouwkundig bureau in opdracht van de provincie een onderzoek gedaan om zogenaamde "witte vlekken" inzichtelijk te maken in een aantal kernen binnen de gemeenten Almelo, Hardenberg, Hof van Twente, Kampen en Ommen. Witte vlekken zijn locaties in een bestemmingsplan die zich buiten het centrum of concentratiegebied bevinden,

	<p>maar toch een brede bestemming hebben gekregen. Witte vlekken in de bestemmingsplannen kunnen de mogelijkheid bieden voor ontwikkelingen van detailhandel op een ongewenste locatie. Een deel van de gemeenten had zelf al inzicht op de risicolocaties, een ander deel had hier minder zicht op. Op basis van de ervaringen is er een handreiking opgesteld, waarmee andere gemeenten aan de slag konden. De uitkomsten zijn gepresenteerd aan gemeenten, accountmanagers, IPO en EZ.</p>
Koopstromenonderzoek Oost Nederland	<p>Dit koopstromenonderzoek is uitgevoerd in alle gemeenten van Overijssel en in een aantal Drentse en Gelderse gemeenten. Daarbij zijn deze bekeken in het verband van het omliggende gebied, waaronder de grensregio met Duitsland. De provincie heeft gemeenten gestimuleerd hieraan deel te nemen en deels bijgedragen in de kosten.</p>
Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden Overijssel	<p>In 2020 werd de vitaliteit van centrumgebieden in Overijssel in beeld gebracht door het bureau Goudappel. De indicatoren die daarvoor gebruikt zijn hebben betrekking op ruimtelijke kwaliteit (waaronder leegstand), voorzieningenaanbod, bereikbaarheid, demografie en samenwerking.</p>
Vitaliteitsbenchmark Gelderland en Overijssel	<p>In 2021 werd de vitaliteitsbenchmark ook uitgevoerd in Gelderland. De provincie Overijssel heeft toen een update laten maken om de resultaten voor beide provincies in verband te kunnen zien.</p>
Quick scan naar bestaande retailvisies gemeenten.	<p>De uitkomsten zijn gepresenteerd in een bijeenkomst met gemeenten. Aandachtspunten die naar voren kwamen waren het dikwijls ontbreken van concrete acties en dat regionale afstemming vrijwel niet aan bod komt in de visies.</p>
Corona-oplegger Koopstromenonderzoek	<p>Hierin wordt teruggekeken op het consumentengedrag in het jaar 2020 en de mogelijke impact van corona op de winkelgebieden in Oost Nederland</p>

Bron: Notubiz provincie Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.

Kennis delen via netwerken

De provincie Overijssel heeft verschillende initiatieven in gang gezet om partijen zoals gemeenten, ondernemers, bewoners en binnenstadsmanagers met elkaar in contact te brengen. Via deze netwerken wil de provincie bijdragen aan het delen en verspreiden van kennis om leegstand tegen te gaan en de vitaliteit van binnensteden te bevorderen. Enkele voorbeelden die de provincie noemt zijn een halfjaarlijkse kennissessie met gemeenten en een netwerk voor centrummanagers dat op initiatief van de provincie is opgezet en gefaciliteerd wordt door de provincie. Doel is om de professionaliteit van centrummanagers te vergroten en ervaringen uit te wisselen. De provincie heeft ook bijgedragen aan het oprichten van het Retailplatform Overijssel, bestaande uit provinciale vertegenwoordigers van brancheorganisaties en werkgeversorganisaties, onderwijsinstellingen en grotere winkeliersverenigingen. De inzet van de provincie via de Stadsbeweging is gericht op participatie van andere betrokken partijen. De wens is om te doen wat nodig is. Dit vereist volgens de provincie een voortdurende reflectie op de inzet. Dit gebeurt onder meer door het organiseren van Stads- en Retailcafés waarbij

met betrokken partijen gesproken wordt. In de periode 2016-2017 werden door de provincie 23 Stadscafés en 29 netwerkbijeenkomsten georganiseerd.

Gemeenten ondersteunen met kennis

De provincie heeft via het overleg met accountmanagers contact met gemeenten, waarbij experts van de provincie aan kunnen schuiven om mee te denken over ontwikkelingen in de binnenstad. In het kader van de Retailaanpak is een bijeenkomst georganiseerd om kennis te delen met gemeenten. Daarbij werd vooral ingezet op het ontwikkelen van een detailhandelsvisie. Inmiddels beschikken alle gemeente over een visie op de detailhandel en hun centra. De provincie wil de inhoud van deze plannen naast elkaar leggen om te zien in hoeverre Overijsselse gemeenten hierbij van elkaar kunnen leren. Er zijn ook externe adviseurs op het gebied van stedelijke herverkaveling ingezet om een aantal gemeenten en binnenstadpartijen te ondersteunen op het gebied van bijvoorbeeld visievorming, draagvlakverwerving en het begeleiden van ruilingen. Ook geeft de provincie aan door de inzet van expertise bij te hebben gedragen aan het ontwikkelen van een binnenstadsfonds, pandenbank, bidbooks en visieontwikkeling in verschillende gemeenten.

Inzet van communicatie

De website www.stadsbeweging.nl wordt sinds 2017 door de provincie gebruikt voor het delen van kennis, het onder de aandacht brengen van nieuwe ideeën en initiatieven en om bijeenkomsten uit te lichten. De provincie gebruikt sociale media om te communiceren over activiteiten in de binnensteden en inwoners en ondernemers uit te dagen mee te doen. De provincie heeft de publicaties 'Stadsbewegings', 'Vol van leegstand' en 'Transformeren kun je leren' uitgegeven en verspreid in de provincie Overijssel. Volgens de provincie heeft het magazine 'Vol van Leegstand' ervoor gezorgd dat het voorbeeld van het Puienfonds in Hengelo is overgenomen door Losser. Daarnaast heeft de provincie samen met HMO bijgedragen aan publicaties van het lectoraat ontwikkeling werklocaties van hogeschool Saxion.

4.2.2 Ruimte, Wonen en Retail

Doel van het programma Ruimte, Wonen en Retail

In het programma Ruimte, Wonen en Retail worden vanaf 2020 drie onderdelen uit het coalitieakkoord 'Samen bouwen aan Overijssel' gecombineerd: Stadsbeweging en retail; Wonen en Ruimtelijke kwaliteit bebouwd gebied. Een van de doelen binnen dit programma is om bij te dragen aan toekomstbestendige binnensteden en retail.

Voorgenomen inzet

De provincie geeft aan door te gaan met de bestaande netwerksamenwerkingen. De inzet via de Stadsbeweging en de subsidie vitaliteit van binnensteden wordt hiermee voortgezet en tegelijk in een breder verband geplaatst. Het programma gaat uit van een regionaal perspectief en een gebiedsgerichte aanpak, waarbij maatschappelijke opgaven op het gebied van wonen, leefbaarheid, economie en energietransitie een belangrijke rol spelen.

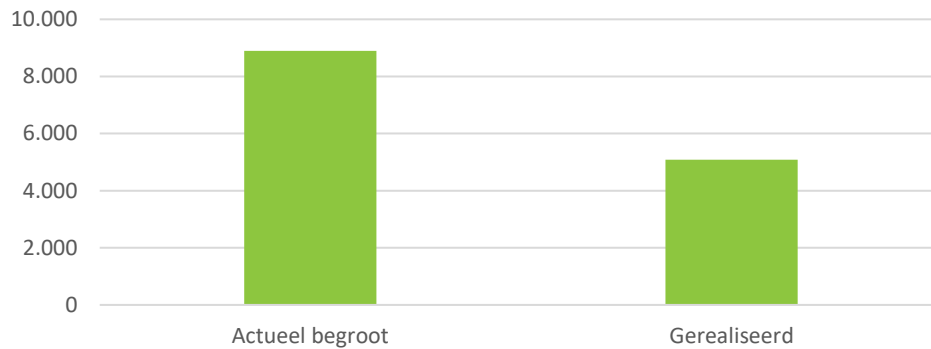
Doorontwikkeling en reactie op de coronacrisis

In het investeringsvoorstel voor de tweede fase van het programma Ruimte, Wonen en Retail (december 2020) wordt gesproken over een blijvende druk op de vitaliteit van binnensteden. Volgens de provincie wordt deze druk veroorzaakt door een combinatie van factoren zoals leegstand, urgentie op de woningmarkt, klimaatadaptatie, energietransitie en circulaire economie en vraagt dit om ruimtelijke ingrepen. De provincie geeft aan daarom te willen blijven inzetten op leegstand en transformatie in binnensteden en extra te investeren in regionale opgaven en gebiedsontwikkeling. Het doel van deze inzet is om bij te dragen aan toekomstbestendige binnensteden en retail. De provincie neemt daarbij ook de transities, de woningbouwopgave en andere grote opgaven mee. Daarnaast wil de provincie bijdragen aan regionale samenwerking en visie en door middel van de Overijsselse Retailaanpak ondernemers helpen om te gaan met de veranderingen in de retail. Als reactie op de verwachte effecten van de coronacrisis op de retail is in Overijssel een regeling voor crisisarrangementen opgezet. Hiervoor werd een bedrag van € 1 miljoen versneld vrijgemaakt binnen het budget voor Ruimte, Wonen en Retail, bedoeld om ondernemers en samenwerkingen in stad of dorp meer weerbaar en toekomstbestendig te maken. De crisisarrangementen hebben volgens de provincie niet direct als doel om leegstand te bestrijden, maar zijn wel bedoeld om binnensteden vitaal en aantrekkelijk te houden, waarmee achteruitgang van het centrum en mogelijke leegstand wordt voorkomen.

Financiële kaders Ruimte, Wonen en Retail

In februari 2020 stelden PS voor het programma Ruimte, Wonen en Retail € 9 miljoen beschikbaar. Hiervan is € 2 miljoen bedoeld voor toekomstbestendige (binnen)steden en retail en € 1 miljoen versneld beschikbaar gemaakt voor crisisarrangementen voor de retail. Uit de volgende figuur wordt duidelijk dat in 2020 € 5,1 miljoen is besteed voor het totale programma. Er is sprake van een onderbesteding van € 3,8 miljoen. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door minder lasten op de subsidieregeling vitale binnensteden (€ 1,2 miljoen) en achterblijvende lasten op de post toekomstbestendige binnensteden en retail (€ 1,9 miljoen). Dit betreft subsidieaanvragen die al wel in 2020 zijn binnengekomen maar begin 2021 zijn beschikbaar. Voor € 0,5 miljoen betreft het gelden uit het besluit crisisarrangementen voor de Retail waarover de gesprekken met gemeenten en ondernemers in 2021 tot investeringen zullen leiden. Voor het overige betreft het lagere kosten doordat er als gevolg van de coronacrisis minder activiteiten zijn uitgevoerd en de uitgevoerde activiteiten ook volledig digitaal waardoor de kosten lager zijn uitgevallen en partners meer tijd nodig hebben om tot goede subsidieaanvragen te komen.

Figuur 6: Begroot en besteed prestatie 1.4.2. Stimuleren van ruimtelijke kwaliteit van bebouwd gebied 2020 (x 1.000)

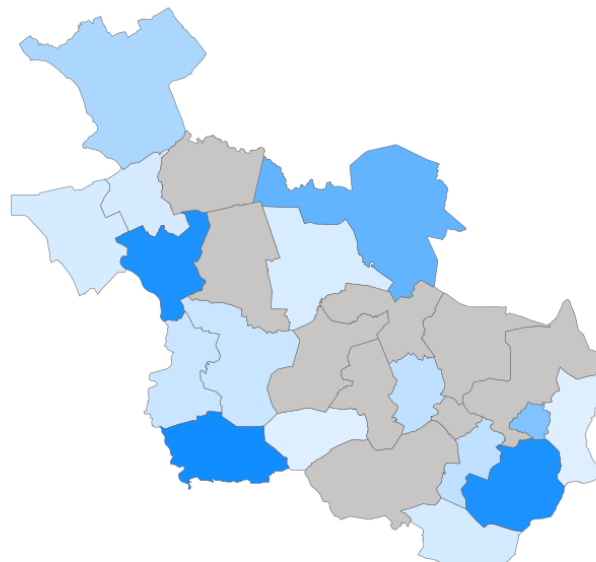


Bron: Provincie Overijssel, Jaarverslag 2020.

Inzet

In het kader van Ruimte, Wonen en Retail zijn de aanpak vanuit de Retailagenda en de Stadsbeweging voortgezet. De financiële component van de inzet wordt groter, omdat de provincie steeds meer betrokken is bij omvangrijke gebiedsontwikkelingen voor het revitaliseren van binnensteden. Onderstaande afbeelding toont welk bedrag er tot midden 2021 per gemeente aan subsidie is beschikbaar vanuit de regeling vitaliteit van binnensteden in het kader van Ruimte, Wonen en Retail. Door [hier](#) te klikken kunt u gedetailleerde informatie bekijken.

Figuur 7: Inzet van de subsidie vitaliteit van binnensteden voor Ruimte, Wonen en Retail (2020-2021)



Bron: Subsidieregister Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.

Casus: Gebiedsontwikkeling Langestraat in Oldenzaal

In 2020 deed de gemeente Oldenzaal een aanvraag in het kader van Ruimte, wonen en retail voor de integrale gebiedsontwikkeling van de Langestraat. Van de provincie werd een bijdrage van € 500.000 gevraagd. Dit project vindt plaats in een gebied waar de gemeente inzet op het compacter en aantrekkelijker maken van de binnenstad en waar eerder ook via de Stadsarrangementen door de provincie aan is bijgedragen. Ook HMO is in dit gebied actief, onder meer in het winkelcentrum de Vijfhoek en het voormalige postkantoor. Doelen van de gebiedsontwikkeling zijn herontwikkeling van het postkantoor als woonlocatie, het aanpakken van de openbare ruimte en het vergroenen van de omgeving van het winkelcentrum de Vijfhoek. Volgens de gemeente draagt dit project bij aan de provinciale doelen voor het stimuleren van ruimtelijke kwaliteit, het toekomstbestendig maken van de woningvoorraad en toekomstbestendige binnensteden en retail. Ook wordt door de provincie verkend of Oldenzaal met het naastgelegen Singelpark een aanvraag voor de landelijke regeling voor de klimaatimpuls kan doen, waardoor dit naastgelegen gebied ook aangepakt kan worden.

Crisisarrangementen

In 2020 heeft de provincie als reactie op de coronacrisis crisisarrangementen voor de retail opgezet. In eerste instantie ging het om bijdragen van ongeveer € 20.000 per gemeente. In september van dat jaar is door PS € 1 miljoen versneld beschikbaar gemaakt voor aanvullende crisisarrangementen. De crisisarrangementen lijken qua structuur op de stadsarrangementen maar zijn sneller aan te vragen en vooral gericht op het bevorderen van lokale samenwerking. Iedere Overijsselse gemeenten heeft van de crisisarrangementen gebruik gemaakt. De crisisarrangementen zijn het onderwerp van een lerende evaluatie die door de provincie wordt uitgevoerd. Met deze evaluatie hoopt de provincie niet alleen iets te leren over de inzet van de crisisarrangementen, maar ook over de bredere inzet op het gebied van toekomstbestendige retail. Eind 2021 wordt de eindrapportage verwacht. In januari 2021 is de eerste rapportage (nulmeting) van de evaluatie uitgebracht. Hierin worden een aantal voorbeelden van maatregelen beschreven die in verschillende gemeenten met behulp van de crisisarrangementen zijn opgestart.

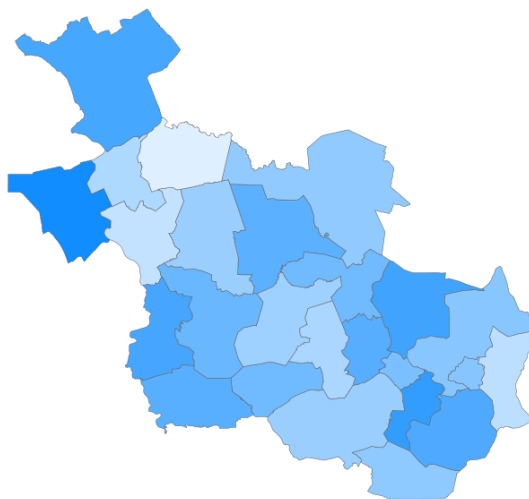
Tabel 6: Soort inzet dat bekostigd is via de eerste ronde van de crisisarrangementen

Soort inzet	Aantal	Voorbeelden
Maatregelen in de openbare ruimte	10	Bevorderen van veiligheid, bijvoorbeeld met bewijzerde looproutes en hygiënezoulen.
Promotie- en loyaliteitsacties	>>>	In de vorm van vouchers (6x), waardebonnen (19x) of actieproducten (5x).
Online platform voor de binnenstad	22	Kan gaan om uitbreiden van een bestaand platform of nieuw ontwikkelen.
Deskundighedsbevordering	4	Bijvoorbeeld met betrekking tot het bouwen en beheren van een webshop, of promotie op social media
Diverse activiteiten		Onderzoek, communicatie en informatie voor en tussen ondernemers, ontwikkeling van een lokaal betaal- en spaarpuntensysteem, Organiseren van coronaproof evenementen of een benefietactie.

Bron: Provincie Overijssel, Nulmeting lerende evaluatie crisisarrangementen.

De afbeelding hieronder laat zien hoe het geld van de crisisarrangementen over de gemeenten is verdeeld. U kunt [hier](#) klikken om de informatie achter deze kaart te bekijken. Daar is te zien dat in de meeste gemeenten een bedrag tussen de € 40.000 en € 60.000 is ingezet voor crisisarrangementen.

Figuur 8: *Inzet van de subsidie vitaliteit van binnensteden voor crisisarrangementen (2020-2021)*



Bron: *Subsidieregister Overijssel, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.*

4.2.3 Kantoren

In oktober 2012 werd de Kaderstelling Leegstand Kantoren aangenomen. De provincie geeft hierin aan breder te willen kijken dan alleen het bestrijden van bestaande, en voorkomen van nieuwe leegstand. Daarbij wordt vooral ingezet op een aantrekkelijk vestigingsklimaat. De uitgangspunten die in de kaderstelling zijn opgenomen vormen nog steeds de basis onder het provinciale kantorenbeleid. De provincie geeft aan zichzelf niet te zien als probleemhouder bij de leegstand van kantoren. In voorbereiding op het statenvoorstel is er daarom gesproken met vijf gemeenten¹⁴ en een ronde tafel georganiseerd met partijen die actief zijn in de kantorenmarkt. De provincie constateert dat er behoefte is dat zij een regisseursrol oppakt die zich richt op regionale afstemming en de zorg voor een integrale aanpak. Hierbij is het gewenste eindbeeld *“Een goed functionerende kantorenmarkt, waarbij onder een “goed functionerende kantorenmarkt” wordt verstaan een kantorenvorraad die beter toegesneden is op de diverse gebruikersvragen qua kwaliteit, locaties, bouwfunctionaliteit en omvang.”* Om bij te dragen aan een goed functionerende kantorenmarkt wil de provincie voorkomen dat er nieuwe capaciteit wordt toegevoegd. Daarnaast wil de provincie inzetten op

¹⁴ Deventer, Almelo, Hengelo, Enschede en Zwolle.

regionale programmering en afstemming en investeren in kennisontwikkeling en gebiedsontwikkelingen in gebieden waar een provinciaal belang is.

Doorontwikkeling kantorenbeleid

In maart 2021 stelden PS een aanpak vast om werklocaties toekomstbestendig te maken. De provincie richt zich met dit voorstel voornamelijk op bedrijventerreinen en kantorenlocaties. Doel is dat Overijssel ook in de toekomst een aantrekkelijke vestigingslocatie voor ondernemers blijft. Daarvoor zijn volgens de provincie forse investeringen nodig op het gebied van onder meer energietransitie, klimaatadaptatie, duurzame mobiliteit en economisch trends. Leegstand wordt niet in het voorstel genoemd.

Inzet leegstand kantoren

De uitvoering van het kantorenbeleid heeft wat betreft het ruimtelijke instrumentarium vorm gekregen in de Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening. In 2014 is het kantorenbeleid in de Omgevingsvisie geactualiseerd (zie hoofdstuk twee). Het uitvoeringsprogramma voor de overige inzet liep van 2013 tot 2015. In de onderzoeksperiode (2016-2020) was er geen uitvoeringsprogramma specifiek gericht op kantoren en vond de provinciale inzet om kantorenleegstand tegen te gaan waar dit raakt aan provinciale belangen plaats via HMO (zie volgende paragraaf). De provincie monitort wel de ontwikkelingen op de kantorenmarkt om te kijken of het beleid nog aansluit bij de actualiteit. Zo is er bijvoorbeeld in 2020 onderzoek gedaan naar de kantorenvorraad in Twente, waarbij ook naar de kwaliteit van het aanbod is gekeken.

4.2.4 Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO)

HMO is in 2009 opgericht om met revolverend kapitaal investeringen te doen om bedrijventerreinen te herstructureren. De provincie is opdrachtgever en volledig eigenaar. In de uitvoering van haar opdracht is HMO onafhankelijk van de provincie. In 2016 is de opdracht van de provincie aan HMO uitgebreid om ook inzet bij werklocaties in binnensteden mogelijk te maken. Eerder (in 2014) was het werkgebied van HMO al uitgebreid naar kantorenlocaties.

Doel van HMO

Bij de uitbreiding krijgt HMO de opdracht om bij te dragen aan het op een duurzame wijze realiseren van herstructurering en bestrijding van leegstand. Het doel hiervan is om zorgvuldig ruimtegebruik en een goed economisch vestigingsklimaat voor ondernemers te bevorderen. HMO moet volgens de provincie bijdragen aan de volgende doelen:

- de basis op orde houden; er zijn vitale werklocaties beschikbaar, waardoor regio's kunnen voorzien in de kwalitatieve vraag van ondernemers;
- behoud en versterking van de waarde van werklocaties;
- behoud en versterking werkgelegenheid;
- behoud en versterking ruimtelijke kwaliteit en efficiënt ruimtegebruik en
- instandhouding provinciaal vermogen.

Voorgenomen inzet

De provincie stelt in de uitbreiding van de opdracht een aantal aanvullende voorwaarden aan investeringen door HMO. Voor kantoren moeten de investeringen in één van de vijf kantorengemeenten gebeuren, in samenspraak met de gemeente.¹⁵ In binnensteden moeten de projecten waarin geïnvesteerd wordt een minimale omvang van € 1 miljoen hebben, bijdragen aan zowel de ontwikkeling van de binnenstad als de omliggende steden en dorpen en bestaande of toekomstige werklocaties betreffen.¹⁶ De inzet van HMO is niet beperkt tot het doen van investeringen in fysieke locaties. HMO kan ook bijdragen aan herstructurering en bestrijding van leegstand door kennis en expertise in te zetten.

Doorontwikkeling HMO

In augustus 2020 is door HMO een actieplan voor versneld investeren in de coronacrisis opgesteld, op basis waarvan door de provincie een aanvullende lening is verstrekt. De inzet van HMO in de binnensteden blijft in het actieplan buiten beschouwing. In 2020 is ook de opdracht aan HMO geactualiseerd. De provincie vraagt van HMO om zorg te dragen voor gerichte investeringen in (her)ontwikkeling, herstructurering, transformatie en verduurzaming van werklocaties in gebieden van provinciaal belang. Investeringen moeten bijdragen aan publieke en maatschappelijke doelen, waaronder de transitieopgaven. Ten opzicht van de eerder vastgelegde doelstellingen wordt nu de doelstelling toegevoegd om bij te dragen aan het verduurzamen van vastgoed.

Financiële kaders HMO

De provincie heeft op dit moment € 55,9 miljoen kapitaal aan HMO verstrekt en € 10 miljoen aan leningen. De lening van € 10 miljoen is in december 2020 in het kader van het Actieplan om versneld te investeren ten tijde van de coronacrisis aan HMO verstrekt. Er staat nog een leningfaciliteit van € 7,2 miljoen open. HMO heeft die onlangs aangevraagd, maar GS moeten daar nog een besluit over nemen (sept. 2021).

Inzet HMO

Vanaf 2016 doet HMO investeringen in alle typen werklocaties, waaronder kantoren en winkelpanden. In de jaarverslagen van de provincie wordt gerapporteerd in welke plaatsen HMO geïnvesteerd heeft, maar niet of dit betrekking heeft op bedrijventerreinen, kantoren of winkels. Een voorbeeld van hoe HMO bijdraagt aan ontwikkelingen in de binnenstad is te vinden in Oldenzaal. HMO heeft daar in het gebied rond de Langestraat in overleg met de gemeente het oude postkantoor opgekocht. Dit is inmiddels gesloopt om ruimte te maken voor de ontwikkeling van woningbouw in dit gebied. Ook is HMO actief in het aangrenzende winkelcentrum de Vijfhoek. De inzet van HMO sluit aan op de plannen van de gemeente voor dit gebied. De provincie draagt ook via de regeling vitaliteit van binnensteden hieraan bij (zie hiervoor de paragraaf over Ruimte, Wonen en Retail).

¹⁵ De kantorengemeenten zijn Zwolle, Deventer, Almelo, Hengelo en Enschede.

¹⁶ Onder werklocaties rekent de provincie bedrijven, kantoren en winkels.

Casus: Zwolle

Op 24 september 2015 sloten de gemeente Zwolle, de provincie Overijssel en HMO het convenant Aanpak kantorenleegstand Zwolle. De inzet in het kader van dit convenant vond plaats onder regie van HMO. De gezamenlijke ambitie was om voor het jaar 2018 minimaal 60.000 m² aan kantorenleegstand op te lossen.

HMO heeft het kantorenconvenant in december 2019 formeel afgerond en hierbij een toelichting gegeven op het verloop van de opgave en financiële verantwoording. HMO geeft aan dat er 92.000 m² aan kantooruimte getransformeerd is naar wonen en dat daarnaast 29.000 m² op een andere manier uit de markt gehaald is. Voor de kantoorlocaties Hanzeland, Voorsterpoort, Oosterenk-Watersteeg, Spoorzone-Stationsbuurt en het Singelkwartier heeft HMO door verschillende bureaus onderzoek laten uitvoeren. Het doel daarvan was om een goed inzicht te krijgen in de kansen om het leegstandsvraagstuk gericht aan te pakken. De resultaten van deze onderzoeken zijn in een of meerdere interactieve sessies met stakeholders gedeeld met de insteek om hen te activeren om hun wensen en ideeën in te brengen en zelf in actie te komen. De onderzoeken hebben volgens HMO een duidelijke onderscheidende identiteit opgeleverd van de locaties. Aan de hand daarvan is er vervolgens vanuit HMO gericht gestuurd op het aanjagen van concrete initiatieven die een bijdrage leveren aan economische vitaliteit in het gebied. Om kennis te delen en het project in beeld te brengen heeft HMO www.leegstandaanpakken.nl gelanceerd. Hierop is te vinden wat de aanpak per gebied inhoudt, welke methoden er worden toegepast om de kantorenleegstand in Zwolle te verminderen, en welke projecten er vanuit het revitaliseringsprogramma daadwerkelijk zijn gestart om tot een concrete vermindering van de leegstand te komen. De kosten van de inzet werden door de drie partijen gedeeld.

Een voorbeeld van deze aanpak is het gebied Oosterenk, het oudste en grootste kantorenpark van Zwolle. Hier zijn onder andere de Isala klinieken, onderwijsinstellingen en bedrijven uit de zakelijke dienstverlening gevestigd. HMO heeft hier door Royal Haskoning een inventarisatie laten maken van de wensen van de stakeholders in dit gebied en in drie deelgebieden door verschillende onderzoeksbureaus onderzoek laten doen naar de kansen voor deze gebieden.

De aanwezigheid van de Isala klinieken en zorggerelateerde bedrijven heeft geleid tot het concept Health Innovation Park, waarbij zes leegstaande kantoren getransformeerd zijn naar zorgvastgoed. In opdracht van HMO heeft KCAP medio februari 2018 een haalbaarheidsonderzoek voor Oosterenk opgeleverd, waarbij met een conceptuele gebiedsvisie is onderzocht wat de mogelijkheden zijn om een of meerdere kantoren te transformeren naar wonen. Volgens HMO heeft deze aanpak in het gehele gebied bijgedragen aan het aanjagen van oplossingen voor 35.000 m² leegstaande kantooruimte.

5 Doelbereik en informatievoorziening

In dit hoofdstuk gaan we in op de mate waarin de provincie zicht heeft op de prestaties en effecten van de inzet bij 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

40

Leegstand

Norm

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

Bevindingen

- Over de prestaties van de Stadsbeweging (2016-2019) is gerapporteerd in de jaarverslagen van de provincies. De belangrijkste prestatie die hierbij geformuleerd was betrof het uitvoeren van het investeringsvoorstel de Stadsbeweging.
- Informatie over de prestaties van HMO is in de onderzochte periode (2016-2020) niet beschikbaar in openbare documenten.
- De prestaties van HMO worden wel intern bij de provincie gemonitord. De prestaties die worden genoemd in de opdrachtverstrekking van de provincie aan HMO komen niet structureel terug in de interne rapportages. De provincie is zich hier van bewust en geeft aan te willen inzetten op een meer gestructureerde manier van rapporteren.
- De provincie heeft zicht op de ontwikkeling van leegstand.
- De provincie heeft geen overzicht van de plancapaciteit voor winkels en kantoren.

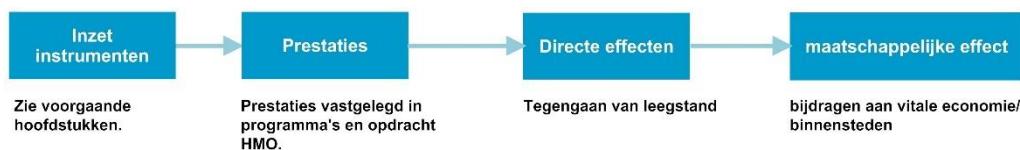
Vervolg bevindingen op de volgende pagina.

Bevindingen (vervolg)

- De provincie is actief met het ontwikkelen van nieuwe manieren van monitoring om effecten van het gevoerde beleid in kaart te brengen.
- Van 2016 tot 2020 neemt de leegstand van kantoren af. De winkelleegstand in Overijssel blijft iets hoger dan het landelijk gemiddelde, maar vertoont ongeveer hetzelfde verloop waarbij deze eerst licht daalt en in 2019 stijgt.
- De provincie geeft aan dat haar beleid erop gericht is om te voorkomen dat er kantoorruimte in Overijssel wordt toegevoegd. Van 2016 tot 2020 is te zien dat het aantal vierkante meters kantoorruimte in Overijssel afneemt.
- De belangrijkste subsidie die de provincie inzet om de vitaliteit van binnensteden te bevorderen is de regeling vitaliteit van binnensteden. In 2020 is de vitaliteit van 39 centrumgebieden in kaart gebracht met de Vitaliteitsbenchmark. Er is geen duidelijk verband te zien tussen de inzet van deze subsidie en de score van centra in de Vitaliteitsbenchmark.

Onderstaande figuur geeft het verband weer tussen de inzet van de provincie, de prestaties en de doelen op verschillende niveaus (directe effecten en maatschappelijke effecten).

Figuur 9: Samenhang prestaties en doelen



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland.

Doelen van het provinciale beleid

De provincie heeft de ambitie om vitale werklocaties die voorzien in de behoefte van ondernemers en vitale, leefbare en aantrekkelijke binnensteden te bieden. Leegstand kan in dat opzicht zowel een indicator zijn die aangeeft dat de vitaliteit onder druk staat (een hoog leegstandscijfer geeft aan dat een gebied onaantrekkelijk is voor ondernemers), als een factor die de vitaliteit negatief beïnvloedt (leegstand kan leiden tot verloedering).

Tabel 7: Doelen van het provinciale beleid.

Beleidskader	Doelen
Omgevingsvisie	<ul style="list-style-type: none"> • bijdragen aan het kwalitatief op peil houden van het stedelijk gebied, • concentratie van kantoren en detailhandel in de daarvoor bestemde gebieden (om de kwaliteit van deze gebieden op peil te houden en leegstand te voorkomen); • voorkomen dat de capaciteit aan kantoren verder toeneemt; • samenwerken om binnensteden vitaal te krijgen en te houden en gericht investeren in aantrekkelijke winkelomgevingen.
Opdracht HMO	Bevorderen van zorgvuldig ruimtegebruik en een goed economisch vestigingsklimaat voor ondernemers.
Kaderstelling leegstand kantoren	Een goed functionerende kantorenmarkt.
Retaildeal	Vitale en toekomstbestendige winkelgebieden realiseren en winkelleegstand tegengaan en voorkomen.
De Stadsbeweging	Leegstand in binnensteden tegengaan en zo bijdragen aan vitale binnensteden.
Ruimte, Wonen en Retail	Bijdragen aan toekomstbestendige binnensteden en retail.

Bron: Documenten Notubiz, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.

5.1.1 Realisatie van prestatie-indicatoren

Zicht op prestaties

In het voorstel voor de Stadsbeweging wordt aangegeven dat er gerapporteerd zal worden over de investeringen via HMO in de binnenstad, het ontwikkelen van een monitoringssystematiek en de realisatie van pilots, platformontwikkeling, onderzoek, bijeenkomsten, stadswerkplaatsen en stadcheques met het oog op de doorontwikkeling van het programma. De Stadsbeweging is in 2017 geëvalueerd, hierbij is een uitgebreid overzicht gegeven van de instrumenten die zijn ingezet en hoe vaak deze zijn ingezet. In de evaluatie werd ook ingegaan op de vraag of deelnemende partijen de instrumenten goed vonden werken en welke verbeterpunten zij zagen. De inzet van instrumenten is terug te vinden in hoofdstuk vier. Na 2017 is er geen overzicht meer gemaakt van hoe vaak de instrumenten van de Stadsbeweging zijn ingezet. Er is over de prestaties gerapporteerd in de jaarverslagen. De prestaties waarover werd gerapporteerd waren:

1. We voeren het investeringsbesluit Stadsbeweging 2016-2019 uit.
2. Wij doen u een voorstel welke instrumenten en investeringen de komende jaren en op lange termijn nodig zijn om de vitaliteit van de binnensteden in Overijssel te optimaliseren.

Voor HMO hanteert de provincie als harde norm dat investeringen door HMO minstens vier keer het geïnvesteerde bedrag aan investeringen door andere partijen moet uitlokken (multipliereffect). Daarnaast worden een ruimtelijk multipliereffect van 4x en

een aantal behouden of nieuwe arbeidsplaatsen per € 100.000 geïnvesteerd aangegeven als streefnormen. Monitoring van de prestaties van HMO vindt intern bij de provincie plaats. Er wordt per project gerapporteerd. Deze rapportages zijn niet openbaar. In de rapportages van HMO wordt wel verantwoording afgelegd over de inzet, maar de nadruk ligt daarbij op financiële verantwoording. De prestaties die worden genoemd in de opdrachtverstrekking van de provincie aan HMO komen niet structureel terug in de rapportages. De provincie is zich hier van bewust en geeft aan te willen inzetten op een meer gestructureerde manier van rapporteren.

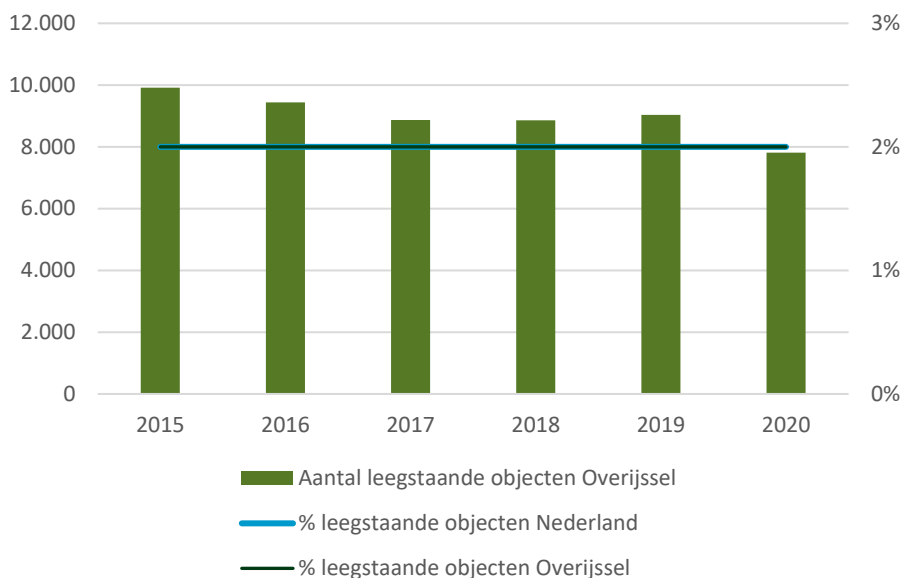
5.1.2 Realisatie van doelen - directe effecten

Leegstandscijfers als indicator voor doelbereik

Leegstandscijfers zijn de meest concrete gegevens om de inzet van de provincie op het gebied van leegstand aan te toetsen. Daar hoort wel de kanttekening bij er ook veel andere factoren naast het provinciale beleid kunnen meespelen bij het toe- of afnemen van leegstand. Leegstandscijfers worden door de provincie wel gebruikt als indicator, maar niet om het doelbereik te meten. De provincie geeft aan het tegengaan van leegstand niet als doel op zichzelf te zien maar alleen waar dit raakt aan provinciale belangen.

Ontwikkeling leegstand algemeen in Overijssel

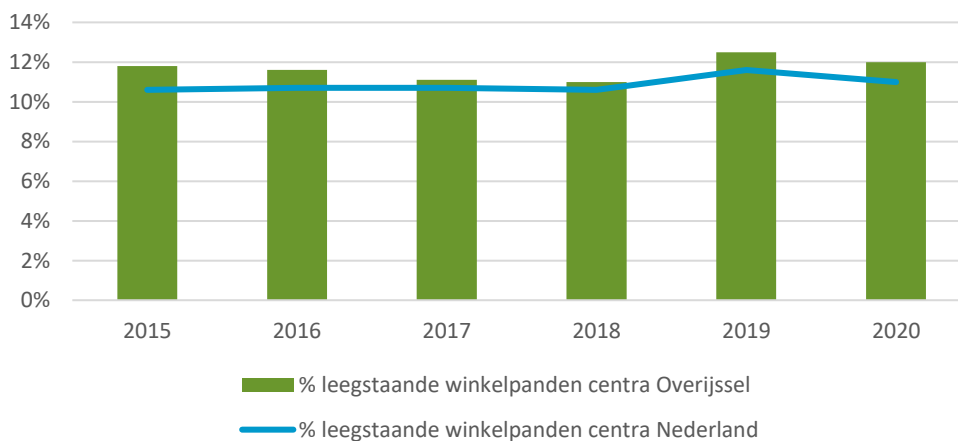
Gegevens uit de leegstandsmonitor van het CBS maken het mogelijk om een vergelijking te maken over meerdere jaren en tussen meerdere vastgoedtypen waar leegstand voorkomt. Het nadeel van deze gegevens is dat hiermee alleen administratieve leegstand gemeten wordt. In de praktijk komt het voor dat gebouwen die administratief leegstaan wel gebruikt worden en dat er gebouwen leegstaan die niet als zodanig geregistreerd zijn. In figuur 10 laten we de ontwikkeling van de leegstand van 2015 tot 2020 zien. Het gaat om een totaal van alle typen vastgoed. Dit totaalbeeld dient om een vergelijking te kunnen maken met de leegstandscijfers voor winkels en kantoren afzonderlijk. De figuur laat zien dat het aantal leegstaande objecten in deze periode in Overijssel daalde. Het leegstandspercentage is in 2015-2020 gelijk gebleven en verschilt voor Overijssel niet met het landelijke gemiddelde. Wanneer u geïnteresseerd bent in de ontwikkeling van leegstand in een specifieke gemeente klik dan [hier](#) om naar een interactieve kaart te gaan.

Figuur 10: Leegstand in Overijssel algemeen

Bron: Leegstandsmonitor CBS.

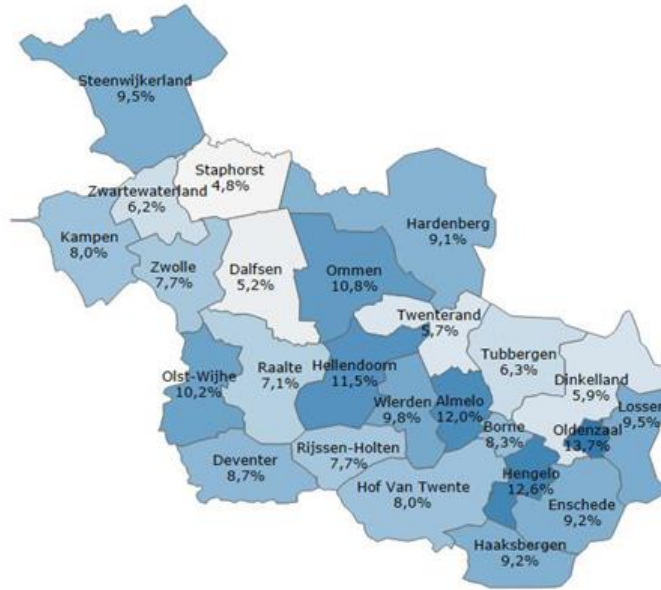
Ontwikkeling leegstand winkels in Overijssel

Figuur 11 laat zien dat het percentage leegstaande verkooppunten retail tot 2019 ligt daalde in Overijssel, terwijl het landelijke percentage ongeveer gelijk bleef. Daarna is een kleine golfbeweging te zien. De winkelleegstand lag de afgelopen jaren ruim boven de frictieleegstand van 4 tot 6% die nodig is om de winkelmarkt goed te laten functioneren. Dit gold overigens ook voor de rest van Nederland.

Figuur 11: Leegstandspercentage winkels in centrale winkelgebieden Overijssel en Nederland, ontwikkeling 2015-2020

Bron: Overijssel in cijfers (Locatus).

Figuur 12: Leegstandspercentage verkooppunten in winkelgebieden per gemeente, 2019

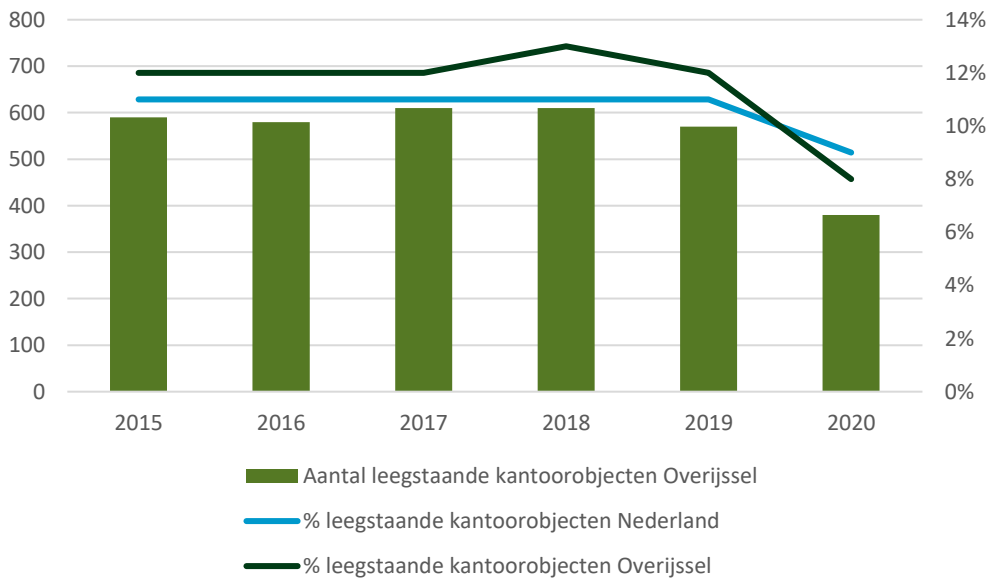


Bron: Staat van de Overijsselse leefomgeving (Locatus).

Ontwikkeling leegstand kantoren in Overijssel

Figuur 13 laat zien dat het aantal (administratief) leegstaande kantoren tot 2019 stabiel blijft en daarna een behoorlijke daling laat kent. Het percentage leegstaande kantoren bevindt zich in 2020 nog steeds boven het frictieniveau. Voor een goed werkende kantorenmarkt ligt dit frictieniveau op ongeveer 5%. Voor gegevens over kantorenleegstand per gemeente kunt u [hier](#) klikken.

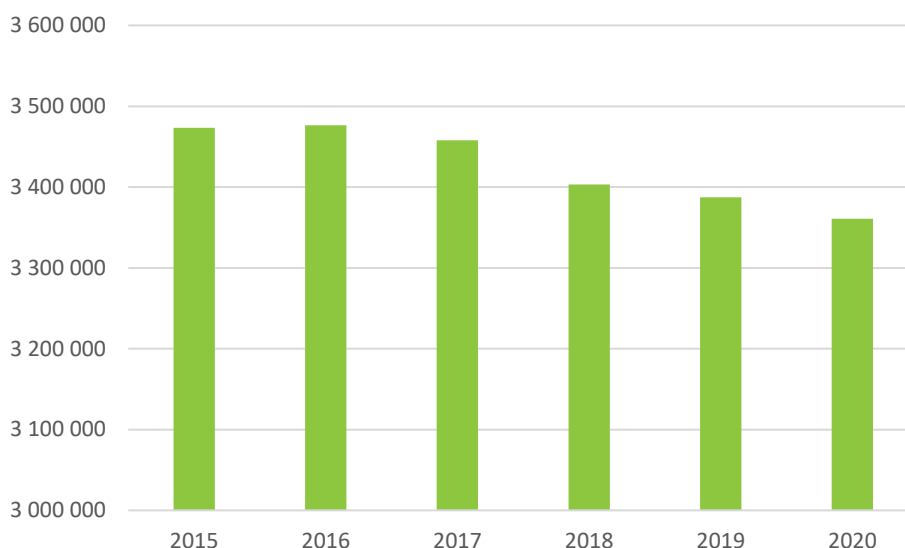
Figuur 13: Leegstand kantoorobjecten Overijssel



Bron: Leegstandsmonitor CBS.

De provincie geeft aan dat haar beleid erop gericht is om te voorkomen dat er kantoorruimte in Overijssel wordt toegevoegd. Figuur 14 laat zien dat de ontwikkeling in Overijssel is dat het aantal vierkante meters kantoorruimte afneemt.

Figuur 14: Oppervlakte kantoorruimte in Overijssel (m²)



Bron: Leegstandsmonitor CBS, bewerking door Rekenkamer Oost-Nederland.

Zicht op leegstandsontwikkeling en plancapaciteit

De provincie gebruikt gegevens van het bureau Locatus om in kaart te brengen waar in Overijssel winkels leeg staan. De provincie geeft aan dat het moeilijk is om aan goede cijfers over de ontwikkeling van kantorenleegstand te komen. De leegstandsmonitor biedt niet dezelfde diepgang en kwaliteit als de cijfers die door de provincie worden ingekocht om winkelleegstand te monitoren. In Twente is mede in opdracht van de provincie onderzoek uitgevoerd om de voorraad voor kantoren in beeld te brengen. In het kader van leegstand voorkomen kan overcapaciteit een rol spelen. Voor woningen wordt door de provincie de plancapaciteit voor de hele provincie bijgehouden, voor kantoren en detailhandel niet.

5.1.3 Realisatie van doelen - maatschappelijke effecten

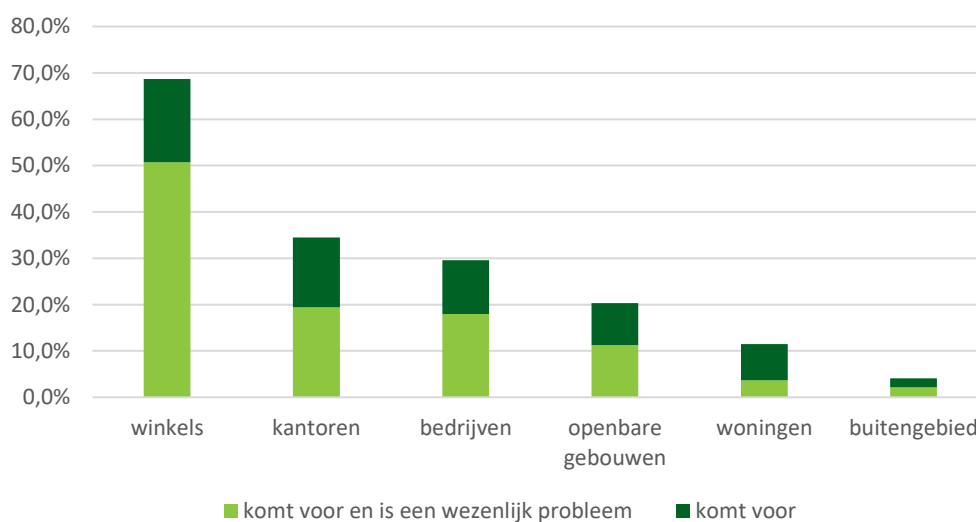
Zicht op het bereik van effecten

De effecten die de provincie met haar inzet hoopt te bereiken liggen op het gebied van vitale binnensteden en werklocaties. Hoewel het moeilijk is om zulke effecten te meten, is het wel wenselijk om hier inzicht in te hebben om het beleid te kunnen evalueren. De provincie is actief met het ontwikkelen van nieuwe manieren van monitoring om effecten van het gevoerde beleid in kaart te brengen. Door deelname aan het Gezamenlijk opgavegericht en Academisch Leernetwerk (GOAL) hoopt de provincie meer inzicht te krijgen in hoe er effectief gewerkt kan worden aan het creëren van publieke waarde. De inzet in het kader van Ruimte, Wonen en Retail wordt in dit project

meegenomen. Ook de lerende evaluatie van de crisisarrangementen wordt door ambtenaren in dit kader genoemd.

Ook andere informatie die de provincie tot haar beschikking heeft biedt mogelijkheden om naar de maatschappelijke effecten van het beleid te kijken. Via het burgerpanel van de provincie Overijssel is in het verleden gemeten in hoeverre burgers leegstand ervaren in hun gemeente en of ze die leegstand als probleem ervaren. Winkelleegstand blijkt voor inwoners de meest zichtbare vorm van leegstand te zijn. In 2018 geeft 69% van de respondenten van het Overijssels Burgerpanel aan dat winkelleegstand in hun woonplaats voorkomt. Winkelleegstand wordt ook het meest als probleem ervaren. 51% van de respondenten van het Burgerpanel vindt dat winkelleegstand in hun woonplaats een probleem is. Voor de leegstand van andere soorten vastgoed geldt dat veel minder, zoals te zien is in figuur 15.

Figuur 15: Het Overijssels burgerpanel over leegstand per vastgoedtype in 2018



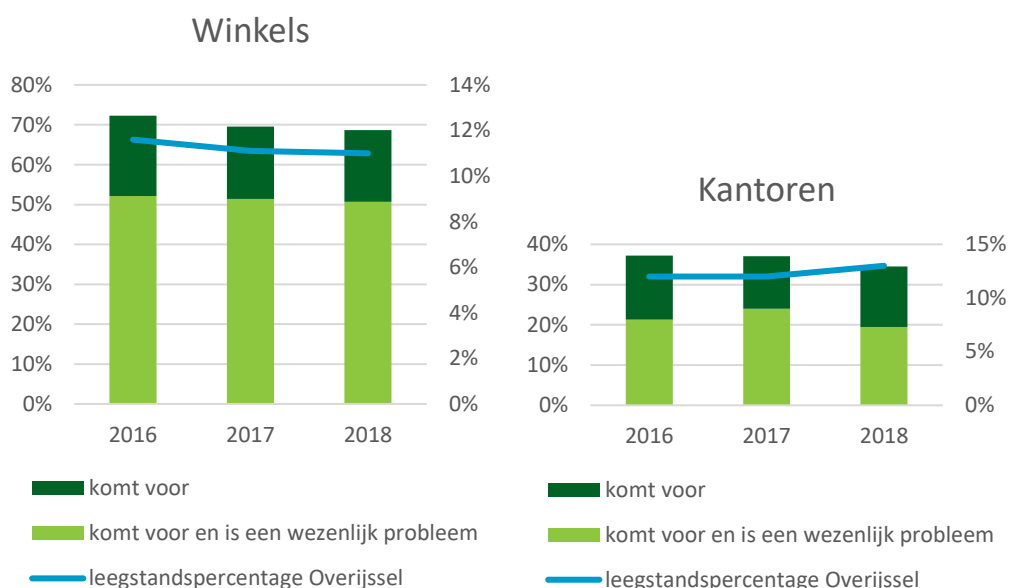
47

Leegstand

Bron: Kennishub Overijssel.

Respondenten van het burgerpanel geven aan de leegstand van winkels en kantoren in 2018 minder te ervaren en als een probleem zien dan in 2016. Voor winkels is die daling in overeenstemming met het dalende leegstandspercentage in dezelfde periode. Voor kantoren stijgt het leegstandspercentage. Toch ervaren burgers de kantorenleegstand minder.

Figuur 16: Het Overijssels burgerpanel over leegstand van winkels en kantoren, 2016-2018

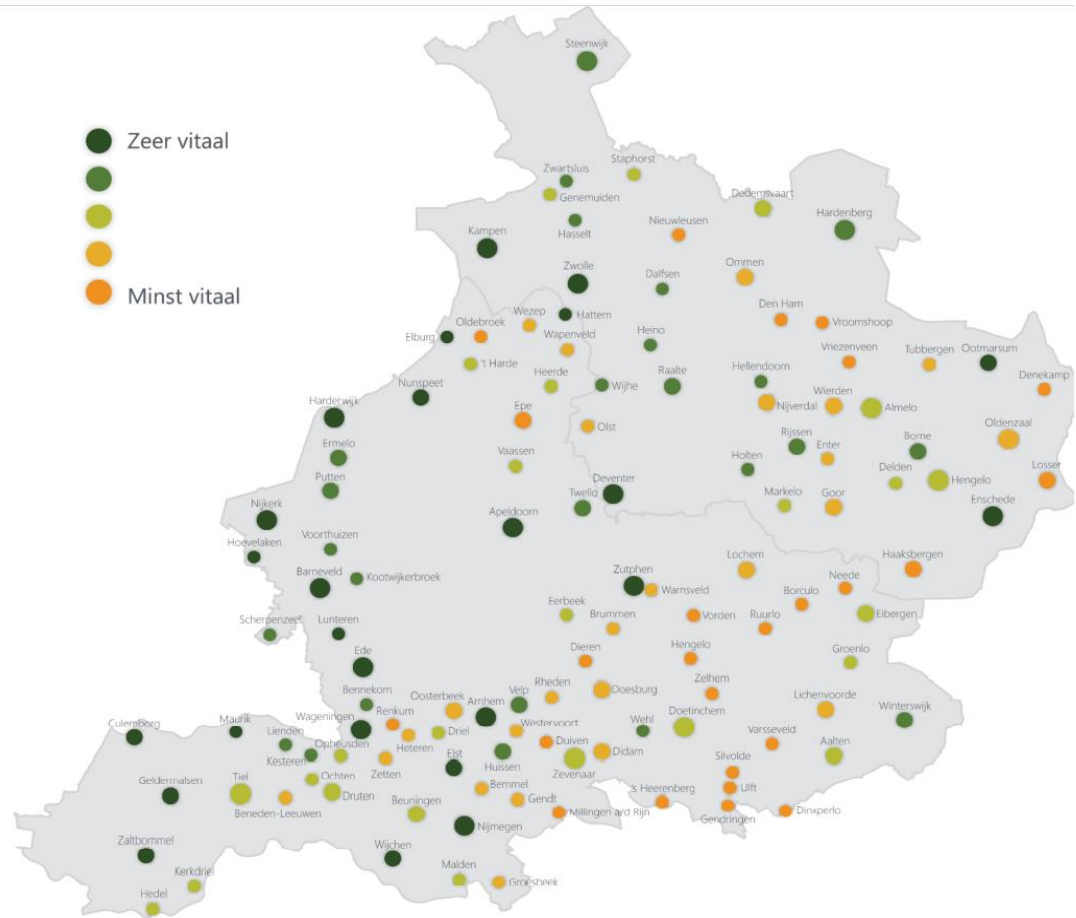


Bron: Kennishub Overijssel.

Om in kaart te brengen in hoeverre binnensteden in Overijssel economisch vitaal zijn is door de provincie de Vitaliteitsbenchmark ingezet. De Vitaliteitsbenchmark wordt sinds 2015 door het bureau Goudappel gebruikt om landelijk de vitaliteit van de belangrijkste stadscentra in kaart te brengen. Op initiatief van de provincie is in 2020 de Vitaliteitsbenchmark uitgevoerd voor 39 kernen in Overijssel. Indicatoren die zijn gehanteerd om de vitaliteit van een gebied te duiden zijn naast leegstand onder meer de kwaliteit van de leefomgeving, bereikbaarheid, voorzieningenaanbod en demografische factoren. Ook is op initiatief van de provincie Overijssel het onderdeel 'samenwerking' aan de benchmark toegevoegd. In 2021 is de Vitaliteitsbenchmark ook voor de centra in Gelderland uitgebracht. Er is toen ook een vergelijking tussen de provincies gemaakt. Op het volgende kaartje zijn de meest vitale centra (donker)groen en de minst vitale centra (donker) oranje weergegeven. Volgens de benchmark blijken de centra van grotere plaatsen over het algemeen vitaler te zijn dan die van kleinere plaatsen.¹⁷

¹⁷ De inzet van de Stadsbeweging richt zich niet op alle kernen die in de vitaliteitsbenchmark zijn opgenomen, maar op de hoofdplaatsen. Dit zijn volgens de provincie Almelo, Borne, Dalfsen, Deventer, Denekamp en Ootmarsum, Enschede, Haaksbergen, Hardenberg, Nijverdal, Hengelo, Goor, Kampen, Losser, Oldenzaal, Olst en Wijhe, Ommen, Raalte, Rijssen, Staphorst, Steenwijk, Tubbergen, Vriezenveen, Enter, Hasselt en tenslotte Zwolle.

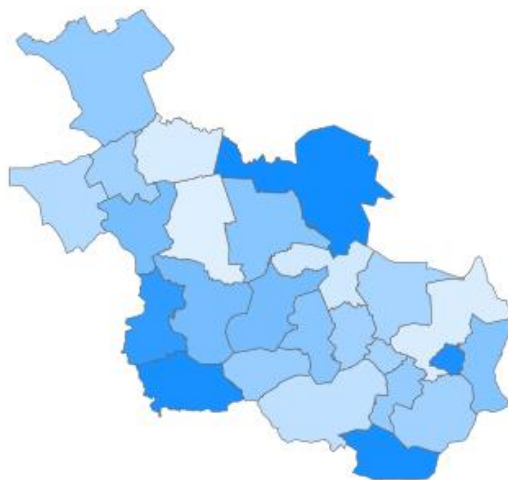
Figuur 17: Vitaliteit van centrumgebieden (2021)



Bron: Vitaliteitsbenchmark.

Omdat de Vitaliteitsbenchmark in 2020 voor het eerst in Overijssel is uitgebracht is het nog niet mogelijk om te zien of een kern vooruitgang heeft geboekt. Daarom geeft de benchmark nu nog beperkt inzicht in het doelbereik. Wel is het mogelijk om te zien in hoeverre het geldt dat de provincie inzet terechtkomt in de kernen die het minst vitaal zijn. Voor Figuur 18 geeft een overzicht van de hoeveelheid subsidie die via de regeling vitaliteit van binnensteden per gemeente is beschikt, gedeeld door het aantal gebouwen. De onderliggende gegevens zijn [hier](#) te bekijken. De kaart laat zien dat er geen direct verband te leggen is tussen de vitaliteit van binnensteden en de inzet van de subsidie. In de gemeenten die relatief het meeste subsidie toegekend krijgen liggen zowel centra die ‘groen’ scoren in de vitaliteitsbenchmark, zoals Deventer, Hardenberg en Zwolle, als centra die ‘oranje’ scoren, zoals Oldenzaal en Haaksbergen. De gemeente Dinkelland, met een centrum dat volgens de Vitaliteitsbenchmark in de categorie ‘minst vitaal’ valt, ontvangt relatief weinig subsidie.

Figuur 18: Inzet subsidie vitaliteit van binnensteden, € per object.



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

In de Vitaliteitsbenchmark wordt ook een rangschikking gemaakt per deelonderwerp. Een van deze deelonderwerpen is 'samenwerking'. De score voor samenwerking wordt onder meer bepaald door te kijken naar de activiteit van ondernemersverenigingen, of er een gemeentelijke detailhandelsvisie is en of een centrum een centrummanager heeft. Uit deze gegevens blijkt dat er in de 39 onderzochte centra in Overijssel voor 16 centra een centrummanager is aangesteld, in 20 niet en dat in drie centra het voornemen bestaat om een centrummanager aan te stellen.

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

- PS hebben tijdens de onderzoeksperiode geen informatie ontvangen die specifiek betrekking heeft op de leegstand van kantoren. Er heeft op dat gebied ook geen wijziging in het beleid plaatsgevonden.
- PS zijn geïnformeerd over de inzet van de Stadsbeweging, Ruimte Wonen en Retail en HMO via de P&C-cyclus.
- PS zijn geïnformeerd over de voortgang en doorontwikkeling van de Stadsbeweging en Ruimte, Wonen en Retail.
- De inzet van HMO wordt regelmatig als instrument benoemd in brieven en statenvoorstellen. PS ontvangen echter maar weinig informatie over de inzet en de resultaten van HMO op deze gebieden.

P&C-cyclus

PS zijn via de jaarverslagen geïnformeerd over de inzet van de Stadsbeweging, Ruimte Wonen en Retail en HMO. De informatie in de jaarverslagen omvat een korte omschrijving van de inhoud van de inzet en een financiële verantwoording. Informatie over de leegstand in centrale winkelgebieden is opgenomen in Overijssel in Cijfers en deze cijfers worden jaarlijks toegelicht in Overijssel Ontcijferd. Voor de inzet van HMO in binnensteden wordt bij de paragraaf over de Stadsbeweging verwezen naar de paragraaf over HMO. In die paragraaf wordt niet precies duidelijk waar en hoeveel inzet HMO in binnensteden gepleegd heeft omdat de inzet van HMO er wordt beschreven zonder onderscheid te maken naar het soort locatie.

Statenvoorstellen en -brieven

PS zijn via statenvoorstellen en brieven geïnformeerd over de ontwikkeling en de voortgang van de Stadsbeweging, Ruimte Wonen en Retail en HMO. Onderstaande tabel geeft hier een overzicht van. De inzet van HMO wordt regelmatig als instrument benoemd in brieven en statenvoorstellen. PS ontvangen echter maar weinig informatie over de specifieke resultaten van HMO.

Tabel 8: Statenvoorstellen en -brieven leegstand

Maand/jaar	Titel	Inhoud
Augustus 2016	Voorstel De Stadsbeweging.	In het voorstel wordt de voorgenomen aanpak van de Stadsbeweging voor de periode 2016-2017 uiteengezet.
Augustus 2016	Voorstel Verbreding opdracht HMO.	Voorgesteld wordt om de opdracht aan HMO uit te breiden naar kantoren en binnenstedelijke werklocaties.
December 2017	Evaluatie Stadsbeweging en uitvoeringsprogramma 2018-2019.	Rapportage van de resultaten in 2016 en 2017, vergezeld van een evaluatie en op basis daarvan de voorgenomen aanpak voor de periode 2018-2019.
Juli 2018	Brief GS Toezending resultaten verkenning trends en nieuwe vormen van retail en ruimtelijk beleid.	PS worden geïnformeerd over een onderzoek naar trends in de retail dat de provincie heeft laten uitvoeren. GS zien in het onderzoek een bevestiging van het provinciale detailhandelsbeleid dat is gericht op concentratie van detailhandel in kernwinkelgebieden.
Oktober 2018	Evaluatie Retaildeal Overijssel.	De inzet van de provincie in het kader van de Retaildeal is geëvalueerd door het bureau Decisio. PS worden geïnformeerd over de aanbevelingen en de reactie van GS daarop.
December 2018	Brief GS Doorontwikkeling en aanvulling.	PS worden geïnformeerd over de richting waarin GS het beleid voor binnensteden willen ontwikkelen. Hierbij wordt de

	Stadsbeweging/Uitvoering motie Rikkink c.s.	bestaande aanpak gehandhaafd en enkele instrumenten toegevoegd.
Januari 2020	Voorstel Ruimte, Wonen, (Binnen)steden en Retail Fase 1.	Voorstel voor de periode tot 2021, met de nadruk op gebiedsontwikkeling en circulair bouwen, aanpak wonen voor doelgroepen, wooninitiatieven en toekomstbestendige (binnen)steden en retail.
Februari 2020	Brief GS Voortgang traject ruimte en retail.	GS melden dat leegstand in centra weer oploopt en dat dit het belang van een integrale visie op de centra benadrukt. Er is overleg geweest met partijen in het veld en aan de hand daarvan zijn vervolgstappen opgesteld.
Juni 2020	Brief GS Voortgang Ruimte, Wonen en Retail.	PS worden geïnformeerd over de investeringen in toekomstbestendige binnensteden en de gevolgen van de coronacrisis. De provincie is volgens GS in staat geweest om hier snel op in te spelen.
September 2020	Statenvoorstel Crisisarrangementen voor de Retail.	Voorstel om versneld 1 miljoen euro beschikbaar stellen voor crisisarrangementen voor retail in de binnenstad in verband met de economische crisis als gevolg van Covid-19.

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

Statenbijekomsten

- 28-6-2017 PS infosessie, van 'meten' naar 'merken' over monitoring en de rol van PS in de Stadsbeweging;
- 17-01-2018 PS infosessie, over voortgang Stadsbeweging en toelichting door HMO op hun inzet in de binnensteden;
- 25-9-2019 PS infosessie, over wonen, binnensteden en netwerksamenwerking;
- Op 25 september 2019 is een informatiesessie (Statentafel Stadsbeweging) georganiseerd rond de thema's Ruimte, Wonen en Retail en Stad en Land;
- 18-12-2019 benen op tafel gesprek PS over koers nieuwe coalitieperiode op wonen, binnensteden en gebiedsontwikkeling en
- 2-9-2020 PS infosessie over leerpunten eerste jaar RWR, effect corona en gesprek over inzet voor de rest van de periode.

Bijlagen

53

Leegstand

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 9. Dit kaders is (gedeeltelijk) gebaseerd op andere rekenkameronderzoeken.

Tabel 9: Voorlopig normenkader

Thema	Vraag	Norm
• Bevoegdheden en verantwoordelijkheden	1.	• De provincie heeft zicht op haar verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inclusief de wettelijk beschikbare instrumenten, op het gebied leegstand.
• 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 10 geven we per onderzoeksvraag aan met welke onderzoeksmethoden en bronnen we de onderzoeksvragen willen beantwoorden.

Tabel 10: 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 gesprekken met betrokken overheden.

De cases zijn uitgezocht door aan de provincie verschillende criteria mee 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;
- in verschillende gemeenten/regio's liggen;
- projecten waarbij de inzet van de provincie is afgerond;
- projecten waarbij bij voorkeur sprake is van een gevarieerde inzet van de provincie.

De provincie kwam op basis daarvan met een lijst van verschillende projecten. We hebben gekozen om hierbij naar de inzet in de binnenstad van een middelgrote plaats (Oldenzaal) te kijken en naar één project specifiek gericht op kantorenleegstand (Convenant aanpak kantorenleegstand Zwolle). De resultaten hiervan zijn op de relevante plekken in het rapport opgenomen.

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 één van de partners in 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. 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 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 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 gereedheidskist bestaande uit drie categorieën: transformatie van het fysieke, sturen op vraag en aanbod, en gezamenlijke visievorming met partners waarbij ze voor elke categorie onderscheid maakt tussen korte en lange termijn instrumenten. In de volgende tabel geven we de instrumenten weer die in de publicatie genoemd worden.

Tabel 11: Gereedheidskist 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.¹⁸

¹⁸ VNG (2020). *Leegstand te lijf 2.0*, p. 24.

Bijlage 3: Bronnenlijst

Geraadpleegde personen

- Mw. Beumers - adviseur (binnen)stedelijk gebied, provincie Overijssel.
- Mw. Dercksen - teamleider Ontwikkeling, gemeente Oldenzaal.
- Dhr. Docter - adviseur en accountmanager ruimte, wonen en retail, Onderzoek en Advies, provincie Overijssel.
- Mw. Drint - beleidsmedewerker ruimtelijke ordening, provincie Overijssel.
- Dhr. Ellenbroek - programmaleider retail provincie Overijssel.
- Mw. Graafland - beleidsmedewerker ruimtelijke economie.
- Dhr. Heethaar - Herstructureringsmaatschappij Overijssel.
- Mw. Leferink - senior onderzoeker, provincie Overijssel.
- Dhr. Schepers - accounthouder investeringsfondsen, provincie Overijssel.
- Mw. Spiertz - beleidsmedewerker stedelijk gebied, provincie Overijssel.
- Mw. Walman - clusterleider ruimtelijke economie, provincie Overijssel.

Geraadpleegde documenten

Documenten en bestanden van de provincie Overijssel

- A3 (november 2018). Amendement Extra impuls voor 'De Stadsbeweging'.
- A1 (januari 2021). Amendement Monitoring investeringsprogramma Ruimte Wonen en Retail.
- A2 (januari 2021). Amendement Sleutelprojecten compacte centra en wonen.
- Begrotingen 2016 t/m 2020.
- Jaarverslagen 2016 t/m 2020.
- M7 (juli 2017). Motie Investeren in de binnensteden van Overijssel.
- M15 (juni 2018). Motie Vitale binnensteden in Overijssel.
- M2 (februari 2020). Motie Retail II.
- M29 (juli 2020). Motie Retail en centra in en na Corona.
- Omgevingsvisie Overijssel.
- Omgevingsverordening Overijssel.
- Openbaar subsidieregister 2015-2021.
- Provincie Overijssel (2017). Vol van leegstand.
- Provincie Overijssel (2019). Artikel Minder leegstand in centrale winkelgebieden Overijssel (data subjectieve beleving leegstand).
- Provincie Overijssel (2021). Lerende evaluatie crisisarrangementen.
- PS/2016/345 Experimenten bestuursstijlen.
- PS/2016/716 De Stadsbeweging.

- PS/2016/763 Verbreding opdracht Herstructureringsmaatschappij Bedrijventerreinen Overijssel NV.
- PS/2016/1158 Briefadvies SER Overijssel aan GS inzake "Reactie SER Overijssel op Retaildeal.
- PS/2017/33 Algemene Vergadering Herstructureringsmaatschappij Overijssel, d.d. 5 december 2016.
- PS/2017/435 Reactie op uw brief over de Retaildeal Overijssel d.d. 8 december 2016
- PS/2017/976 Evaluatie Stadsbeweging en uitvoeringsprogramma 2018-2019.
- PS/2018/581 Voortgang programma Experimenten Bestuursstijl(en).
- PS/2018/624 Toezending resultaten "Verkenning trends & nieuwe vormen van retail en ruimtelijk beleid".
- PS/2018/797 Evaluatie Retaildeal Overijssel.
- PS2017/856 Afschrift brief inzake verzoek verbreden onderzoek regionale afstemming megabouwmakten.
- PS/2018/994 Doorontwikkeling en aanvulling Stadsbeweging / Uitvoering motie Rikkink c.s.
- 2019/1101901 Investeringsvoorstel Ruimte, Wonen, (Binnen)steden en Retail Fase 1.
- 2020/1100105 Evaluatie studio Vers Bestuur.
- 2020/1100280 Voortgang traject ruimte en retail.
- 2020/1101134 Brandbrief PRO versnelde aanpak van binnensteden en retail in Overijssel.
- 2020/1101493 Overijsselse aanpak coronacrisis.
- 2020/1101596 Beantwoorden Statenvragen Perspectiefnota 2021.
- 2020/1101919 Voortgang programma Ruimte, Wonen, (Binnen)steden en Retail en Kaderbrief Wonen.
- 2020/1102240 Actieplan HMO - Versneld investeren in de coronacrisis.
- 2020/1102359 Crisisarrangementen voor de Retail.
- 2020/1103074 Investeringsbesluit Ruimte, Wonen en Retail fase 2 (incl. bijlagen factsheets retail en wonen).
- 2020/1105573 Terugkoppeling Algemene Vergadering HMO 10 december 2020 en geactualiseerde opdracht HMO.
- 2021/1102064 Aanpak Toekomstbestendige werklocaties 2021-2023.
- 2021/1103499 Retail en centra in en na corona.
- 2021/1103079 Detailhandelsbeleid.

Documentatie casus stadsarrangementen Oldenzaal

- Stadsarrangementen en crisisarrangementen Oldenzaal
- Aanvraag bijdrage provincie gebiedsontwikkeling Langestraat
- Plan 'Stadsnaobers'

Documenten casus Leegstandsconvenant Zwolle (Oosterenk)

- Convenant aanpak kantorenleegstand Zwolle
- Eindnotitie Convenant aanpak kantorenleegstand Zwolle
- Verslag 'Leegstand Aanpakken' - HMO
- Verslag wenstafel Oosterenk-Noord - Royal Haskoning

Overige documenten en bestanden

- CBS. Leegstandsmonitor 2015-2020.
- Convenant aanpak leegstand kantoren (2012).
- Decisio (2018). Evaluatie retaildeal Overijssel.
- Goudappel Coffeng en provincie Overijssel (2020). Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden Overijssel.
- Goudappel Coffeng, provincie Overijssel en provincie Gelderland (2021). Vitaliteitsbenchmark centrumgebieden Gelderland & Overijssel.
- I&O Research (2020). Koopstromenonderzoek Oost-Nederland 2019.
- I&O Research (2021). Corona-oplegger winkelgebieden Overijssel.
- Locatus (2016). Retail analyse provincie Overijssel.
- PBL (2015). De veerkrachtige binnenstad.
- PBL (2017). Divergentie op de kantorenmarkt.
- PBL (2021). Thuiswerken en de gevolgen voor wonen, werken en mobiliteit.
- Provinciale retaildeal (Overijssel).
- RPO en provincie Overijssel (2020). Overijsselse retailaanpak, stimuleringsprogramma voor toekomstbestendige retail in centrumgebieden.
- SER Overijssel (2016). Reactie op Retaildeal Overijssel.
- 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://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>
- www.stadsbeweging.nl
- www.leegstandaanpakken.nl