

Jan Dirk Stam in opdracht van de ChristenUnie Gelderland

# Leegstand in Gelderland

Wat is de rol van de provincie?



**ChristenUnie**

Gelderland

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1 - Woningleegstand</b> .....	<b>5</b>
Cijfers.....	5
Wat kan de provincie doen?.....	9
Wat gebeurt er nu? .....	11
Conclusie .....	12
<b>Hoofdstuk 2 - Kantoor- en winkelleegstand</b> .....	<b>13</b>
<b>Hoofdstuk 2.1 - Kantoorleegstand</b> .....	<b>13</b>
Cijfers.....	13
Wat kan de provincie hier aan doen? .....	vanaf pagina 15
Wat gebeurt er nu? .....	19
<b>Hoofdstuk 2.2 – Winkelleegstand</b> .....	<b>21</b>
Oorzaken van winkelleegstand .....	21
Wat kan de provincie hieraan doen? .....	vanaf pagina 21
Wat gebeurt er nu? .....	22
Conclusie .....	23
<b>Hoofdstuk 3 - SteenGoed Benutten</b> .....	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 3.1 - Aanpak korte termijn</b> .....	<b>25</b>
Programmering.....	25
Kennis .....	26
Investeren en stimuleren .....	27
<b>Hoofdstuk 3.2 - Aanpak lange termijn</b> .....	<b>28</b>
Gebiedsgericht en integraal .....	28
Gebundeld en flexibel .....	29
<b>Hoofdstuk 4 - Conclusie</b> .....	<b>30</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>33</b>
<b>Literatuurlijst</b> .....	<b>35</b>
<b>Nawoord</b> .....	<b>36</b>

# Inleiding

Vanuit de Statenfractie van de ChristenUnie heb ik het verzoek gekregen het onderwerp leegstand nader te onderzoeken zodat de fractie op de juiste manier kan handelen als het onderwerp actueel wordt in de Gelderse politiek. Het project bestaat uit twee delen: enerzijds schrijf ik een rapport, wat nu voor u ligt; anderzijds vervul ik een coördinerende functie bij het vullen van het online leegstandsregister door de ChristenUniefracties in Gelderland en de Gelderse burgers.

Voor u ligt het rapport dat de leegstand inhoudelijk bespreekt. Ik ben op zoek gegaan naar de oorzaken van leegstand, de oplossingen van leegstand en hoe het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland het onderwerp leegstand momenteel behandelt. Dit is maatschappelijk relevant, omdat vanwege trends als de vergrijzing, flex- en thuiswerken en de opkomst van internetwinkelen, waardoor panden en kavels minder gewenst zijn er veel signalen zijn dat leegstand alleen maar gaat toenemen de komende jaren.<sup>1</sup>

Het rapport heeft de volgende opbouw. In de inleiding wordt, na dit voorwoord, de methode toegelicht, wordt een definitie van leegstand geformuleerd en wordt een verschil in overheidstaak benadrukt. In het eerste hoofdstuk volgen feiten over woningleegstand, met specifieke informatie over Gelderland. Daarna worden de oorzaken van woningleegstand opgesomd en oplossingen aangedragen. Vervolgens, in het tweede hoofdstuk wordt kantoorleegstand nader onderzocht. In het derde hoofdstuk volgt een uiteenzetting over SteenGoed Benutten, het voorstel van het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland en de vraag of dit beleidsplan wenselijk is gezien de feiten die in dit onderzoek naar voren komen. Daarna, in het vierde hoofdstuk, wordt de conclusie opgemaakt en wordt een aanbeveling gedaan over het te volgen beleid in Gelderland. Ten slotte volgt een korte samenvatting en een nawoord.

## Methode

Er zijn veel rapporten geschreven door of in opdracht van overheidsinstellingen over het onderwerp leegstand. Deze rapporten zijn handvatten geweest om op zoek te gaan naar oorzaken en oplossingen van leegstand in dit onderzoek. Met het lezen van deze rapporten is het onderzoek begonnen.

De omgevingsvisie van de provincie Gelderland is gebruikt om te bekijken wat de provincie nu aan het doen is op de verschillende gebieden van leegstand.

Het voorstel 'SteenGoed Benutten' van het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland fungeert als kapstok om dit onderzoek verder aan op te hangen. SteenGoed Benutten is het richtpunt voor het beleid aangaande leegstand voor het huidige college van Gedeputeerde Staten. Dit voorstel wordt als uitgangspunt gekozen en er zal dus ook een mening over gevormd worden naar aanleiding van dit voorstel.

## Definitie van leegstand

Het is goed om vooraf leegstand zo duidelijk mogelijk te definiëren. Er zijn namelijk verschillende soorten leegstand, zoals winkelleegstand, leegstand van kantoren, leegstand van huizen, leegstand van productie- en opslagunits tot zelfs leegstand van recreatieparken. De definitie hangt samen met

---

<sup>1</sup> Buitelaar (2013), p. 28

de opvatting die bestaat over leegstand. Een pand kan bijvoorbeeld als leegstaand worden beschouwd als het pand leegstaat en zo dus niet aan het doel voldoet waarvoor het gebouwd is. Dit lijkt echter een te brede definitie van leegstand, omdat het zeker binnen het leegstandsonderwerp panden vaak ergens anders aan voldoen dan daarvoor het gebouwd is. Een veel nauwere definitie kan zijn dat leegstand wordt gedefinieerd als het leegstaan van panden waar dat een probleem is. Dit is een kwestie van opvatting. Partijen die een grote, sturende rol van de overheid voor ogen hebben zouden voor de eerste definitie kunnen kiezen. Partijen die liever een kleine overheid zien zouden de tweede definitie kunnen gebruiken.

In dit rapport wil ik graag een werkbare definitie van leegstand hanteren. Om discrepantie met de data te voorkomen lijkt het mij goed om de eenheden die op het online leegstandregister ([www.leegstandsregistergelderland.nl](http://www.leegstandsregistergelderland.nl)) te posten zijn over te nemen in de definitie van leegstand. Leegstand wordt dus gedefinieerd in de breedste zin van het woord.

‘Het leegstaan van panden.’

### **Verskil in overheidstaak**

Voor het lezen van dit rapport is het goed om duidelijk te hebben dat bij leegstand er een verschil is in de overheidstaak die vervuld moet worden. Woningleegstand is voor de overheid een belangrijker probleem, omdat volkshuisvesting een taak is van de overheid. Dit is grondwettelijk geregeld en staat in artikel 22, lid 2: ‘Bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid.’<sup>2</sup> Dit leidt tot een verschil in de houding die de overheid heeft bij het oplossen van het woningleegstand ten opzichte van kantoren- en winkelleegstand. Bij woningleegstand heeft de overheid een soort plicht te vervullen, terwijl bij kantoren- en winkelleegstand hiervoor gekozen kan worden door de overheid.

---

<sup>2</sup> [parlement.com/id/vhnnmt7jesyv/hoofdstuk\\_1\\_grondwet\\_volledige\\_tekst](http://parlement.com/id/vhnnmt7jesyv/hoofdstuk_1_grondwet_volledige_tekst)

# Hoofdstuk 1 – Woningleegstand

In het onderstaande hoofdstuk zullen de cijfers, de kenmerken, de oorzaken en eventuele oplossingen van woningleegstand worden besproken.

## Cijfers

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) heeft in 2013 onderzoek gedaan naar de leegstand van woningen, in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het onderzoek is extra interessant te noemen omdat het ook oog heeft voor de regionale verschillen, dus ook voor Gelderland, en omdat het aandacht geeft aan de duur van de leegstand. De duur van de leegstand wordt ook opgenomen in het online leegstandsregister van Gelderland. Het feit dat het in 2013 gemeten hoeft hier niet problematisch te zijn, gezien het stabiele niveau van woningleegstand. Voor Nederland als geheel is de ontwikkeling van de leegstand vrij stabiel. Het leegstandspercentage schommelt tussen de 5,7 en 5,8 procent.<sup>3</sup>

Het betreft hier dus woningleegstand. Het is goed om deze cijfers helder voor ogen te hebben en daarom worden deze cijfers hier behandeld.

De totale woningvoorraad in Nederland in 2013 bedroeg 7 486 229. Daarvan stond ongeveer 5,5% leeg, te weten 408 013 woningen.<sup>4</sup> Er wordt in het onderzoek van het CBS onderscheid gemaakt tussen leegstaande woningen, langdurig leegstaande woningen, leegstaande tweede woningen en langdurig leegstaande tweede woningen.

<b>Soort</b>	<b>Aantal</b>	<b>% van het totale woningaanbod</b>
Leegstaande woningen	390 655	5,2
Langdurige leegstaande woningen	175 552	2,3
Leegstaande tweede woningen	17 358	0,23
Langdurig leegstaande tweede woningen	13 369	0,18

(Bron: CBS, p. 4, tabel door JDS)

Het CBS heeft bij dit onderzoek gebruik gemaakt van de gegevens van de gemeenten. Het gaat hier dus om huizen die bij de gemeente bekend zijn als leegstaand, zogenaamde administratieve leegstand. Het zou dus kunnen dat een gedeelte van deze woningen bewoond wordt door illegalen of studenten. Ook kan het huis wegens een verhuizing tijdelijk leegstaan, dit is zogenaamde frictieleegstand.

## Kenmerken

De meeste leegstaande woningen in 2013 in Nederland zijn huurwoningen.<sup>5</sup> Hier is sprake van een trend, dit is niet incidenteel. Er kan dus geconstateerd worden dat huurwoningen vaker leegstaan dan koopwoningen. Het is belangrijk om hier op te merken dat het grootste gedeelte van de

<sup>3</sup> CBS, p. 16

<sup>4</sup> CBS, p. 4

<sup>5</sup> CBS, p. 6

leegstaande huurwoningen in het bezit zijn van de niet-wooncorporaties. Huurwoningen van wooncorporaties staan dus minder vaak leeg dan woningen van niet-wooncorporaties.

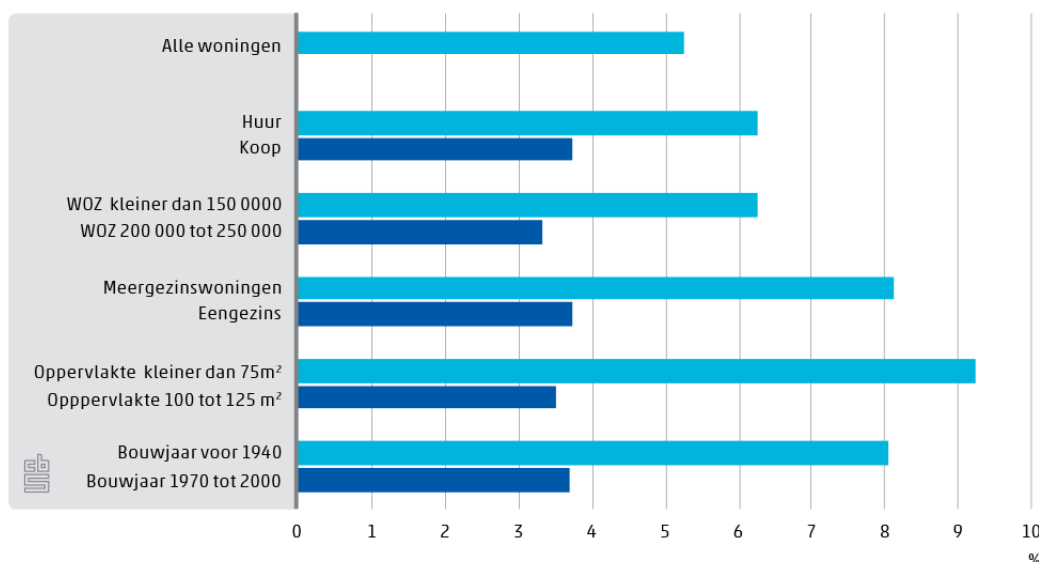
De leegstand is het hoogst bij kleinere woningen. Er kan dus aangenomen worden dat er een verband tussen leegstand en de grootte van de woningen is. Kleine woningen worden door het CBS gedefinieerd als woningen met een WOZ-waarde kleiner dan 150 duizend euro en kleiner dan 75 vierkante meter. In deze categorie staat acht procent van de woningen leeg.

In woonoppervlakte uitgedrukt staat op 1 januari 2013 ongeveer 37 miljoen m<sup>2</sup> leeg in Nederland.<sup>6</sup> Er zijn geen recentere gegevens bekend.

Als er gekeken wordt naar het bouwjaar staan vooroorlogse- en nieuwbouwwoningen relatief het meeste leeg in Nederland. Een mogelijke oorzaak bij vooroorlogse woningen hiervoor is dat de woningen niet meer aantrekkelijk zijn om te bewonen als ze zo oud zijn.

Nieuwbouwwoningen (vanaf 2010) staan ook regelmatig leeg. Op het meetpunt van het CBS, 1 januari 2013, bedroeg de leegstand relatief gezien 15,2 %. Op dat moment telde Nederland ongeveer 165 duizend nieuwbouwwoningen. Omgerekend stonden er op dat moment zo'n 25 duizend woningen leeg.<sup>7</sup> In ogenschouw genomen moet worden dat de huizenmarkt toen ongunstig was om een huis te kopen. Dit heeft ongetwijfeld invloed op het aantal leegstaande (nieuwbouw)woningen. Het is opvallend dat waar net nog de huizen met de laagste WOZ-waarde vaker leegstonden, nu naast deze huizen ook de huizen met een hoge WOZ-waarde vaker leegstaan.<sup>8</sup> Onder een lage WOZ-waarde wordt lager dan 150 duizend euro verstaan, onder een hoge WOZ-waarde wordt boven de 250 duizend euro verstaan. Globaal gezien neemt de leegstand toe naarmate het een recenter bouwjaar betreft. Dit kan logisch verklaard worden. De woningen worden wel ingeschreven bij de gemeente, maar er moet bijvoorbeeld nog veel geklust worden voordat de woning bewoond kan worden. Ook de teruglopende vraag naar nieuwbouw kan hier een oorzaak zijn.

Het CBS heeft de leegstand in Nederland uitgesplitst per kenmerk. Dit is hieronder te zien in de grafiek.



(Bron: CBS, p. 19)

<sup>6</sup> CBS, p. 6

<sup>7</sup> CBS, p. 7

<sup>8</sup> CBS, p. 7

## Duur van de leegstand

De lengte van de leegstand is afhankelijk van de oorzaak van de leegstand. Nieuwbouwwoningen zullen vanzelfsprekend sneller verkocht worden dan oudere leegstaande woningen. Bovendien wordt een tweede huis niet snel gevuld, omdat het niet op de markt komt.

Op 1 juli 2013 stonden de helft van de leegstaande woningen langer dan anderhalf jaar leeg. Dit betreft zo'n 190 duizend woningen. Het is aannemelijk dat een gedeelte van deze woningen tweede woningen zijn. Volgens het CBS gaat het om zo'n 14 duizend tweede woningen. De rest, ongeveer 175 duizend, staat om andere redenen leeg. Ongeveer 35 procent van deze woningen, ruim 61 duizend, zijn gebouwd voor 1940. Het is hier duidelijk te zien dat oudere woningen vaker leegstaan dan nieuwbouwwoningen. Op 1 juli 2013 stonden namelijk ruim 6 duizend nieuwbouwwoningen leeg ( $\pm 3,5\%$ ).<sup>9</sup>

Naast dit aantal woningen dat langer dan anderhalf jaar leegstaat, moet ook nog gekeken worden naar de andere helft. Dit zijn 219 duizend woningen, dit is 2,9 % van de voorraad woningen. Bij dit percentage moet echter de frictieleegstand, die goed is voor de economie, in het achterhoofd gehouden worden. Deze bedraagt 2,2% volgens het CBS. Redenen om dit percentage als uitgangspunt te nemen worden niet genoemd. De conclusie die hier uit te trekken is dat er geen probleem bij de kort leegstaande woningen is, omdat het percentage in de buurt komt van het gangbare percentage van frictieleegstand.

Om het onderzoek compleet te maken worden door het CBS ook nog de getallen van langdurige leegstand van huurwoningen genoemd; ongeveer 20 duizend huurwoningen van woningcorporaties tegenover ongeveer 70 duizend woningen van andere verhuurders (1 juli 2013).<sup>10</sup>

Voor Gelderland zijn de cijfers voor de duur van de leegstand als volgt (1 juli 2013). Hier valt op dat Gelderland weinig leegstaande tweede huizen heeft. Dit komt overeen met de theorie dat deze leegstand grotendeels veroorzaakt wordt door toerisme, die later in dit rapport nog terug zal komen.

	<b><u>Totale woningvoorraad</u></b>	<b><u>Totaal leegstaande woningen</u></b>	<b><u>Langdurige leegstand</u></b>			<b><u>Relatieve (langdurige) leegstand incl. tweede woningen</u></b>
			<b><i>Totaal</i></b>	<b><i>Tweede woning</i></b>	<b><i>Exc. tweede woning</i></b>	
Gelderland	864 062	44091	19980	882	19098	2,3%

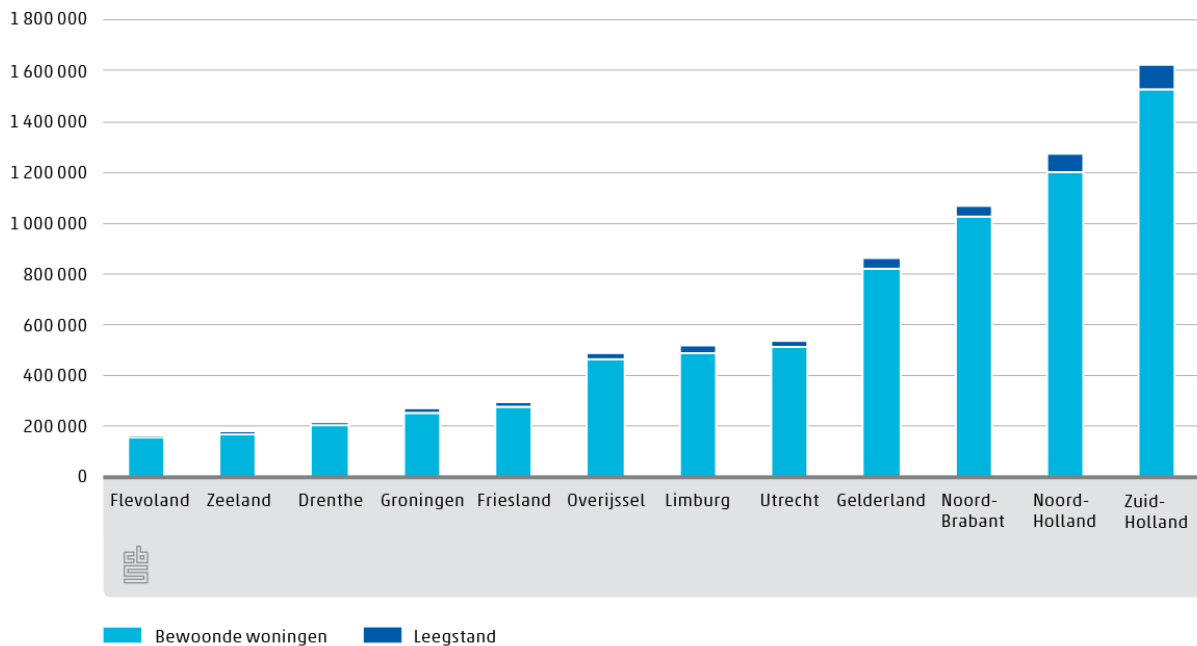
(Bron: CBS, p.44, tabel door JDS)

Het aantal kort leegstaande woningen, wat niet in deze tabel vermeld is, bedraagt dus 24111. Echter, omdat langdurige leegstand een groter probleem is dan kortstondige leegstand, zijn deze cijfers interessanter.

<sup>9</sup> CBS, p. 7

<sup>10</sup> CBS, p. 7

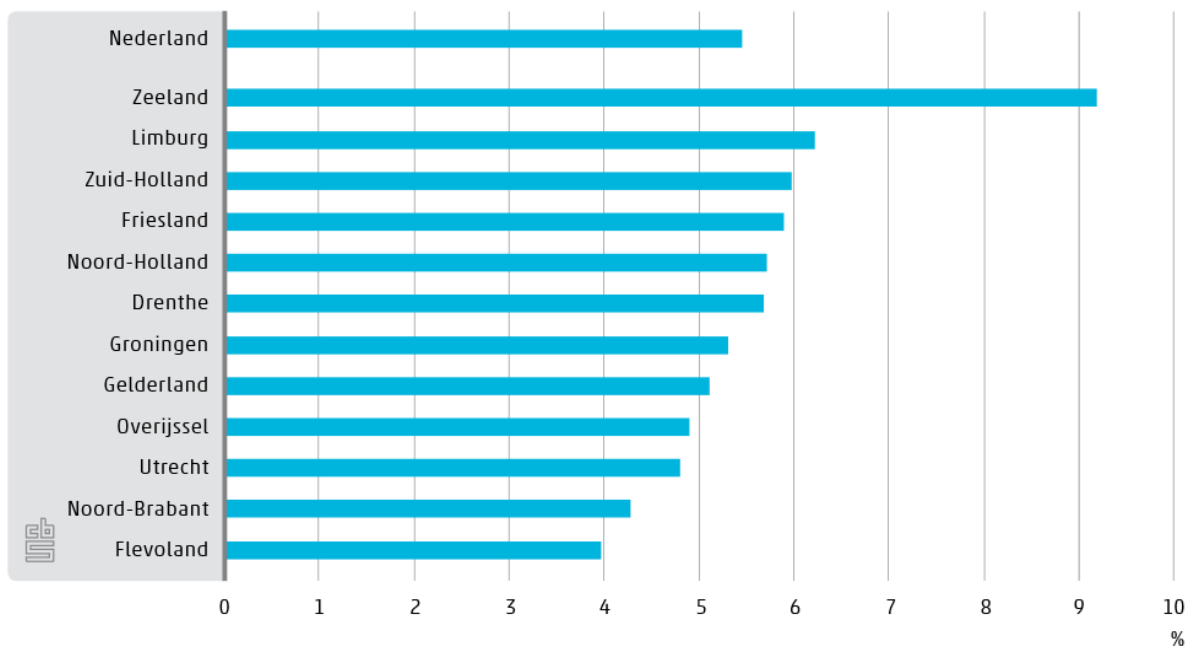
### Woningvoorraad uitgesplitst naar bewoning en leegstand per provincie, 1 juli 2013



(Bron: CBS, p. 13)

Uit deze grafiek blijkt dat er in Gelderland iets meer dan 1 miljoen bewoonde woningen waren op 1 juli 2013. De leegstand bedroeg in Gelderland dus zo'n 50 duizend woningen.

### Relatieve leegstand naar provincie, 1 juli 2013



(Bron: CBS, p. 14)

Uit deze grafiek kan geconcludeerd worden dat voor Gelderland op 1 juli 2013 de totale leegstand ongeveer 5,2% van de totale voorraad bedroeg. Dit ligt iets onder het landelijk gemiddelde. Als van



die 5,2 procent de langdurig leegstaande woningen afgehaald worden, komt het percentage op 2,9 % kortstondig leegstaande woningen. De gehanteerde norm van 2% die gezond is voor de woningmarkt ligt echter lager.<sup>11</sup> Hier ligt ruimte voor verbetering.

Het CBS splitst de leegstand uit in regionale verschillen. Bij deze regionale verschillen wordt Gelderland tot de 'landelijke provincies' gerekend. De andere categorieën zijn: 'Randstad en 'rondom de Randstad'. Kenmerkend aan de landelijke provincies is dat er een groot verschil per gemeente is wat betreft de leegstand. Ter illustratie wordt in dit rapport de gemeente Ede genoemd, die op 1 januari 2013 een woningleegstand kende van 12,7% van de voorraad. Dit wordt echter gecompenseerd met een lage leegstand op 1 januari 2013 van steden als Apeldoorn, Nijmegen en Arnhem.<sup>12</sup>

De oorzaken van de grote regionale verschillen zijn te zoeken in het feit dat sommige regio's krimpregio's zijn en daarom een grote leegstand kennen. Hierbij zou er in Gelderland gedacht kunnen worden aan de Achterhoek. Een andere verklaring is het verschil in toerisme tussen gebieden, waarbij een toeristisch gebied grotere leegstand kent dan een niet-toeristisch gebied, vanwege de grote seizoensgebondenheid. In Gelderland kan hierbij gedacht worden aan de Veluwe. Echter, in het rapport van het CBS worden geen specifieke Gelderse gemeenten genoemd bij dit probleem.

### Wat kan de provincie doen?

Bij woningleegstand is de rol van de provincie lastig in de schatten. Dit komt ook omdat leegstand van woningen een moeilijk probleem is. Er is vaak geen concrete oorzaak aan te wijzen waarom een huis leegstaat. Bovendien is nieuwbouw vaak goedkoper is dan renovatie. Dit is vanuit een leegstandspunt een onhandig gegeven, waar echter wel rekening mee moet worden gehouden in het beleid. Er zijn echter wel maatregelen te bedenken om woningleegstand tegen te gaan.

De woningleegstand kan het beste regionaal aangepakt worden. Het is goed dat de provincie nu al werkt met de zes verschillende regio's in Gelderland. Deze hebben namelijk, zeker in Gelderland, grote verschillen in de vraag naar woningen en het wel of niet rendabel zijn van nieuwe woningprojecten. Er is sprake van een groot verschil tussen regio's als de Achterhoek versus de Stedendriehoek en de regio Arnhem – Nijmegen wat betreft woningaanbod. Dit verschil moet terugkomen in het beleid.

<i>Behoefte &amp; plancapaciteit woningen per 1 januari 2014</i>							
Regio	Tot. behoefte tot 2025 (T) <sup>5</sup>	Plancap. 'hard' (H)	H / T	Plancap. 'zacht'	Totale plancap. (P)	P - T	P / T
Achterhoek	3.722	5.143	138%	1.667	6.810	3.088	183%
Food Valley	12.268	9.647	79%	5.309	14.956	2.688	122%
Noord Veluwe	8.479	4.654	55%	3.769	8.423	-56	99%
Rivierenland	7.913	7.555	95%	8.936	16.491	8.578	208%
Stadsregio	29.495	18.118	61%	20.306	38.424	8.929	130%
Stedendriehoek	6.998	7.346	105%	4.748	12.094	5.096	173%
<b>Gelderland</b>	<b>68.875</b>	<b>52.463</b>	<b>76%</b>	<b>44.735</b>	<b>97.198</b>	<b>28.323</b>	<b>141%</b>

(Bron: Bijlage bij Statenbrief - zaaknummer 2015-007209 SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave)

<sup>11</sup> Bijlage bij Statenbrief - SteenGoed Benutten, p. 2

<sup>12</sup> CBS, p. 27

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er in sommige regio's een te grote plancapaciteit is. Plancapaciteit betekent volgens het VNG het volgende: 'In het algemeen gaat het hier om vastgestelde plannen (harde plancapaciteit) en plannen die in voorbereiding zijn (zachte plancapaciteit).'<sup>13</sup> Er hoeft niet geschroomd te worden bij het snijden in deze plancapaciteit. Als de harde plancapaciteit meer is dan de totale behoefte, moet er dus gekeken worden welke harde plancapaciteit eventueel geschrapt kan worden. Ook naar de zachte plancapaciteit moet zeer kritisch gekeken worden. In de bovenstaande tabel springt de Achterhoek eruit. Het lijkt onverstandig om daar zoveel extra bij te bouwen als de vraag daar niet naar is. De provincie kan hier dus een controlerende rol spelen. Die kan in sommige gevallen erg waardevol zijn.

Het zou een goede ontwikkeling zijn als de provincie de overkoepelende rol blijft spelen die het speelt en regio's verbindt die met deze problematiek worstelen. De rollen die de provincie kan spelen, naast de controlerende rol, zijn de coördinerende rol en de deskundige rol. Bij de coördinerende rol gaat het vooral om het verbinden van regio's waarmee de problematiek misschien eenvoudig opgelost kan worden. De deskundige rol betreft meer het ondersteunen van gemeenten die de woningleegstand willen aanpakken.

Het is van groot belang dat er realistische plannen worden gemaakt en dat er niet gevreesd moet worden om een herbestemming te zoeken, mocht blijken dat er geen vraag is naar nieuwbouwwoningen. Enkele plannen zullen dus afgeslankt moeten worden. Ook het renoveren of het slopen van vooroorlogse woningen kan een oplossing zijn, maar het is de vraag of dat financieel ook een geschikte optie is. Deze afweging kan per casus gemaakt worden.

Wat hier wellicht een goed idee kan zijn is het bedenken van enkele wijken die voor een (grote) renovatie in aanmerking komen. Dit lijkt op de prachtwijken die minister Vogelaar in 2007 introduceerde. De kenmerken van deze wijken zijn dat de leegstand in deze wijken vrij hoog ligt en de leefbaarheid vrij laag. Om leegstand in zo'n wijk tegen te gaan wordt de wijk dan gerenoveerd in plaats van gesloopt. Het renoveren betekent hier dus geen sloop en nieuwbouw, maar het opknappen van een bestaande wijk. De provincie subsidieert deze renovatie. De wijk die het meest opknapt met een (van te voren bepaalde) subsidie staat bovenaan deze lijst en krijgt deze subsidie als eerste. Zo kan er een lijst van ongeveer 15-20 wijken opgesteld worden die hiervoor in aanmerking komen. Deze lijst wordt door de provincie in samenwerking met de gemeenten opgezet.

Daarnaast kan er nog een tweede lijst opgesteld worden. Bij deze lijst kunnen burgers voorstellen indienen die de leefbaarheid in de wijk sterk toe laten nemen. Als de leefbaarheid toeneemt, neemt de leegstand in een wijk af. De provincie kan een kleine subsidie toekennen die dit voorstel mogelijk maakt. Er kan gedacht worden aan een speeltuin. De provincie bepaalt welke voorstellen in aanmerking komen voor een eventuele subsidie. Het plan is dus tweeledig en er worden burgers bij betrokken.

Kortom, de focus ligt op het stimuleren van renovatie. Er moet een oplossing gezocht worden voor het feit dat nieuwbouw vaak goedkoper is. Ook het afslanken van bestaande plannen is een goede maatregel. Tenslotte moet, gericht per regio en per regio verschillend, het leegstandsprobleem aangepakt worden.

---

<sup>13</sup> [vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/ro-wet-en-regelgeving/vraag-en-antwoord/verschil-tussen-harde-en-zachte-plan-capaciteit](http://vng.nl/onderwerpenindex/ruimte-en-wonen/ro-wet-en-regelgeving/vraag-en-antwoord/verschil-tussen-harde-en-zachte-plan-capaciteit)

## Wat gebeurt er nu?

De hierboven gedane voorgestelde oplossingen moeten vergeleken worden met wat de provincie vandaag de dag doet aan het tegengaan van woningleegstand. Hiervoor is de meest recente omgevingsvisie gebruikt.

De twee opgaven die de provincie bij wonen ziet zijn de volgende.

1. Focus van nieuwbouw naar het benutten van de bestaande voorraad;
2. Van aanbodgestuurd naar vraaggestuurd.<sup>14</sup>

Deze opgaven zijn de juiste als het gaat om woningleegstand. Deze twee opgaven zijn ook grotendeels naar voren gekomen in dit hoofdstuk.

Meer concreet betekenen deze opgaven het volgende. Ten eerste is het van groot belang dat de vraag zowel op lange termijn als op korte termijn realistisch geraamd wordt. Dit leidt tot beter passende plancapaciteit. De plannen die vervolgens gemaakt worden moeten flexibel zijn. Het moet dus mogelijk zijn deze plannen eenvoudig aan te passen als daar aanleiding voor is. Flexibiliteit wordt ook genoemd door de provincie als een van de thema's om deze opgave op te lossen. Het benutten van de bestaande voorraad kan het volgende betekenen. In samenwerking met gemeenten en projectontwikkelaars kan de focus gaan liggen op het renoveren van verouderde wijken. Ook het tegenhouden van nieuwe plannen kan onderdeel zijn van dit speerpunt. Dit wordt ook genoemd in de omgevingsvisie.

De aanpak van de provincie is de volgende.

1. De partijen in de regio agenderen en programmeren de opgave. Dit gebeurt in het kader van de Regionale Woonagenda en met het oog op benodigde veranderingen in de regionale woningvoorraad. De provincie is een van de partijen. De bestaande woningvoorraad en de mogelijkheden in vrijkomend en leegstaand vastgoed worden expliciet meegewogen. Thema's komen aan bod zoals:
  - a. flexibiliteit;
  - b. levensloopbestendigheid;
  - c. wonen met zorg;
  - d. betaalbaarheid;
  - e. het aandeel 'huur' en andere kwaliteiten waaraan behoefte is.
2. De provincie streeft de regionale schaal naar afspraken met gemeenten en woningbouwcorporaties over de (netto) groei van de woningvoorraad op basis van een recente huishoudensprognose (Primos). De kwantitatieve opgave per regio wordt vastgesteld door Gedeputeerde Staten.<sup>15</sup>

Deze aanpak is breed te noemen en ziet er goed uit. Wellicht kan de provincie het thema renovatie hier nog aan toevoegen. Onder flexibiliteit kan ook gedacht worden aan een brede opvatting van renovatie, bijvoorbeeld door maatschappelijk vastgoed erbij te betrekken. Dit moet echter wel overeenkomen met de vraag hiernaar.

---

<sup>14</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.3.1, p. 29

<sup>15</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.3.1, p. 29 (bewerking JDS)

De provincie noemt haar eigen rollen: normerend, inspirerend en verbindend.<sup>16</sup> Dit komt grotendeels overeen met de rollen die genoemd zijn en worden in dit onderzoek: de controlerende, de deskundige en de coördinerende rol. De deskundige rol wordt immers vervuld bij de dagelijkse taken van de provincie. De controlerende rol komt overeen met de normerende rol en de coördinerende rol komt overeen met de verbindende rol. De inspirerende rol is onderdeel van de deskundige rol, waarbij de provincie van uit haar deskundigheid in sommige casussen het voortouw moet nemen. De nadruk kan nog meer gelegd worden op een controlerende rol, in de zin van het kritisch meekijken over de schouder van de gemeenten.

## **Conclusie**

De woningleegstand wordt over het algemeen door een aantal dingen verklaard. Ten eerste is daar de leegstand van nieuwbouwwoningen. Deze leegstand is onvermijdelijk en komt vaak omdat een woning al wel ingeschreven is, maar nog niet af is, zodat deze woning niet bewoond wordt. Deze woningen staan vaak niet lang leeg. De vooroorlogse woningen staan, ten tweede, ook bovengemiddeld vaak leeg. Dit kan veroorzaakt worden door renovatie op dat moment, maar het is aannemelijker dat bij langdurige leegstand deze woningen onaantrekkelijk zijn om te bewonen. Het ligt dan voor de hand om deze woningen te slopen en nieuwe woningen te bouwen, maar renovatie is misschien een betere optie en leidt tot een minder groot woningaanbod, wat de kans op leegstand verkleint. Ten derde is er sprake van seizoensleegstand. Deze vorm van leegstand wordt vaak veroorzaakt door het toerisme en hoeft niet schadelijk te zijn, aangezien dit in het hoogseizoen gecompenseerd kan worden.

De provincie is op de goede weg wat betreft het terugdringen van woningleegstand. In de omgevingsvisie staan goede punten die overeenkomen met hetgeen wat uit dit rapport naar voren komt. Het is nu zaak dat de provincie en daarmee ook de provinciale politiek slagvaardig handelt om datgene wat voorgenomen is nu snel in de praktijk uit te brengen. Nu het beleid er op grote lijnen goed uitziet, moet er nu concrete plannen worden gemaakt.

---

<sup>16</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.3.1, p. 30 / 31

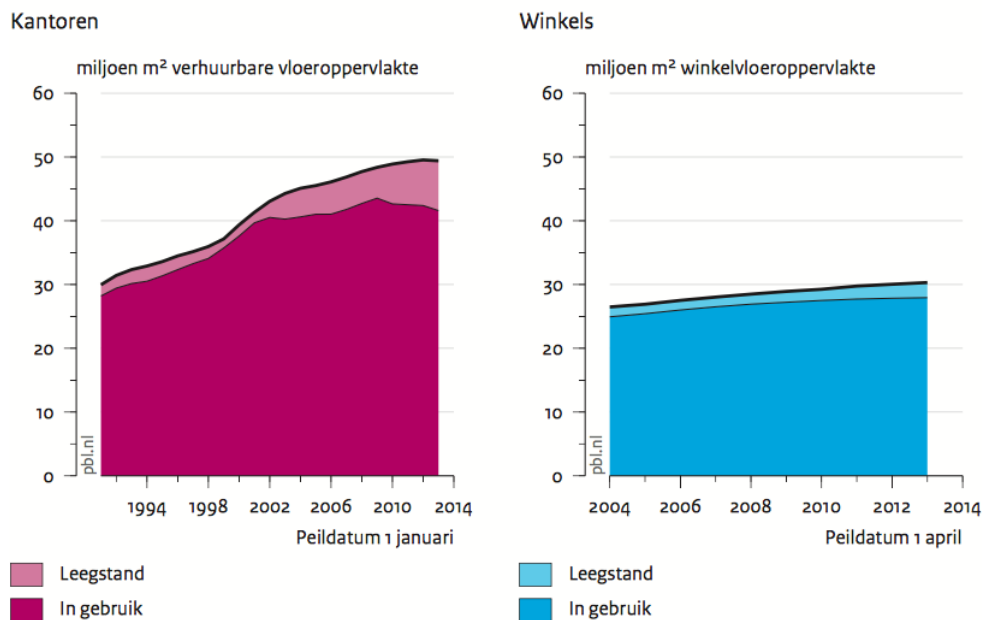
## Hoofdstuk 2 - Kantoor- en winkelleegstand

In het volgende hoofdstuk zullen eerst de cijfers rondom kantoor- en winkelleegstand besproken worden. Vervolgens zal de problematiek rondom kantoorleegstand geanalyseerd worden aan de hand van enkele rapporten. Daarna zal het vraagstuk van winkelleegstand worden besproken.

### Cijfers

De leegstand van kantoren in Nederland lijkt een groot probleem te worden. In de onderstaande grafiek is duidelijk te zien dat de trend bij winkels en kantoren is dat er in verhouding meer leeg komt te staan. In Nederland praten we dan over 16% kantoorleegstand en 8% winkelleegstand.<sup>17</sup> In Gelderland bedraagt het percentage winkelleegstand 7,4% en 15,3% kantoorleegstand.<sup>18</sup> Dit is dus iets onder het landelijk gemiddelde.

**Figuur 1**  
**Voorraad kantoren en winkels**



(Bron: Buitelaar (2013), p. 15)

<sup>17</sup> Buitelaar (2013), p. 14

<sup>18</sup> Bijlage bij Statenbrief - SteenGoed Benutten, p. 6

## **Hoofdstuk 2.1 – Kantoorleegstand**

### **Oorzaken**

Het eerste rapport over leegstand wat hier besproken gaat worden is een rapport wat geschreven is door de Rekenkamer van Amsterdam: 'Transformatie van leegstaande kantoren.' Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat het geschreven is door de Rekenkamer van Amsterdam en het ook gaat over Amsterdam. Dit gegeven neemt niet weg dat het nuttig kan zijn om lessen uit te trekken voor de provincie Gelderland.

Als oorzaken van leegstand worden in dit rapport onder andere genoemd:

- Overaanbod van kantoren;
- Meer thuis- en flexwerken leidt tot minder vraag naar kantoren.

Als oplossingen voor deze leegstand worden in dit rapport onder andere genoemd:

- Aantrekken van de werkgelegenheid;
- Het aanbod van nieuwbouw te beperken door het planaanbod te verminderen;
- Leegstaande kantoren te herontwikkelen of te transformeren;
- Tijdelijk gebruik stimuleren en faciliteren.

Met een leegstaand kantoor zijn er dus twee oplossingen mogelijk. Deze worden hieronder genoemd en toegelicht.

### **Herontwikkelen**

Herontwikkelen betreft het vervangen en/of vernieuwen van bestaande kantoorruimte op dezelfde locatie. De kantoorbestemming blijft in dit geval behouden en bij een gelijkblijvend vloeroppervlak heeft het geen consequenties voor de totale stedelijke kantorenvoorraad. Bij herontwikkeling is sprake van een kwaliteitsslag: er komt een nieuw of gerenoveerd kantoor op de plek van het oude kantoor. Herontwikkeling kan door zowel sloop/nieuwbouw als (hoogwaardige) renovatie.<sup>19</sup>

### **Transformeren**

Transformatie van kantoren betreft het veranderen van de bestemming van een bestaand kantoor. Bij transformatie vervalt de kantoorfunctie en wordt dus kantoorruimte onttrokken aan de stedelijke kantorenvoorraad. Transformatie naar een andere bestemming kan door zowel sloop/nieuwbouw als verbouw van het bestaande pand. Onder transformatie valt ook het slopen van een bestaand kantoor, zonder dat daarvoor een andere bestemming terugkomt (het kavel blijft leeg achter).<sup>20</sup>

Ook het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving legt hier de nadruk op. Dit rapport wordt later uitgebreid besproken. Vanwege trends als de vergrijzing (dalende potentiële beroepsbevolking), flex- en thuiswerken en de opkomst van internetwinkelen, waardoor panden van winkels minder gewenst zijn, zijn signalen dat leegstand alleen maar gaat toenemen de komende jaren. Het is dus zeer belangrijk om huidige kantoren te transformeren of te herontwikkelen, anders zal de leegstand en de verloedering van stadscentra toenemen.

<sup>19</sup> Rekenkamer van Amsterdam (2013), p. 5

<sup>20</sup> Rekenkamer van Amsterdam (2013), p. 6

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft in samenwerking met de Amsterdam School of Real Estate (ASRE) een rapport geschreven genaamd: 'Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten'. Dit betreft een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren. Het is een interessant rapport om hier te bespreken, omdat het concrete beleidsopties biedt voor gemeenten, provincies en het Rijk. De voornaamste en meeste relevante resultaten van dit onderzoek zijn hieronder te vinden.

'Meer nog dan de economische crisis, is het systeem van formele en informele spelregels debet aan de leegstand. Die spelregels hebben tot gevolg gehad dat ontwikkelaars, beleggers en gemeenten (te) veel nieuw commercieel vastgoed hebben ontwikkeld, en weinig in onbruik geraakt bestaand vastgoed aan de voorraad hebben onttrokken. Formele spelregels zijn bijvoorbeeld de restricties vanuit de ruimtelijke ordening – of het gebrek hieraan –, fiscale regels als de btw en overdrachtsbelasting, en regels bij kredietverstrekking. Bij de meer informele regels gaat het onder andere om de wijze van vastgoedwaardering, de praktijk van actief grondbeleid, het gebruik van huurincentives en de omgang met risico's. Maar ook om de praktijk van binnenplanse verevening, waarbij commercieel vastgoed soms meer wordt gezien vanuit de mogelijkheid om hiermee ambitieuze plannen 'dicht te rekenen' dan vanuit de lokale en regionale behoefte aan kantoor en winkelpanden. Meer nog dan een probleem biedt de crisis een momentum voor de wereld van vastgoed en gebiedsontwikkeling. Gemeenten, ontwikkelaars en beleggers hebben nu de kans om 'wissels' om te zetten, zodat wanneer de economie weer aantrekt ze niet in oude valkuilen stappen. Een bescheiden rol is weggelegd voor de Rijksoverheid. Het slechten van een aantal barrières in het omgevingsrecht en het fiscaal recht zou ertoe kunnen bijdragen dat het aanbod van vastgoed beter en sneller kan reageren op de vraag.'<sup>21</sup>

Het systeem van informele spelregels tussen gemeenten en projectontwikkelaars is volgens dit rapport de oorzaak van een groot gedeelte van de kantoorleegstand. De redenatie hiervoor is als volgt.

De vastgoedmarkt bestaat uit de ruimtemarkt, de beleggingsmarkt en de bouw- en ontwikkelmarkt. Door een sterke verbondenheid tussen de beleggingsmarkt, de bouw- en ontwikkelmarkt en de kapitaalmarkt, die de projecten financiert, is de ruimtemarkt buiten beeld geraakt. Dit hield dus in dat er geen of in mindere mate verhuur van bestaand vastgoed plaatsvond en er bijgebouwd werd. De nieuwbouw van vastgoed werd hierdoor dus aangemoedigd en vestiging van kantoren in bestaand vastgoed werd ontmoedigd.

Enkele logische verklaringen hiervoor worden ook gegeven in het rapport. Omdat taxateurs van vastgoed zich baseren op het verleden en op bestaande huurcontracten lopen zij iets achter op de markt. De marktontwikkelingen worden dan niet goed meegenomen in de waarderingen van vastgoed. Dit leidde tot een overschatting van de vraag. Dit leidde vanzelfsprekend tot te veel nieuwbouw van kantoren, waar dat niet nodig was.

In het kort kan het volgende gesteld worden over dit probleem. Er is geen vraag naar kantoren, maar omdat de taxateurs achterlopen hebben zij deze trend niet tijdig door en wordt er bijgebouwd, omdat het rendabel lijkt om een kantoor te bouwen.

**Wat kan de provincie hier aan doen?** De provincie kan werken aan het beïnvloeden van deze markt en vastgoed minder snel bij laten bouwen. De provincie kan strikter toezien op de ruimtelijke ordening, omdat bestemmingsplannen van gemeenten beïnvloed kunnen worden. De provincie kan

---

<sup>21</sup> Buitelaar (2013), p. 5

de coördinerende rol vervullen. Wordt de vraag gesteld of er ergens bijgebouwd mag worden? Kijk over de gemeentegrenzen en bied alternatieven; misschien staat er in een naburige gemeente wel een kantoorpand leeg. Het is hierom van belang dat er in de bestemmingsplannen strenger toegezien wordt op bijbouwen van kantoren.

Voor de economische crisis was de situatie op de kapitaalmarkt ook een oorzaak van de nieuwbouw van kantoren. Het was eenvoudig om financiering te krijgen voor vastgoed. Investerings worden hierdoor door vreemd vermogen voorzien. Zo'n 70 tot 80 procent van een investering in projectontwikkeling bestond toen uit vreemd vermogen. Het is goed als dit percentage gemiddeld rond de 40 procent ligt.<sup>22</sup>

**Wat kan de provincie hieraan doen?** Weinig, dit is een situatie van de vrije markt. Wat mogelijk is is streng toezien op de financiering van nieuwbouwprojecten van kantoren. Dit komt ook terug in de casus Rijnboog Arnhem. Deze komt later in dit onderzoek ter sprake. Als er sprake is van een behoorlijk financieel gat, wat door de overheid gedicht moet worden, is het project vaak niet rendabel.

Ook werden de risico's van projectontwikkeling stelselmatig onderschat, ook door de overheid. Deze risico's zijn ook moeilijk in te schatten. Vaak wordt door de betrokkenen – ontwikkelaars, beleggers en gemeenten – uitgegaan van het meest gunstige scenario.<sup>23</sup>

**Wat kan de provincie hieraan doen?** De provincie kan zorgen voor een realistische weergave van de vraag en de risico's. De vraag moet accuraat worden geraamd. De provincie kan gemeenten wijzen op de neiging uit te gaan van het beste scenario, terwijl dat vaak een te rooskleurig beeld is.

Verder zijn fiscale regels ook een medeoorzaak voor leegstand.<sup>24</sup> Het is fiscaal aantrekkelijk om te beleggen in vastgoed. Omdat dit een zaak is van de Rijksoverheid om deze belastingregels aan te passen en niet van de provincie wordt niet te diep op dit punt ingegaan.

Een conclusie die in het rapport wordt getrokken die wél interessant is voor de provincie, is dat leegstand ook veroorzaakt wordt door ruimhartig ruimtelijke beleid en weinig bovenlokale afstemming.<sup>25</sup> Het beleid ten aanzien van woningen en winkels is op dit gebied strenger en wel bovenlokaal afgestemd. In het rapport wordt dit als volgt verwoord.

'Provincies kunnen een belangrijke rol spelen bij de bovenlokale afstemming van nieuwbouw en transformatieplannen van winkels en kantoren. Behalve via afstemming kan de provincie overaanbod voorkomen door een stringente toelatingsplanologie te bedrijven; met het instrument van de ruimtelijke verordening kan ze de inhoud van gemeentelijke bestemmingsplannen beïnvloeden.'<sup>26</sup>

**Wat kan de provincie hieraan doen?** Het beleid dat gevoerd wordt ten aanzien van woningen en winkels moet ook voor kantoren geïmplementeerd worden, in de zin dat bij woningen en winkels een vrij streng ruimtelijk beleid wordt gevoerd. Hier is zeer belangrijk dat er op provinciaal niveau wordt afgestemd of nieuwbouw van kantoren wenselijk geacht wordt. Wat hier ook genoemd wordt is een goede bovenlokale afstemming. Een goede bovenlokale afstemming is zeer belangrijk en wenselijk bij het leegstandsvraagstuk. Dit hoort echter bij de dagelijkse taken van de provincie.

<sup>22</sup> Buitelaar (2013), p. 10

<sup>23</sup> Buitelaar (2013), p. 10

<sup>24</sup> Buitelaar (2013), p. 10

<sup>25</sup> Buitelaar (2013), p. 10

<sup>26</sup> Buitelaar (2013), p. 12



Ook wordt het financiële aspect van vastgoedlocaties als reden genoemd voor overmatig bouwen. Gemeenten hadden een financieel belang bij nieuwbouw. Het was voor de crisis in Nederland de gewoonte om locaties zoveel mogelijk integraal en grootschalig aan te pakken. Nieuwbouw van kantoren werd ingezet als er bij de locaties minder rendabele plekken werden ontdekt. In het rapport wordt dit als volgt verwoord.

‘Gebiedsontwikkeling is geen doel op zich, hetgeen discussies over het ‘vlottrekken’ ervan soms wel lijken te suggereren. Nut en noodzaak van nieuw vastgoed moet vooral worden bekeken vanuit de lokale en regionale behoefte, mede in relatie met het aanbod van bestaand vastgoed.’<sup>27</sup>

Een voorbeeld kan hier de fictieve situatie van een grootschalige renovatie van een stadscentrum zijn. Dit valt voor gemeenten onder ‘goede ruimtelijke ordening’. Vanwege de gewoonte om dit integraal aan te pakken wordt in het centrum op de plekken die wel opgeknapt moeten worden in kantoren neergezet, op de plekken die nog niet ‘ingevuld’ zijn. De vraag is hier echter niet naar. De gemeente staart zich blind op een renovatie van het centrum en neemt daarbij de markt niet in het oog.

**Wat kan de provincie hieraan doen?** Het is belangrijk dat het eindgebruik van een perceel in zicht gehouden wordt. De provincies zal gemeenten hierop moeten blijven wijzen. Mogelijk kan er tijdelijk worden ingegrepen als grootschalige renovaties of grootschalige nieuwbouw bij de provincie bekend wordt en kan er door de provinciale ambtenaren kritisch meegekeken worden.

Gemeenten en provincies kijken te vaak naar het financiële belang van gebiedsontwikkeling. Hierdoor wordt de vraag uit het ook verloren, terwijl gebiedsontwikkeling bij de vraag moet passen. In het rapport wordt dit als volgt verwoord.

‘Daarnaast is het van belang dat gemeenten, en in mindere mate provincies, ervoor zorgen dat commercieel vastgoed niet alleen wordt bekeken vanuit het financiële belang bij de individuele gebiedsontwikkeling.’<sup>28</sup>

**Wat kan de provincie hieraan doen?** De provincie kan over de schouder van de gemeente meekijken, zoals bij haar dagelijkse taken hoort. Hierbij kan de provincie extra letten of een nieuwbouwproject is begonnen als reactie op de vraag vanuit de gemeente. Mocht dit niet zo zijn, kan de provincie vraagtekens zetten bij de relevantie van het project.

Een goed voorbeeld voor de provincie Gelderland is de werkwijze van de provincie Utrecht, zoals beschreven wordt in de publicatie ‘Kantoortransformatie – Wonen als alternatief voor leegstand’.

In de provincie Utrecht staat ruim een miljoen vierkante meter kantoorruimte leeg. En die leegstand neemt alleen maar toe. Veel kantoren voldoen niet langer aan de wensen van het bedrijfsleven. Bovendien is leegstand slecht voor het vestigingsklimaat, gaat het ten koste van het straatbeeld en vermindert het de binnenstedelijke leefbaarheid. Vanwege het regionale karakter van de kantorenmarkt, heeft de provincie Utrecht de leegstand ervan opgepakt.

De provincie werkt hierbij via twee sporen. Enerzijds door de ontwikkeling van nieuwe kantoren af te remmen. Daartoe heeft de provincie in de nieuwe structuurvisie vastgelegd dat er geen nieuwe kantoorlocaties meer bij mogen komen. Daarnaast gaat de provincie met

---

<sup>27</sup> Buitelaar (2013), p. 11

<sup>28</sup> Buitelaar (2013), p. 11

gemeenten afspraken maken over het terugbrengen van de bestaande plancapaciteit: plannen die al in bestemmingsplannen zijn vastgelegd zullen voor een belangrijk deel moeten worden geschrapt. Zo voorkomt de provincie dat er op de verkeerde plekken nieuwe kantoren verrijzen. Anderzijds is de provincie aanjager van initiatieven die leegstand terugdringen, Vincent van Esch, lid van het Expertteam Kantoortransformatie: “Om gemeenten en eigenaren bij transformatie van leegstaande kantoorpanden te ondersteunen, biedt de provincie hen een quickscan aan: de ‘Wasstraat’. In een Wasstraat verkennen diverse deskundigen de transformatiemogelijkheden van een kantoor. Zij maken vervolgens samen met de eigenaar en eventuele eindgebruikers een plan van aanpak voor de uitvoering van de transformatie. Verder biedt de provincie deskundigheid bij technische, financiële en bouwvraagstukken of het vinden van eindgebruikers.”

Zijn collega Mariëlle Hoefsloot: “Dit resulteert in een rapportage met kansen en knelpunten van het gebouw in kwestie. Tevens bieden een marktanalyse en een financiële paragraaf voldoende inzicht om een weloverwogen besluit te nemen over de aan- en verkoop alsmede de realisatie van de voorgenomen transformatie.” Naast deze quickscan op gebouwniveau ondersteunt de provincie ook initiatieven op gebiedsniveau. Leegstand concentreert zich immers vaak in bepaalde gebieden. Daarom moet een effectieve aanpak ook op gebiedsniveau vorm krijgen. Van Esch: “Ten slotte zet de provincie zich de komende tijd ook in op snellere en betere procedures, uitwisseling van ‘best-practices’ en de ontwikkeling van innovatieve instrumenten die een antwoord geven op financiële, juridische en organisatorische belemmeringen.

Dit alles heeft inmiddels geleid tot een gestaag groeiende serie transformaties. Zo zijn in de gemeente Utrecht leegstaande kantoorpanden getransformeerd naar studentenwoningen. Ook is er in Utrecht een kantoorpand omgezet naar een (tijdelijke) woonzorgvoorziening. In de gemeenten Houten en Nieuwegein zijn leegstaande kantoren verbouwd tot starterswoningen. Geen van die transformaties heeft de overheid veel geld gekost. “Vaak was het meer een combinatie van aandacht, bijeenbrengen van expertise en belanghebbenden en het creëren van bestuurlijk draagvlak”, legt Hoefsloot uit. “Gerichte ondersteuning van initiatiefnemer en eindgebruiker geeft ze net dat duwtje in de rug dat ze nodig hebben om tot transformatie over te gaan.”<sup>29</sup>

**Wat kan de provincie hier doen?** Uit dit artikel blijkt dat de provincie een zeer waardevolle rol spelen kan bij het transformeren of herontwikkelen van leegstaande kantoren. Deze taken zijn al eerder aan de orde gekomen, maar het is goed om te constateren dat ze vanuit meerdere bronnen worden onderschreven. Er worden vijf taken onderscheiden.

- Het afremmen van de ontwikkeling van nieuwe kantoren; het stopzetten van geplande bebouwing en het terugbrengen van de plancapaciteit.
- Het stimuleren van initiatieven die leegstand op een creatieve manier terugbrengen.
- Deskundigheid bieden en een ondersteunende rol spelen bij pogingen tot transformatie of tot herontwikkelen.
- Het verbeteren en versnellen van de procedures voor transformatie of herontwikkeling.
- Het ontwikkelen van instrumenten die helpen bij organisatorische, financiële of juridische problemen.

---

<sup>29</sup> Agentschap NL (2013), p. 6

Waar voor de provincie lessen uit getrokken kunnen worden, is de casus van de Rijnboog te Arnhem. Dit wordt als een casus aangehaald in het rapport van het PBL omdat het een vrij goed voorbeeld is van hoe het mis kan gaan en omdat er systeemproblemen van het ontwikkelen naar voren komen. De conclusies die hieruit volgen en die relevant zijn voor de provincie Gelderland worden hieronder besproken.

Voor de Rijnboog is bij de provincie een subsidie van 9,6 miljoen euro aangevraagd in het kader van het Regionaal Uitvoeringsprogramma (RUP) als bijdrage aan de gebiedsontwikkeling.<sup>30</sup> Deze subsidie is aangevraagd om het financieel tekort te dekken dat bij dit plan bestond. De subsidie is toegekend, terwijl bij het financieel tekort van het plan een belletje had moeten gaan rinkelen. Na het toekennen van deze subsidie had het plan nog steeds een financieel tekort van 15 miljoen euro.<sup>31</sup> Het toekennen van deze subsidie was achteraf onverstandig, omdat plannen waarbij er een dusdanig groot financieel tekort bestaat vaak financieel onverstandig zijn. Verder valt de provincie niet veel te verwijten, omdat het een gemeentelijke zaak was en er voornamelijk op gemeentelijk niveau fouten zijn gemaakt.

### **Wat gebeurt er nu?**

In de omgevingsvisie heeft de provincie de opgaven geformuleerd waar het voor staat wat betreft kantoorleegstand.

1. het concentreren van bovenregionale functies in stedelijke netwerken op multimodale, aantrekkelijke locaties;
2. het versterken van kansrijke locaties (met name bij Arnhem CS, station Apeldoorn, station Ede-Wageningen, Nijmegen CS);
3. het stimuleren en aanpassen van de bestaande voorraad (revitaliseren, herstructureren, transformeren of slopen). Het perspectief is afhankelijk van de toekomstwaarde van de locatie;
4. het uitvoeren van het convenant 'actieprogramma kantorenleegstand' om overcapaciteit op de kantorenmarkt terug te dringen.<sup>32</sup>

De aanpak wordt door de provincie als volgt geformuleerd. De provincie:

1. onderzoekt de kwaliteiten van en vraag/aanbod naar kantoren;
2. maakt waar nodig intergemeentelijke of regionale afspraken;
3. toetst nieuwbouwplannen aan de Gelderse ladder voor duurzaam ruimtegebruik;
4. wil helpen plancapaciteit te reduceren en transformatie en vernieuwing van bestaande kantoorlocaties te stimuleren en ondersteunen.<sup>33</sup>

Ook hier lijken de opgaven en de aanpak de juiste als het vergeleken wordt met wat er uit dit rapport naar voren is gekomen. Enkele kanttekeningen zijn de volgende.

Bij het onderzoeken naar de vraag en het aanbod van kantoren is het van groot belang dat de vraag realistisch wordt geraamd. Het kan geen kwaad om deze vraag wat lager in te schatten dan hoe deze uit het onderzoek naar voren komt, om zo eventuele leegstand te voorkomen. Door de opkomst van

---

<sup>30</sup> Buitelaar (2013), p. 94

<sup>31</sup> Buitelaar (2013), p. 94

<sup>32</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.4.1, p. 46

<sup>33</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.4.1, p. 46 / 47

onder andere het flexwerken zal de vraag naar kantoren immers alleen maar afnemen. Het stimuleren van creatieve initiatieven komt niet naar voren in de omgevingsvisie, terwijl dit in de provincie Utrecht goed blijkt te werken en een oplossing blijkt te zijn. Door dit als provincie mogelijk te maken door extra hulp te bieden wordt dit voor bedrijven aantrekkelijker om hier over na te denken. Ook het versnellen van de procedures voor transformatie en herontwikkeling wordt niet genoemd. Het is goed om ook op deze manier als provincie ondersteuning te bieden, zo komt naar voren in dit onderzoek. Ten slotte ontbreekt het ontwikkelen van instrumenten bij problemen bij het transformeren of herontwikkelen. Er moet duidelijk gemaakt worden dat bij problemen bepaalde ambtenaren klaar staan om deze problemen op te lossen. Wellicht is het nodig om deze ambtenaren extra bij te scholen over dit onderwerp, zodat hun hulp ook daadwerkelijk van meerwaarde is.

## Hoofdstuk 2.2 – Winkelleegstand

### Oorzaken van winkelleegstand

Winkelleegstand is nadrukkelijk gekoppeld aan de bevolkingskrimp.<sup>34</sup> De leegstandsbarometer van DTNP is daarom een mooie *tool* om winkelleegstand te meten.<sup>35</sup> De gegevens van winkelleegstand per gemeente worden gekoppeld aan de bevolkingsgroei of –krimp. De ernst van de leegstand is dan goed te meten.

Het fenomeen winkelleegstand doet zich vaak voor in de gebieden rondom het centrum. Dit heeft meerdere redenen.<sup>36</sup> De manier waarop de consument winkelt is een vorm van recreatief winkelen. De gebieden rondom het centrum lenen zich minder goed voor deze vorm van winkelen. De winkels in die gebieden sluiten niet meer aan bij de wensen van de detailhandelaren, die op zoek zijn naar steeds grotere winkels. Ten derde kiezen gemeenten en projectontwikkelaars liever voor het ontwikkelen van een nieuw winkelgebied dat beter past bij de wensen van de detailhandelaren in plaats van het opknappen van een bestaand winkelgebied. Als voorbeelden hiervan worden de Gelderse gemeenten Arnhem en Nijmegen genoemd.

**Wat kan de provincie hieraan doen?** Het is in dit geval vrij duidelijk een probleem dat opgelost kan worden door de gemeente. De provincie kan eigenlijk alleen iets doen aan de laatste reden van winkelleegstand – het ontwikkelen van nieuw winkelgebied in plaats van het opknappen van het bestaande – door het wijzen van gemeenten op deze kansen en het eventueel stimuleren van renovatie van winkelgebieden door subsidies.

In het rapport ‘Winkelleegstand praktisch oplossen’ van Seinpost worden enkele praktische handreikingen gedaan waarmee lokaal gewerkt kan worden. Het is lastig te stellen wat de provincie hier precies mee kan, maar ze zijn de moeite waard om te vermelden.

- Het belang van onderscheidend vermogen voor B- en C-locaties.  
Ook de winkellocaties buiten het centrum kunnen onderscheidend zijn en aantrekkelijk worden voor de consument.
- Investeren in het vestigingsklimaat loont.  
Hierbij is het waardevol om telkens de vraag te stellen of de investering van meerwaarde is en het winkelgebied onderscheidend maakt van concurrenten.
- Collectieve aanpak.  
Ondernemers werken graag mee aan het verbeteren van het winkelgebied, als de lusten en de lasten eerlijk worden verdeeld.
- Het nieuwe winkelen.  
Met handige ideeën inspelen op de kansen en mogelijkheden die het nieuwe winkelen biedt, zoals het aanbieden van gratis Wi-Fi in de binnenstad of een app met aanbiedingen van lokale winkels.
- Camoufler winkelleegstand.  
De leefbaarheid van een stadscentrum kan ook in stand blijven door leegstand simpelweg te camoufleren. Kunst in lege etalages, bijvoorbeeld. Bedrijven als Windowdressing, Raamstijl en Etaligent zijn hierin gespecialiseerd.

---

<sup>34</sup> Buitelaar (2013), p. 53

<sup>35</sup> <http://www.dtnp.nl/leegstandsbarometer/>

<sup>36</sup> Buitelaar (2013), p. 53

- Bied ruimte aan pop-up stores.  
Maak het deze winkels als gemeente makkelijk. Het vergemakkelijken van de procedure om een winkel te starten kan hierbij helpen.
- Horeca als tijdelijke invulling.
- Tijdelijk ondernemerschap.<sup>37</sup>

Naast deze opties om leegstand tegen te gaan kunnen er ook structurele maatregelen genomen worden om het probleem voor een langere termijn aan te pakken. Dit zijn de volgende:

- Breng winkelleegstand goed in kaart.  
Leg een database aan waar de winkelleegstand goed wordt gemonitord en hou deze database up-to-date. Het delen van deze gegevens kan potentiële huurders aantrekken.
- Onderzoek juridische mogelijkheden.  
Er liggen kansen bij de Wet Kraken en Leegstand en bij een leegstandsverordening.
- Zorg voor courante winkelpanden.  
Het zou goed kunnen dat er in een stad of dorp genoeg panden zijn, maar dat deze minder of ongeschikt zijn voor het vestigen van een winkel. Het renoveren van deze panden is dan een oplossing.
- Actief op zoek naar nieuwe ondernemers.  
Investeer in ondernemersverenigingen, werk samen met een centrummanager en met de pandeigenaren.
- Transformatie van het winkelgebied.  
Als het gebied echt niet geschikt blijkt voor winkels, kies dan voor transformatie.<sup>38</sup>

**Wat kan de provincie hieraan doen?** Enkele aanbevelingen die hier concreet voor de provincie uitkomen, zijn het goed in kaart brengen van de winkelleegstand, het ondersteunen van gemeenten bij het onderzoek naar de juridische mogelijkheden, het helpen bij het zoeken naar nieuwe ondernemers en het aansporen en stimuleren van transformatie van het winkelgebied als het gebied ongeschikt blijkt. Deze aanbevelingen passen bij de coördinerende, de ondersteunende en de controlerende rol die de provincie aan moet nemen bij actieve bestrijding van leegstand.

Zoals eerder genoemd in dit onderzoek, zijn gemeenten en provincies kritischer op het ontwikkelen van nieuwe winkelprojecten dan ze bij kantoren zijn. Deze ontwikkeling is goed en moet vastgehouden worden. Hier ligt ook een taak voor de provincie weggelegd; deze ontwikkeling moet gestimuleerd blijven worden.

### Wat gebeurt er nu?

In de omgevingsvisie heeft de provincie voor zichzelf de volgende punten geformuleerd.

1. Evenwichtige regionale detailhandelsstructuur: versterken van kansrijke locaties.
2. Transformatie en vernieuwing van bestaande winkelgebieden.<sup>39</sup>

De aanpak van de provincie is de volgende.

1. Bovenregionale afstemming.
2. Speciale behandeling perifere detailhandelslocaties.
3. Focus op e-commerce.

---

<sup>37</sup> Seinpost (2012), p. 9 - 13

<sup>38</sup> Seinpost (2012), p. 14 -21

<sup>39</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.4.2, p. 47

#### 4. Transformatie en vernieuwing van bestaande winkelgebieden.<sup>40</sup>

De aanpak die genoemd wordt is goed te noemen en komt grotendeels overeen met wat er in dit onderzoek besproken wordt. Maar ook hier zijn enkele kanttekeningen te plaatsen en enkele concretere maatregelen te noemen. De bovenregionale afstemming is niets bijzonders en behoort toe tot de dagelijkse taken van de provincie. Dit is echter wel toe te juichen en moet goed gebeuren. De speciale behandeling op perifere locaties is goed. Deze locaties hebben extra en speciale aandacht nodig en verdienen die ook. Het is goed dat er streng wordt gekeken naar nieuwe ontwikkeling. Er moet echter niet vergeten worden dat perifere locaties ook onderscheidend kunnen zijn. De rem zetten op nieuwe ontwikkeling is goed, maar de rem zetten op andere ontwikkelingen kan funest zijn voor het winkelgebied. Het is dus van groot belang dat er gezocht wordt naar de onderscheidendheid van perifere locaties. Er kan geleerd worden van hoe men dit in andere provincies opgelost heeft. Bovendien moet duidelijker gedefinieerd worden wat bedoeld wordt met 'perifere gebieden'.

Het inzetten op e-commerce is een goede ontwikkeling. Hiermee is de provincie vooruitstrevend en speelt het in op nieuwe trends. Een concrete maatregel die hierbij zou passen is het aanleggen van gratis Wi-Fi in de grote binnensteden. Hiermee worden de binnensteden aantrekkelijker en hier kunnen winkeliers op een innovatieve manier op inspelen.

De transformatie en vernieuwing van bestaande winkelgebieden komt overeen met wat er in dit onderzoek genoemd is. Hier is voorzichtigheid niet nodig. Als winkelgebied als een tijd lang onaantrekkelijk is voor zowel consument als detailhandelaar kan er snel besloten worden tot transformatie. Door onderzoek te doen naar waar vraag naar is in de omgeving kan het winkelgebied bijvoorbeeld 'up-to-date' gemaakt worden, in overeenstemming met de vraag. Als er geen vraag is kan er besloten worden tot herbestemming. De provincie kan hier een actieve rol spelen door gemeenten te stimuleren sneller tot transformatie of herbestemming over te gaan.

In de omgevingsvisie worden een aantal dingen ook niet genoemd. De provincie zou bijvoorbeeld kunnen helpen door de procedures voor het starten van pop-up stores te vereenvoudigen. Dit gaat leegstand tegen en zorgt voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Ook kan de provincie de gemeenten helpen zelf op zoek gaan naar ondernemers die zich in Gelderland, in hun regio of in die specifieke gemeente, zouden willen vestigen. Het organiseren van een soort regiodag voor ondernemers waar zij input kunnen leveren en kunnen uiten waar vraag naar is, is hier een uitwerking van. Ook het investeren in ondernemersverenigingen hoort hierbij. Hiermee wordt ook goede wil getoond richting de ondernemers en wordt een aantrekkelijk vestigingsklimaat ontwikkeld.

#### **Conclusie**

Het is belangrijk dat er bij de provincie een afweging gemaakt wordt of winkel- en kantoorleegstand als een probleem gezien wordt. Er zijn namelijk ook argumenten te bedenken dat dit een probleem is en blijft van projectontwikkelaars. De winkel- en kantorenmarkt wordt dan ingevuld door de vrije markt. Dit zal vanuit financieel oogpunt de meest gunstige optie zijn. Het is wel aannemelijk dat het vestigingsklimaat en ook de leefbaarheid van een bepaalde stad of regio zal afnemen. Bij een actievere rol van de overheid en in dit geval de provincie zijn er een aantal rollen en concrete punten te noemen.

De provincie heeft bij kantoorleegstand redelijk goed beleid uitgewerkt. Er moet op politiek niveau besloten worden welke rol de overheid gaat spelen bij kantoorleegstand. Echter, de provincie lijkt te

---

<sup>40</sup> Omgevingsvisie maart 2015, hoofdstuk 3.1.4.2, p. 48 (bewerking JDS)

kiezen voor een actievere rol, gezien motie 74 en motie 84. Het toekennen van subsidies voor nieuwbouw van kantoren komt ook naar voren in dit hoofdstuk. Het blijkt dat hier zeer voorzichtig mee omgegaan moet worden. De rol die het beste gekozen kan worden is de faciliterende rol, waarbij het financiële plaatje door de projectontwikkelaar zelf ingevuld moet worden. Mocht de provinciale politiek ervoor kiezen om zich toch actiever met de ontwikkeling van kantoren bezig te houden, zou het goed zijn om van te voren een bepaald (laag) percentage van het totaalbedrag af te spreken wat door de provincie eventueel bijgelegd kan worden. Bij transformatie of herbestemming van kantoren is het goed dat de provincie wel een actieve rol aanneemt. Ook hier moet het financiële oogpunt goed in de gaten gehouden worden. Echter, hier zou de provincie door een kleine subsidie toe te kennen een belangrijke rol kunnen spelen.

Het beleid van de provincie ten aanzien van winkelleegstand ziet er deugdelijk uit. Het is alleen ietwat summier en er kunnen ook enkele kanttekeningen geplaatst worden. Een vitaal winkelgebied draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor burgers en ondernemers en draagt ook bij aan de leefbaarheid. Het is dus van groot belang dat er in de steden en kernen gestreefd wordt naar een vitaal winkelgebied. De focus moet hier liggen op de kleine kernen, omdat daar de leefbaarheid anders sterk afneemt. De grote steden moeten echter ook goed gemonitord worden. Ook hier kan de provinciale politiek besluiten om een actieve rol in te nemen. Het is echter ook mogelijk dat men dit liever overlaat aan de vrije markt. Dit is een politieke afweging die gemaakt moet worden.

Ook hier is het zaak dat het beleid snel in concrete maatregelen wordt omgezet, zoals bijvoorbeeld het goed in kaart brengen van de winkelleegstand, het vereenvoudigen van de procedures voor het opzetten van pop-up stores, het investeren in ondernemersverenigingen en het organiseren van regiodagen, zodat de provincie de regie goed in de hand houdt.



## Hoofdstuk 3 - SteenGoed Benutten

In het volgende hoofdstuk zal de aanpak van de provincie besproken worden aan de hand van het document SteenGoed Benutten. Hierin staan de korte- en langetermijnvisie van de provincie. Deze twee visies zullen apart besproken worden en geëvalueerd.

### Hoofdstuk 3.1 - Aanpak korte termijn

De provincie onderscheidt voor haarzelf drie rollen bij het leegstandsvraagstuk; programmering, kennis en investeren en stimuleren. Aan de hand van deze drie rollen wordt de kortetermijnvisie van de provincie besproken zoals ze die zelf heeft geformuleerd in de bijlage bij *Statenbrief SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave*. De rollen worden besproken, eventueel toegelicht en daarna worden er, zo nodig, aanbevelingen gedaan.

#### Programmering

Het is belangrijk dat bij de programmering dat het per vastgoedsegment plaatsvindt. Ook de focus op de vraag vanuit de markt, de kwalitatieve vraag, is een goed voornemen. De faciliterende, ondersteunende rol voor gemeenten om dit project aan te pakken is een rol die de provincie goed past. Het is goed om in het oog te houden dat de gemeenten zelf de leiding blijven nemen, behalve waar het gaat om regionale programmeringdocumenten.

Ook het schrappen van plancapaciteit bij onvoldoende vraag is een goede maatregel. De ondersteunende rol van de provincie is hierbij cruciaal, omdat de provincie het overzicht kan houden. Er moet niet geschroomd worden om afscheid te nemen van sommige plannen. Nieuwbouw waar geen tot weinig vraag is leidt tot meer leegstand.

<i>Behoefte &amp; plancapaciteit woningen per 1 januari 2014</i>							
Regio	<i>Tot. behoefte tot 2025 (T)<sup>5</sup></i>	<i>Plancap. 'hard' (H)</i>	H / T	<i>Plancap. 'zacht'</i>	<i>Totale plancap. (P)</i>	P - T	P / T
Achterhoek	3.722	5.143	138%	1.667	6.810	3.088	183%
Food Valley	12.268	9.647	79%	5.309	14.956	2.688	122%
Noord Veluwe	8.479	4.654	55%	3.769	8.423	-56	99%
Rivierenland	7.913	7.555	95%	8.936	16.491	8.578	208%
Stadsregio	29.495	18.118	61%	20.306	38.424	8.929	130%
Stedendriehoek	6.998	7.346	105%	4.748	12.094	5.096	173%
<b>Gelderland</b>	<b>68.875</b>	<b>52.463</b>	<b>76%</b>	<b>44.735</b>	<b>97.198</b>	<b>28.323</b>	<b>141%</b>

(Bron: Bijlage bij Statenbrief - zaaknummer 2015-007209 SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave)

Zoals hierboven te zien is, is er een inschatting van de vraag gemaakt. Bij de plancapaciteit / totale behoefteteratio is goed te zien welke regio's teveel plancapaciteit hebben. Afhankelijk van welke regio het betreft zal er dus in meer of in mindere mate gesneden moeten worden in de plancapaciteit. Een voorbeeld hiervan is de Achterhoek, waar te veel plancapaciteit is. Aangezien dit ook een krimpregio betreft is het essentieel voor de leegstand dat hier gesneden wordt in de plancapaciteit. Het is te zien dat veel regio's te veel plannen hebben ten opzichte van de vraag. Een P / T ratio van boven de 150% is te hoog. In de regio's Achterhoek, Stedendriehoek en Rivierenland moet er minder plancapaciteit komen. Bij de FoodValley en de Stadsregio kan nog eens kritisch gekeken worden en wellicht de

vraag nog eens worden geraamd. Alleen de regio Noord Veluwe heeft cijfers waar niet om actie wordt gevraagd.

Een realistische weergave van de vraag is cruciaal bij het leegstandsvraagstuk. Gemeenten hebben vaak de neiging om plannen positiever en optimistischer te zien dan het geval is. Een realistische weergave van de vraag zal ook de leegstand in de toekomst beter kunnen voorkomen.

De provincie hoeft niet te twifelen over wat haar rol is bij de aanpak en transformatie van maatschappelijk vastgoed, agrarisch vastgoed en monumentaal erfgoed. Ook bij deze vormen van leegstand kan de provincie een rol spelen zoals beschreven bij de overige vormen van leegstand.

## Kennis

Het doen van aanvullend onderzoek naar feitelijke ontwikkeling en trends voor verschillende vastgoedonderdelen (kwalitatieve vraag, functioneren markt, leegstand) is toe te juichen. Dit kan toegevoegd worden aan de verkenning van de transformatieopgave in Gelderland, zoals in motie 74 aan het college verzocht is. Het is uitermate belangrijk om deze kennis tijdig te delen met de gemeenten. Dit wordt door gemeenten zeer gewaardeerd, zoals blijkt uit het opinieonderzoek van Motivaction in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Provincies organiseren een paar keer per jaar bijeenkomsten voor gemeenten waarbij thema's zoals leegstand ter sprake komen met als doel kennis en ervaringen uit te wisselen en oplossingen te vinden voor problemen die spelen binnen gemeenten.

“Wij zoeken vooral samenwerking met andere gemeenten in onze provincie. Dat is iets dat we regelmatig doen. Dat levert veel energie en kennis op.”<sup>41</sup>

Het is dus goed om avonden te organiseren waarbij gemeenten ervaringen uitwisselen.

Ook de regierol wordt in SteenGoed Benutten besproken. Het is lastig om te bewijzen dat deze rol gevraagd wordt in het probleem. Wat vooral naar voren komt is de ondersteunende, deskundige rol. Gemeenten weten in principe goed hoe ze een probleem op willen lossen, wellicht met hulp van de provincie, maar het lijkt het beste als de regierol in handen van de gemeenten blijft. Het ondersteunen van gemeenten met provinciale deskundigheid kan bijdragen het probleem op te lossen. Een concreet idee hiervoor is maandelijks of tweemaandelijks regiodagen te organiseren, waar dit onderwerp behandeld wordt. Zo worden gemeenten goed gemonitord over hun plannen over leegstand, wordt samenwerking tussen gemeenten in regio's bevorderd en wordt kennis gedeeld.

Verder moeten de financiële consequenties van leegstand goed in kaart gebracht worden. Deze zijn tot nu toe niet duidelijk genoeg. Dit voornemen wordt gelukkig genoemd in het voorstel.

Wat ook een interessant onderwerp zou zijn voor onderzoek is het op zoek gaan naar een manier waar Gelderland een aantrekkelijke provincie blijft om te komen wonen zonder extra leegstand. Daarbij kan de vraag opgeroepen worden of het 'aantrekkelijk zijn' zeer lokaal is of dat men ook bereid is om bijvoorbeeld 10 kilometer verderop te gaan wonen, of zich als bedrijf te vestigen. De uitkomsten van dit onderzoek zouden bij kunnen dragen aan het oplossen van leegstand. Mocht het resultaat zijn dat een aantrekkelijk woonklimaat geldt voor een hele regio, zou bijvoorbeeld in de ene plaats een wijk kunnen worden opgeknapt en gerenoveerd in plaats van in de andere plaats een hele nieuwbouwwijk te bouwen.

---

<sup>41</sup> Azaaj, Jobsen, Visscher (2015), p. 53

## Investeren en stimuleren

Het is lastig te beoordelen of de beschikbaar gestelde bedragen (€100.000,- voor voorbereidingskosten, € 6,3 miljoen en voor 2016 € 15 miljoen) genoeg zijn om het leegstandsvraagstuk op te lossen. Er is niet precies duidelijk waar de hoogte van dit bedrag op gestoeld is. Het zal de leegstand ongetwijfeld terug dringen.

Er zijn een aantal opties waar dit bedrag aan besteed kan worden. Het lijkt het beste om dit aan onderzoek, ondersteuning van gemeenten en aan stimulering van renovatie te besteden. Onderzoek is nodig omdat er over het oplossen van het vraagstuk niet veel bekend is. De financiële consequenties en het vestigingsklimaat van de verschillende Gelderse regio's kunnen bijvoorbeeld eerst onderzocht worden. Wat wellicht een interessant onderwerp is voor onderzoek is de ontschotting van de problematiek. De woning-, kantoor-, en winkelleegstand wordt hierbij in samenhang bekeken. Dit zou misschien een win-winsituatie op kunnen leveren, maar het is ook erg complex. Ondersteuning van gemeenten is nodig omdat zo kennis uitgewisseld kan worden en omdat dit door de gemeenten zeer gewaardeerd wordt bij het oplossen van het leegstandsvraagstuk. Het stimuleren van renovatie is nodig omdat renovatie van oudere wijken tot nu toe de beste optie lijkt om leegstand op korte termijn tegen te gaan.

## Hoofdstuk 3.2 - Aanpak lange termijn

In het volgende gedeelte wordt de langetermijnvisie van de provincie ten aanzien van het leegstandsvraagstuk besproken. De provincie heeft dit geformuleerd in de bijlage bij *Statenbrief - SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave* en daarom worden eerst hier gedeeltes uit geciteerd om ze daarna te evalueren en eventueel aanbevelingen te doen en concrete oplossingen aan te dragen. De provincie heeft haar langetermijnvisie in twee speerpunten onderverdeeld en zo worden ze hier ook besproken.

### Gebiedsgericht en integraal

‘De omgevingsvisie geeft, naast de gebiedsopgaven, per regio de speerpunten waarop de gezamenlijke inspanningen van provincie, gemeenten, maatschappelijke organisaties en ondernemers zich richten. Kijkend naar deze speerpunten en de geconstateerde verschillen in opgave per regio en de samenhang van de vastgoedsegmenten zetten wij in op een integrale en gebiedsgerichte aanpak.’<sup>42</sup>

Het is, zoals gezegd, goed om de leegstand per regio aan te pakken. Een krimpregio als de Achterhoek heeft een andere leegstandsbenadering nodig dan een regio als de Stadsregio. Dit wordt vanuit het College van Gedeputeerden ook erkend. Een integrale en gebiedsgerichte aanpak is dus een positieve ontwikkeling. Er zijn echter ook gevaren bij een integrale aanpak, zoals eerder gebleken is in dit onderzoek. Het ‘dicht rekenen’ van integrale plannen moet dus vermeden worden.

‘Wij willen- met de omgevingsvisie als uitgangspunt- samen met betrokken partners in de regio verkennen op welke ontwikkelingen ‘energie zit’ en hoe we die kunnen ondersteunen om er voor te zorgen dat de ruimtelijke kwaliteit in stand blijft, ondanks en inclusief de te verwachten leegstand.’<sup>43</sup>

Op zoek gaan naar ontwikkelingen waar, zo gezegd, ‘energie zit’, klinkt goed. Het is echter goed om dit onderzoek nader te formuleren en duidelijker te maken wat hiermee wordt bedoeld. Kenmerken formuleren om eenduidig te kunnen bepalen wat bedoeld wordt met ‘energie’ en eenduidig de ontwikkelingen aan te kunnen geven waar ‘energie’ in zit. Er kan gedacht worden aan projecten waarbij flexibiliteit hoog in het vaandel staat, waar dus zowel gewoond kan worden als gewerkt en waar tegelijkertijd bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed gecreëerd kan worden. Wellicht kan er een pilot worden opgezet over dit project. Er wordt dan dus een wijk uitgezocht waar al deze aspecten van leven bij elkaar worden gebracht. Dit sluit ook aan bij het nieuwe werken, wat genoemd wordt door het College van Gedeputeerden in de *Statenbrief SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave*.

‘Daarbij willen we per regio bezien in hoeverre nadere afspraken gemaakt moeten worden over het aanbrengen van focus en concentratie, die ons dwingen tot locatiekeuzes voor thema’s als detailhandel, wonen, kantoren, voorzieningen en bedrijventerreinen. Dit betekent in partnerschap in een breed netwerk maatwerk leveren per gebied/regio. Hierbij zoeken wij daar waar mogelijk zowel op proces als op inhoud aansluiting bij de gebiedsopgaven. Dit verschilt per regio en gebiedsopgaven. Een aantal gebiedsopgaven sluit nauw aan bij de regionale opgaven ten aanzien van leegstand en de programmering

---

<sup>42</sup> Bijlage bij *Statenbrief - SteenGoed Benutten*, p. 19

<sup>43</sup> Bijlage bij *Statenbrief - SteenGoed Benutten*, p. 19

(Achterhoek, Stedelijk netwerk Arnhem-Nijmegen, Stedendriehoek). Soms kennen de gebiedsopgaven en de regionale opgave in het kader van SteenGoed Benutten een andere de focus (FoodValley, De Corridor en Rivierenland, de gebiedsopgave Veluwe en de Noord-Veluwe). De opgave bepaalt onze inzet. Daar waar er raakvlakken zijn, bundelen en versterken we onze inzet. Daar waar geen samenhang is, maar de regionale opgave wel om actie vraagt, bepalen wij onze inzet vanuit SteenGoed Benutten. Een gezamenlijke integrale regionale visie op het bestaand stedelijk gebied kan een basis vormen voor een SteenGoed Benutten aanpak. Dit vraagt om kennis van de regionale markten per vastgoedsegment, de samenhang hiertussen, het hebben van het juiste netwerk en commitment van alle betrokken partijen.<sup>44</sup>

Het leveren van maatwerk in samenwerking met alle betrokken partijen is een nastrevenswaardig doel. Het is belangrijk dat het doel van dit project – het terugdringen van de leegstand in Gelderland en het verhogen van de leefbaarheid in Gelderland – niet uit het oog wordt verloren. De regionale aanpak lijkt de beste, namelijk enerzijds gedecentraliseerd en anderzijds met oog voor dat wat zo belangrijk is bij het leegstandsprobleem; het kijken over dorps-, stads- en gemeentegrenzen.

### **Gebundeld en flexibel**

‘In deze integrale gebiedsgerichte aanpak willen we onze rol en instrumentarium zo effectief mogelijk inzetten. Dit betekent een gecombineerde inzet van onze instrumenten: de programmering, de investeringen en onze kennis. Dit houdt bijvoorbeeld in dat daar waar we investeren en stimuleren we tevens afspraken willen maken over het schrappen van plannen zonder marktvrage en hierbij ondersteunen met de benodigde kennis. En andersom willen we bij gemeenten die actief aan de slag gaan met het schrappen van plannen, (extra) investeren in de realisatie van transformatieopgaven binnen het bestaand stedelijk gebied. De opgave blijft hierbij centraal staan. Deze verschilt echter niet alleen per regio/gebied, maar verandert ook in de tijd. Zo kan leegstaand maatschappelijk vastgoed wellicht in de toekomst een grotere opgave vormen dan de huidige leegstand van kantoren. Dit betekent een breed scala aan instrumenten die op maat en flexibel ingezet kunnen worden. Uitwerking hiervan zien wij in de vorm van package deals of gebiedscontracten – met meer gebundelde en flexibele inzet van middelen en maatregelen, waaraan alle betrokken partijen bijdragen. Dit kan een combinatie inhouden van stimuleren en beperkingen opleggen.<sup>45</sup>

Het aanbieden van instrumenten in de vorm van package deals of gebiedscontracten kan een prima oplossing zijn op dit probleem zo efficiënt mogelijk aan te pakken. Er kan dan concreet gedacht worden aan een langetermijnplan waarin de vraag van een gebied realistisch verwerkt is. Dat het woord ‘flexibel’ genoemd wordt is heel belangrijk. Het is goed mogelijk dat de markt vanwege de economische ontwikkelingen verandert en het leegstandsvraagstuk zich op andere manier voor doet. Dit probleem zal waarschijnlijk in groeiende regio’s plaatsvinden, omdat in krimpregio’s het leegstandsvraagstuk niet substantieel zal veranderen, maar hetzelfde zal blijven.

Wat een goed idee zou zijn voor een langetermijnvisie, is om flexibele gebieden te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door extra subsidie toe te kennen aan projecten waarbij flexibiliteit van het gebied hoog in het vaandel staat. Vanwege de wisselende vraag kan een pand namelijk zomaar leegstaan. Als dit pand flexibel is ingericht en / of gebouwd, kan het pand eenvoudig een ander doel dienen dan waarvoor het voor de leegstand voor werd gebruikt.

<sup>44</sup> Bijlage bij Statenbrief - SteenGoed Benutten, p. 19 / 20

<sup>45</sup> Bijlage bij Statenbrief - SteenGoed Benutten, p. 20

Verder zit dit gedeelte van SteenGoed benutten er zeer goed uit. Ook het ondersteunen van gemeenten die plancapaciteit gaan schrappen is een zeer goed idee. Deze gemeenten zullen de ondersteuning ook nodig hebben. Ook het telkens afwegen van de opgave is een goed voornemen.

## Hoofdstuk 4 – Conclusie

Er liggen veel kansen voor de provincie als het gaat om het terugdringen van de leegstand. Het is belangrijk dat er eerst een politieke afweging wordt gemaakt door de Gelderse Staten of zij leegstand van kantoren en winkels een probleem vinden waar zij actief mee aan de slag willen. Het is ook mogelijk om dit probleem een probleem van de vrije markt te maken en er zelf niet actief bij betrokken te zijn. Leegstand van woningen is een ander verhaal, het zorgen voor woningen is immers een overheidstaak en daar moet actief mee aan het werk worden gegaan.

In de conclusie worden eerst de concrete beleidsuitwerkingen besproken en daarna de concrete maatregelen.

Er liggen meer kansen voor een actieve rol van de provincie bij winkel- en kantoorleegstand dan bij woningleegstand. Enkele kansen waar bij kantoorleegstand aan gedacht kan worden zijn: het ondersteunen van gemeenten bij de transformatie en / of herbestemming van kantoren en het bij elkaar brengen van kennis. Verder kan de provincie er extra op letten of nieuwbouw van kantoren vanuit de vraag opgestart wordt en kan ze over het algemeen een strenger ruimtelijk beleid voeren. Bij winkelleegstand kan gedacht worden aan het helpen van gemeenten bij het actief op zoek gaan naar ondernemers voor leegstaande panden en het vereenvoudigen van de procedures om creatieve initiatieven te stimuleren.

Bij woningleegstand ligt een actieve rol van de provincie gecompliceerder. Er zijn een aantal punten die de provincie concreet in haar beleid kan laten doorwerken. Het is belangrijk dat er wat betreft woningleegstand per regio een toegepast beleid wordt gevoerd. Sommige regio's hebben weinig problemen met woningleegstand vanwege een grote vraag naar woningen, terwijl in krimpregio's als de Achterhoek terughoudend bijgebouwd moet worden. Ten tweede kan er gedacht worden aan het stimuleren van renovatieprojecten. Door het opknappen van vooroorlogse wijken waar vaak leegstand plaatsvindt, kan leegstand teruggedrongen worden. Ook sloop en nieuwbouw valt hier onder renovatie. Er worden dan immers geen nieuwe woningen bijgebouwd en de wijk blijft aantrekkelijk om te wonen. Hiervoor moet vanuit de provincie onderzoek plaatsvinden naar welke wijken het hardste renovatie nodig hebben. De renovatie van deze wijken zou eventueel gesubsidieerd kunnen worden. Ook het streng blijven controleren van gemeenten of de nieuwbouw vraaggerelateerd is valt hieronder. Ten slotte kan de provincie ervoor kiezen gemeenten aan te sporen te snijden in hun harde of zachte plancapaciteit als blijkt dat er geen of minder vraag naar nieuwe woningen is.

Bij beide soorten van leegstand zijn er drie rollen van de provincie te onderscheiden.

- Het vervullen van de **coördinerende** rol, het verbinden van projecten of regio's die met het probleem van leegstand te kampen hebben. Dit hoort al bij het dagelijks werk van de provincie.
- Het vervullen van de ondersteunende **deskundige** rol:
  1. Het helpen van gemeenten bij initiatieven om leegstand tegen te gaan.
  2. Het vereenvoudigen van de procedures voor creatieve initiatieven om leegstand tegen te gaan hoort hier ook bij.
  3. Het eindgebruik van een perceel in zicht houden.
- Het vervullen van de monitorende, **controlerende** rol:
  1. Realistische weergave van de woning-, winkel- en kantorenmarkt in Gelderland.

2. Strenger toezien op ruimtelijke ordening. Dit hoort al bij het dagelijks werk van de provincie.
3. Strenger ruimtelijk beleid, geen subsidie toekennen als er sprake is van financieel risico.

Deze rollen komen grotendeels overeen met de rollen die de provincie voor zichzelf heeft geformuleerd in de meest recente omgevingsvisie. Uit deze omgevingsvisie blijkt verder dat de provincie over het algemeen op de juiste weg is. Het beleid ten aanzien van woningleegstand en kantoorleegstand ziet er goed uit. De meeste kansen zijn te halen bij de winkelleegstand. Daar zou de provincie een actievare of wellicht een betere rol kunnen spelen dan wat er nu in de omgevingsvisie beschreven wordt.

Verder zijn in dit onderzoek enkele concrete aanbevelingen gedaan. Het is zaak dat de provincie, die qua beleid op de juiste weg lijkt te zijn, nu snel dit beleid omzet in concrete maatregelen, zoals deze eerder in dit onderzoek zijn genoemd. Het betreft:

#### **Woningleegstand**

- Het opstellen van een ranglijst van wijken die het hardste een renovatie nodig hebben (p.8).
- Burgers voorstellen laten indienen om de leefbaarheid in hun wijk te verhogen en deze voorstellen eventueel subsidiëren (p.9).

#### **Kantoorleegstand**

- Het stimuleren van creatieve initiatieven om kantoorleegstand tegen te gaan (p. 17).
- Het verbeteren en versnellen van de procedures voor transformatie of herontwikkeling (p. 17).
- Het ontwikkelen van instrumenten die helpen bij organisatorische, financiële of juridische problemen (p. 17).

#### **Winkelleegstand**

- Het goed in kaart brengen van de winkelleegstand (p.21).
- Het helpen bij het zoeken naar nieuwe ondernemers via het organiseren van regiodagen en het investeren in ondernemersverenigingen (p.21 & 22).
- Het aansporen en stimuleren van transformatie van het winkelgebied als het gebied ongeschikt blijkt (p. 21 & p.22).
- Het aanleggen van Wi-Fi in de grote binnensteden (p.22).
- Het vereenvoudigen van de procedures voor het openen van pop-up stores (p. 21 & p. 23).
- Gemeenten ondersteunen door concrete tips aan te reiken om winkelleegstand te camoufleren (p.20).



# Samenvatting

## Woningleegstand

- Kenmerken
  - Huurwoningen
  - Nieuwbouw
  - Vooroorlogse woningen
  - Lage of zeer hoge WOZ-waarde
- Oorzaken
  - Te veel plancapaciteit
  - Nieuwbouw waar dat niet nodig is
  - Gemeenten die de vraag te optimistisch inschatten
  - Verpaupering van een wijk
- Oplossingen
  - Plancapaciteit terugschroeven
  - Renovatie stimuleren

## Kantoorleegstand

- Kenmerken
  - Weinig specifieke kenmerken
- Oorzaken
  - Dalende potentiële beroepsbevolking
  - Flex- en thuiswerken
  - 'Dicht rekenen' van plannen
  - Stelselmatig overschatten van risico's
- Oplossingen
  - Strenger ruimtelijk beleid
  - Bovenlokale afstemming
  - Eindgebruik perceel in het zicht houden
  - Gemeenten controleren

## Winkelleegstand

- Kenmerken
  - Gebieden rondom het stadscentrum
  - Kleine kernen en dorpen
- Oorzaken
  - Internetwinkelen
  - Bevolkingskrimp
  - Onaantrekkelijk vestigingsklimaat
  - Andere wensen detailhandelaren
- Oplossingen
  - Renoveren of transformeren bestaand winkelgebied
  - Wi-Fi in de binnensteden
  - Zelf op zoek naar ondernemers
  - Procedures voor het openen van pop-up stores vereenvoudigen

## SteenGoed Benutten

- Korte termijn
  - Programmering
    - Realistische weergave van de vraag
    - Snijden in plancapaciteit
  - Kennis
    - Het actief delen van kennis met gemeenten (bijvoorbeeld door het organiseren van regiodagen)
    - Meer onderzoek naar leegstand (bijvoorbeeld financiële consequenties)
  - Investeren en stimuleren
    - Investeren in onderzoek
    - Investeren in actieve samenwerking met gemeenten
    - Stimuleren van renovatie
- Lange termijn
  - Gebiedsgericht en integraal
    - Leegstand per regio aanpakken
    - Flexibiliteit zeer belangrijk
  - Gebundeld en flexibel
    - Flexibele inrichting van gebieden
    - De vraag moet niet uit het oog worden verloren

# Literatuurlijst

Agentschap NL (2013), Kantoortransformatie, wonen als alternatief voor leegstand, publicatienummer: 2SLWO1218.

Azaaj, Jobsen, Visscher (2015), (kantoor)transformatie en eigenbouw, opinieonderzoek onder gemeenten, Motivation research and strategy.

Buitelaar, E. et al. (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten: een institutionele analyse van het (over)aanbod van winkels en kantoren, Den Haag / Amsterdam: Planbureau voor de Leefomgeving / Amsterdam School of Real Estate.

Bijlage bij Statenbrief - zaaknummer 2015-007209 SteenGoed Benutten: Leegstand, overprogrammering en transformatieopgave.

CBS (2013), Leegstand in Nederland anno 2013, van krimpgebied tot dichtbevolkte Randstad.

Provincie Gelderland (2015), Omgevingsvisie Gelderland, Visie, vaststellingsdatum Provinciale Staten 25 februari 2015; gepubliceerd op 18 juni 2015.

Rekenkamer van Amsterdam (2013), Transformatie van leegstaande kantoren, onderzoek naar beleid en uitvoering.

Seinpost (2012), Winkelleegstand praktisch oplossen, inspiratie uit praktijkvoorbeelden.

## Nawoord

Het verdiepen in het leegstandsvraagstuk bleek een interessante tijdsbesteding. Ik vond het leuk om de rapporten te lezen en op zoek te gaan welke rol de provincie kan spelen bij dit vraagstuk. Het perspectief van de provincie is toch weer een andere invalshoek dan je gewend bent. Het kostte mij ook weinig moeite om het onderzoek te schrijven en het eindresultaat geeft mij veel voldoening.

Ik ben blij met het vertrouwen van de Gelderse ChristenUniefractie om dit onderwerp aan mij toe te kennen. Ik wil de leden van de fractie bedanken voor hun input en het meedenken tijdens de fractievergaderingen die ik bij mocht wonen. In het bijzonder wil ik Dirk Vreugdenhil bedanken dat hij mij bij de fractie betrokken heeft. Ik wil de personen die meegelezen hebben en het onderzoek voorzien hebben van feedback ook nog noemen: Deborah Lassche, Ruben Oldenkamp, Ruud Niewenhuijse en Gert Stam. Verder wil ik Arjan Westerveld bedanken voor het meewerken aan de lay-out. Ook Dirk Bussche wil ik bedanken voor het opzetten van het online leegstandsregister.

Ik hoop dat dit onderzoek bijdraagt aan het oplossen van het leegstandsvraagstuk in Gelderland.