



Rekenkamer
OOST-NEDERLAND



Meer vitaliteit, minder leegstand?

De inzet van de provincie Gelderland bij leegstand

Colofon

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

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

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

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

De foto is afkomstig van Marcel Kervel.

Meer vitaliteit, minder leegstand?

De inzet van de provincie Gelderland bij leegstand

Deventer, januari 2022

Voorwoord

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

De provincie Gelderland heeft zich de afgelopen jaren ook actief ingezet op de bestrijding van (dreigende) leegstand. Voor het programma SteenGoed Benutten is in 2015 € 80 miljoen gereserveerd. Een flink bedrag dat is ingezet voor projecten waar 'energie op zit', waarvan een positieve maatschappelijke impact van verwacht mag worden en de provincie met een laatste zetje aan bijdraagt. Zo blijkt uit de reactie van GS. Het resultaat van deze aanpak is dat meerdere projecten met hulp van de provincie zijn gerealiseerd. Tegelijkertijd zien we dat gebieden waar de vitaliteit niet zo'n probleem is subsidies voor projecten hebben ontvangen en omgekeerd in gebieden waar de vitaliteit een groot probleem is geen projecten van de grond komen. De vraag is of de middelen op deze manier wel terecht komen op de plek waar ze het meest opleveren en het hardst nodig zijn. De provincie kan haar inzet ook meer richten op gebieden waar de leegstand en vitaliteit een groot probleem zijn.

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

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

Namens de Rekenkamer Oost-Nederland,

Michael Mekel
Voorzitter

Suzan Mathijssen
Secretaris-directeur

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
1 Over dit onderzoek.....	6
1.1 Aanleiding voor het onderzoek.....	6
1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema	7
1.3 Focus van het onderzoek	9
1.4 Opbouw van het rapport.....	10
2 Conclusies en aanbevelingen	11
2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen	11
2.2 Actieve inzet op leegstand van provincie	13
2.3 Inzet niet (per se) gericht op minst vitale gebieden	18
2.4 PS geïnformeerd, maar controlerende taak lastig.....	22
2.5 Toekomstige rol.....	24
3 Reactie Gedeputeerde Staten	27
Bijlage 1: Bronnenlijst	31

5

Meer vitaliteit, minder leegstand?

1 Over dit onderzoek

In dit eerste hoofdstuk schetsen we de aanleiding, achtergrond en focus van het onderzoek en geven we de opbouw van dit rapport weer.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

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

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

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

1.2 Achtergrond bij het onderzoeksthema

Wat is leegstand?

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

Leegstand als maatschappelijk probleem³

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

7

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

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

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

² Rigo (2017) en Brabantadvies (2018).

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

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

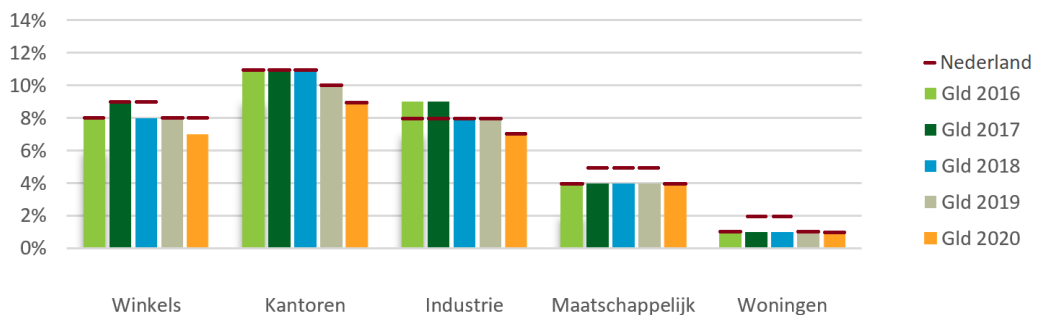
Leegstand van een pand kan een groot probleem vormen voor een eigenaar. Hier kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het vraagstuk van verborgen armoede onder winkeliers die één of enkele panden in bezit hebben op ongunstige locaties waardoor zij hun pensioen zien verdampen als hun pand niet meer te verhuren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

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

Omvang van leegstand in Gelderland

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

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



Bron: Leegstandsmonitor CBS 2016-2020.

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

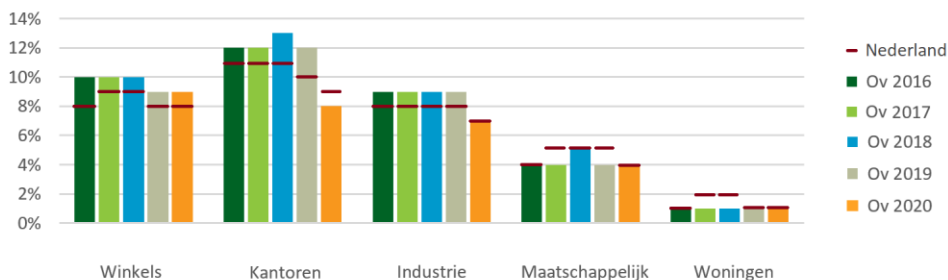
⁵ Bij administratieve leegstand wordt op basis van landelijke register gemeten of objecten ‘bezet’ zijn of niet. Er wordt niet in de praktijk getoetst of er mensen of dat er een bedrijf of instelling actief is. Gedeeltelijke leegstand wordt hiermee niet gemeten; een administratief leegstand object staat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

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

Omvang leegstand in Overijssel

In Overijssel staan ook meer commerciële objecten leeg dan het maatschappelijk vastgoed en woningen. In Overijssel is relatief meer leegstand van winkels dan landelijk en in Gelderland. Opvallend is de grote daling van 2019 op 2020 bij de leegstand van kantoren in Overijssel.

Figuur 2: 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 in het gebruik van het kantoor: met name meer (online)overlegruimten en minder (open) werkplekken.

1.3 Focus van het onderzoek

Focus op leegstand kantoren en winkels

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

Tijdsafbakening: 2016 t/m 2020

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

1.4 Opbouw van het rapport

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

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

2 Conclusies en aanbevelingen

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

2.1 Hoofdconclusie en aanbevelingen

Hoofdconclusie

De provincie Gelderland wil gebieden mooier, leefbaarder en economischer aantrekkelijker maken door leegstand op beeldbepalende plekken te voorkomen en weg te nemen. De provincie zette de afgelopen jaren actief in op leegstand, via het wettelijk instrumentarium en het programma SteenGoed Benutten. Die inzet is niet (per se) gericht op de minst vitale gebieden. PS zijn uitgebreid geïnformeerd, alleen de koppeling met de prestatie (indicatoren) wordt niet gelegd en is voor OHG niet eenduidig. Dit maakt de controlerende taak van PS lastiger. Tot slot komt er veel op de winkel- en kantorensector af waardoor het van belang is dat GS en PS in gesprek gaan over de toekomstige rol bij leegstand.

In de volgende paragrafen werken we de hoofdconclusie in deelconclusies uit met daarbij onze aanbevelingen. Hierna volgt het totaaloverzicht van de aanbevelingen.

Aanbevelingen

1. GS: Oriënteer op de mogelijkheden om de inzet op leegstand (meer) te richten op de gebieden waar de leegstand en vitaliteit een (groot) probleem zijn. Betrek hierin in ieder geval:
 - a. de mogelijkheid om financiële middelen meer te gebruiken als prikkel om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en
 - b. de inzichten die de vitaliteitsbenchmark biedt.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de inzet van de provincie niet (per se) gericht is op en terecht is gekomen bij de gebieden met de hoogste leegstand en minste vitaliteit. Het is daarom van belang de voor- en nadelen in kaart te brengen van een inzet die gericht is op de grootste probleemgebieden.

2. PS: Bepaal, op basis van ons onderzoek en de oriëntatie van GS (zie aanbeveling 1), of de inzet gericht moet zijn op de grootste probleemgebieden.
In navolging van de eerste aanbeveling is het uiteindelijk aan PS om te bepalen waar de inzet voor leegstand op gericht moet zijn.
3. GS: Benut reflectie en onderzoek ook voor het verkrijgen van inzicht in de effecten. Doe dit in ieder geval door:
 - a. onderzoek te (laten) doen naar de oorzaken van verschillen tussen gemeenten in ontvangen subsidie;
 - b. naast de benutting van het instrumentarium aandacht te hebben voor het effect;
 - c. het programma SteenGoed Benutten te evalueren en
 - d. de vitaliteitsbenchmark na verloop van tijd te herhalen.*De provincie heeft reflectie en onderzoek gebruikt om de aanpak voor leegstand door te ontwikkelen, maar het kan nog meer benut worden om zicht te krijgen op de (ongewenste) effecten van de aanpak.*
4. GS: Maak met de fondsbeheerder (OHG) duidelijke afspraken over de te leveren prestaties en verwerk dit in de investeringsinstructie.
Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (OHG) is met een fondsvolume van € 18,5 miljoen een belangrijk instrument voor de provincie in de aanpak van leegstand. In de investeringsinstructies zijn afspraken gemaakt met de OHG. De afspraak over de prestatie-indicator (veertig ondersteunde projecten na een periode van tien jaar) blijkt echter verschillend geïnterpreteerd te worden.
5. GS: Scherp de informatievoorziening aan PS over de inzet op leegstand aan door:
 - a. de informatie in het jaarverslag over de inzet op leegstand aan te sluiten op de gestelde prestatie-indicatoren;
 - b. in het jaarverslag inzicht te geven in de benutting en prestaties van OHG bij de betreffende kerntaak en
 - c. er alert op te zijn dat in de verantwoording vanuit Oost NL eenduidig wordt gerapporteerd over de afgesproken prestatie-indicatoren.*PS ontvangen uitgebreide informatie over de inzet bij leegstand. Tegelijkertijd kan die informatie scherper, zodat PS beter gefaciliteerd worden in hun controlerende rol. Zo is informatie over de realisatie van prestatie-indicatoren niet (duidelijk) verwerkt in de provinciale jaarverslagen en was de verantwoording vanuit Oost NL over de afgesproken prestatie-indicator 'veertig projecten na tien jaar' niet eenduidig.*
6. PS: Ga, met het oog op wat er op de winkel- en kantorensector afkomt, in gesprek over de rol die je als provincie wilt pakken bij het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid van gebieden via de aanpak van leegstand.
Aangezien er veel op de winkel- en kantorensector afkomt (bijv. online winkelen, verduurzamingseisen, gevolgen corona, etc), wat kan leiden tot meer leegstand is het zaak om stil te staan bij de rol die je als provincie wil pakken en daarover het gesprek te voeren. Dit om 'up to date' te blijven met wat er gebeurt en de provinciale

rolinvulling en inzet ten aanzien van leegstand op een positieve manier door te ontwikkelen.

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

2.2 Actieve inzet op leegstand van provincie

De provincie zette de afgelopen jaren actief in op leegstand. Hiervoor is het wettelijke ruimtelijke instrumentarium benut, bijvoorbeeld de Omgevingsverordening om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan en regionale programmering te bevorderen. Daarnaast is er het programma SteenGoed Benutten voor (dreigende) leegstand op beeldbepalende plekken. Dit programma is geïntroduceerd in 2015 en biedt vooral financiële- en procesondersteuning aan projecten. Later (in 2019) is een externe ontwikkelings- en herstructureringsmaatschappij opgericht voor werklocaties en beeldbepalende gebouwen met (dreigende) leegstand. Aan het begin van de coronacrisis nam de provincie maatregelen gericht op het behoud van de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen.

De provincie Gelderland wil gebieden mooier, leefbaarder en economischer aantrekkelijker maken. Daarom wil zij zich inzetten om leegstand op beeldbepalende plekken te voorkomen en weg te nemen.

Wettelijke ruimtelijke instrumenten ingezet, onder andere verordening

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

De *Omgevingsvisie* Gelderland met de hoofdlijnen van het beleid voor de fysieke leefomgeving is op strategisch niveau een belangrijk kader met betrekking tot leegstand. Het doel is een gezond, veilig, schoon en welvend Gelderland. De juridische borging van provinciale belangen vindt plaats via de *Omgevingsverordening* Gelderland. Hierin staan instructieregels voor gemeentelijke bestemmingsplannen over kantoren en detailhandel. Deze zijn bedoeld om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Daarnaast zijn hierin bepalingen opgenomen over zogenoemde *Regionale programma werklocaties* (RPW). Per regio⁷ moeten gemeenten een RPW opstellen voor die type werklocaties⁸ waarvan GS aangegeven dat afspraken nodig zijn. Om dit te bepalen, kijkt de provincie naar de omvang van de problematiek en het functioneren van de samenwerking. Afspraken tussen gemeenten over bedrijventerreinen zijn in alle regio's

⁷ Er zijn zes regio's in Gelderland, te weten: Achterhoek, Arnhem-Nijmegen, Cleantech regio, Foodvalley, Noord-Veluwe en Rivierenland.

⁸ Een werklocatie is een bedrijventerrein of locatie voor een kantoor of voor perifere detailhandel.

verplicht. In twee van de zes regio's (Foodvalley en Arnhem-Nijmegen) zijn er afspraken over kantoren. In de regio Arnhem-Nijmegen zijn afspraken over detailhandel verplicht; deze zijn door GS vastgesteld. In de regio's Achterhoek en Foodvalley hebben gemeenten ten aanzien van detailhandel onderling afspraken gemaakt, zonder vaststelling van GS. GS kunnen zelf een RPW voor een regio vaststellen als naar hun oordeel het RPW voor die regio niet tijdig is opgesteld/geactualiseerd of als bij het opstellen onvoldoende rekening is gehouden met de inhoudelijke eisen uit de verordening. Tot slot staan in de verordening bepalingen over het deprogrammeren van het overaanbod van werklocaties.

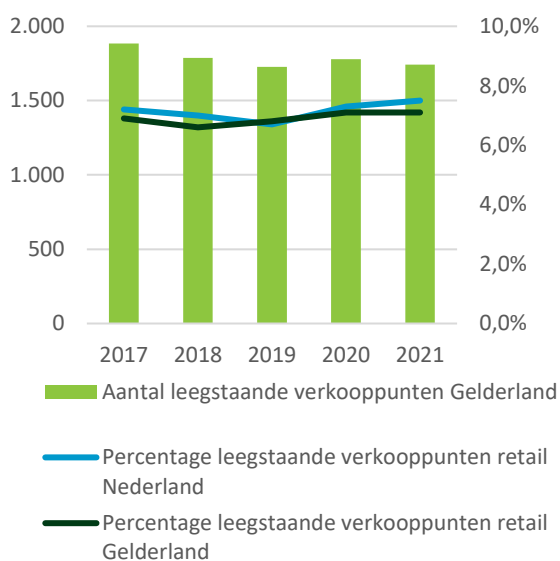
In gesprekken die de provincie in het kader van *vooroverleg* voert met gemeenten komt grootschalige detailhandel op perifere locaties en supermarkten terug, zo werd ambtelijk aangegeven. Dat leidde meerdere keren tot *zienswijzen* en in een enkel geval tot een *beroep*. De ongegrondverklaring van een beroep in 2016 over een outlet center was mede aanleiding om het instrumentarium tegen het licht te houden wat leidde tot een aanscherping van de Omgevingsvisie en -verordening (ingegaan in 2018). De provincie heeft geen *aanwijzingen* en *inpassingsplannen*⁹ ingezet in het kader van de programmering van kantoren en winkels. GS geven aan dergelijke bevoegdheden waarmee geïntervenieerd in besluitvorming over gemeentelijke ruimtelijke plannen, terughoudend in te zetten.

Ingezet op (dreigende) leegstand op beeldbepalende plekken via SteenGoed Benutten

De provincie heeft beleidsvrijheid bij de aanpak van leegstand: zij heeft geen formele wettelijke taak bij leegstand en eigenaren en gemeenten zijn primair verantwoordelijk. Dit maakt dat de provincie een keuze kan maken of en hoe zij haar rol bij leegstand wil invullen, aanvullend op de inzet van het wettelijke ruimtelijke instrumentarium. De provincie Gelderland koos met het programma SteenGoed Benutten voor een actieve invulling. Dit programma, geïntroduceerd in 2015, gaat over de aanpak van (dreigende) leegstand op beeldbepalende locaties. Belangrijke aanleiding voor het programma was dat er gezien werd dat er een grote opgave wat betreft leegstand en transformatie lag. Zie figuur 3 en 4 voor hoe de leegstand zich in de navolgende jaren ontwikkelde voor winkels en kantoren.

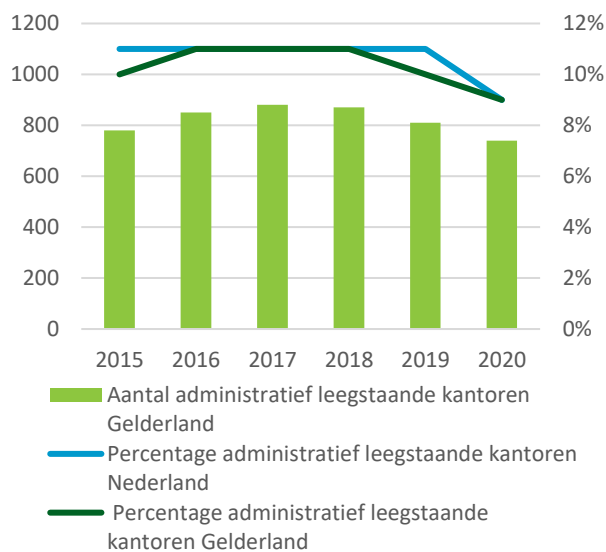
⁹ Een reactieve aanwijzing is een instrument dat de provincie kan inzetten waardoor (een deel van) een gemeentelijk bestemmingsplan niet in werking treedt. Een inpassingsplan is een bestemmingsplan dat door de provincie wordt gemaakt.

Figuur 3: Aantal en aandeel leegstaande verkooppunten retail in Gelderland 2017-2021



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

Figuur 4: Aantal en aandeel administratief leegstaande kantoren in Gelderland 2015-2020



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

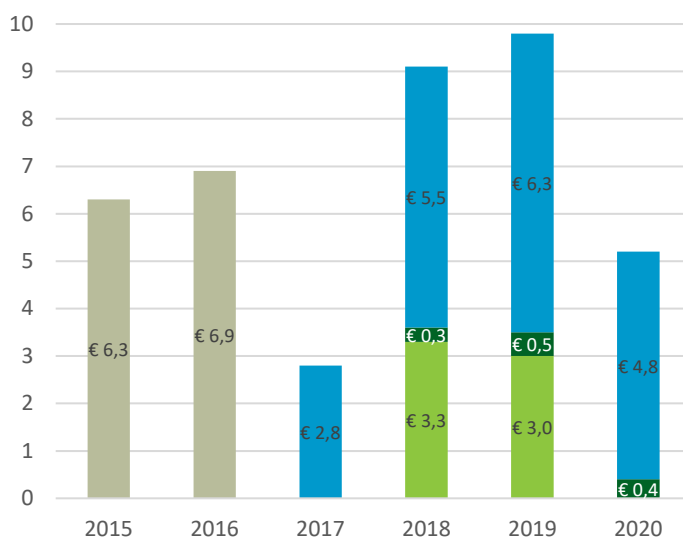
Voor de uitvoering van SteenGoed Benutten werd in betreffende coalitieperiode (2015-2019) € 80 miljoen gereserveerd. In 2015 startte een korte termijn aanpak en in juli 2016 stelden PS de lange termijn aanpak vast. Hierin stonden uitgangspunten als: kijken naar het gebied, leegstand blijft het probleem van de eigenaar en ruimtelijke kwaliteit is de verantwoordelijkheid van de gemeente, meedoen waar initiatief en inzet van betrokkenen zit, gaan voor de beste projecten ongeacht vastgoedtype. De provincie geeft aan dat er sprake is van maatwerk en een integrale aanpak: per gebied/project kijken wat er nodig is en hoe de relatie gelegd kan worden met de doelen uit de Omgevingsvisie. In 2017 is SteenGoed Benutten uitgebreid met het voorkomen van dreigende leegstand. In een Statenbrief over de doorontwikkeling van SteenGoed Benutten van begin 2019 gaven GS aan dat er (van de gereserveerde € 80 miljoen) tot en met 2019 maximaal € 62,4 miljoen nodig was voor de uitvoering van het programma. Met de begroting 2020 stelden PS de aanpak SteenGoed Benutten 2019-2023 vast.

Via het programma SteenGoed Benutten is de afgelopen jaren voornamelijk financiële ondersteuning en procesondersteuning aan projecten (alle vastgoedtypen) geboden. Procesondersteuning gebeurde door:

- het inzetten van procesregisseurs. Zij zijn aanspreekpunt voor partners zoals gemeenten en voeren regelmatig gesprekken in en met de regio. Zij worden ingezet om initiatiefnemers te helpen, projecten in beweging te krijgen en daarin scherp te aan te brengen;
- het inzetten van externe expertise bij elf projecten;
- een subsidieregeling voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek, het opstellen van een plan van aanpak of procesbegeleiding (zie ook figuur 2).

De provincie verleende in de periode 2015-2020 voor 138 projecten subsidie.¹⁰ Het ging daarbij om verschillende soorten subsidies vanuit SteenGoed Benutten voor gezamenlijk € 40 miljoen (zie figuur 5). Dit is voor projecten van alle type vastgoed. Het geld is terecht gekomen in 43 gemeenten.

Figuur 5: Verleende subsidies leegstand 2015-2020, per regeling en jaar (in miljoenen euro's)



Projectsubsidie: PS besloten in 2015 en 2016 via zogenoemde verdeelnotities (Statenvoorstellen) om subsidie te verstrekken aan projecten.

Uitvoeringsgereed en Realiseren: Regeling (v.a. aug. 2016) voor projecten met een onrendabele top waarbij er sprake is van herbesteding, transformatie, sloop en herontwikkeling of stedelijke herstructurering woongebied en die binnen maximaal drie jaar kunnen worden uitgevoerd.

Procesondersteuning: Regeling (v.a. 2018) i.h.k.v. herbesteding, transformatie, stedelijke herstructurerings- of herontwikkeling van een gebouw of een gebied voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek, het opstellen van een plan van aanpak of procesbegeleiding.

Begrotingssubsidie: Maatwerk voor omvangrijke, complexe en/of bijzondere projecten waarbij voor een subsidiegrondslag naar PS is gegaan.

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

16

Meer vitaliteit, minder leegstand?

Naast subsidies is de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland (OHG) in 2019 opgericht. OHG levert maatwerk bij het revitaliseren, herstructureren en transformeren van werklocaties en beeldbepalende gebouwen met (dreigende) leegstand in Gelderland. Vanuit OHG wordt ten eerste zogenoemde 'ontwikkelkracht' geboden. Dit betekent dat Oost NL met kennis, kunde, procesgeld projecten marktklaar helpt te maken. Voor deze ontwikkelopdracht is € 1,75 miljoen voor tien jaar beschikbaar vanuit de provincie. Oost NL is bij circa dertig projecten van verschillende vastgoedtype actief betrokken. Aangegeven wordt dat de samenwerking tussen SteenGoed Benutten en OHG intensief is wanneer ontwikkelkracht wordt ingezet. Daarnaast kan vanuit OHG financiering verstrekt worden. PS stelden, grotendeels gedekt vanuit de gereserveerde € 80 miljoen voor SteenGoed Benutten, een fondsvolume van € 18,5 miljoen voor beschikbaar. Oost NL is fondsbeheerder. Als het gaat om wel/niet financieren staat OHG op afstand van de provincie en heeft het een eigenstandige verantwoordelijkheid.¹¹ In 2019-2020 werd geïnvesteerd in twee projecten. De reden die Oost NL aangaf voor het achterblijven van investeringen, was dat projecten vanwege de COVID-19 crisis, complexe trajecten met veel stakeholders en wettelijke procedures vertraging opliepen.

¹⁰ Dit is exclusief de regeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (nu: collectieve woonvoorzieningen), omdat die regeling om samen bouwen en niet om leegstand gaat en ons onderzoek zich richt op leegstand.

¹¹ OHG geeft samen met de betrokken partijen de businesscase vorm en inhoud en maakt zij een investeringsvoorstel. Dit voorstel wordt voorgelegd aan het Investment Committee Directe Investeren van het Topfonds Gelderland.

Inzet via Stadsbeweging en herstructureringsmaatschappij in Overijssel

De provincie Overijssel richtte zich via het programma de Stadsbeweging op het stimuleren van initiatieven en het bevorderen van samenwerking. Zo zette zij in op het creëren van een netwerk waar kennis over het tegengaan van leegstand en het vitaler maken van binnensteden gedeeld kan worden. Via het programma zijn subsidies en kleinschalige financiële bijdragen verstrekt voor investeringen in binnensteden. Er is in de periode 2016 tot 2019 € 10,8 miljoen aan het programma besteed. Dit is een stuk minder dan de besteding vanuit het programma SteenGoed Benutten in Gelderland.

Ook de provincie Overijssel kent een herstructureringsmaatschappij (Herstructureringsmaatschappij Overijssel, HMO) van waaruit wordt ingezet op projecten. De HMO sloot daarnaast ook een convenant 'aanpak kantorenleegstand' met de provincie en gemeente Zwolle af waarin de ambitie is afgesproken om 60.000 m² leegstaande kantoorruimte te herbestemmen of door transformatie aan de kantorenmarkt te onttrekken. De HMO bestaat sinds 2009 en het totale investeringsbudget is € 55,9 miljoen (voor bedrijventerreinen, kantorenlocaties en binnensteden). Deze herstructureringsmaatschappij bestaat dus al langer dan de OHG en heeft een groter budget.

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

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

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

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

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

Aanvullende inzet op vitaliteit binnensteden en dorpskernen tijdens coronacrisis

In 2020 brak de coronacrisis uit. GS namen, in het kader van de provinciale aanpak COVID-19, maatregelen om de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen te behouden. Deze maatregelen bestonden onder meer uit:

- het actualiseren en vertalen van het landelijk koopstromenonderzoek en het opstellen van een vitaliteitsbenchmark voor Gelderse centrumgebieden;
- het tijdelijk uitbreiden van de 'SteenGoed Benutten - Procesondersteuning' om gemeenten te ondersteunen bij een centrumvisie en centrummanagement en

- het aanbieden van een ‘Gelderse leergang centrummanagement’ aan twaalf centrummanagers en een traject ‘Wij ondernemen in Gelderland’ aan elf ondernemerscollectieven.

Uiteindelijk besteedde de provincie ruim € 1,6 miljoen aan de maatregelen voor binnensteden en dorpskernen. Eind 2020/begin 2021 besloot de provincie de maatregelen te intensiveren. Bijvoorbeeld om het Gelderse netwerk van centrummanagers te ondersteunen en te verkennen hoe de provincie gemeenten kan ondersteunen in hun aanvraag voor de nieuwe rijksregeling impulsaanpak winkelgebieden.¹²

2.3 Inzet niet (per se) gericht op minst vitale gebieden

Hoewel de provincie Gelderland zich actief heeft ingezet op leegstand, is deze niet (per se) gericht op en terecht gekomen bij de minst vitale gebieden. Daarbij is de mogelijkheid om financiële middelen als extra prikkel te gebruiken om gewenste ontwikkelingen te bevorderen niet optimaal benut. Hoewel de provincie haar aanpak middels reflectie en onderzoek heeft doorontwikkeld heeft dit nog niet geleid tot een aanpak meer gericht op de gebieden met de hoogste leegstand en de minste vitaliteit.

Inzet niet (per se) terecht gekomen bij minst vitale gebieden

De provincie wil haar inspanningen richten op de plekken waar leegstand de grootste negatieve maatschappelijke effecten heeft of waar de grootste kansen liggen voor ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid. Eén van de uitgangspunten van de provincie bij haar inzet op leegstand is meedoen waar het initiatief en inzet bij betrokkenen zit. Echter, de meeste ‘energie’ zit niet per se op de plekken die weinig mooi, leefbaar of economisch aantrekkelijk zijn. Sterker nog, misschien is er juist op weinig vitale plekken ook wel weinig initiatief en energie.

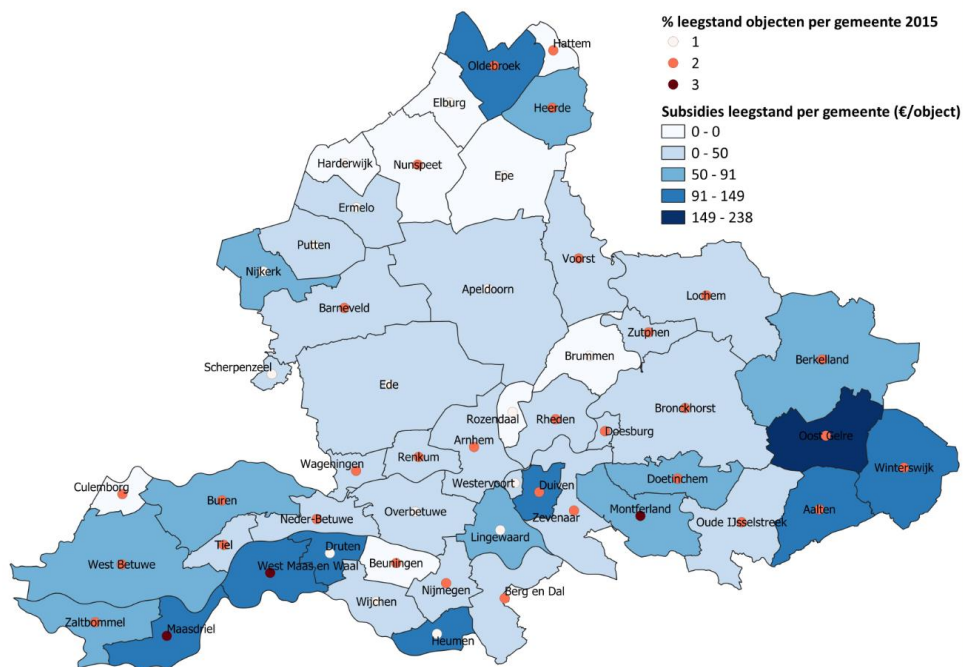
Als we kijken waar de financiële middelen (subsidies Steengoed Benutten¹³) van de provincie geland zijn en hoe het zit met de leegstand en vitaliteit van deze gebieden dan blijkt er geen duidelijk verband te zijn. Er zijn plekken met een relatief hoge leegstand en lage vitaliteit die relatief veel subsidie ontvingen; centrumgebied/gemeente Oldenbroek is daar een voorbeeld van (zie figuur 6 en 7). Maar er zijn ook verschillen in ontvangen subsidie die niet verklaard kunnen worden vanuit leegstand of vitaliteit. Zo ontving gemeente Nijmegen meer dan een derde van de vastgestelde subsidies Procesondersteuning in 2018-2019 terwijl daar niet bovengemiddeld veel leegstand of een lage vitaliteit is. Centrumgebied Epe en diverse centrumgebieden in de Achterhoek zijn voorbeelden waar de vitaliteit laag is en waarvan de gemeenten geen tot beperkt subsidie ontvingen. Naast leegstands- en vitaliteitsproblematiek spelen blijkbaar ook

¹² Met het programma Impulsaanpak winkelgebieden wil het Rijk binnenstedelijke winkelgebieden omvormen tot toekomstbestendige gebieden met een stevige sociale en economische basis.

¹³ Dit is exclusief de regeling Collectief Particulier Opdrachtgeverschap, omdat die regeling om samen bouwen en niet om leegstand gaat en ons onderzoek zich richt op leegstand. De uiteindelijk vastgestelde subsidiebedragen kunnen iets anders liggen. We zijn uitgegaan van de verleende bedragen, omdat veel subsidies nog niet waren vastgesteld..

andere factoren een rol bij de verdeling van subsidiegelden. Welke factoren dit zijn (bv. bekendheid van de regeling, capaciteit van de aanvrager, intensiteit van het contact tussen provincie en gemeente) is niet duidelijk.

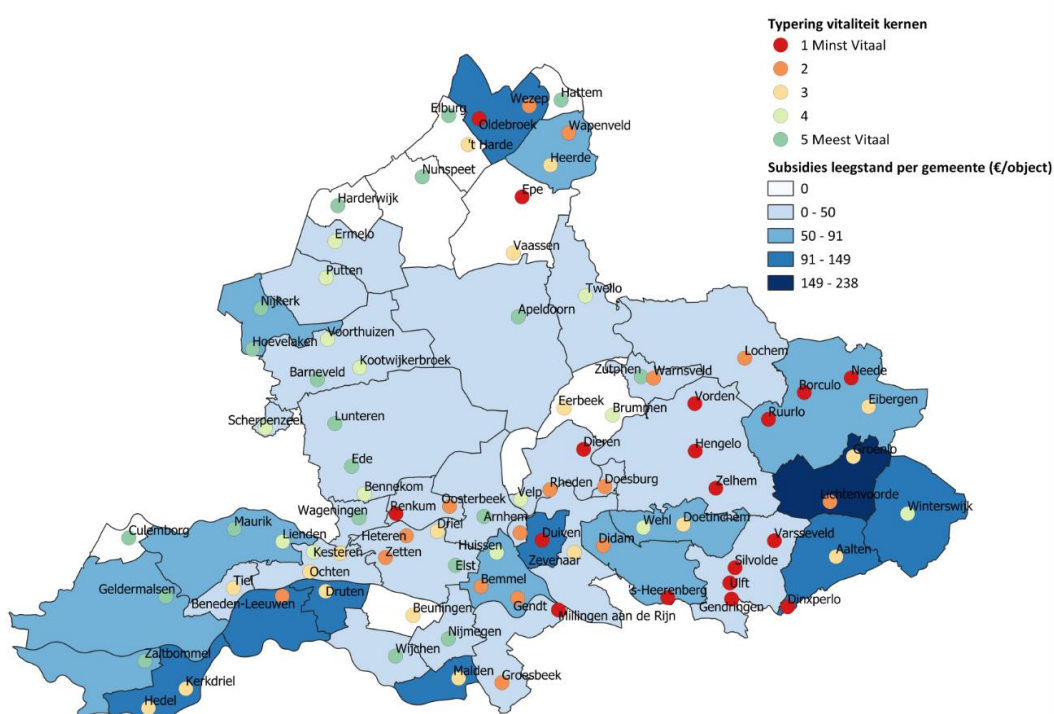
Figuur 6: Inzet verleende subsidie 2015-2020 t.o.v. administratieve leegstand 2015



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2015-690, PS2016-247, Excel-bestand ontvangen van de provincie en leegstandsmonitor CBS 2015.

De gegevens over de vitaliteit van gebieden zijn pas recentelijk beschikbaar gekomen. Er is daarbij gekeken naar zes dimensies: demografie, voorzieningenaanbod, ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid, samenwerking en impact COVID-19. Eén van de mogelijkheden om de financiële inzet meer te richten waar deze het hardste nodig is, is te oriënteren of dergelijke vitaliteitsgegevens daarbij gebruikt kunnen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het onderzoeken van opties voor differentiatie in de verdeling van financiële middelen.

Figuur 7: Inzet verleende subsidie 2015-2020 t.o.v. vitaliteit centrumgebieden 2020



Bron: Rekenkamer Oost-Nederland op basis van PS2015-690, PS2016-247, Excel-bestand ontvangen van de provincie en Goudappel Coffeng en provincie Gelderland (dec. 2020). Hoofdrapportage vitaliteitsbenchmark centrumgebieden Gelderland, p. 10.

Financiële middelen als extra prikkel niet optimaal benut

De provincie stelde een grote hoeveelheid financiële middelen beschikbaar voor de aanpak van leegstand. Een groot deel hiervan betreft subsidies voor procesondersteuning bij de realisatie van projecten. Daarbij was de provincie er alert op dat alleen projecten die pasten binnen de regionale programmeringsafspraken in aanmerking kwamen voor een subsidie. Voor leegstand en zeker vitaliteit zijn echter meer zaken relevant. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan cohesie en samenwerking binnen een gebied en (een gedeelde) visie daarop. De mogelijkheden om dergelijke zaken als prikkel op te nemen in de subsidievoorwaarden zijn echter niet optimaal benut.

GS stelden in juli 2020 als voorwaarde voor de inzet van het instrumentarium vanuit SteenGoed Benutten en de inzet van OHG geldt dat de 'basis' op orde is. Dat wil volgens hen bijvoorbeeld zeggen dat er centrummanagement en een visie op gebied is. Sinds november 2020 kunnen gemeenten hier subsidie voor krijgen door uitbreiding van de regeling Procesondersteuning (zie voorgaande paragraaf).

Stadsarrangementen in Overijssel

De inzet van subsidie in Overijssel vond van 2016 tot 2019 vooral plaats via de stadsarrangementen. Hierin maakt de provincie afspraken met gemeenten en ondernemers om het leef- en verblijfsklimaat van de stad te verbeteren. De inhoud van het stadsarrangement wordt op basis van de lokale vraag bepaald. Met het stadsarrangement kan een subsidie aangevraagd worden in het kader van de regeling vitaliteit van binnensteden. Hiermee levert de provincie een bijdrage om bijvoorbeeld te investeren in centrummanagement, ondernemersaanpak, het vullen van lege panden en het stimuleren van betrokkenheid via (bijvoorbeeld) kennisbijeenkomsten. Vanaf 2020 heeft de provincie Overijssel naast de stadsarrangementen ook in een aantal plaatsen een subsidie verleend om bij te dragen aan gebiedsontwikkelingen in de centra, bijvoorbeeld verbeteringen in de openbare ruimte.

Reflectie en onderzoek geleid tot doorontwikkeling maar niet tot gerichtere aanpak

De provincie reflecteerde (op basis van gesprekken met partners, netwerk-bijeenkomsten en eigen ervaringen) op het programma SteenGoed Benutten. Hierbij was aandacht voor ontwikkelingen en aandachtspunten in de aanpak. Op basis hiervan is de focus en het instrumentarium doorontwikkeld. De provincie bracht de inzet en resultaten van de aanpak met name kwantitatief in beeld. Bijvoorbeeld door inzicht te geven in hoe vaak diverse instrumenten waren ingezet, hoeveel gemeenten en projecten waren ondersteund en hoeveel woningen daarmee waren gerealiseerd. De vraag of de ondersteuning terecht komt op de plekken waar dit het hardst nodig is, is daarbij maar beperkt aan de orde geweest.

Evaluatie aanpak in Overijssel

De provincie Overijssel hanteert met de Stadsbeweging een vraaggerichte netwerkaanpak waarbij ze door nieuwe soorten evaluaties (zoals het Gezamenlijk Opgavegericht Academisch Leernetwerk en de lerende evaluatie van de crisisarrangementen) beter zicht probeert te krijgen op de kwalitatieve resultaten van de gekozen aanpak.

In 2020 is één van de instrumenten binnen de aanpak SteenGoed Benutten, namelijk de regeling Procesondersteuning, meegenomen in een breder subsidieonderzoek. Hierin was er aandacht voor het gebruik (hoe vaak en door wie) en het doelbereik. De regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren is nog niet geëvalueerd. De reden dat die niet is meegenomen in het bredere subsidieonderzoek was dat er nog niet voldoende subsidies waren vastgesteld. Er is toegezegd door GS om de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland vier jaar na de oprichting te evalueren. Dit zou over ongeveer 1,5 jaar zijn.

Vitaliteit eind 2020 voor het eerst onderzocht, leegstand wel vaker in beeld gebracht

De provincie liet eind 2020 de vitaliteit van Gelderse centrumgebieden in beeld brengen (zie figuur 7). Het is goed dat dit is gebeurd, tegelijkertijd is het door de eenmalige meting niet mogelijk om een beeld te schetsen van de ontwikkeling van de vitaliteit over

de jaren heen. Hoewel die vitaliteit door vele externe factoren beïnvloed wordt, geeft dit wel een indicatie in hoeverre het gestelde doel was bereikt (namelijk in hoeverre die vitaliteit zich positief ontwikkelt).

De mate van leegstand in de provincie werd wel meerdere keren (2015, 2016 en 2019) onderzocht. Daarbij had de provincie aandacht voor verschillende segmenten en regionale verschillen. Ook monitort de provincie winkel- en kantorenleegstand. De gegevens over winkelleegstand stelt de provincie via haar Statistisch zakboek openbaar beschikbaar voor bijvoorbeeld gemeenten.

Aanbevelingen

1. GS: Oriënteer op de mogelijkheden om de inzet op leegstand (meer) te richten op de gebieden waar de leegstand en vitaliteit een (groot) probleem zijn. Betrek hierin in ieder geval:
 - a. de mogelijkheid om financiële middelen meer te gebruiken als prikkel om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en
 - b. de inzichten die de vitaliteitsbenchmark biedt.
2. PS: Bepaal, op basis van ons onderzoek en de oriëntatie van GS (zie aanbeveling 1), of de inzet gericht moet zijn op de grootste probleemgebieden.
3. GS: Benut reflectie en onderzoek ook voor het verkrijgen van inzicht in de effecten. Doe dit in ieder geval door:
 - a. onderzoek te (laten) doen naar de oorzaken van verschillen tussen gemeenten in ontvangen subsidie;
 - b. naast de benutting van het instrumentarium aandacht te hebben voor het effect;
 - c. het programma SteenGoed Benutten te evalueren en
 - d. de vitaliteitsbenchmark na verloop van tijd te herhalen.

2.4 PS geïnformeerd, maar controlerende taak lastig

PS zijn uitgebreid geïnformeerd over de inzet op leegstand, alleen de koppeling met de prestatie (indicatoren) wordt niet gelegd en is voor OHG niet eenduidig. Dit maakt de controlerende taak van PS lastiger.

Uitgebreide informatievoorziening

GS informeerden PS uitgebreid over de inzet van de provincie op (dreigende) leegstand. Aangezien zij SteenGoed Benutten hadden neergezet als ontwikkelprogramma en er veel geld voor het programma beschikbaar was, mocht dit ook verwacht worden. GS gaven in P&C-documenten niet alleen beknopt informatie bij het plandoel/thema, maar publiceerden in de 2017 tot en met 2019 jaarlijks een bijlage bij één van de P&C-documenten met een uitgebreidere stand van zaken en reflectie over het programma. GS stuurden meerdere Statenvoorstellen en -brieven over leegstand bijvoorbeeld met informatie over de resultaten van het programma SteenGoed Benutten of de mate en

ontwikkeling van leegstand in de provincie. GS stuurden kwartaal- en jaarrapportages van Oost NL over het Topfonds Gelderland door waarin informatie stond over het OHG. Ook ontvingen PS een jaaroverzicht 2020 over OHG van Oost NL. Tot slot zijn bijeenkomsten voor PS georganiseerd in het kader van SteenGoed Benutten. Het ging vooral om werkbezoeken en technische briefings.

Koppeling met prestatie-indicatoren wordt niet gelegd en is voor OHG niet eenduidig
Hoewel de informatievoorziening aan PS over de inzet op leegstand uitgebreid was, kan deze op onderdelen nog aangescherpt worden zodat PS beter gefaciliteerd worden in hun controlerende rol.

Ten eerste is het wenselijk om in het provinciale jaarverslag de koppeling te leggen met de prestatie-indicator voor SteenGoed Benutten (de uitvoering van vijftien projecten starten) zoals die in de begrotingen 2018 t/m 2020 was opgenomen. In het jaarverslag 2018 noemde de provincie niet aan hoeveel projecten subsidie was verstrekt vanuit de regeling Uitvoeringsgereed en Realiseren, in het jaarverslag 2019 en 2020 deed de zij dit wel. Echter, dit zette zij niet af tegen de prestatie-indicator. Om te weten wat die indicator is en om te weten of deze behaald is, moeten PS terug naar de begroting.

Ook ten aanzien van de Ontwikkelings- en Herstructureringsmaatschappij Gelderland moeten PS een extra stap zetten om hun controlerende rol in te kunnen vullen. De voortgang/realisatie op de afgesproken prestatie-indicatoren (veertig ondersteunde projecten en 60% revolverendheid na tien jaar) komt niet terug in het provinciale jaarverslag. PS kunnen hier wel zicht krijgen op het aantal ondersteunde projecten via de eerdergenoemde kwartaal- en jaarrapportages over Topfonds Gelderland van Oost NL die GS aan hen doorsturen en het 'jaaroverzicht 2020 OHG' dat Oost NL aan het aanbod. De provincie geeft aan dat het een bewuste keuze is om dit niet in haar jaarverslag op te nemen: OHG staat op afstand van de provincie en heeft een eigen verantwoordelijkheid wat betreft het wel al dan niet aangaan van financieringen, op het moment dat de provincie zou rapporteren over het aantal gefinancierde projecten vanuit OHG in haar jaarverslag bestaat volgens haar de kans dat OHG wordt gezien als een bestuursorgaan en de uitvoering van projecten in gevaar komt. De Rekenkamer is van mening dat juist bij externe fondsen waarbij provinciaal geld op afstand wordt gezet, het van belang is dat PS optimaal geïnformeerd worden. Het jaarverslag van de provincie speelt daarbij een belangrijke rol. OHG wordt immers ingezet op provinciale doelen te realiseren. Het kan niet van PS verwacht worden dat zij verschillende jaarverslagen naast elkaar moet leggen om te zien of doelen gerealiseerd worden.

Aandachtspunt bij de verantwoording over OHG is verder dat de afgesproken prestatie-indicator 'veertig ondersteunde projecten na een periode van tien jaar' niet duidelijk is. Deze indicator staat (zonder verdere toelichting) in de investeringsinstructie, wat suggereert dat het om het aantal financieringen gaat. Oost NL gaat er in de kwartaal- en jaarrapportages over het Topfonds Gelderland ook van uit dat het gaat om het aantal gefinancierde projecten, echter in het 'jaaroverzicht 2020 OHG' van Oost NL lijkt het te gaan om het aantal projecten vanuit ontwikkelkracht (zie paragraaf 2.2). Deze verantwoordingsdocumenten geven dus geen eenduidig beeld van (de voortgang op) betreffende prestatie-indicator. De provincie geeft zelf aan dat het bij de prestatie-

indicator gaat om een samenspel van ontwikkel- en financieringskracht. Als we uitgaan van dit laatste, is eveneens niet helder wanneer een ondersteund project ‘meetelt’ voor de indicator (en dus ook niet wat de voortgang op die indicator is). Enerzijds wordt in het ‘jaaroverzicht 2020 OHG’ gesproken over 65 projecten, anderzijds kwam naar voren dat OHG bij dertig projecten intensief betrokken is. Het is niet duidelijk in hoeverre de projecten meegerekend worden voor (de voortgang op) de prestatie-indicator. De Rekenkamer is van mening dat, juist omdat OHG gezien wordt als een belangrijk instrument in het kader van de leegstand, de afgesproken prestatie-indicatoren duidelijk moeten zijn. En dat de verantwoording vanuit Oost NL een eenduidig beeld moeten geven van de voortgang op de prestatie-indicator.

Aanbevelingen

4. GS: Maak met de fondsbeheerder (OHG) duidelijke afspraken over de te leveren prestaties en verwerk dit in de investeringsinstructie.
5. GS: Scherp de informatievoorziening aan PS over de inzet op leegstand aan door:
 - a. de informatie in het jaarverslag over de inzet op leegstand beter aan te sluiten op de gestelde prestatie-indicatoren;
 - b. in het jaarverslag inzicht te geven in de benutting en prestaties van OHG bij de betreffende kerntaak en
 - c. er alert op te zijn dat in de verantwoording vanuit Oost NL eenduidig wordt gerapporteerd over de afgesproken prestatie-indicatoren.

2.5 Toekomstige rol

Er komt veel op de winkel- en kantorensector af. Hierdoor is het van belang om na te denken en in gesprek te gaan over de toekomstige rol bij het bevorderen van de ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid en economische aantrekkelijkheid van gebieden via de aanpak van leegstand. Op basis van ons onderzoek geven we hierbij een tweetal aandachtspunten mee. Ten eerste de richting van de inzet op leegstand en ten tweede de rol van de provincie bij (de toekomst van) binnensteden.

Er komt veel op de winkel- en kantorensector af

De komende jaren komt er veel op de winkel- en kantorensector af wat kan leiden tot meer leegstand en daarmee van invloed is op onder meer de regionale economie en ruimtelijke kwaliteit. Zo moeten kantoren vanaf 1 januari 2023 minimaal een energielabel C hebben. In juli 2021 schreef de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland dat meer dan de helft van de kantoren nog niet aan deze verplichting voldoet.¹⁴ Technische ontwikkelingen die thuiswerken beter mogelijk maken, zorgen voor een ander gebruik van kantoorruimtes. Voor winkels is er sterke concurrentie van internetwinkels. Waar de noodzaak om inkopen in een fysieke winkel te doen verdwijnt,

¹⁴ Meer dan helft kantoren voldoet nog niet aan energielabel-C-verplichting | RVO.nl | Rijksdienst

wordt de behoefte aan ontmoeting en beleving de belangrijkste reden voor consumenten om naar de winkelgebieden te blijven gaan.¹⁵ Voor zowel winkels als kantoren worden de uitdagingen naar verwachting groter door de effecten van COVID-19.

Bovenstaande zijn ontwikkelingen die in heel het land spelen. GS Gelderland hebben de ontwikkelingen voor Gelderland ook aan PS laten zien. Naar verwachting is in 2028 circa 10 tot 25% van het Gelders vastgoed met leegstand te maken kan krijgen. De toekomstige opgave wordt vooral verwacht op het gebied van maatschappelijk vastgoed, detailhandel (aanloopstraten, wijk winkelcentra en perifere detailhandelslocaties) en vrijkomende agrarische bebouwing. Daarnaast benoemden GS in een Statenbrief uit 2021 diverse ontwikkelingen die van invloed zijn op de opgave en de inzet omtrent leegstand, te weten:

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

Ook geven ze aan dat de kijk op deze transformatie- en herstructureringslocaties zal veranderen: leegstand of dreigende leegstand zal niet meer enkel de aanleiding zijn, veelal zal het namelijk gaan om integrale gebiedsontwikkelingen (vaak woningbouwlocaties).

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

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

Invloed ontwikkelingen op financiën, momenteel voldoende richting?

Bij de inzet op leegstand speelt financiële ondersteuning een grote rol. De ontwikkelingen die GS zien als meer leegstand, meer hulpvragen, complexere projecten en integrale gebiedsontwikkelingen hebben een invloed op de financiën. GS spreken bijvoorbeeld de verwachting uit dat er vaker begrotingssubsidies nodig zijn. De financiële middelen van de provincie zijn niet onbeperkt en er zijn meer opgaven waar zij aan wil bijdragen. Dit maakt het van belang om een gesprek te voeren in hoeverre het huidige beleid en de uitgangspunten daarin voldoende richting geven of dat er keuzes nodig zijn om de inzet in de toekomst meer te richten op de gebieden waar leegstand en vitaliteit het grootste probleem zijn (zie ook paragraaf 2.3). Denk bijvoorbeeld aan dat het uitgangspunt om te handelen waar de energie zit ervoor kan zorgen dat projecten

¹⁵ Duurzame en leefbare kernen richting 2025, Retailagenda.

langer blijven liggen of niet worden gedaan terwijl er wel sprake kan zijn van grote negatieve effecten of grote kansen.

Toename leegstand centrumgebieden gezien binnen bredere discussie

GS verwachten een toename van de leegstand in centrumgebieden. Van belang is het om deze ontwikkeling te plaatsen binnen een bredere discussie over - de rol van de provincie bij - de toekomst van binnensteden. Aan het begin van onze onderzoeksperiode was er met de Retaildeal¹⁶ (2016) en de Agenda binnensteden en detailhandel¹⁷ (2017) apart aandacht voor retail/detailhandel en binnensteden. In het huidige coalitieakkoord 2019-2023 zit geen focus op retail en binnensteden als geheel. Ondersteuning van binnensteden verloopt via een aantal gebiedsagenda's en SteenGoed Benutten. Vanaf juli 2020 neemt de provincie in het kader van de COVID-19 aanpak maatregelen voor de vitaliteit van binnensteden en dorpskernen. Vraag is echter wat daarna/hoe verder als die maatregelen afgerond zijn. In hoeverre zien PS, gezien wat er op de winkelsector en binnensteden afkomt, aanleiding om het gesprek te voeren over de rol van de provincie daarbij en mogelijk meer/separate aandacht hiervoor.

De Stadsbeweging en Overijsselse retailaanpak

De provincie Overijssel kende met het programma De Stadsbeweging in 2016-2019 een bredere en explicietere inzet op de vitaliteit van binnensteden. Dit is vanaf 2020 opgenomen in een breder programma Wonen, ruimte en retail. In 2020 ontwikkelde de provincie Overijssel in samenwerking met het Retail Platform Overijssel (bestaande uit vertegenwoordigers van brancheorganisaties en werkgeversorganisaties, onderwijsinstellingen en grotere winkeliersverenigingen) de Overijsselse Retailaanpak. Dit is een stimuleringsprogramma voor toekomstbestendige retail in centrumgebieden.

Aanbeveling

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

¹⁶ Deze retaildeals waren onderdeel van de Retailagenda van het ministerie van Economische Zaken. Het betrof (intentie)overeenkomsten waarin het Rijk, provincies en overige partners in de Retailagenda afspraken maakten over hun inzet voor retail en binnensteden. Er was onder andere in opgenomen welke bijdrage provincies zouden gaan leveren aan het terugdringen van het aantal winkelmeters en het voorkomen van nieuwe winkelmeters.

¹⁷ Hierin werd een overzicht geboden van de provinciale rol en inzet voor binnensteden en detailhandel.

3 Reactie Gedeputeerde Staten

Onderdeel van de procedure bij rekenkamerrapporten is dat GS Gelderland in de gelegenheid worden gesteld om hun reactie op het onderzoek te geven. Deze reactie is in dit hoofdstuk opgenomen.

Geachte mevrouw Mathijssen,

Op 6 december ontvingen we van u de bestuurlijke nota van het onderzoek “Meer vitaliteit, minder leegstand” voor de bestuurlijke hoor- en wederhoor. Voordat we onze reactie op de conclusies en aanbevelingen geven spreken we allereerst de waardering uit voor dit onderzoek. In betrekkelijk korte tijd heeft de Rekenkamer een mooi onderzoek opgeleverd naar de aanpak van leegstaande winkels en kantoren. De conclusies en aanbevelingen zijn een goede basis voor het gesprek met Provinciale Staten over onze inzet bij de aanpak van leegstaand vastgoed. Om dit gesprek vanuit onze kant te voeden gaan we in onderstaande reactie in op de aanbevelingen. Het is daarbij goed om te beseffen dat uw onderzoek zich richt op kantoren en winkels. Onze aanpak met SteenGoed Benutten is breder en richt zich, naast kantoren en winkels, ook op de transformatie van bedrijventerreinen en maatschappelijk vastgoed.

Aanbeveling 1: (GS) Oriënteer op de mogelijkheden om de inzet van leegstand (meer) te richten op de gebieden waar de leegstand en vitaliteit een (groot) probleem zijn. Betrek hier in ieder geval:

- a. de mogelijkheid om de financiële middelen meer te gebruiken als prikkel om gewenste ontwikkelingen te stimuleren en*
- b. de inzichten die de vitaliteitsbenchmark biedt.*

Aanbeveling 2. (PS): Bepaal, op basis van ons onderzoek en de oriëntatie van GS (zie aanbeveling 1), of de inzet gericht moet zijn op de grootste probleemgebieden

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

Met aanbeveling 1 adviseert u ons om onze inzet meer te richten op gebieden waar de leegstand en de vitaliteit een (groot) probleem zijn. Met SteenGoed Benutten hebben wij bewust voor een andere aanpak gekozen. We richten we ons op de aanpak van (dreigende) leegstand op beeldbepalende locaties in stad en dorp in Gelderland, met als

doel om de leefomgeving mooier, leefbaarder en economisch aantrekkelijk te maken. Leegstand is voor ons de aanleiding om over een project in gesprek te gaan. We anticiperen daarbij op toekomstige ontwikkelingen die ervoor zorgen dat het functioneren van een gebied in gevaar kan komen. We stellen gebieden centraal en bezien leegstand van vastgoed in samenhang met de omgeving. Hierbij kiezen we voor een integrale aanpak en kijken we per opgave hoe de ambities uit onze omgevingsvisie en doelstellingen uit ons coalitieakkoord een plek kunnen krijgen. In onze meest recente Statenbrief (PS2021-282) geven we aan dat we in deze coalitieperiode in bijna alle Gelderse gemeenten actief betrokken zijn bij een of meer projecten. Dit zijn projecten waar energie op zit - waar bewoners, eigenaren, ontwikkelende partijen en/of gemeenten actief mee aan de slag willen- en waarvan we een grote en positieve maatschappelijke impact en spin off verwachten. We gebruiken leegstand als een kans om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken en om maximaal maatschappelijk rendement te genereren.

Zo helpen we projecten waar we met herstructurering of transformatie aanzienlijk kunnen bijdragen aan de woonopgave. De gebieden met het grootste woningtekort in Gelderland zijn niet de gebieden met de meeste leegstand of vitaliteitsprobleem. Met onze inzet voegen we extra woningen toe. Vaak in het betaalbare segment en gericht op specifieke doelgroepen zoals starters, ouderen en/of mensen met een zorgbehoefte. Ook dragen we bij aan projecten waar transformatie de leefbaarheid en toekomstbestendigheid vergroot door bijvoorbeeld de ontwikkeling van een ontmoetingsplek of multifunctioneel centrum. Ontwikkelingen die juist voorkòmen dat gebieden met een vitaliteitsprobleem te maken krijgen.

Een gedeelde visie op het gebied is daarbij altijd uitgangspunt en voorwaarde. Is die er niet, of is er een gebrek aan samenwerking of cohesie, dan denken onze procesregisseurs mee over de aanpak en mogelijkheden, bijvoorbeeld voor ondersteuning vanuit het programma Leefbaarheid.

Met aanbeveling 1a adviseert u ons om financiële middelen meer te gebruiken als prikkel om gewenste ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit suggereert een meer generieke aanpak dan nu het geval is. Met SteenGoed Benutten is de financiële inzet erop gericht om projecten het laatste zetje te geven en alleen die maatschappelijk gewenste projecten te ondersteunen die zonder onze inzet niet uitgevoerd zouden worden. Is er een financieel probleem dan onderzoeken we altijd of onze middelen revolverend kunnen worden ingezet. OHG biedt ontwikkelkracht om businesscases sluitend te krijgen en, indien nodig, financieringskracht. Lukt dat niet -en hebben alle betrokkenen er alles aan gedaan om het project te realiseren- dan verlenen we subsidie. De multiplier bij SteenGoed Benutten ligt door deze werkwijze op 13. Op deze manier denken we de beschikbare middelen optimaal in te zetten.

Uw aanbeveling 1b onderstrepen we. De vitaliteitsbenchmark geeft een goed beeld van de vitaliteit van de kernwinkelgebieden en is een belangrijk middel om het gesprek over de toekomst van het winkelgebied te voeren. Daarbij sluiten we de goed scorende kernwinkelgebieden nu niet uit. Door gerichte inzet voorkom je immers dat de toekomstbestendigheid in het gedrang komt. Voor winkelgebieden die nu een lage score halen, of regio's waar sprake is van een clustering van zwakke winkelgebieden, is de benchmark aanleiding om proactief het gesprek aan te gaan. We zien de waarde van de vitaliteitsbenchmark in en willen deze vanaf nu periodiek laten uitvoeren.

We zijn het met u eens dat er in de komende periode veel op de winkel- en kantorensector afkomt (aanbeveling 6). Voor de binnensteden en dorpskernen hebben we, vanuit onze overbruggings- en herstelaanpak na de 1^e Covid-19 golf, extra inzet gepleegd. Dat deden we door de vitaliteitsbenchmark, het stimuleren van de samenwerking in winkelgebieden, het ondersteunen van centrummanagement, ondersteuning bij visievorming en transformatieprojecten. Daarbij keken we steeds met een brede blik naar kansen voor wonen, werken, winkelen en het verbeteren van de leefbaarheid. Een deel van deze ondersteuning was tot eind 2021 beschikbaar. Voor deze coalitieperiode is continuering mogelijk binnen de middelen die bij de MTR gereserveerd zijn voor SteenGoed Benutten. Voor de periode daarna zal dit onderdeel zijn van de herijking van de provinciale begroting.

Voor de kantorensector hebben we behoefte aan een nadere duiding van het verwachte leegstandseffect. Na aanleiding van een toezegging aan Provinciale Staten (onderzoek verborgen leegstand) en uw aanbevelingen doen we in de 1^e helft van 2022 gericht onderzoek naar het effect van de Covid-19 crisis op de kantorenmarkt en het eventuele transformatiepotentieel op locatieniveau. Op basis van dit onderzoek bepalen we of aanvullende inzet nodig is.

Aanbeveling 3: (GS) Benut reflectie en onderzoek ook voor het verkrijgen van inzicht in de effecten. Doe dit in ieder geval door:

- a. onderzoek te (laten) doen naar de oorzaken van verschillen tussen gemeenten in ontvangen subsidie;*
- b. naast de benutting van het instrumentarium aandacht te hebben voor het effect;*
- c. het programma SteenGoed Benutten te evalueren en*
- d. de vitaliteitsbenchmark naar verloop van tijd te herhalen.*

Reflectie, onderzoek en evaluatie zijn belangrijke bouwstenen van onze aanpak. We hebben SteenGoed Benutten neergezet als een ontwikkelprogramma. Op basis van de behoefte bij onze partners blijven we onze aanpak en bijbehorende instrumenten verder ontwikkelen. Om dat te kunnen doen zijn evaluatie en onderzoek van belang. De evaluaties die tot op heden zijn uitgevoerd zijn nog teveel gericht op het functioneren en resultaat van losse instrumenten. SteenGoed Benutten is een aanpak waarbij juist de samenhang tussen de instrumenten belangrijk is voor het realiseren van de beoogde doelstellingen. Vanuit deze optiek starten wij in het voorjaar van 2022 een beleidsevaluatie op waarin uw adviezen onder a, b en c een plek krijgen. We streven ernaar om deze beleidsevaluatie eind 2022 gereed te hebben. De vitaliteitsbenchmark voeren we aan het eind van deze coalitieperiode opnieuw uit.

Aanbeveling 4: (GS) Maak met de fondsbeheerder (OHG) duidelijke afspraken over de te leveren prestaties en verwerk dit in de investeringsinstructie.

De opdracht aan OHG is ervoor te zorgen dat er binnen 10 jaar 40 projecten zijn uitgevoerd/in uitvoering zijn die zonder de inzet van OHG niet plaats zouden vinden. De inzet van OHG bestaat uit ontwikkelkracht en/of financiering. Bij ontwikkelkracht moet aantoonbaar gemaakt worden in hoeverre 1) er bij de start sprake was van marktfalen, 2) OHG een cruciale rol heeft gespeeld in het optimaliseren van de businesscase en 3) hierdoor financiers gevonden zijn waardoor 'de markt' uiteindelijk de volledige financiering op zich heeft genomen. Bij financiering gaat het uiteraard over het aantal

projecten waarin OHG gefinancierd heeft. We werken dit in afstemming met OHG verder uit en passen de investeringsinstructie hierop aan.

Aanbeveling 5: (GS) Scherp de informatievoorziening aan PS over de inzet van leegstand aan door:

- a. de informatie in het jaarverslag over de inzet van leegstand aan te sluiten op de gestelde prestatie-indicatoren;*
- b. in het jaarverslag inzicht te geven in de benutting en prestaties van OHG bij de betreffende kerntaak en'*
- c. er alert op te zijn dat in de verantwoording vanuit Oost NL eenduidig wordt gerapporteerd over de afgesproken prestatie-indicatoren.*

We gaan uitvoering geven aan aanbeveling 5a en 5c. Aanbeveling 5b doet voor ons onvoldoende recht aan de mogelijkheden die de Staten hebben op OHG te volgen en te controleren. We voeren OHG niet zelf uit. OHG is als dochteronderneming ondergebracht bij Topfonds Gelderland. Consequentie hiervan is dat de rapportage over de investeringen en de behaalde resultaten plaatsvindt in het jaarverslag van Topfonds Gelderland en OHG. Indien gewenst door Provinciale Staten kunnen we in ons eigen jaarverslag enkele hoofdtitels noemen. Hierbij kan gedacht worden aan de betrokkenheid van OHG bij x aantal projecten, x aantal projecten in uitvoering door inzet ontwikkelkracht en x aantal financieringen verstrekt. De uitgebreide toelichting is dan te vinden in het jaarverslag van Topfonds Gelderland en OHG. Een praktisch probleem is daarbij wel dat OHG dan op meerdere plekken in onze jaarrekening moet terugkomen, aangezien OHG bijdraagt aan zowel de doelstellingen van de aanpak SteenGoed Benutten (ambitie 4) en de aanpak toekomstbestendige bedrijventerreinen (ambitie 5). Om de toezichhoudende rol van Provinciale Staten op OHG te versterken hebben we de afspraak gemaakt dat er door OHG een eigen kwartaalrapportage wordt gemaakt. Deze zal gelijktijdig met de kwartaalrapportage van Topfonds Gelderland aan Provinciale Staten worden aangeboden.

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

De reactie op deze aanbeveling vind u, zoals hierboven aangegeven, onder de reactie op aanbeveling 1.

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

Zoals aangegeven voeren wij in 2022 een beleidsevaluatie uit. Op het moment dat deze gereed is doen we deze uiteraard toekomen aan Provinciale Staten. Tevens zullen we daarbij inzicht geven in de implementatie van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,
Gedeputeerde Staten van Gelderland

John Berends
Commissaris van de Koning

Miriam Nienhuis-van Doremaele
Secretaris

Bijlage 1: Bronnenlijst

Geraadpleegde documenten

- PBL (2015). De veerkrachtige binnenstad.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2021). Nota van bevindingen leegstand Overijssel.
- Rekenkamer Oost-Nederland (2021). Nota van bevindingen leegstand Gelderland.

Geraadpleegde websites

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

Geraadpleegde expert

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