EINDRAPPORT

Drie noordelijke provincies

Transformatie winkelpanden
vervolg

Opdrachtgevers: Provincies Groningen, Friesland, Drenthe
Projectnummer: 1018.430
Datum: 26-9-2019

Broekhuis Rijs Advisering
Postadres: Wederik 1
9801 LX Zuidhorn
Tel. (0594-528358)
E-mail : info@broekhuisrijs.nl
Internet : www.broekhuisrijs.nl

Inhoud

Samenvatting

1	Inleiding	7
2	Eigen karakteristiek winkels in het noorden a. Type leegstand b. Ligging en omvang van de kern c. Transformatie- en investeringsmogelijkheden	9
3	Mogelijk instrumentarium a. Overzicht instrumentarium b. Inzet instrumentarium c. Ervaringen	16
4	Conclusies	29

Samenvatting

Inleiding
In 2018 hebben de provincies Groningen, Friesland en Drenthe gezamenlijk opdracht gegeven om de leegstand in het noorden in kaart te brengen, en om de mogelijkheden van transformatie van de lege winkelpanden te onderzoeken. Na afronding van dit onderzoek is vervolgens verzocht om aan te geven waarin het noorden zich onderscheidt van de rest van het land op het gebied van leegstand. Daarnaast dienen de mogelijke instrumenten om de leegstand tegen te gaan in beeld gebracht te worden, in combinatie met de ervaringen met deze instrumenten.

Karakteristiek winkels en leegstand
In het noorden ligt vooral de structurele leegstand (langer dan 3 jaar leeg) op een hoog niveau. Dit is niet uniek, want ook in Limburg en Zeeland zien we een hoge (structurele) leegstand terug. Een overeenkomst tussen deze gebieden is dat het om provincies gaat met relatief veel krimpgebieden binnen hun grenzen. Niet alle krimpgebieden hebben echter te kampen met hoge leegstandscijfers; in Friesland is dit bijvoorbeeld niet het geval.

Een verklaring voor de hoge structurele leegstand in de provincie Drenthe kan gevonden worden in de aanwezigheid van veel middelgrote kernen. Landelijk zijn de hoogste leegstandspercentages te vinden in de kernwinkelgebieden van de *middelgrote* kernen. De aanbodsituatie in Drenthe is redelijk goed vergelijkbaar met de aanbodsituatie in Zeeland en Limburg waar ook veel aanbod in middelgrote kernen zit.

In de provincie Groningen is in absolute aantallen het aanbod in de stad Groningen fors. In de stad Groningen is bijna geen sprake van leegstand. Op provinciaal niveau vallen de leegstandspercentages in de overige kernen (middelgroot en klein) relatief mee, maar er is in absolute zin wel sprake van forse structurele leegstand in zowel de middelgrote als de kleinere kernen. Met name in het krimpgebied aan de noord- en oostzijde van de provincie is sprake van structurele leegstand.

In Friesland is het winkelaanbod (vierkante meters) vooral terug te vinden in de kleine kernen. Omdat in deze kleine kernen sprake is van beperkte leegstand valt op het totale aanbod het leegstandspercentage mee. De aanwezige (structurele) leegstand bevindt zich in Friesland met name in Leeuwarden en in de middelgrote kernen.

Instrumentarium
Overal in het land worden min of meer dezelfde instrumenten ingezet om de leegstand terug te dringen. De wijze van communiceren en de hoogte van financiële bijdragen verschilt wel. In diverse gebieden wordt veel kennis gedeeld en gecommuniceerd middels eigen websites. Door een goede onderlinge communicatie kan men veel van elkaar leren. In het noorden bestaat een dergelijke manier van communiceren middels eigen website nog niet, maar dit kan wel vrij snel opgepakt en verbeterd worden.

Diverse instrumenten hebben in de afgelopen jaren al laten zien dat ze effectief zijn. Zo leiden de inzet van detailhandels- en vatgoedregie, de inzet van stimuleringsregelingen en de inzet van vastgoedsaneringsfondsen tot goede resultaten in het oplossen en saneren van leegstaand vastgoed. In de conclusies van deze rapportage worden de instrumenten en de opgedane ervaringen weergegeven.

In de randgebieden van het land met veelal hoge structurele leegstand wordt vaak een combinatie van instrumenten ingezet; instrumenten die elkaar versterken. In de gebieden met een hoge structurele leegstand lijkt dit ook de enige mogelijkheid om echt stappen te kunnen zetten. Leegstandsbestrijding blijft echter maatwerk.

De ervaring leert ook dat alleen een sterke focus van alle betrokken partijen op het oplossen van leegstand tot structurele resultaten leidt. Het bepalen van heldere, concrete en haalbare doelstellingen is noodzakelijk. De provincie kan bij het bepalen van doelstellingen met name ondersteunend hulp aanbieden.

Veel instrumenten kunnen door gemeenten ingezet worden en vallen vaak onder het reguliere gemeentelijke werk. Maar niet altijd worden ze ook daadwerkelijk ingezet. Gebrek aan kennis, gebrek aan financiële middelen en /of het niet kunnen overzien van de consequenties van de inzet van instrumenten liggen veelal ten grondslag aan het wel of niet inzetten van instrumenten. De rol van de provincie kan hierbij ondersteunend zijn, maar ook coördinerend en stimulerend. De provincie kan de gemeenten faciliteren in bijvoorbeeld kennis en dataopbouw, maar ook kan de provincie coördineren tussen gemeenten en/of regio's. Een financiële impuls van de provincie kan aanleiding geven tot het actualiseren van detailhandelsvisies, het opstarten van vastgoedregie of het instellen van speciale regelingen, maar ook tot het vaker gelijktijdig inzetten van meerdere instrumenten die elkaar versterken.

Daarnaast ligt er een belangrijke taak voor de provincie wanneer er in een plaats 'zwaardere' instrumenten ingezet moeten worden. Dan gaat het om de inzet van bijvoorbeeld een vastgoedsaneringsfonds, een

gebiedsgerichte herontwikkeling met aankoop van panden of transformatie en sloop van hele (aanloop)straten. Bij deze opgaven kan ook het Rijk een rol spelen. De opgaven zijn soms goed vergelijkbaar met de volkshuisvestingsopgaven waarbij het Rijk ook een duidelijk taak heeft.

De problematiek in het noorden van het land bestaat met name uit de omvang van de structurele leegstand, de aanwezigheid van relatief veel middelgrote kernen en het binnen de provinciegrenzen hebben van krimpgebieden. Het noorden van het land wijkt af van de rest van het land doordat deze combinatie van factoren in het noorden sterk aanwezig is, en daardoor zorgdraagt voor een versterking van de problematiek. Wanneer gekeken wordt naar oplossingen dan blijkt de investeringsbereidheid van vastgoedpartijen een volgend knelpunt op te leveren. De ‘eenvoudige’ instrumenten zijn al ingezet door gemeenten; de volgende stap is zonder steun van derden lastig te zetten.

1 Inleiding

In 2018 hebben we in opdracht van de drie noordelijke provincies (Groningen, Friesland en Drenthe) een onderzoek uitgevoerd naar de huidige winkelleegstand in dit gebied, en naar de mogelijkheden van transformatie van deze leegstand. In augustus 2018 is de rapportage hiervan afgerond. In het bestuurlijke overleg Retail is de behoefte naar voren gekomen aan een kort aanvullend onderzoek om aan te geven waarin het noorden van het land zich exact onderscheidt van de rest van het land waar het de situatie rondom de leegstand en de oplossingen hiervoor betreft.
Tijdens het bestuurlijke overleg is verder de behoefte aangegeven om een vervolg aan het eerste onderzoek te geven, met name gericht op de verschillende mogelijkheden die een overheid ter beschikking staan om leegstand aan te pakken. De vraag naar meer duidelijkheid over wat een overheid kan en welk instrumentarium ingezet kan worden om de leegstand aan te pakken zullen we in deze rapportage bespreken. De focus zal hier vooral op de middelgrote steden en de krimpgebieden in het noorden komen te liggen.

Voor dit vervolgonderzoek dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

Onderzoeksvragen:

1. Waarin onderscheidt het noorden van het land zich vooral ten opzichte van de rest van het land wanneer we naar de leegstand in de detailhandel kijken? Hierbij is specifiek aandacht nodig voor de volgende onderwerpen:
    a. het type leegstand
    b. de ligging en omvang van de plaats, met name krimpgebieden en middelgrote plaatsen
    c. transformatie-/ investeringsmogelijkheden

2. Welke mogelijkheden en instrumenten heeft de overheid om de (structurele) leegstand terug te dringen? Ook hier is aandacht voor enkele specifieke aspecten:
    a. welke overheid past bij welk instrumentarium?
    b. onderscheid bij instrumentarium naar tijdstip van inzetten (preventief of om aan te pakken)
    c. wat is de zwaarte van de verschillende in te zetten instrumenten?
    d. wat zijn de ervaringen met de inzet van deze middelen, zowel in het noorden als elders in het land?

In deze rapportage geven we antwoord op deze vragen.

Werkwijze

Om deze vragen te beantwoorden beschrijven we in Hoofdstuk 2 met name de onderscheidende aspecten van het noorden van het land ten opzichte van de rest van het land, toegespitst op de leegstand in winkelpanden. Hierbij zullen we gebruik maken van gegevens van het eerdere onderzoek, maar ook van algemene documentatie op dit onderwerp van onder meer het CBS, Locatus en het PBL. In Hoofdstuk 3 gaan we vooral in op het in te zetten instrumentarium, de zwaarte hiervan en de mogelijke resultaten van de inzet. Hierbij zullen we ook ervaringen met de verschillende instrumenten delen. Tenslotte worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste bevindingen nog eens op een rij gezet.

2. Eigen karakteristiek winkels in het noorden van het land

In de eerdere rapportage uit 2018 hebben we de leegstand en de mogelijkheden tot transformatie in de noordelijke provincies in beeld gebracht. Het ging er in dit onderzoek in eerste instantie om een beeld te vormen van de omvang van de problematiek. Uit dit onderzoek kwam een aantal aspecten naar voren die in het noorden sterker aanwezig zijn dan elders in het land, en zeker in de Randstad. Het ging hierbij met name om het type leegstand, de ligging van de plaats in zijn omgeving en om de mogelijkheden tot transformatie. Op deze aspecten gaan we in dit hoofdstuk nader in. Tevens zullen we een vergelijking maken met enkele andere krimpgebieden en middelgrote steden.

a. Type leegstand

Een actueel beeld van de leegstand is noodzakelijk om goed in te kunnen gaan op het type leegstand en de gevolgen hiervan voor het noorden van het land. Het afgelopen jaar werden regelmatig cijfers gepubliceerd waaruit blijkt dat de leegstand sterk aan het dalen is bij winkels. We hebben de cijfers uit het eerdere rapport[1] aangevuld met cijfers van januari 2019.

Tabel 1 Historische ontwikkeling leegstand (in %)

m² wvo	2016	2017	2018/jan.	2018/juli	2019/jan.
Groningen	9,9	8,0	6,9	7,6	6,2
Friesland	8,8	7,7	6,5	6,0	6,3
Drenthe	8,3	9,0	8,8	7,9	9,0
Nederland	*7,7*	*7,8*	*7,2*	*6,9*	*6,8*
# vkp	**2016**	**2017**	**2018**	**2018**	**2019/jan.**
Groningen	8,2	7,5	6,9	7,0	6,5
Friesland	6,4	5,9	5,8	5,7	5,5
Drenthe	7,8	7,8	7,7	7,3	7,1
Nederland	*7,4*	*7,2*	*7,0*	*6,8*	*6,6*

Het hoogtepunt van de leegstand lag in de jaren 2016 en 2017. Sindsdien is overal sprake van een daling. Wanneer we kijken naar de leegstand in m² wvo zien we dat in Groningen de leegstand het sterkst gedaald is, en samen met Friesland ligt het percentage ook onder het Nederlands gemiddelde. De daling in Friesland lijkt enigszins te stokken; sinds juli 2018 is sprake van een lichte stijging. Het blijven evenwel momentopnames. In Drenthe heeft de daling van medio 2018 – gemeten in m² wvo - niet doorgezet. Inmiddels ligt het leegstandspercentage hier weer op 9%. Dit is

[1] Tabel 3.2, pagina 11

een hoog niveau, waarschijnlijk voor een belangrijk deel veroorzaakt door de leegstaande ruimte van de Vrijbuiter in Roden (inmiddels weer gevuld). Gemeten naar het aantal vestigingspunten is wel sprake van een daling. Blijkbaar zijn er de afgelopen tijd wel minder panden leeg komen te staan, maar zijn de relatief grotere panden leeg gebleven.
Bij het aantal vestigingspunten heeft de landelijke daling zich dus in alle 3 noordelijke provincies voorgedaan.

In absolute getallen zien we dat in vergelijking met 2014 het aanbod en de leegstand gedaald is in het noorden. In 2016 was nog sprake van een stijging, maar daarna is een lichte daling in zowel het aanbod als de leegstand opgetreden. Tabel 2 geeft dit beeld weer.

Tabel 2 Ontwikkeling winkelaanbod Groningen, Friesland, Drenthe samen (m² wvo)

Jaar	totaal	leegstand	aanbod zonder leegstand
2014	3.747.904	458.605	3.289.299
2018	3.666.919	387.284	3.279.635
2019	3.640.988	372.863	3.268.125

Overigens zien we hier tussen de drie provincies wel enkele verschillen. Waar we in Friesland en in sterkere mate in Groningen een duidelijke daling van de leegstand zien, is dat in Drenthe niet het geval. Hier is sprake van een stabilisatie. Het aanbod zonder leegstand is daarentegen wel gedaald, en in de andere twee provincies nauwelijks.

Groningen	Totaal	Leegstand	Aanbod zonder leegstand
2014	1.186.148	147.446	1.038.702
2018	1.150.487	114.359	1.036.128
2019	1.140.964	102.949	1.038.015
Friesland			
2014	1.430.635	167.770	1.262.865
2018	1.410.300	133.730	1.276.570
2019	1.397.469	127.146	1.270.323
Drenthe			
2014	1.131.121	143.389	987.732
2018	1.106.132	139.195	966.937
2019	1.102.555	142.768	959.787

In het eerdere rapport hebben we aangegeven dat een belangrijk verschil tussen het noorden en de rest van het land gelegen is in het type

leegstand. Bij het maken van onderscheid naar frictie-, langdurige en structurele leegstand blijkt in het noorden vooral het aandeel in de structurele leegstand prominent hoog aanwezig te zijn. Landelijk staat 26% (peildatum 2018, aantal verkooppunten) structureel leeg, in het noorden is dat maar liefst 35%. Dus meer dan een derde van het totale aantal verkooppunten aan leegstaande panden staat langer dan 3 jaar leeg. Het gegeven dat in het noorden de panden gemiddeld genomen groter zijn dan in de Randstad maakt de situatie nog zorgelijker (42% van het aanbod gemeten in m² wvo). Hoewel de leegstand dus procentueel ook in het noorden aan het dalen is (met uitzondering van Drenthe, m² wvo), is het probleem nog steeds groot. Juist de structureel leegstaande winkelpanden vormen nog altijd een probleem. Zij zijn er waarschijnlijk ook de oorzaak van dat de daling in de leegstand (absoluut gezien) beperkt in omvang is. Een mogelijke verklaring van de daling kan zijn dat dit deels door een bestemmingsverandering gerealiseerd is, of dat de panden niet meer als winkel te koop of te huur worden aangeboden (en daardoor niet meer als 'leegstand' staan geregistreerd).

In een aantal andere provincies ligt het leegstandspercentage ook boven het gemiddelde; dit zijn met name Limburg, Zeeland en Overijssel. De provincie Zeeland heeft voor 2018 aangegeven van welk soort leegstand sprake was. Op 1 januari 2018 bleek in de hele provincie 40% van de leegstand (gemeten in m² wvo) structureel leeg te staan, vergelijkbaar met de situatie in het noorden.

b. Ligging en omvang van de kern

In het noorden van het land liggen relatief veel anticipeer- en krimpgebieden. Dit geeft aan dat de bevolking daalt of binnen afzienbare tijd zal gaan dalen. Voor de detailhandel heeft dit tot gevolg dat het verzorgingsgebied kleiner wordt; met andere woorden het draagvlak voor de voorzieningen wordt kleiner. Er zijn minder inwoners die geld uitgeven in de winkels. Logischerwijs zal dit tot gevolg hebben dat hierdoor vroeg of laat dan ook het aantal winkels zal gaan dalen. Dit effect wordt nog versterkt door de aanzienlijke vergrijzing in de randen van Nederland. Naast winkels verdwijnen ook andere voorzieningen, waardoor synergie-effecten afnemen en de leefbaarheid in kleinere kernen in het gedrang komt. Bovendien heeft het internet volop z'n intrede gedaan, en blijven de aankopen via internet nog altijd stijgen. Ook dit heeft zijn weerslag op het aantal fysieke winkels.

Uit de vorige rapportage kwam naar voren dat de leegstand in de krimp- en anticipeergebieden in het noorden over het algemeen hoger lag dan elders

in het noorden. In de onderstaande tabel geven we een overzicht van alle krimpgebieden in Nederland, met Locatusdata van februari 2019[2].

Leegstands-%	m2 wvo	# vkp
Eemsdelta	7%	9%
Oost-Groningen	10%	10%
Hoogeland	7%	7%
Parkstad Limburg	10%	12%
Maastricht-Mergelland	8%	7%
Westelijke Mijnstreek	10%	11%
Zeeuws-Vlaanderen	10%	11%
Achterhoek	6%	9%
Noordoost-Friesland	7%	5%

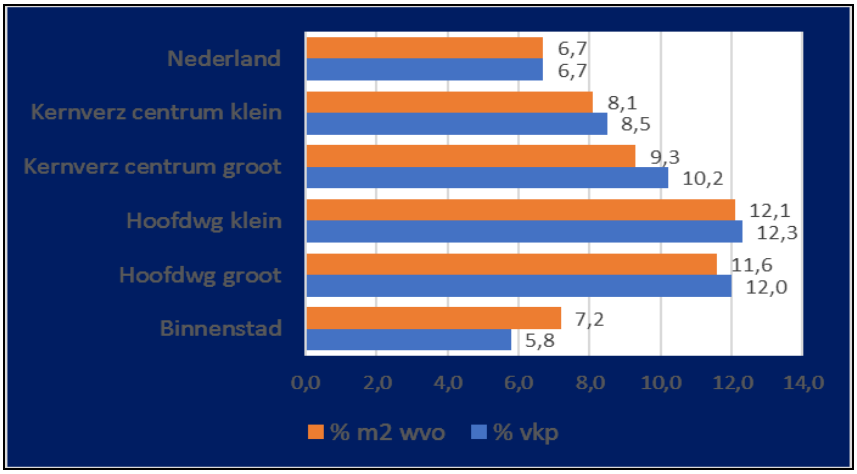
Het overzicht laat zien, dat niet in alle krimpgebieden de leegstand groot is. Het hoogst ligt het percentage leegstand in Parkstad Limburg, de Westelijke Mijnstreek, Zeeuws-Vlaanderen en Oost-Groningen. Het gegeven van ligging in een krimpgebied vormt op zichzelf geen aanleiding voor een abnormaal hoog leegstandsniveau. Wel zijn de regio's met de hogere percentages juist regio's met enkele middelgrote kernen in het gebied.

Vooral middelgrote kernen hebben het landelijk nog altijd zwaar. De grotere kernen in het noorden vallen vrijwel allemaal in deze categorie. De stad Groningen is een echte grote stad die interessant is voor nieuwe (inter)nationale formules. Leeuwarden zit tussen de middelgrote en grote kernen in. Alle andere steden en grote kernen vallen in de categorieën met de hoogste leegstandspercentages, te weten hoofdwinkelgebied groot en klein, en kernverzorgend centrum groot.

De hoofdwinkelgebieden groot en klein zijn te vinden in de middelgrote kernen van het land. In het noorden gaat het dan om Assen, Emmen, Sneek (groot), Drachten, Heerenveen, Hoogeveen, Meppel, Stadskanaal en Winschoten (klein). Hoogezand, Delfzijl en Veendam vallen in de categorie 'kernverzorgend centrum groot'. Het gemiddelde leegstandspercentage (# verkooppunten) in deze kernen samen ligt op 14,3%. Dit ligt derhalve beduidend boven het gemiddelde van alle hoofdwinkelgebieden in het land (12,0 en 12,3%).

[2] Door gemeentelijke herindelingen wijkt de regio-indeling van Het Hogeland en Maastricht-Mergelland licht af.

Leegstandspercentages naar winkelgebiedstypering



Bron: Locatus 2018

De kernen in de bovengenoemde categorieën hebben traditioneel vaak een sterke regionale functie. In het verleden waren de regiobinding en de trekkracht veelal groot. Op basis van deze regionale functie van de middelgrote kernen is nogal veel distributieve ruimte toegerekend aan deze kernen. Het gevolg is geweest dat het winkelaanbod in de middelgrote kernen in de afgelopen decennia fors is toegenomen. Op dit moment is, als gevolg hiervan, in deze kernen sprake van veel overcapaciteit. De grotere ketens hebben de middelgrote kernen vaak niet meer in het vizier als nieuwe vestigingslocatie.

In het volgende overzicht geven we voor de niet-Randstad provincies een overzicht van de leegstandspercentages (# vkp) van alle kernen met een inwonertal tussen de 20.000 en 100.000 inwoners (middelgrote kernen), in het kernwinkelgebied. In de derde kolom staat hoeveel kernen in deze categorie vallen. Het gemiddelde van Nederland voor deze totale groep is 12,4% leegstand. Hiermee is wel duidelijk, dat de hoogste leegstand in deze – qua inwonertal - ‘tussengroep’ te vinden is.

Leegstandspercentages middelgrote kernen in het kernwinkelgebied

Provincie	Leegstands-%	N
Groningen	16,1%	2
Friesland	10,8%	3
Drenthe	15,4%	4
Overijssel	14,3%	9
Gelderland	10,3%	16
Zeeland	12,4%	4
Noord-Brabant	14,8%	21
Limburg	18,1%	10

Wanneer in de provincie Groningen ook de kernen vanaf 15.000 inwoners worden meegenomen (N=6), dan ligt het leegstandspercentage op 15,5%. Vooral in Limburg is de leegstand erg groot, maar ook in Groningen, Drenthe, Noord-Brabant en Overijssel is sprake van hoge leegstandspercentages in de centra van deze middelgrote kernen. In Limburg ligt de leegstand in geen van de 10 kernen lager dan 13%. Behalve in de Randstadprovincies ligt ook in Friesland en Gelderland het leegstandspercentage onder het landelijk gemiddelde. Ook in Zeeland is dat net het geval. In Friesland ligt geen middelgrote kern in het krimpgebied; in Gelderland slechts Doetinchem en Winterswijk, en in Zeeland alleen Terneuzen (met een leegstandspercentage van 21%).

Een voorzichtige conclusie zou kunnen luiden, dat de combinatie van krimpgebied en relatief sterke aanwezigheid van middelgrote kernen een verhoogde kans geeft op de aanwezigheid van hoge leegstandspercentages. Zowel in Groningen, Drenthe als in Limburg is sprake van veel middelgrote kernen, en daarnaast slechts veel kleine kernen. Zowel Drenthe, Flevoland als Limburg hebben een groot aandeel aan aanbod in middelgrote kernen, terwijl de grote steden in Drenthe, Friesland, Limburg, Zeeland en (in mindere mate) Gelderland een klein aandeel hebben in het totale aanbod; in Drenthe en Zeeland is geen grote stad (> 100.000 inwoners) aanwezig.

c. Transformatie- en investeringsmogelijkheden

De mogelijkheden om leegstaande winkelpanden te transformeren naar een andere functie zijn beperkt. Voor verschillende gebieden blijkt in de praktijk dat met name de structureel leegstaande panden lastig te transformeren zijn. Dit heeft vaak zowel met de ligging als met de specifieke eigenschappen van deze panden te maken. Ook nu de markt alweer enige tijd aantrekt, zien we dat bijvoorbeeld voormalige supermarkten en meubelzaken lastig opnieuw in te vullen zijn. Alternatieve functies zijn wel aanwezig, maar beperkt toepasbaar. De horeca heeft de afgelopen jaren een forse inhaalslag in centra gemaakt, maar loopt nu weer enigszins tegen de grenzen aan van wat nog haalbaar is. Dienstverlening en ambacht vormen soms wel een alternatief, maar op geringe schaal. De markt voor kantoren trekt wel weer iets aan in het noorden, maar hiervoor zijn in een plaats ook andere – meer aantrekkelijke – locaties beschikbaar. Uiteindelijk is met name woningbouw een goed alternatief, maar niet alle locaties hebben behoefte aan nieuwe woningen, en niet alle panden lenen zich voor ombouw naar woningen.

Grote beleggers laten het noorden van het land links liggen. Het grote aanbod aan te huur staande winkelruimte drukt op de huurprijzen, maar veel grote beleggers (op grote afstand van het noorden) willen hun huurprijs niet laten zakken. Het laten zakken van huurprijzen kan

betekenen dat beleggingswaarden dalen en dat er een herfinanciering plaats dient te vinden, hetgeen voor de overall beleggingsportefeuille nadelige consequenties heeft. Ook banken zijn nauwelijks bereid tot investeringen. De voorwaarden voor een hypotheek zijn behoorlijk aangescherpt. Bovendien blijken veel ondernemers nog met hoge hypotheeklasten te zitten, waardoor ze vaak geen kant op kunnen. In veel binnensteden is dan ook sprake van achterstallig onderhoud op redelijk grote schaal.

De voormalige V&D-panden zijn landelijk weer redelijk gevuld met andere grote trekkers, maar juist in het noorden (denk aan Assen, Emmen) is de interesse voor panden met een grote oppervlakte beperkt.

3. Mogelijk in te zetten instrumentarium

Er zijn inmiddels diverse instrumenten ontwikkeld en/of ingezet om de leegstand (te helpen) terug te dringen. Op diverse plekken – zowel in het noorden als landelijk - zijn hiermee ervaringen opgedaan. We zullen de meest gebruikte instrumenten hier puntsgewijs langslopen, waarbij de zwaarte van de inzet toeneemt. Hierbij schenken we ook aandacht aan de ervaringen met de verschillende instrumenten.

a. Overzicht instrumentarium

Instrument	Type	Welke overheid primair?	Rol provincie
Data opbouw	regulier	gemeente, provincie	faciliterend
Vastgoedscan	regulier	gemeente, of gemeenten	zo nodig coördinerend
Brancheringplan met bidbook	regulier	gemeente	-
Aanpassen volkshuisvestingbeleid	regulier	gemeente	-
Actuele detailhandelsvisie	regulier	gemeente, of gemeenten, provincie	stimulerend
Aanpassing bestemmingsplan	regulier	gemeente	-
Vastgoed-/detailhandelsregie	regulier/specifiek	gemeente, provincie	evt. financieel ondersteunend
Opstellen stimuleringsregeling	specifiek	gemeente, provincie	stimulerend, en financieel ondersteunend
Leegstandsverordening	specifiek	gemeente	-
Garantstelling	specifiek	gemeente	ondersteunend
Actieve acquisitie strategische panden	specifiek	provincie	financieel ondersteunend
Vastgoedsaneringsfonds	specifiek	provincie, Rijk	financieel ondersteunend
Gebiedsgerichte herontwikkeling	specifiek	provincie, Rijk	financieel ondersteunend

- *De basis: data inventarisatie en dataopbouw*

Om te weten wat er op welk moment speelt is het van belang om met actuele data te werken. Gelukkig zijn reeds veel gemeenten bezig met het opzetten van een actueel digitaal (vastgoed) databestand. Als onbekend is hoe de feitelijke situatie is kan geen enkel instrument goed worden ingezet, laat staan dat er een effectmeting kan plaatsvinden. Daarnaast spelen provincies een belangrijke rol in de informatievoorziening. Vanuit het IPO is actief zorg gedragen voor de aanschaf van uniforme data (van o.a. Locatusbestanden) op gedetailleerd provinciaal niveau.

- *Vastgoedscan*

Het is belangrijk om van elk leegstaand pand te weten wat de huurprijs, de financiële situatie, de oppervlakte, de breedte en dieptematen, de looptijd van huurcontracten enz. is. Omdat vastgoedeigenaren en beleggers soms in meerdere kernen eigendom hebben, kan hier in voorkomende gevallen ook een coördinerende rol voor de provincies liggen.

- *Brancheringsplan opstellen in combinatie met een bidbook*

Om een centrum aantrekkelijk te houden is soms behoefte aan bepaalde branches, die op dat moment nog ondervertegenwoordigd zijn, of waar een kern bekend om staat. Een eenzijdig aanbod is niet aantrekkelijk genoeg meer voor bezoekers. Maar om nieuwe ketens of ondernemers te trekken is het van belang om passende formules geïnteresseerd te krijgen voor een plaats. Daarvoor kan een zogenaamd bidbook opgesteld worden, waarin alle feiten van een kern, het DNA-profiel inclusief een reëel plaatje van het verzorgingsgebied worden getoond.

- *Volkshuisvestingbeleid aanpassen*

Bij het opstellen en actualiseren van het volkshuisvestingbeleid kan speciaal aandacht besteed worden aan de transformatie. Het nadrukkelijker inventariseren welke transformatieopgave er ligt in de centra en bij welke doelgroepen of vraag de transformatie naar woningen aansluit, schept meer duidelijkheid. Een dergelijke aanpak is ook meer in de lijn met de ladder van duurzame verstedelijking.

- *Actuele detailhandelsvisie*

De dynamiek in de detailhandel is groot. Het is dan ook gewenst om regelmatig de situatie te actualiseren. Hierbij is het niet nodig om elke 2 jaar een compleet nieuwe visie op te stellen, maar een regelmatige actualisatie is wel gewenst. In veel gevallen is nu het kernwinkelgebied compacter dan eerder, en beter afgestemd op de omvang van het verzorgingsgebied. Om te voorkomen dat weer sprake is van overlap in het toekennen van koopstromen aan één kern in het verzorgingsgebied is regionale afstemming (op welk niveau dan ook) noodzakelijk. De provincie kan hierin ondersteunen, zowel stimulerend als ook financieel. De

provincie Groningen beschikt over. een subsidie ten behoeve van het opstellen van plannen. De provincie Drenthe stimuleert de planvorming o.a. middels het ingestelde Binnenstadfonds.

- *Planologisch veegplan/aanpassing bestemmingsplan*

Wanneer in een actuele visie het kernwinkelgebied opnieuw bepaald is, en de begrenzing van het kernwinkelgebied duidelijk omschreven, dan liggen er buiten dit gebied vaak veel panden die in feite geen bestemming voor de detailhandel meer zouden moeten hebben. Afgezien van het voeren van gesprekken en het al dan niet mogelijk maken van gebruik van een stimuleringsregeling, kan op een gestructureerde wijze de bestemming veranderd worden. Op deze locatie kunnen andere bestemmingen, zoals wonen, dienstverlening en kantoren nog wel gehandhaafd of toegevoegd worden. Door de bestemming detailhandel van panden buiten het kernwinkelgebied af te halen, wordt voorkomen dat op deze niet gewenste locaties alsnog nieuwe detailhandel zich vestigt, bijvoorbeeld omdat de huren hier vaak erg laag zijn.

- *Detailhandels/ vastgoedregie*

Alle informatie t.a.v. centrumpanden en -ondernemers zal bij 1 persoon of een vaste groep mensen bekend moeten zijn en blijven. Pas wanneer alle informatie over panden en over de wensen van ondernemers bekend is, kan actief gekeken worden naar mogelijke verplaatsingen, aanpassing van panden enz. Het specifiek benoemen van een top 3, 5 of 10 van aan te pakken panden kan dan helpen om de prioriteit en focus erop te zetten.

- *Stimuleringsregeling opstellen*

Een stimuleringsregeling beoogt het verplaatsen of verbeteren van winkelvastgoed te stimuleren. Een regeling kan uit verschillende onderdelen bestaan. Zo zijn er in principe vier mogelijkheden; ten eerste kan een plansubsidie voor het opstellen van een verbouwings- of gevelaanpassingsplan worden gegeven. Ten tweede kan een verplaatsingssubsidie worden ingesteld; hiermee wordt gestimuleerd, dat een ondernemer van een locatie buiten het benoemde kernwinkelgebied naar binnen dit gebied gaat verhuizen. Een derde mogelijkheid is een transformatiesubsidie. Deze kan bestaan uit het transformeren van een winkelpand buiten het winkelgebied naar een andere bestemming. Het kan ook gaan om het transformeren van een winkelpand (binnen het kernwinkelgebied) dat leegstaat tot een meer couranter pand (bijvoorbeeld splitsing). Een vierde mogelijkheid is een subsidie voor het aanpakken van gevels van panden in het kernwinkelgebied, waardoor het geheel er weer aantrekkelijker uitgaat zien. Een onderdeel van de stimulering kan tevens bestaan uit het weer bewoonbaar maken van een bovenverdieping. Zowel in de provincie Groningen als in Drenthe is vanuit de fondsen de opstelling van regelingen gestimuleerd. Onder meer Winschoten, Appingedam,

Musselkanaal, Hoogeveen, Emmen, Assen, Coevorden en Roden hebben een bepaalde vorm van een dergelijke regeling.

- *Leegstandsverordening*

Een leegstandsverordening kan ingezet worden om leegstand op te lossen. Eigenaren van leegstaand vastgoed worden aangeschreven, uitgenodigd voor een gesprek en krijgen een voorstel voor invulling. Zij zijn verplicht om te komen voor een gesprek. Wanneer zij dit weigeren kunnen sancties worden uitgevoerd (boetes). Deze verordening kan op maat worden gemaakt, maar werkt met name als er veel eigenaren van vastgoed zijn, die nooit ergens op reageren en/of niet willen meewerken, en vooral: wanneer invulling mogelijk is (alternatieven aanwezig). In onder andere Winschoten en Veendam wordt gewerkt met leegstandsverordeningen. De rol van de provincie is hier ondersteunend, en waar nodig coördinerend en/of om informatie uit te wisselen. In principe is het een taak van de gemeente om een dergelijke verordening uit te voeren.

- *Garantstelling*

Het is voor ondernemers in de detailhandel en horeca momenteel zeer lastig om bij de banken financiering van een plan (verplaatsing, vergroting) voor hun pand rond te krijgen. Wanneer het om strategisch belangrijke invullingen van panden gaat bestaat de mogelijkheid van een financiële garantstelling door bijvoorbeeld de gemeente. Wanneer het vastgoed op de juiste plek is gelegen, zal het zijn waarde in de toekomst behouden. Hierbij kan gedacht worden aan een revolverend fonds bij de gemeente. Wanneer de inkomsten terugkomen, kan dit weer voor een ander project ingezet worden. Het kan in sommige gevallen zinvol zijn om op deze wijze te investeren om hiermee een proces op gang te brengen. Hoewel het in eerste instantie de gemeentelijke overheid zal zijn, die tot een garantstelling zal overgaan, is het denkbaar dat de provincie iets dergelijks vanuit een fonds ondersteunt. Op die manier kan het proces eenvoudiger op gang gebracht worden. Bij minimaal één gemeente wordt hier momenteel over nagedacht.

- *Gerichte actieve aankoop strategische panden*

Om grip te krijgen op gewenste of ongewenste ontwikkelingen kunnen strategische panden (tijdelijk) worden aangekocht. Dit kan de gemeente zelf doen of via een stroman. Op deze manier kunnen gewenste projecten versneld worden, zonder dat op een bepaald moment de situatie complex (en kostbaar) gaat worden, doordat sprake is van te veel eigenaren of speculanten. Bij aankoop mengt de overheid zich actief in de markt, al dan niet zichtbaar. Het gaat hier dan wel om incidentele gevallen. Als de gemeente zelf tot aankoop overgaat, zal in veel gevallen financiële ondersteuning vanuit de provincie noodzakelijk zijn. Het betreft incidentele,

niet reguliere activiteiten, waarvoor de financiële middelen vaak ontbreken. Wanneer de gemeente niet zelf verwerft, maar via een stroman, dan zal mogelijk sprake zijn van garantstelling. Ook dan is veelal ondersteuning vanuit de provincie gewenst.

- *Vastgoedsaneringsfonds voor leegstaande panden op strategische locaties*

In het verlengde van het voorgaande kan een vastgoedfonds genoemd worden. Het verschil zit erin, dat het hier – in tegenstelling tot een garantstelling - veelal niet om een revolverend fonds gaat. Het is soms nodig om 'rotte appels' uit de winkelstraat te halen, en anders in te richten. Vaak is dit dan de enige oplossing. Wanneer het probleem omvangrijk is, kan de druk om in te grijpen (ook maatschappelijk) groter worden om hiertoe over te gaan. De omvang en zwaarte van dit middel is duidelijk groter dan bij de eerdergenoemde instrumenten. Afhankelijk van de specifieke situatie zal een ondersteuning vanuit de provincie, of mogelijk ook het rijk, gewenst en noodzakelijk zijn. Het gaat veelal om meer dan 1 pand, en om complexe situaties met gespreid eigendom. Bij woningbouw-corporaties en zorgvastgoed is hiermee de afgelopen jaren al enige ervaring opgedaan.

- *Gebiedsgerichte herontwikkeling*

Soms zou het prettig zijn wanneer enkele bij elkaar gelegen panden tegelijkertijd aangepakt kunnen worden. Wanneer het verschillende eigenaren betreft komt dit zonder een totaalplan veelal niet van de grond. In overleg met een ontwikkelaar kan mogelijk tot een aantrekkelijk nieuw project gekomen worden. In de Randstad wordt stedelijke herverkaveling veelvuldig toegepast; het verschil met het noorden is dat in de Randstad alternatieve invullingen (of zelfs opnieuw retail) veel vaker tot de mogelijkheden behoren. Bij gebiedsgerichte herontwikkeling is het niet strikt noodzakelijk dat de overheid ook financieel betrokken is, maar in het noorden zal dit bijna altijd wel het geval zijn. Financiële ondersteuning vanuit de provincie en/of het Rijk is hier dan ook wel gewenst. Zonder deze inzet komen projecten veelal niet van de grond. Verschillende provincies spelen hier inmiddels een bepaalde rol (zie ook verderop bij c.).

b. Inzet instrumentarium

- *Welke overheid zet wat in?*

De scheidslijn tussen welke overheid op welk moment moet inzetten is in de praktijk niet in alle gevallen duidelijk aan te geven. Wel is het zo, dat hoe groter de benodigde financiële impuls zal moeten zijn, des te sneller men bij hogere overheden terechtkomt.

Sommige investeringen gaan de mogelijkheden van de lokale overheid te boven. Toch zijn de meeste instrumenten uitstekend geschikt voor de gemeente. Het verzorgen van de aanwezigheid van actuele gegevens, het uitvoeren van een vastgoedscan, het (laten) opstellen van een brancheringsplan en/of bidbook, het laten uitvoeren van een actuele detailhandelsvisie, het opstellen van een leegstandsverordening of een stimuleringsregeling kan uitstekend op lokaal niveau gebeuren. Dit kan de gemeente zijn, het kan ook in combinatie met bijvoorbeeld een ondernemersvereniging of een centrummanagement. In feite hoort dit ook tot het reguliere beleid van een gemeentelijke overheid. Wel kan de provincie hier een faciliterende en stimulerende rol op zich nemen; dit geldt voor verschillende van de genoemde instrumenten. Zo stellen alle drie noordelijke provincies veel informatie en data ter beschikking aan gemeenten.

Detailhandelsregie kan in principe ook op lokaal niveau worden opgepakt, hoewel dit deels zal afhangen van de gewenste intensiteit. De mogelijkheid om gebruik te maken van een fonds kan dit voor gemeenten wel eenvoudiger maken. In de provincies Groningen en Drenthe is dit ook al zo gedaan. Bij het opstellen van een detailhandelsvisie kan de provincie een rol spelen bij het faciliteren van de regionale afstemming. Zonder deze inbreng komt deze vaak niet tot stand.

Het *opstellen* van een stimuleringsregeling hoort op het niveau van een gemeente uitgevoerd te worden. Een dergelijke regeling is maatwerk omdat de problematiek niet overal hetzelfde is, er soms al lopende regelingen kunnen zijn, en de (onderliggende) beleidsmatige doelen anders kunnen zijn. De *uitwerking* van de regeling is daarom vaak lastiger voor een gemeente; het hangt er dan vanaf hoe de regeling er inhoudelijk uitziet. Voor het verplaatsen of transformeren van winkels kunnen de bedragen soms al behoorlijk oplopen. Wanneer veel ondernemers of eigenaren dan gebruik willen maken van een dergelijke regeling, zullen vaak ook gelden van buiten de gemeente noodzakelijk worden.

Bij gerichte acquisitie van strategische panden en ook bij het bieden van de mogelijkheid van een garantstelling blijkt het momenteel lastig te zijn voor gemeenten in het noorden om hiervoor de gelden bij elkaar te krijgen. Vaak ook door de veelheid van gewenste acties is al veel geïnvesteerd in de hiervoor beschreven andere maatregelen, die eerst ook noodzakelijk zijn.
De grotere ingrepen gaan de mogelijkheden van een gemeente dan te boven. Hoe omvangrijker de opdracht, hoe lastiger het gaat worden. Voor het instellen van een vastgoedsaneringsfonds en voor gebiedsgerichte herontwikkeling is het voor de meeste gemeenten dan ook onmogelijk om hier zonder extra gelden van buiten de gemeente een aanvang mee te nemen. Zelfs voor een provinciale overheid kan het hier lastig zijn. Wanneer meerdere gemeenten met deze problematiek te kampen hebben,

zoals op dit moment het geval is in het noorden, zal op diverse plekken op grote schaal fors geïnvesteerd moeten worden. Het Rijk zal hier dan ook haar steentje moeten bijdragen.

- *Op welk moment kan een bepaald instrument het beste ingezet worden, preventief of om op te lossen*

Veel van de genoemde instrumenten kunnen deel uitmaken van de 'normale' werkzaamheden van de gemeente, voor zover ze actief bezig zijn met de detailhandel. In veel gemeenten en/of kernen is sprake van de aanwezigheid van een bedrijfscontactfunctionaris, een centrummanager of kwartiermaker (NB er worden verschillende benamingen gehanteerd). Afhankelijk van de exacte taakomschrijving zal deze persoon goed op de hoogte zijn van wat er speelt in een centrumgebied. Dan is het nog wel zaak om alle gegevens vast te leggen. Deze gegevens dienen vervolgens bijgehouden te worden. Wanneer sprake is van een goede database is het eenvoudig te schakelen op het moment dat het nodig is. Vaak is de informatie wel aanwezig, maar verspreid over diverse personen, en is het niet of onvoldoende vastgelegd. Het uitvoeren van een vastgoedscan valt ook hieronder; dit kan prima uitgevoerd worden voordat sprake is van een specifieke problematiek.

Het opstellen van een brancheringsplan en het opstellen van of de actualisatie van een detailhandelsvisie behoren in feite ook bij de 'on-going' business van een overheid. Eens in de zoveel tijd is het nodig om opnieuw de actuele situatie onder de loep te leggen, om te zien of het beleid wellicht op onderdelen aangepast moet worden. De branchering maakt hier deel vanuit. Het opstellen van een bidbook komt vaak pas in beeld zodra de eerste problemen de kop opsteken. Toch kan dit ook in een eerder stadium uitgevoerd worden.
Bij het aanpassen van een bestemmingsplan spelen vaak veel meer factoren een rol dan uitsluitend de detailhandel. Niettemin is het een sterk middel om te kunnen sturen, en vooral ook om ongewenste ontwikkelingen te kunnen tegengaan. Een nieuw bestemmingsplan wordt niet met grote regelmaat uitgevoerd; voor de detailhandel is deze periode vaak te lang om actueel te blijven. Kleinschalige aanpassingen kunnen dan tussentijds nodig zijn. In principe kan veel preventief worden uitgevoerd, maar in de huidige tijd van het compacter maken van centra is veelal sprake van oplossingsgericht handelen.

Alle overige genoemde instrumenten worden vooral ingezet op het moment dat sprake is van een bepaalde problematiek, in veel gevallen leegstand. Niet alles is te voorzien of tijdig op te lossen. Veel van de gangbare instrumenten zijn al ingezet; met name de zwaardere instrumenten zullen ingezet moeten worden om bepaalde specifieke problemen op te lossen.

c. Ervaringen

In het noorden van het land is met diverse instrumenten inmiddels ervaring opgedaan. Maar ook buiten de drie noordelijke provincies zijn allerlei instrumenten ingezet.

Drie noordelijke provincies
In de provincies zijn diverse instrumenten ingezet, maar tevens is sprake van regelmatig ambtelijk provinciaal overleg. Dit is het ideale platform om ook van elkaar te leren, en ervaringen met de verschillende instrumenten uit te wisselen. Ondanks verschillen zijn er ook veel overeenkomsten tussen de provincies; waar mogelijk trekt men samen op.

In een aantal kernen in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe zijn verschillende instrumenten ingezet, veelal gelijktijdig om zo de kracht te vergroten. In Winschoten is de afgelopen jaren een actualisatie van de detailhandelsvisie opgesteld, is een detailhandelsregisseur aangesteld, zijn allerlei data verzameld over de detailhandel en het vastgoed, is een bidbook opgesteld, en zijn ook gericht panden aangekocht vanuit een vastgoedfonds. Verder zijn hier een stimuleringsregeling en een leegstandsverordening opgesteld. Tenslotte kan gemeld worden dat ook actief gewerkt is aan een gebiedsgerichte herontwikkeling. Al deze instrumenten samen hebben ervoor gezorgd dat de problematiek niet verdwenen is, maar wel aanzienlijk verminderd. Het aantal detailhandelsmeters is met minimaal 20% teruggebracht, zo'n 20.000 vierkante meters zijn uit de markt (ook qua bestemming) gehaald, en uiteindelijk is ook de leegstand aanzienlijk afgenomen. De leegstandsverordening heeft ervoor gezorgd, dat met alle eigenaren gesproken is, en dat in veel gevallen gewerkt is aan een oplossing van de leegstand, met een steun in de rug vanuit de stimuleringsregeling.

Het inzetten van een vastgoedregisseur is in diverse plaatsen aan de orde (geweest). Dit heeft positieve effecten, alleen al omdat aandacht scoort. Maar het zorgt er ook voor dat gericht stappen worden gezet om het probleem structureel en planmatig aan te pakken. Het geeft geen resultaat binnen een week, maar geleidelijk komt men wel vooruit. In plaatsen als Assen, Emmen, Coevorden, Meppel, Winschoten, Appingedam, Delfzijl en Hoogeveen is hier al veel ervaring mee opgedaan. Veelal wordt gewerkt in de vorm van één of meer werkgroepen, waardoor ook het gevoel ontstaat van 'met elkaar de schouders eronder'. Het is een kwestie van gezamenlijk de verantwoordelijkheid dragen, en gezamenlijk aan een oplossing werken, met een vastgoed/detailhandelsregisseur als aanjager. In Friesland gebeurt dit vaker met een 'intern' persoon, die goed op de hoogte is van lokale problematiek. Samen met de lokale partijen, zoals een ondernemersvereniging, worden hier stappen gezet. Hierbij is het wel duidelijk geworden, dat het nodig is om regelmatig succesjes te kunnen

vieren. In de vaak moeilijke situaties is het belangrijk om de vooruitgang ook zichtbaar te laten zijn of te communiceren naar de verschillende stakeholders. Deze fysieke resultaten zijn nu nog niet overal zichtbaar.

Stimuleringsregelingen zijn in diverse plaatsen opgesteld, in verschillende vormen. De diverse onderdelen betreffen veelal de (financiële) ondersteuning van het opstellen van een plan, een verplaatsing naar het kernwinkelgebied, de transformatie van een winkelpand en de aanpak van gevels/puien. Elke gemeente stelt hier verschillende bedragen tegenover, en niet overal zijn dezelfde onderdelen even belangrijk. Voorbeelden zijn te vinden in onder meer Emmen, Appingedam, Winschoten, Coevorden, Delfzijl, Beilen en Hoogeveen. Niet in elke kern lopen ze al lang genoeg om resultaat te zien; de resultaten zijn ook vaak verschillend. Niettemin is in de meeste plaatsen sprake van een behoorlijke multiplier; het stimuleren vanuit de overheid lokt private investeringen uit. Zo wordt in Emmen hard gewerkt aan het compacter maken van het kernwinkelgebied middels stimuleringsregelingen. In Delfzijl zijn complete straatdelen in het gebied direct rond het kernwinkelgebied getransformeerd naar niet-winkel functies. Het aanpakken van gevels is eenvoudiger te realiseren dan verplaatsingen, maar van beide zijn positieve effecten zichtbaar. Het middel van een stimuleringsregeling wordt meestal niet ingezet in de kleine dorpen, maar in de iets grotere plaatsen en middelgrote kernen.

In Winschoten en in Veendam bestaan leegstandsverordeningen. In Veendam is dit pas onlangs ingesteld, en zijn nog slechts op beperkte schaal resultaten te melden. In Winschoten heeft dit uiteindelijk geleid tot een situatie waarin alle eigenaren ook daadwerkelijk aan tafel komen zitten en constructief willen meedenken over toekomstige invulling van panden. Niet in alle gevallen ging dit vlot, maar in veel situaties bleek een eigenaar juist blij dat hem de helpende hand werd geboden. Boetes zijn uiteindelijk niet uitgekeerd; deze zijn ook vooral bedoeld als drukmiddel, en niet om echt uit te zetten. Het is het mooiste als een leegstandsverordening niet nodig is, en men op basis van goed overleg in vertrouwen tot oplossingen kan komen.

Met een vastgoedfonds voor het opkopen van panden op strategische locaties is onder meer gewerkt in Winschoten en Delfzijl. Waar het in Winschoten vooral om diverse panden op verschillende plekken ging, betrof het in Delfzijl een compleet flatgebouw. Zonder deze aankopen was het niet mogelijk om het winkelgebied compacter te maken en aantrekkelijk te houden. Dergelijke processen vragen jaren, maar leveren uiteindelijk veel resultaat op, in de zin van minder vierkante winkelmeters en een betere routing in een centrumgebied. Het is wel een fors middel dat veel aandacht en geld vraagt. Niettemin is het in sommige gevallen noodzakelijk, en leidt dan ook tot resultaat.

Een gebiedsgerichte herontwikkeling is vaak een complex en tijdrovend traject. In onder meer Winschoten en Stadskanaal is hier ervaring mee opgedaan, en ook in Hoogeveen en Emmen wordt hieraan gewerkt. Wanneer voldoende commitment van alle betrokken partijen aanwezig is geeft een dergelijke oplossing goede resultaten. Het geeft veel reuring, in positieve en soms ook negatieve zin. Alleen door samenwerking en een duidelijke visie is een heel gebied aan te pakken. Wanneer het project tot stand komt is dit ook goed zichtbaar in het winkelgebied. Vaak gaat het om delen waar iedereen zich al jaren aan ergert, die dan toch tot een oplossing gebracht worden.
Een vastgoedfonds en de gebiedsgerichte herontwikkeling zijn bij uitstek nodig en te benutten in de middelgrote kernen in het noorden.

In de provincies Groningen en Drenthe is met verschillende instrumenten al ervaring opgedaan. De in het leven geroepen fondsen hebben duidelijk als stimulans gewerkt. In de provincie Friesland is primair gewerkt met de ‘reguliere’ instrumenten, en vindt regelmatig overleg plaats tussen de verschillende regio’s, maar is geen fonds aanwezig. De provincie stelt wel data ter beschikking aan de gemeenten. Verder is in 2017 een koopstromenonderzoek voor de hele provincie uitgevoerd; ook in Groningen is dit gedaan. Drenthe heeft enige jaren geleden (2015) een dergelijk onderzoek laten uitvoeren. De provincie Friesland is inmiddels bezig met een meer concrete retailaanpak, om de gemeenten uiteindelijk meer informatie te kunnen verschaffen voor de aanpak in de detailhandel. Dit gebeurt op het schaalniveau van de hele provincie, waarbij ook gericht gekeken gaat worden naar het mogelijk in te zetten instrumentarium per winkelgebied. Aan de hand van een SWOT-analyse worden de winkelgebieden in kaart gebracht, waarbij monitoring de komende jaren ook mogelijk wordt. Verder zijn in Friesland al veel regionale samenwerkingsverbanden aanwezig; de afstemming onderling op het gebied van centrumontwikkeling en detailhandel gebeurt veelvuldig.

Buiten de drie noordelijke provincies
Met de meeste reguliere instrumenten is ook elders in het land gewerkt. Gebleken is dat de instrumenten elkaar duidelijk versterken. Dat zien we in de noordelijke provincies, maar ook bijvoorbeeld in Overijssel. Elk instrument is slechts een onderdeel van het grotere geheel. Eerst worden de minder zware instrumenten ingezet, om uiteindelijk bij de grotere opgaven terecht te komen. Deze worden meestal pas ingezet wanneer de andere nog tot onvoldoende resultaat hebben geleid, of wanneer het de enige manier is om het proces op gang te brengen.

Ook met stimuleringsregelingen, een vastgoedregisseur ed. is bijvoorbeeld in Ommen, Haaksbergen, Hardenberg en Nijverdal inmiddels de nodige ervaring opgedaan. Deze middelen hebben resultaat, zeker wanneer ze in combinatie worden ingezet, en de communicatie eromheen ook goed

verzorgd is. Maar soms is het niet voldoende, en zijn ook aanvullende instrumenten nodig.
Het van elkaar leren wordt ook in de *provincie Overijssel* in de praktijk gebracht. Zo zijn er op regelmatige basis bijeenkomsten van de verschillende centrummanagers binnen de provincie. Hier worden praktijkvoorbeelden ook met elkaar gedeeld.
Vanuit de provincie Overijssel is de Stadsbeweging opgezet; ook dit is een stimuleringsfonds, bedoeld om aan de hand van concrete plannen centrumgebieden aan te pakken. Hier wordt informatie gedeeld, en een financiële impuls gegeven, o.a. voor het opstellen van stimuleringsregelingen, een vastgoedregisseur of aanpak van strategische panden. De impuls vanuit de Stadsbeweging werkt goed als stimulans voor diverse ontwikkelingen, die anders niet of veel minder snel tot ontwikkeling of aanpak zouden komen. Voorbeelden van de inzet zijn er legio, maar onder meer te vinden in Nijverdal, Haaksbergen en Ommen. Daarnaast is de provincie een samenwerking aangegaan met de Herstructureringsmaatschappij Overijssel (HMO). De HMO treedt veelal op als mede-investeerder bij grootschalige projecten; deze liggen zelden op het gebied van de detailhandel. De Stadsbeweging kent een eigen website, waar allerlei voorbeelden en mogelijke instrumenten gedeeld worden.
In Ommen wordt gewerkt aan een gebiedsgerichte herontwikkeling.

Het programma in de *provincie Gelderland* heet ‘SteenGoed Benutten’ (SGB). Dit is een ontwikkelprogramma om leegstaande of vervallen plekken in dorpen en steden een nieuwe invulling te geven. Het is breder dan uitsluitend de detailhandel; ook agrarische gebouwen, kantoren en maatschappelijk vastgoed kunnen hieruit putten. Samen met gemeenten en andere partners helpt de provincie om gebieden te verbeteren door transformatie en herbestemming. Ze hebben een SteenGoed Challenge ontwikkeld om mensen uit te dagen om een zinvolle bestemming/functie te vinden voor bv. een kerk, maar bij de voorbeelden zaten (nog) geen voormalige winkels. Vanaf februari 2019 hebben ze een eigen item op TV Gelderland. Er wordt verder een podium geboden voor de uitwisseling van zinvolle invullingen: transformatieplein. De projecten in uitvoering betreffen vooral de ombouw naar woonfuncties, zoals het voormalige woon- en winkelgebied De Veentjes in Doetinchem. Veel voorbeelden van aanpak van winkelgebieden zijn er nog niet. Er staat bij de provincie een team van ca. 10 personen ter beschikking. SteenGoed Benutten werkt vooral gebiedsgericht. De ondersteuning zit in kennis en kunde (platform en bijeenkomsten), en in financiële en procesbegeleiding. Inmiddels zijn er al wel 145 projecten in 44 gemeenten opgezet.

In de provincie Zuid-Holland hebben vijf plaatsen ervaring opgedaan met *de leegstandsverordening*. De resultaten waren wisselend; het moet als

een uiterste middel worden gezien. Samenwerking met eigenaren op basis van vertrouwen is altijd te prefereren. In Amsterdam geldt ook een leegstandsverordening, doch deze geldt alleen voor kantoren en woningen. Ook in de Limburgse kernen Brunssum en Sittard-Geleen is het als uiterste middel naar redelijke tevredenheid ingezet.

De provincie Limburg ziet zichzelf vooral als verbinder en aanjager. De aanpak is volgens eigen zeggen wel succesvol, en bestond uit 3 onderdelen, zoals ook in de meeste andere provincies:

1. Sturen met beleid: via Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), regiovisies en regionale afspraken, en indien nodig via verordening
2. Ondersteunen en aanjagen van de uitvoering; door inzet van financiële middelen voor projecten, pilots en experimenten
3. Faciliteren met kennisdeling; leren en ontwikkelen.

In 2016 werd in Limburg gestart in 6 pilotgemeenten met een leegstandsaanpak, samen met MKB-Limburg; het betrof concrete projecten voor de aanpak van leegstand. Provinciale Staten maakte hiervoor € 2 miljoen vrij voor 2017, 2018 en 2019. Alle winkelgebieden kwamen hiervoor in aanmerking, waarbij met name ruimte bestond voor experimenten. Het was met name niet bedoeld om exploitatietekorten te financieren.

De provincie Limburg heeft in ieder geval van 2012 tot 2016 een jaarlijkse winkelmonitor “Winkelmonitor Limburg” gefaciliteerd, met veel data.
Voor onder meer Heerlen (Urban Experience), Sittard (Zitterd ReviSited) en Parkstad Limburg (Streetwise) zijn concrete doelen opgesteld voor het uit de markt halen van detailhandelsmeters en het verlagen van leegstandspercentages, en zijn bijdragen toegezegd. Voor al deze plannen geldt dat er op dit moment hard aan gewerkt wordt, dat er resultaten geboekt worden, maar dat nog niet duidelijk is of dit voldoende zal zijn om de doelen te halen. Voor Sittard loopt het programma bijvoorbeeld tot 2025. De projecten hebben een eigen website, waar de plannen goed gecommuniceerd worden. De projecten betreffen veelal ook gebiedsgerichte grootschalige aanpak.
Verder is in Limburg ook ingezet op schrappen van nog niet gerealiseerde plannen. De noodzaak hiertoe is in de drie noordelijke provincies niet aanwezig; deze plannen zijn al geschrapt.

De provincie Zeeland zet ook in op het compacter maken van winkelgebieden, door functiewisselingen te ondersteunen, en door stedelijke herverkaveling. Met name Vlissingen en Terneuzen kennen forse problemen. De provincie zet vooral in op de kennisdeling en het stimuleren van ondernemers. Daarnaast wordt het maken van scherpe keuzes ondersteund, alsmede regionale afstemming.

Elke provincie doet het op zijn eigen manier, en kiest de aanpak die het beste past. Elke situatie is uniek, en het blijft allemaal maatwerk. Wel is duidelijk uit het overzicht, dat meerdere instrumenten tegelijk worden ingezet. De situatie vraagt om veel aandacht, informatie en tijd.

4. Conclusies

- De leegstand in het noorden van het land wijkt niet sterk af van het gemiddelde van het land. Wat vooral afwijkt van gemiddeld Nederland is het hoge aandeel van de *structurele* leegstand. Dit betekent dat veel winkelruimte al heel lang leegstaat, en dat daarvoor nauwelijks oplossingen te vinden zijn.
- Verder kent het noorden van het land relatief veel krimp- en anticipeergebieden waar het inwonertal daalt of op korte termijn gaat dalen. Dit betekent dat het draagvlak voor voorzieningen aan het afnemen is. Maar ligging in een krimpgebied is niet de enige reden voor een hoog leegstandspercentage. Niet in alle krimpgebieden is dit namelijk het geval.
- Het aantal alternatieven voor invulling van leegstaande panden is beperkt. Herinvulling met woningen is veelal het belangrijkste middel om de problemen op te lossen, maar dit is niet altijd mogelijk. Naast een dalend inwonertal speelt ook het vastgoed zelf een rol; niet elk pand leent zich even gemakkelijk voor ombouw naar woningen. Stedelijke herverkaveling, zoals in de Randstad, is in het noorden zelden mogelijk. In verschillende andere 'perifeer' gelegen delen van het land lijkt woningbouw vaker nog een alternatief te kunnen vormen.
- Sloop is vaak nodig om tot een structurele oplossing te komen; en dit vraagt om forse investeringen.
- De middelgrote steden hebben overal te maken met relatief hoge leegstandspercentages. Juist in het noorden – en dan met name in Drenthe - is sprake van de aanwezigheid van deze categorie plaatsen. Ook in Limburg is dit het geval. In het verleden kenden deze kernen een grote regiofunctie, met volop ruimte (fysiek) om te bouwen. Nu de regiofunctie beperkter wordt en de groei van het internet blijft toenemen, manifesteert de problematiek zich hier heel sterk. Dit komt onder meer tot uiting in de nog altijd grotendeels leegstaande voormalige V&D-panden juist in het noorden van het land.
- De combinatie van krimpgebied en de aanwezigheid van relatief veel aanbod in middelgrote kernen (en relatief weinig aanbod in een grote stad) lijkt een negatief effect te hebben op de leegstand. Dit is in Drenthe, Zeeland, Limburg en in mindere mate in Groningen het geval.
- Grote beleggers hebben zich de afgelopen jaren in grote aantallen teruggetrokken uit het noorden van het land, om diverse redenen. Ook banken hebben een andere policy ten opzichte van investeren in het midden- en kleinbedrijf. Hierdoor is het nog lastiger

geworden om goede initiatieven van de grond te krijgen. Deze factor speelt sterker in het noorden dan in andere delen van het land.

- Diverse instrumenten zijn inmiddels ontwikkeld om de leegstand het hoofd te bieden. Veel hiervan zijn ook ingezet in de probleemgebieden in het noorden van het land, en elders aan de randen van Nederland. Voor het noorden zijn nu vervolgstappen nodig om de leegstand verder aan te pakken. Het gecombineerd inzetten van diverse instrumenten blijkt in de praktijk de beste oplossing; slechts een enkel instrument blijkt te beperkt om de grote problemen in met name de middelgrote kernen aan te pakken. Maar het gaat overal om maatwerk.
- De meeste instrumenten kunnen door de lokale overheid worden ingezet. Maar naarmate de opgave groter en ingrijpender wordt dienen zwaardere instrumenten ingezet te worden zoals bijvoorbeeld vastgoedsaneringsfondsen en gebiedsgerichte herontwikkeling. Dit gaat de mogelijkheden van een gemeente vaak te boven, hulp vanuit de provincie en het Rijk is dan wenselijk.
- Diverse provincies ondersteunen, ook financieel, gemeentelijke actieplannen. Maar vooral het ondersteunen middels kennisuitwisseling is een belangrijke taak voor de provincie. In sommige gevallen gebeurt dit met een eigen programmawebsite, waar gemeenten, ondernemers, centrummanagers e.d. van elkaar kunnen leren. In de meeste gevallen lijkt het instellen van een stimuleringsfonds of binnenstadsfonds (diverse namen zijn in omloop) zeker als een stimulans te werken voor gemeenten en andere stakeholders.
- De ervaring met de verschillende instrumenten is verschillend; in de ene plaats werkt iets wel, in een andere veel minder. Belangrijk is dat concrete doelen gesteld worden (hoeveel m² minder, welk leegstandspercentage nastreven), dat daar de focus opgelegd wordt, en dat er vervolgens menskracht en middelen aan toebedeeld worden.
- Een krimpgebied of middelgrote stad vraagt hierin niet om een andere aanpak, maar de problematiek is er groter. Vanuit de provincie zou men hieraan prioriteit kunnen geven.

TENSLOTTE

- *Waarin onderscheidt het noorden zich vooral?* In de provincies Drenthe en Groningen is sprake van een combinatie van krimp- (en anticipeer-)gebieden met relatief veel middelgrote kernen. Dit is niet uniek – het speelt ook in Limburg - maar komt verder in weinig andere delen van Nederland voor. In Friesland speelt deze

combinatie minder, maar is het aandeel middelgrote kernen toch ook relatief sterk aanwezig. Verder onderscheidt het noorden zich ook negatief, doordat juist hier investeerders en beleggers in grote aantallen zijn vertrokken; dit is hier sterker dan elders het geval. Investeerders komen alleen voor de stad Groningen nog naar het noorden, maar verder niet meer. Ook alternatieve functies zijn in het noorden iets minder voorhanden; in andere gebieden is woningbouw en/of cultuur en horeca nog vaker mogelijk.

- *Welke mogelijke instrumenten zijn er om de leegstand terug te dringen?* Hiervoor zijn diverse min of meer reguliere en meer specifieke middelen genoemd. De reguliere instrumenten zullen eerst ingezet moeten worden, om vervolgens aan de andere te kunnen beginnen. In de meeste gevallen is dat ook al gedaan. De zwaardere middelen worden pas ingezet op het moment dat de andere onvoldoende resultaat opleveren. Elke plaats vraagt om een eigen aanpak. Ondersteuning vanuit de provincie (en soms het Rijk) is nodig, zowel informerend, coördinerend, stimulerend als financieel ondersteunend. In een plaats moet dát middel ingezet worden, dat het beste bijdraagt aan het behalen van de tevoren vastgestelde concrete doelen.