



Leegstand op de kaart gezet



Rekenkamercommissie Coevorden

- drs. A.J.M. Smale, voorzitter
- mr. H. Haan, plaatsvervangend voorzitter
- mr. J. Riddersma
- J. Ijpma
- G.A. Zoons

Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:

- drs. F.A.C. Lucassen
- drs. C.H. Horstmeier

Opstellers rapport:

- drs. G.J. Bal (Roots Beleidsadvies)
- drs. A.H.H.M. Smeltink-Mensen (AnalyZus)
- drs. M. Stamsnieder-Mensen (AnalyZus)



Adres:

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
Postbus 2
7740 AA Coevorden
T 14 0524
E rekenkamer@coevorden.nl
I www.coevorden.nl/rekenkamer

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/ of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan daaronder mede begrepen gehele of gedeeltelijke bewerking van het werk, zonder voorafgaande toestemming van Rekenkamercommissie Coevorden.

Inhoudsopgave

I. BESTUURLIJKE NOTA	3
1. Inleiding	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Onderzoeksvragen.....	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Leeswijzer	5
2. Conclusies en aanbevelingen	6
2.1 Conclusies	6
2.1.1 Hoofdconclusie: gemeente Coevorden voert geen effectief beleid om leegstand te bestrijden	6
2.1.2 Omvang en ontwikkeling van leegstand	7
2.1.3 Mogelijkheden voor (ongewenste) vergroting van het aanbod	7
2.1.4 Oorzaken van langdurige leegstand	8
2.1.5 Gemeentelijk leegstandsbeleid	8
2.1.6 Samenwerking met eigenaren en gebruikers.....	9
2.2 Aanbevelingen om de effectiviteit te vergroten van het beleid om leegstand te bestrijden	10
3. Bestuurlijk wederhoor door het college van B&W	13
4. Nawoord rekenkamercommissie.....	15
II. BEVINDINGEN EN BIJLAGEN	16
5. Omvang en ontwikkeling van leegstand	16
5.1 Omvang van leegstand in verleden, heden en toekomst	16
5.2 Ruimtelijke concentratie van leegstand	20
Casestudy Aelderstraat 1 te Aalden	25
6. Mogelijkheden voor vergroting van het aanbod	27
6.1 Harde plannen voor uitbreiding van het aanbod	27
6.2 Mogelijkheden voor uitbreiding in (bestemmings)plannen	29
6.3 Beleid om creatie van overaanbod te beperken	29
Casestudy Bentheimerstraat 48 te Coevorden.....	33
7. Oorzaken van langdurige leegstand	35
7.1 Algemene oorzaken van overaanbod.....	35
7.2 Specifieke ontwikkelingen in Coevorden	37
Casestudy Modem 20 te Coevorden.....	39
8. Gemeentelijk leegstandsbeleid	41
8.1 Frictieleegstand en problematische leegstand.....	41
8.2 Gevolgen voor veiligheid en openbare ruimte.....	42
8.3 Bepalende factoren leegstand	43
8.4 Vigerend leegstandsbeleid	44
8.5 Mogelijkheden voor herbestemming in (bestemmings)plannen	45
8.6 Gebruik van landelijke wet- en regelgeving.....	46
8.7 gemeente Coevorden als vastgoedeigenaar	46
8.8 Leegstand en andere beleidsambities	47
8.9 Knelpunten en kansen bij de aanpak van leegstand	47

9. Samenwerking met eigenaren en gebruikers	49
9.1 Contact tussen gemeente en overige partijen.....	49
9.2 Aanpak van leegstand door eigenaren en gebruikers.....	50
Bijlagen	51
Bijlage A: Normenkader.....	51
Bijlage B: Geraadpleegde bronnen	53
Bijlage C: Deelnemers interviews.....	54
Bijlage D: Indeling leegstand niet-woningen.....	55
Bijlage E: Afbakening centrum Coevorden.....	56

I. BESTUURLIJKE NOTA

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Leegstand kan gevolgen hebben voor de leefbaarheid en veiligheid in een gemeente. Daarnaast maakt leegstand een gemeente minder aantrekkelijk voor toeristen, winkelend publiek en mensen die zich op de woningmarkt oriënteren. Ook leidt leegstand tot kosten: inkomstenverlies voor de eigenaar, gedeerde belastinginkomsten voor de gemeente en uitgaven voor politie- en brandweerinzet vanwege inbraak, vernieling en brandstichting. Bovendien is leegstand vaak besmettelijk: in gebieden met veel leegstand ontstaat ook weer sneller nieuwe leegstand.

Uit het Jaarverslag 2011 van woningcorporatie Domesta blijkt dat het aantal leegstaande woningen in Coevorden al jarenlang relatief hoog is. Van Domesta's woningbestand stonden eind 2011 in totaal 83 woningen leeg in Coevorden. Dat is 3 procent van alle Domesta-woningen in de gemeente. Ook rondwandeland door de kern Coevorden valt op dat (delen van) een aantal straten er leeg en verpauperd uitzien (o.a. Sallandsestraat, Bentheimerstraat, Rijnsestraat).

Uit cijfers van het CBS blijkt dat de bevolkingskrimp in de gemeente Coevorden al is begonnen. Dit kan effect hebben op de vraag naar woningen, al zal door de 'verduunning' van huishoudens het totaal aantal huishoudens in de gemeente in de komende jaren nog iets toenemen. De bevolkingskrimp heeft echter wel effect op de vraag naar voorzieningen (winkels, horeca, etc.) en maakt de oplossing voor het leegstandsprobleem moeilijker: de gemeente kan er moeilijker 'uitgroeien'.

Eigenaren zijn primair verantwoordelijk voor het oplossen van leegstand. Leegstand wordt echter een verantwoordelijkheid van de gemeente als de leegstand de leefomgeving (en veiligheid) in gebieden aantast. In de bestrijding van de leegstand kunnen gemeenten met hun ruimtelijk-economische beleid een belangrijke rol spelen. De nieuwe leegstandswet heeft gemeenten bovendien meer instrumenten gegeven om de leegstandssituatie in positieve zin te beïnvloeden. Dit roept de vraag op, in hoeverre de gemeente Coevorden (goed) gebruik maakt van haar bevoegdheden. Hoe kan de gemeente het negatieve vliegwieleffect van leegstand stoppen of zelfs in de goede richting laten draaien?

1.2 Onderzoeksvragen

In het door Roots Beleidsadvies en AnalyZus uitgevoerde onderzoek staat de beantwoording van de volgende hoofdvraag centraal:

In hoeverre voert de gemeente Coevorden een effectief beleid om leegstand te bestrijden?

Bij de beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen gehanteerd:

1. Hoe groot is de leegstand in verleden, heden en naar verwachting in de toekomst en hoe is deze over de kernen, bedrijfsterreinen en wijken verdeeld?
2. Hoe verhoudt zich de leegstand tot de ruimte om bij te bouwen binnen de bestaande bestemmingsplannen, de gronden buiten plan en de Niet In Ontwikkeling Genomen plannen?
3. Wat zijn de oorzaken van de langdurige leegstand?
4. Wat is het gemeentelijke leegstandsbeleid en hoe voert de gemeente dit uit?
5. In hoeverre werkt de gemeente Coevorden doeltreffend samen met eigenaren om leegstand te bestrijden?

In het onderzoek is de omvang en ontwikkeling van de leegstand van woningen, bedrijfspanden en winkels in de periode van 1 januari 2006 tot en met 1 januari 2013 geanalyseerd.¹ Ook bij de beoordeling van de effectiviteit van het gemeentelijke leegstandsbeleid is deze periode als uitgangspunt genomen. Op die manier ontstaat inzicht in de omvang van de leegstand voor de economische crisis, de ontwikkeling die de leegstand mede onder invloed van de economische crisis heeft doorgemaakt en het beleid dat de gemeente Coevorden sindsdien met betrekking tot het bestrijden van de leegstand heeft gevoerd.

1.3 Aanpak

De rekenkamercommissie van de gemeente Coevorden heeft Roots Beleidsadvies en AnalyZus gevraagd een onderzoek naar de leegstand in de gemeente uit te voeren.

Roots Beleidsadvies en AnalyZus hebben de vijf onderzoeksvragen uitgewerkt in een normenkader en daarmee de effectiviteit van het gemeentelijke leegstandsbeleid beoordeeld. Het in dit onderzoek gehanteerde normenkader is te vinden in Bijlage A.

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen hebben Roots en AnalyZus in de eerste plaats dossieronderzoek uitgevoerd. Een overzicht van de hierbij geraadpleegde bronnen is te vinden in Bijlage B.

Aanvullend op het dossieronderzoek zijn interviews georganiseerd met verantwoordelijke bestuurders, ambtenaren en externe partijen zoals makelaars, woningcorporaties, leegstandsbeheerders, etc. Met behulp van deze interviews zijn de resultaten van het dossieronderzoek geverifieerd en zijn 'witte vlekken' uit het dossieronderzoek ingevuld. Een overzicht van de geïnterviewde personen is te vinden in Bijlage C.

In deze Nota van Bevindingen is tevens voor drie panden in de gemeente een beschrijving opgenomen van het proces omtrent het ontstaan en de aanpak van leegstand. Telefonische interviews en deskresearch hebben de basis gevormd voor de uitwerking van deze casestudies. De casestudies dienen ter illustratie en inspiratie voor de (gewenste) aanpak van leegstand in Coevorden.

¹ Hierbij is altijd gebruik gemaakt van de meest recente beschikbare cijfers. De periode waarover wordt gerapporteerd, varieert derhalve per bron (WOZ-registraties, CBS, Locatus).

1.4 Leeswijzer

De Nota van Bevindingen volgt de aanpak die Roots Beleidsadvies en AnalyZus in het onderzoek hebben gevolgd. Aansluitend op de Conclusies en Aanbevelingen die worden gepresenteerd in hoofdstuk twee van het rapport wordt in hoofdstuk drie de bestuurlijke reactie van het college op het rapport verwoord. In hoofdstuk vier volgt het nawoord van de rekenkamercommissie.

In de hoofdstukken vijf tot en met negen staat steeds de beantwoording van een onderzoeksvraag centraal. In hoofdstuk vijf gaat het om de omvang en ontwikkeling van leegstand in Coevorden en in hoofdstuk zes om de mogelijkheden voor (ongewenste) vergroting van het aanbod. In hoofdstuk zeven wordt ingegaan op de oorzaken van langdurige leegstand, in hoofdstuk acht op het gemeentelijke leegstandsbeleid en in hoofdstuk negen meer specifiek op de samenwerking tussen de gemeente, vastgoedeigenaren en -gebruikers.

De bijlagen van deze nota tonen achtereenvolgens het gehanteerde normenkader (Bijlage A), de geraadpleegde bronnen (Bijlage B), de interviewdeelnemers (Bijlage C), de in dit onderzoek gehanteerde indeling van niet-woningen (Bijlage D) en de afbakening van het centrum van Coevorden (Bijlage E).

2. Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

2.1.1 Hoofdconclusie: Gemeente Coevorden voert geen effectief beleid om leegstand te bestrijden

De gemeente Coevorden heeft geen specifiek leegstandsbeleid gevoerd. De gemeente had tot op heden überhaupt geen inzicht in de exacte omvang van de leegstand.² Hoewel de gemiddelde leegstand van woningen, winkels en bedrijfspanden in de gemeente onder het regionale en landelijke gemiddelde ligt, is er sprake van een zorgelijke situatie. Zo neemt de leegstand van winkels en bedrijfspanden de laatste jaren weer toe en staan er buitengewoon veel leegstaande panden langer dan één jaar leeg. Bovendien gaat vooral het centrum van de kern Coevorden gebukt onder veel leegstand. Dit heeft negatieve effecten op de 'beleving' van dit gebied. Diverse marktpartijen ervaren het ontbreken van specifiek leegstandsbeleid daarom ook als een gemis.

Deze ervaring wordt versterkt door het feit dat sinds 2010 in Coevorden sprake is van demografische krimp. Ook zorgt de economische malaise voor stagnatie op de woning- en commerciële vastgoedmarkt: de vraag naar woningen, winkels en bedrijfspanden neemt af en het risico op leegstand neemt (verder) toe.

Hoewel de gemeente geen specifiek leegstandsbeleid voert, tracht zij vanwege de afnemende vraag wel de uitbreiding van het aanbod van woningen, winkels en bedrijfspanden zo veel als mogelijk te beperken. Zo was de stagnatie op de woningmarkt reden om het woningbouwprogramma terug te brengen, is besloten om voorlopig geen nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen en wordt tot 2016 het winkeloppervlak in het centrum van de kern Coevorden niet vergroot.

Daarnaast koerst de gemeente op kwaliteitsverbetering van de kern Coevorden om zo het tij van de afnemende vraag naar winkels en woningen te kunnen keren. Zo wordt de wijk Binnenvree geherstructureerd en worden op het (deels) verouderde bedrijventerrein De Holwert nieuwe (commerciële) voorzieningen gerealiseerd. Ook in delen van het Coevordense centrum vindt in het kader van het Wensbeeld een verbeteringsslag plaats.

Bovengenoemd beleid neemt echter niet weg dat het ontwikkelingsprogramma voor woningen en winkels veel groter is dan de te verwachten vraag. Zo kunnen er nog steeds veel meer woningen worden gebouwd dan wat de gemeente op basis van de bevolkingsprognoses nodig heeft. Ook is het winkelprogramma in vooral Holwert-Zuid fors ten opzichte van de te verwachten behoefte. Op dit moment hebben bestaande winkels (vooral in de kern Coevorden) al moeite om te overleven door de toenemende internetbestedingen en de lage consumentenbestedingen. Het toevoegen van winkels in Holwert-Zuid zal het bestaande winkelhart van Coevorden naar verwachting verder onder druk zetten.

² Op basis van de gemeentelijke WOZ-registraties is het aantal leegstaande panden per type en kern alsmede de duur van de leegstand per pand wel vast te stellen. Tot op heden is deze informatie echter niet benut voor de formulering van (leegstands)beleid. Roots Beleidsadvies en AnalyZus hebben in het kader van dit rekenkameronderzoek de omvang en ontwikkeling van de leegstand per type/kern in beeld gebracht.

Het gevoerde beleid van de gemeente Coevorden om leegstand te bestrijden, bestaat tot dusverre dus uit het beperken van uitbreidingsmogelijkheden en het verbeteren van de stedelijke kwaliteit. Maar met name in het eerste is zij onvoldoende effectief. Zowel het toekomstige woning- als winkelprogramma is ondanks genomen maatregelen (te) fors. Voor wat betreft de verbetering van de stedelijke kwaliteit is bovendien niet hard te maken dat dit ook leidt tot een grotere aantrekkingskracht van Coevorden en een afname van de leegstand. Tenslotte ontbreekt een integrale visie op de aanpak van de huidige leegstand. Dit, terwijl de leegstand vooral in het centrum van Coevorden, getalsmatig én in de ogen van veel ondernemers en inwoners van de stad, relatief groot is.

2.1.2 Omvang en ontwikkeling van leegstand

Hoewel uit de analyse blijkt dat de leegstand in de gemeente Coevorden als geheel kleiner is dan gemiddeld in ons land, doet zich in gemeente Coevorden een aantal zorgwekkende omstandigheden voor. Allereerst kampt het centrum van de kern Coevorden met een relatief groot leegstandsprobleem. Hier bevindt zich circa 17% van de woningleegstand, circa 29% van de leegstand van bedrijfspanden en circa 76% van de winkelleegstand in de gemeente. Bovendien neemt de leegstand van bedrijfspanden en winkels in de gemeente de laatste jaren toe en blijkt een groot deel van de leegstand structureel van aard (zie ook 2.1.5).

Ook Sleen wordt gekenmerkt door een relatief hoge mate van leegstand van winkels en bedrijfspanden. In de kern Dalen is het tegenovergestelde het geval: hier is de leegstand van zowel woningen als bedrijfspanden en winkels relatief klein. De ruimtelijke spreiding van de leegstand in de gemeente Coevorden wijkt daarmee duidelijk af van die van de in gebruik zijnde panden.

De analyse heeft verder duidelijk gemaakt dat er een reëel risico bestaat dat de woningleegstand in Coevorden in de toekomst gaat toenemen. Het actuele woningbouwprogramma is immers groter dan de verwachte groei van het totale aantal huishoudens in de gemeente. Ook wordt de winkelleegstand in de hand gewerkt als de geplande toename van winkelruimte niet vergezeld gaat van een sanering en/of transformatie van winkelruimte elders in de gemeente.

2.1.3 Mogelijkheden voor (ongewenste) vergroting van het aanbod

Voor zowel woningen als niet-woningen blijkt de gemeente Coevorden een goed inzicht te hebben in de (harde) plannen m.b.t. de toekomstige vergroting van het aanbod. Ook voert de gemeente actief beleid om de uitbreiding van het aanbod van woningen, winkels en bedrijfspanden te beperken.

Met betrekking tot het woningaanbod heeft de gemeente Coevorden recent het aantal nieuw te bouwen woningen binnen de grote woningbouwprojecten verkleind en uitgefaseerd. Het meest recente woningbouwprogramma omvat echter nog altijd meer woningen dan volgens bevolkingsprognoses nodig zijn.

Voor bedrijfspanden is met name het bedrijventerreinenbeleid relevant. In dit kader heeft de gemeente Coevorden besloten dat er tot 2020 geen nieuwe terreinen bij zullen komen. Dit heeft ook te maken met de voldoende aanwezige (plan)voorraad aan bedrijventerreinen in de regio.

Anders is het bij de winkels. Hier wordt in de komende jaren nog aanbod toegevoegd, terwijl hieraan naar verwachting geen behoefte is. Speciale aandacht

verdient daarbij de ontwikkeling van winkels in Holwert-Zuid. Met het doorgaan van deze ontwikkeling bestaat er een reëel risico dat de leegstand in het centrum van Coevorden verder toeneemt. Er is naar verwachting te weinig synergie tussen Holwert-Zuid en het centrum van Coevorden om de bezoekers van de nieuwe winkels op het bedrijventerrein naar het kernwinkelgebied te trekken. Dit wordt versterkt door de voorlopig nog niet gerealiseerde fysieke verbinding (tunnel of brug) tussen het bedrijventerrein en de Coevordense binnenstad.

Naast de diverse stedelijke nieuwbouwprojecten, kan er in de gemeente Coevorden mogelijk nog nieuw aanbod in de bestaande bebouwde omgeving worden gerealiseerd. De mate waarin is (nog) niet duidelijk. Er bestaat binnen de gemeente Coevorden namelijk geen overzicht van de mate waarin vigerende bestemmingsplannen, gronden buiten plan en Niet In Ontwikkeling Genomen plannen mogelijkheden bieden om (ongewenst) woningen, bedrijfspanden en winkels bij te bouwen.

2.1.4 Oorzaken van langdurige leegstand

Het wel of niet ontstaan van leegstand hangt primair af van de verhouding tussen vraag en aanbod op lokaal/regionaal niveau. Enerzijds wordt deze verhouding beïnvloed door algemene trends en ontwikkelingen die in heel Nederland in meer of mindere mate tot overaanbod (kunnen) leiden. Anderzijds zijn er locatie specifieke oorzaken voor het overaanbod in Coevorden, waardoor de situatie van leegstand kon ontstaan.

De belangrijkste algemene oorzaken van leegstand zijn (in willekeurige volgorde) de economische crisis, de demografische veranderingen (die in Coevorden een verhoudingsgewijs grote impact zullen hebben), de digitalisering van de economie en het systeem(falen) op de vastgoedmarkt. Specifiek in Coevorden speelt de beperkte aantrekkingskracht van de stad, het kleinschalige winkelaanbod in het Coevordense centrum en de (te) hoge huurprijzen van winkelruimten een rol. Ook worden (delen van) het centrum van de kern Coevorden geconfronteerd met de 'besmettelijkheid' van leegstand: in gebieden met veel leegstand ontstaat ook weer sneller nieuwe leegstand.

2.1.5 Gemeentelijk leegstandsbeleid

Inzicht in frictieleegstand en problematische leegstand

Met betrekking tot de woningen heeft de gemeente Coevorden geen duidelijk beeld van de mate van frictieleegstand en problematische leegstand. Toch is het voor de gemeente mogelijk om objectief de mate van frictieleegstand en problematische leegstand te bepalen. Zij beschikt over WOZ-registraties, waarmee de leegstandsduur van woningen kan worden geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de gemiddelde leegstandsduur van de op 27 maart 2013 leegstaande woningen (excl. recreatiewoningen) gemiddeld 606 dagen (ruim 20 maanden) bedroeg. In 48% van de gevallen is sprake van problematische leegstand (leegstand langer dan 1 jaar).

De gemeente Coevorden blijkt ook met betrekking tot de bedrijfspanden en winkels geen duidelijk beeld te hebben van de mate van frictieleegstand en problematische leegstand. Ook dit is op basis van de WOZ-registraties te bepalen. Hieruit blijkt dat het overgrote deel van de op 1 januari 2013 leegstaande niet-woningen meer dan 1 jaar leegstond. Van de leegstaande winkels stond 98% langer dan 1 jaar en 87% zelfs sinds 1 januari 2006 leeg. Met betrekking tot de leegstaande bedrijfspanden gold dit voor respectievelijk 95% en 74%. 98% van de winkelleegstand en 95%

van de leegstand van bedrijfspanden kan daarmee als problematisch worden beschouwd.

De gevolgen voor (on)veiligheid en openbare ruimte

De mate waarin de (problematische) leegstand van woningen, bedrijfspanden en winkels tot onveilige situaties en/of negatieve gevolgen voor de openbare ruimte leidt, wordt door de gemeente Coevorden niet gemonitord. Uit dit onderzoek blijkt dat de leegstand tot nu toe nauwelijks tot onveilige situaties heeft geleid, enkele uitzonderingen daargelaten. Wel komt uit het onderzoek naar voren dat de leegstand in het algemeen negatieve gevolgen heeft voor de 'beleving' van ruimtelijke veiligheid.

Vigerend leegstandsbeleid

De gemeente Coevorden heeft tot op heden geen specifiek leegstandsbeleid ontwikkeld. Het huidige (relevante) beleid van de gemeente is erop gericht om de plancapaciteit waar mogelijk te verkleinen en de kwaliteit en aantrekkingskracht van Coevorden te vergroten. Dit geldt zowel voor de wijken en de bedrijventerreinen als voor de binnenstad van Coevorden.

Wel wil de gemeente op korte termijn voor het Coevordense centrum leegstandsbeleid gaan ontwikkelen. In het geactualiseerde Wensbeeld wordt aangegeven dat de aanpak van de leegstand één van de prioriteiten is. Voor de aanpak van de leegstand in overige delen van de gemeente is geen specifiek beleid ontwikkeld en dit staat ook niet op de planning.

In de gemeente is nergens een leegstandsverordening van kracht. De gemeente heeft ook niet in kaart gebracht in hoeverre structureel leegstaande panden een herbestemming kunnen krijgen.

De gemeente als vastgoedeigenaar

De gemeente Coevorden heeft een beperkt aantal panden in bezit, waarvan maar weinig leeg staat. De gemeente voert de strategie om deze panden zo snel mogelijk te verkopen. Dit niet zo zeer vanuit geformuleerd leegstandsbeleid, maar vanuit vastgoedafwegingen (het beperken van het verlies op eigen ongebruikt vastgoed).

Knelpunten en kansen bij de aanpak van leegstand

Al met al heeft de gemeente Coevorden wel ideeën bij de knelpunten en kansen bij de bestrijding van leegstand, maar heeft zij deze ideeën tot op heden niet onderzocht op haalbaarheid en/of (te verwachten) effectiviteit noch vertaald in specifiek leegstandsbeleid.

2.1.6 Samenwerking met eigenaren en gebruikers

De gemeente onderhoudt met betrekking tot de planontwikkeling en programmering regelmatig contact met diverse lokale en regionale stakeholders. Op lokaal niveau gaat het vooral om de projectontwikkelaars van de stedelijke projecten, lokale ondernemersverenigingen en klankbordgroepen, terwijl op regionaal niveau de samenwerking met andere gemeenten wordt gezocht.

Er is tot op heden geen structureel contact tussen de gemeente en individuele eigenaren van leegstaande panden. Op het moment dat er contact is, vindt dit doorgaans op initiatief van de pandeigenaren plaats. Mede naar aanleiding van de actualisering van het Wensbeeld is de gemeente wel van plan om hierin in het centrum van de kern Coevorden verandering te brengen.

2.2 Aanbevelingen om de effectiviteit te vergroten van het beleid om leegstand te bestrijden

Aan de (toekomstige) leegstand in de gemeente Coevorden ligt een aantal factoren ten grondslag. Een deel hiervan is door de gemeente niet tot nauwelijks beïnvloedbaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de demografische krimp, de economische crisis en de digitalisering van de economie. Toch kan de gemeente maatregelen nemen om de leegstand van woningen, winkels en bedrijfspanden te beperken. Wij doen daarbij de volgende aanbevelingen:

1. *Formuleer specifiek leegstandsbeleid*

In de eerste plaats verdient het aanbeveling om specifiek leegstandsbeleid³ te ontwikkelen om de zorgelijke omvang en ontwikkeling van de (problematische) leegstand in met name het centrum van Coevorden te bestrijden. Dit kan vorm krijgen in een leegstandsnota met SMART geformuleerde maatregelen. Bij het identificeren van de benodigde maatregelen kan worden geput uit de hierna volgende aanbevelingen.

2. *Monitor structureel de omvang en ontwikkeling van de plaatselijke leegstand van woningen, winkels en bedrijfspanden, als basis voor het te ontwikkelen specifieke (effectieve) leegstandsbeleid*

Het verdient aanbeveling om de omvang en ontwikkeling van leegstand structureel te monitoren. Het onderhavige rapport geeft hiertoe een eerste aanzet, die duidelijk maakt dat de leegstand van met name bedrijfspanden en winkels (weer) toeneemt. Voor een effectieve aanpak van de leegstand is het in de eerste plaats van belang om een goed inzicht in de omvang en ontwikkeling van de leegstand te hebben. Op basis van dit inzicht kan vervolgens worden geanalyseerd welke specifieke factoren de (concentratie van) leegstand veroorzaken. Uit het dossieronderzoek en de diverse gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Coevorden vooralsnog geen duidelijk beeld heeft van de mate van frictieleegstand en problematische leegstand van woningen, bedrijfspanden en winkels. Wel blijkt het mogelijk om objectief de mate van frictieleegstand en problematische leegstand op basis van de WOZ-registraties in beeld te brengen. Het verdient dan ook aanbeveling om de voor dit onderzoek uitgevoerde analyse in de toekomst te continueren en op basis hiervan een (effectief) leegstandsbeleid te formuleren.

3. *Versterk de samenwerking tussen de gemeente, ondernemers, pandeigenaren, ontwikkelaars en andere betrokkenen bij de leegstand*

Het is belangrijk om de samenwerking tussen de gemeente, ondernemers, pandeigenaren, ontwikkelaars en andere betrokkenen bij leegstand te versterken. De eerste stap hiertoe is al genomen. In het geactualiseerde Wensbeeld Centrum Coevorden, dat mede in samenwerking met marktpartijen tot stand is gekomen, is het aanpakken van leegstand één van de prioriteiten. De gemeente Coevorden uit hierin de wens om de aanpak van leegstand samen met eigenaren en partners vorm te geven. Ook legt zij een belangrijke coördinerende taak bij het citymanagement (zie verderop). In de stad blijkt voldoende draagvlak voor een intensievere samenwerking. Tijdens de interviews die met de diverse stakeholders hebben plaatsgevonden, is vaak de wens geuit om meer en beter met elkaar te gaan samenwerken. Geadviseerd wordt om hierbij in eerste instantie te focussen op de binnenstad van Coevorden. Niet

³ Beleid dat specifiek is gericht op het realiseren van een afname van de leegstand.

alleen is de leegstand hier relatief het grootst; ook wordt de leegstand hier het sterkst door de ondernemers en inwoners beleefd.

4. *Stel een citymanager aan en maak de bestrijding van leegstand één van diens kerntaken*

In het begeleiden van het proces rondom transformatie/sanering en toenemende samenwerking tussen de gemeente, vastgoedeigenaren, ondernemers en overige stakeholders kan een citymanager een belangrijke rol vervullen. Inmiddels is de gemeente in Coevorden al overgegaan tot het heffen van reclamebelasting, waardoor financiële middelen zijn ontstaan om gezamenlijke activiteiten te financieren. De volgende stap naar een bredere samenwerking is het oprichten van een citymanagement-organisatie en het aanstellen van een citymanager. Het verdient aanbeveling om de citymanager voldoende ruimte te geven om een substantiële bijdrage te leveren aan het begeleiden van de samenwerking tussen de diverse actoren die bij de ontwikkeling van het Coevordense centrum betrokken zijn. Het reeds ontwikkelde plan hiervoor kan daarbij als leidraad dienen.

5. *Breng het bouwvolume verder terug en creëer geen overaanbod*

Hoewel de gemeente aangeeft nauwelijks nog in staat te zijn het bouwvolume terug te dringen, moeten hierop wel alle pijlen zijn gericht. De gemeente moet hiertoe ook overleggen met de provincie Drenthe. De structureel afnemende vraag maakt dat een toevoeging van aanbod snel tot leegstand kan leiden. Vanuit de wens om leegstand zo veel als mogelijk te beperken, zou de gemeente ervoor moeten zorgen dat nieuwe aanbodontwikkelingen vergezeld gaan met een vergelijkbare sanering van de voorraad. Het verdient dan ook aanbeveling om in de ontwikkeling van woningen, bedrijfspanden en winkels de SER-ladder van duurzame verstedelijking als uitgangspunt te nemen. Dit geldt bijvoorbeeld ook bij de (plan)ontwikkeling van Holwert-Midden.

6. *Creëer zo snel als mogelijk een fysieke verbinding tussen Holwert-Zuid en het centrum van Coevorden*

De herontwikkeling van Holwert-Zuid is een belangrijke ontwikkeling op de winkelmarkt van Coevorden. Er bestaat een reëel risico dat door deze ontwikkeling het centrum van Coevorden 'leegloopt'. Het bestemmingsplan is echter al vastgesteld en naar verwachting verhuist de eerste supermarkt al in 2014 naar het nieuwe gebied. Het is dan ook zaak om de beoogde synergie tussen Holwert-Zuid en het centrum zo snel als mogelijk te realiseren. Op korte termijn is nog geen uitzicht op een goede fysieke verbinding (tunnel of brug) tussen Holwert-Zuid en de Coevordense binnenstad. Dit, terwijl dit uiterst noodzakelijk is om enige synergie tussen beide gebieden te realiseren. Om geen grote leegstand in het bestaande winkelhart van Coevorden te laten ontstaan, wordt geadviseerd om met grote voortvarendheid een verbinding tussen beide delen te realiseren of anders zo veel als mogelijk de winkelontwikkeling op Holwert-Zuid te temporiseren totdat de fysieke verbinding is gerealiseerd.

7. *Maak met behulp van herbestemming transformatie en/of sanering van winkelruimte mogelijk in gebieden met een hoge mate van leegstand, zoals de Sallandsestraat en de Bentheimerstraat*

Aangezien er per saldo sprake is van toevoeging van winkelruimte in een kern met al een relatief ruim aanbod, zal de leegstand in Coevorden door de ontwikkeling van Holwert-Zuid naar verwachting toenemen. Het is dan ook zaak om dit beleid vergezeld te laten gaan van een beleid dat is gericht op het 'uit de markt' nemen van winkelruimte. In de gebieden waarin de winkelleegstand zich op dit moment in sterke mate concentreert (Sallandsestraat en

Bentheimerstraat) verdient het aanbeveling om ook andere functies zo veel als mogelijk toe te laten (flexibel bestemmen). Vervolgens is het aan de markt om te bepalen in hoeverre transformatie en sanering van winkelruimte noodzakelijk is. Transformatie wordt in de praktijk bemoeilijkt door de onder druk staande vraag naar vrijwel alle typen vastgoed in de gemeente. Anderzijds bestaat bij zowel de gemeente als externe stakeholders het vertrouwen dat het centrum van Coevorden voldoende kracht heeft om in de toekomst diverse functies aan zich te binden.

8. *Leer van de ervaringen die op dit moment in Nederland met stedelijke herverkaveling worden opgedaan*

In Nederland wordt op dit moment op diverse locaties geëxperimenteerd met stedelijke herverkaveling. Het bekendste voorbeeld hiervan is Dordrecht. De essentie van dit project is dat belanghebbenden zelf een gebied opnieuw inrichten, zodanig dat de waarde van het vastgoed stijgt. Deze waardestijging wordt vervolgens benut om de transformatie van het gebied te betalen. Dit houdt in dat er percelen en gebouwen worden geruimd en dat er gezamenlijk een investering in de openbare ruimte plaatsvindt. Mogelijk dat dergelijke projecten inspiratie kunnen bieden voor de aanpak van leegstand op de locaties waarop de leegstand zich op dit moment in Coevorden concentreert. Zeker, aangezien de kleinschaligheid van het winkelaanbod op dit moment als een knelpunt wordt ervaren in de aanpak van (winkel)leegstand. In de binnenstad van Coevorden staan veel kleine winkels leeg, terwijl door de schaalvergroting in de detailhandel juist behoefte is aan grote(re) panden. Mogelijk dat met behulp van stedelijke herverkaveling het benodigde winkelaanbod in een bestaande omgeving/bebouwing kan worden gerealiseerd.

9. *Maak bij een weinig coöperatieve houding van de eigenaren van leegstaande panden gebruik van de leegstandsverordening*

Voor gebieden met een hoge concentratie van leegstand kan het instellen van een leegstandsverordening soelaas bieden. Dit heeft vooral nut op het moment dat uit een nadere analyse van de oorzaken van de problematische leegstand in Coevorden blijkt dat de opstelling van vastgoedeigenaren (te weinig investeren in het vastgoed en/of het hanteren van te hoge huren) de leegstand primair veroorzaakt.

10. *Gemeenteraad en college van B&W dienen concrete afspraken te maken over de uitvoering van deze aanbevelingen*

Tenslotte verdient het aanbeveling dat de gemeenteraad concrete afspraken met het college van B&W maakt over de uitvoering van de hiervoor aangegeven aanbevelingen. Idealiter worden deze aanbevelingen in SMART geformuleerde maatregelen vertaald en opgenomen in een leegstandsnota die specifiek is bedoeld om de leegstand in de gemeente te bestrijden. Door SMART maatregelen te formuleren, kan de effectiviteit van de (beleids)inzet periodiek worden gemonitord, waarbij de monitoring op haar beurt weer kan worden benut om periodiek het beleid bij te stellen als de resultaten van de monitoring daartoe aanleiding geven. Door concrete afspraken over de uitvoering van de aanbevelingen te maken, wordt (indirect) tegemoet gekomen aan de wens van veel ondernemers en bewoners van vooral het centrum van de kern Coevorden om de leegstand in de gemeente effectief te bestrijden.

3. Bestuurlijk wederhoor door het college van B&W

[Ontvangen van het College van B&W op 17 oktober 2013; integraal overgenomen:]

Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
info@coevorden.nl
www.coevorden.nl

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
t.a.v. de heer A.J.M. Smale
Postbus 2
7740 AA COEVORDEN

Uw brief
Burgerservicentr
Afdeling/Team Kwaliteit & Concerncontrol
Behandeld door R. Jonkman
Kenmerk 13-078554
Bijlage(n)
Coevorden 16 oktober 2013
Onderwerp Bestuurlijk wederhoor rapport leegstand

Verzenddatum:

Geachte heer Smale,

Enige tijd geleden is de ambtelijke organisatie in de gelegenheid gesteld om ambtelijk wederhoor te plegen op het onderzoeksrapport *Leegstand op de kaart gezet*. Er is door de ambtelijke organisatie uitgebreid ingegaan op de feiten zoals deze in het onderzoeksrapport worden gepresenteerd. De conclusies en aanbevelingen waren in die versie nog niet opgenomen.

Na lezing van het onderzoeksrapport voor bestuurlijk wederhoor en na kennis te hebben genomen van een uitgebreide analyse van dit rapport komen wij tot de conclusie dat wij de conclusies en aanbevelingen in dit rapport niet herkennen en het daarmee niet eens zijn.

Leegstand en de bestrijding daarvan is voor ons een belangrijk thema; het is een thema waaraan wij, binnen de beperkte verantwoordelijkheid die wij hebben, de afgelopen jaren gewerkt hebben en ook zullen blijven werken.

Een voorbeeld hiervan is de uitvoering van het Wensbeeld 2001 sinds 2005. Onderzoeksrapporten als het DPO 2011 tonen aan dat de uitvoering van dit Wensbeeld mede tot effect heeft gehad dat de leegstand van winkels ten opzichte van een decennium daarvoor anno 2011 beneden het landelijk gemiddelde lag. In het Wensbeeld *Welkom in Coevorden* en het Economisch beleidsplan hebben wij bovendien onze inzet op het thema leegstand voor de komende jaren in concrete doelen en maatregelen verwoord. Daarin is niet

4. Nawoord rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie Coevorden en het College van B&W blijken het erover eens te zijn dat leegstand een belangrijk thema is.

Wie met de trein in Coevorden aankomt, kijkt uit op de leegstaande, vervallende panden waarin vroeger de automaterialenhandel Warming en de discotheek Roadhouse gevestigd waren. Ook in sommige andere delen van het Coevorder centrum en in de dorpen ontsieren lege panden het straatbeeld. De economische crisis lijkt dit verschijnsel te versterken.

Daarom heeft de rekenkamercommissie met dit onderzoek een gedetailleerd inzicht willen bieden, waar en in hoeverre de leegstand in de gemeente Coevorden een probleem is. Op basis van deze nieuwe inzichten meent de rekenkamercommissie dat er wel degelijk een groot probleem is: begin 2013 stonden woningen gemiddeld 606 dagen leeg. Bovendien stond op dat moment 48% van de leegstaande woningen, 95% van de leegstaande bedrijfspanden en 98% van de leegstaande winkels begin 2013 al langer dan een jaar leeg.

Om deze grote opgave goed te kunnen aanpakken, acht de rekenkamercommissie gerichte acties en specifiek leegstandsbeleid nodig. Dat gaat verder dan het beleid en de acties die het college op zich terecht noemt, zoals het Wensbeeld 2.0, het Economisch beleidsplan, de te ontwikkelen detailhandelstructuurvisie en de inkrimping van het woningbouwprogramma. Dit is goed, maar niet genoeg, naar het oordeel van de rekenkamercommissie. Deze stukken hebben immers een andere focus dan leegstandsbestrijding, terwijl de leegstand een gerichte aanpak nodig heeft. De redenen hiervoor zijn de economische crisis, de sterke opkomst van internetwinkelen en het feit dat sinds 2010 in de gemeente Coevorden de bevolkingsomvang krimpt. Dit betekent dat het probleem niet vanzelf verdwijnt.

Verder is het de vraag, *voor wie* de leegstand een probleem is: wie heeft er last van en wie kan er wat aan doen? De rekenkamercommissie vindt dat leegstand niet alleen het probleem van de eigenaren is, maar ook - op twee manieren - een probleem van de gemeente. Zij heeft immers ten eerste invloed op het *ontstaan* van het probleem, doordat zij (en alleen zij) de bestemmingsplannen vastlegt. Zo kan zij bestaande panden als winkel, bedrijf of woning bestemmen, of nieuwe bouwcapaciteit toevoegen. Vooral als zij dit niet goed zou doen, wordt leegstandsbestrijding 'dweilen met de kraan open'.

Ten tweede is leegstand een probleem van de gemeente, doordat de *gevolgen* ervan haar last bezorgen. In de Inleiding is hierop al nader ingegaan: langdurige leegstand leidt tot gederfde belastinginkomsten. Verder vermindert leegstand de leefbaarheid, het gevoel van veiligheid en de aantrekkelijkheid van een plek voor wonen, werken en recreatie. Het tast dus de economische kracht van de gemeente aan. Als Economische Zaken een gemeentelijke taak zijn, dan moet leegstandsbestrijding daarvan een onderdeel zijn, zo meent de rekenkamercommissie. De gemeenteraad bepaalt overigens, conform de gemeentewet, wat tot het takenpakket van de gemeente behoort.

Uitgaand van deze gemeentelijke taken, gecombineerd met de inschatting dat leegstand een groot probleem is, betreurt de rekenkamercommissie het dat het College van B&W de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport niet overneemt.

II. BEVINDINGEN EN BIJLAGEN

5. Omvang en ontwikkeling van leegstand

Hoofdstuk vijf geeft antwoord op onderzoeksvraag één:

Hoe groot is de leegstand in verleden, heden en naar verwachting in de toekomst en hoe is deze over de kernen, bedrijfsterreinen en wijken verdeeld?

Hoofdstuk vijf biedt hiermee primair inzicht in het niveau en de ontwikkeling van de leegstand in de gemeente Coevorden en de locaties waar deze zich bevindt. Hierbij gaat het dus niet zozeer om de vraag in hoeverre de gemeente hier inzicht in heeft danwel die kennis toepast in haar beleid, maar om de feiten op zich. In hoeverre de kennis over de leegstand wordt ingezet in het beleid van de gemeente Coevorden, komt in hoofdstuk acht aan de orde.

5.1 Omvang van leegstand in verleden, heden en toekomst

Norm

De leegstand van resp. woningen, winkels en bedrijfspanden in de gemeente Coevorden ligt hoogstens op het niveau van de regio.⁴

Regionale kenmerken (ligging, economie, demografie) bepalen in belangrijke mate de vraag naar vastgoed in een regio. Sterk afwijkende leegstandsniveaus in de gemeenten die onderdeel uitmaken van een regio, worden derhalve veroorzaakt door lokale factoren (zoals beleid) en zijn onderwerp van dit onderzoek. Vandaar dat in dit onderzoek eerst de leegstandsniveaus in de gemeente Coevorden met die van de regio worden vergeleken.

Woningen

De woningleegstand in Coevorden kan worden herleid uit de WOZ-registraties bij de gemeente Coevorden. Uit die cijfers blijkt dat de woningleegstand sinds 2009 is afgenomen, met uitzondering van het jaar 2012 (zie figuur 1a).

Uit de WOZ-registraties is eveneens de leegstandsduur te destilleren. Hieruit blijkt dat de gemiddelde leegstandsduur van de op 27 maart 2013 leegstaande woningen (excl. recreatiewoningen) gemiddeld 606 dagen (ruim 20 maanden) bedroeg. Circa 52 procent van de woningen stond korter dan één jaar leeg en circa 48 procent dus langer dan één jaar (zie ook paragraaf 8.1).

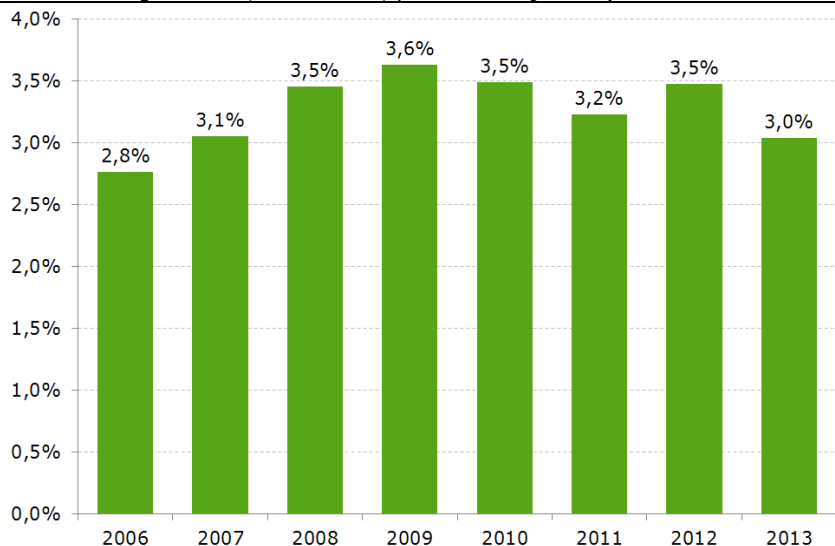
Om de woningleegstand in Coevorden af te zetten tegen het landelijke en regionale leegstandsniveau, is gebruik gemaakt van cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Volgens het CBS stonden op 1 januari 2011 in de gemeente Coevorden 657 woningen leeg.⁵ Dit is 4,4 procent van de totale woningvoorraad (zie figuur 1b) en exclusief recreatiewoningen, wooneenheden en bijzondere woongebouwen. De woningleegstand in Coevorden lag daarmee op een lager niveau dan gemiddeld in Nederland (4,7 procent), maar op een hoger niveau dan in de regio (bijna 4 procent). Vanwege verschillen in gehanteerde definities wijken de percentages die voortkomen uit de gemeentelijke WOZ-registraties en het CBS

⁴ Regio = heel Drenthe.

⁵ Bron: CBS (2013), Statline.

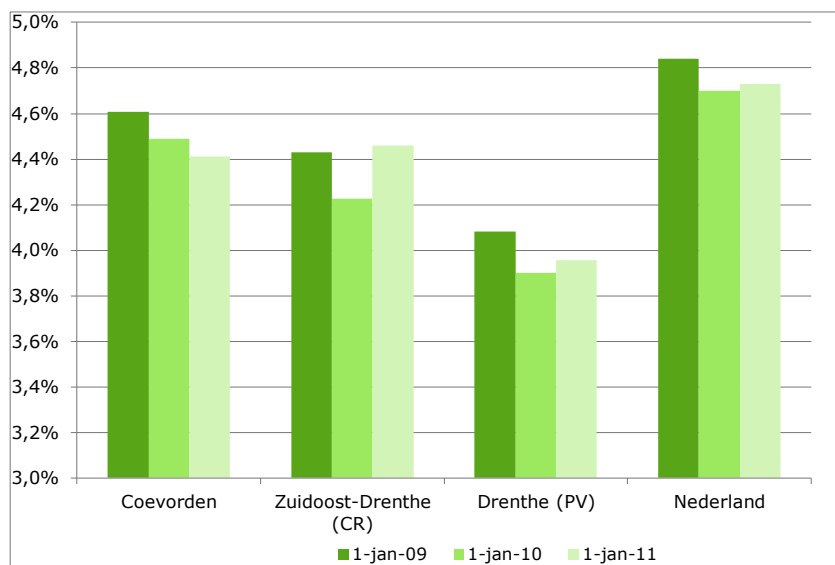
(iets) van elkaar af. De CBS-cijfers tonen echter evenals de gemeentelijke WOZ-registraties een dalende trend van de woningleegstand in de periode 2009-2011.⁶

Figuur 1a: Ontwikkeling leegstand woningen gemeente Coevorden (% van de totale woningvoorraad, 2006-2013, peildatum 1 januari)



Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Figuur 1b: Ontwikkeling leegstand woningen Coevorden en regio (% van de totale woningvoorraad, 2009-2011, peildatum 1 januari)



Bron: CBS, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Ondanks de recente afname van de woningleegstand, bestaat het risico dat de woningleegstand in Coevorden in de toekomst weer toeneemt. Het actuele

⁶ De WOZ-registraties zijn op lokaal niveau beschikbaar over een langere en meer recente periode dan die van het CBS. Bovendien bieden de WOZ-registraties de mogelijkheid om tot een laag detailniveau (locatie, functie) de leegstand in beeld te brengen. Aangezien er voor dit onderzoek geen regionale en landelijke WOZ-registraties beschikbaar waren, moest voor een regionale/landelijke vergelijking gebruik worden gemaakt van een andere bron (CBS) die ook (iets) andere definities voor leegstand hanteert.

woningbouwprogramma is namelijk groter dan de verwachte groei van het aantal huishoudens. De provincie Drenthe verwacht tot 2020 voor de gemeente Coevorden een huishoudensgroei van 175. Uit de Doorontwikkeling Woningbouwstrategie van de gemeente blijkt echter dat tot 2020 -ondanks diverse genomen maatregelen om de plancapaciteit te verkleinen- nog altijd 766 woningen zijn gepland. Vanwege uitfasering van woningbouw, worden er volgens de woningbouwstrategie ook na 2020 nog woningen toegevoegd, terwijl verwacht wordt dat dan het aantal huishoudens zal gaan dalen.

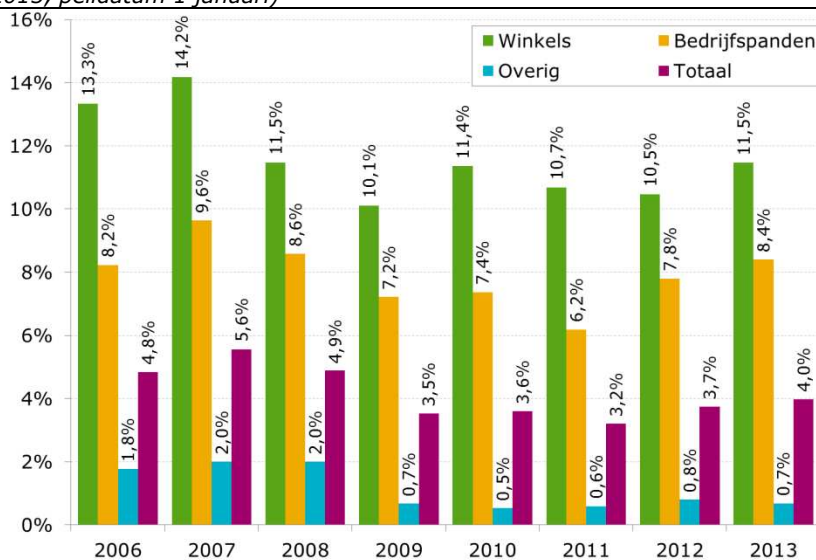
Bedrijfspannen en winkels

Figuur 2a toont de ontwikkeling van de leegstand van niet-woningen in de gemeente Coevorden in de periode 2006-2013. Deze cijfers zijn eveneens afkomstig uit de WOZ-database van de gemeente Coevorden. De figuur maakt een onderscheid naar winkels, bedrijfspannen en overige panden. Hierin bevinden zich panden met andere functies zoals onderwijs, zorg en landbouw. Bijlage D laat zien hoe de panden zijn ingedeeld en tot welke groep ze behoren.

Uit de figuur blijkt dat de leegstand van niet-woningen in de gemeente Coevorden tussen 1 januari 2007 en 1 januari 2011 is afgenomen. Onder invloed van vooral een toenemende leegstand van bedrijfspannen neemt de afgelopen twee jaar de leegstand echter weer toe. De recente toename van de leegstand van bedrijfspannen wordt door de gemeente Coevorden niet herkend. Volgens haar is een aantal panden (waaronder een bedrijfslocatie van circa 2 hectare) recent (na 1 januari 2013) opnieuw in gebruik genomen, waardoor de leegstand van bedrijfspannen juist zou moeten zijn afgenomen. De vraag is of dit daadwerkelijk het geval is. Op bepaalde locaties kan leegstand immers zijn opgeheven, terwijl op andere locaties wellicht nieuwe panden leeg zijn komen te staan.

In elk geval stond het overgrote deel van de op 1 januari 2013 leegstaande niet-woningen langer dan één jaar leeg. Van de leegstaande winkels gold dit voor 98 procent. 87 Procent van de winkelpanden stond zelfs sinds 1 januari 2006 leeg. Bij de leegstaande bedrijfspannen bedroegen deze percentages respectievelijk 95 en 74 (zie ook paragraaf 8.1).

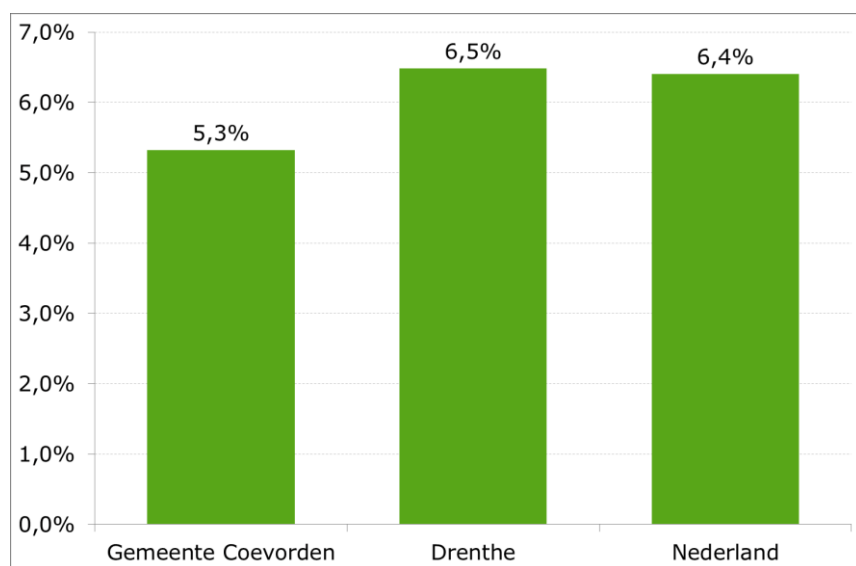
Figuur 2a: Ontwikkeling leegstand niet-woningen gemeente Coevorden (2006-2013, peildatum 1 januari)



Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Hoe de ontwikkeling van de leegstand van winkels en bedrijfspanden in de gemeente Coevorden zich verhoudt tot de regio, is op basis van de WOZ-registraties niet vast te stellen. Wel is op basis van cijfers van Locatus vast te stellen dat de winkelleegstand (gemeten in m2 winkelvloeroppervlak) in de gemeente Coevorden zich medio 2011 relatief gezien op een lager niveau bevond dan gemiddeld in Nederland en de regio (zie figuur 2b).

Figuur 2b: Winkelleegstand in m2 als percentage van het totale aantal m2 winkelvloeroppervlak (wvo) volgens de definitie van Locatus⁷, juli 2011



Bron: Locatus, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

⁷ Locatus construeert de leegstandscijfers voor de detailhandel op basis van de brondata die ter plaatse wordt verzameld. Hierbij wordt een aantal aannames gedaan en vuistregels gehanteerd. Zo wordt een winkelpand als leegstaand geregistreerd indien het naar verwachting als verkooppunt in de detailhandel, horeca of consument gerichte dienstverlening zal terugkomen. Binnen de categorie 'leegstand' is de verhouding tussen het aantal detailhandel en niet-detailhandel panden volgens Locatus ongeveer 50-50. De panden in de detailhandel zijn echter doorgaans groter dan de panden in de niet-detailhandel. Om het leegstandspercentage van het aantal m2 te berekenen, wordt derhalve de volgende berekening gehanteerd: $(2/3 * wvo \text{ leegstand}) / (wvo \text{ totaal detailhandel} - (1/3 * wvo \text{ leegstand}))$.

Roots Beleidsadvies en AnalyZus hebben een model ontwikkeld om de effecten van demografische veranderingen en het toenemende internetgebruik van consumenten op de vraag naar (fysieke) winkelruimte te berekenen. Op basis van dit model is ook de verwachte vraag naar winkelruimte in de gemeente Coevorden tot 2020 geprognosticeerd. Hieruit blijkt dat bij een autonome ontwikkeling (zonder rekening te houden met specifieke investeringen en/of beleid) de vraag naar winkelruimte in Coevorden met 2,0 procent zal afnemen. De vraag naar winkelruimte in de dagelijkse sector zal als gevolg van de beperkte invloed van het internetwinkelen in deze sector en de per saldo nog iets toenemende bevolkingsomvang tot 2020 (+400 inwoners in de gemeente Coevorden, volgens de Regionale prognoses van CBS/PBL, 2011) naar verwachting nog iets toenemen (+0,5%). Anderzijds daalt de vraag naar winkelruimte in niet-dagelijkse branches door de vergrijzing en de verwachte invloed van het internetwinkelen met circa 3 tot 4 procent (mode & luxe -2,8%, vrije tijd -3,9% en in/om huis -2,6%).

Op het moment dat er geen winkelruimte uit de markt wordt genomen, zal de winkelleegstand in de gemeente derhalve toenemen van 5,3 procent in 2011 tot 7,2 procent in 2020. Volgens het model neemt de winkelleegstand in de kern Coevorden 'ceteris paribus' toe van 5,2 procent in 2011 tot 7,3 procent in 2020. Voor de overige kernen betreffen deze waarden respectievelijk 5,7 procent in 2011 en 7,1 procent in 2020. Bij de berekening van de leegstandspercentages is gebruik gemaakt van de definitie voor leegstand, zoals Locatus die hanteert.

5.2 Ruimtelijke concentratie van leegstand

Norm

De leegstand van resp. woningen, winkels en bedrijfspanden is evenredig over de kernen, bedrijfsterreinen en wijken verdeeld.⁸

Door de ruimtelijke spreiding van de leegstand in kaart te brengen, wordt duidelijk welke gebieden (extra) beleidsaandacht verdienen met betrekking tot de aanpak van leegstand. Leegstand wordt immers een verantwoordelijkheid van de gemeente als de leegstand de leefomgeving (en veiligheid) aantast. In gebieden met een verhoudingsgewijs hoge mate van leegstand is die kans groter dan in gebieden met een verhoudingsgewijs lage mate van leegstand.

Woningen

Volgens de WOZ-registraties van de gemeente Coevorden stonden op 1 januari 2013 in de gemeente 476 woningen leeg. Dit is 3,0 procent van het totale aantal woningen in de gemeente⁹ en exclusief recreatiewoningen. Figuur 3a laat zien welk deel van de woningen in de afzonderlijke kernen van de gemeente leeg stond. De kern met de grootste woningleegstand is Wezuperbrug. In Wezuperbrug stonden begin 2013 6 van de 68 woningen leeg (8,8 procent). De woningleegstand is het kleinst in de kernen 't Haantje, Wezup, Benneveld, Meppen en Dalerpeel.

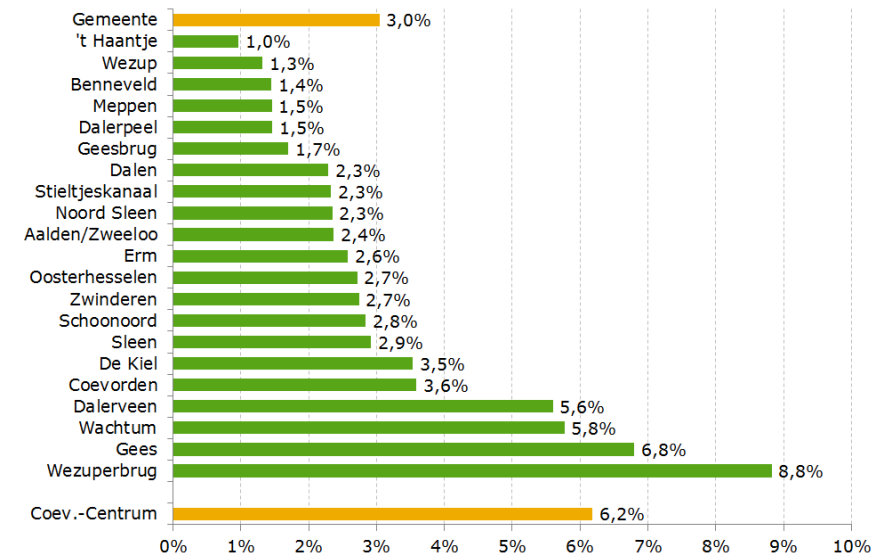
In zes kernen ligt de woningleegstand op een hoger niveau dan het gemeentelijke gemiddelde: Wezuperbrug, Gees, Wachtum, Dalerveen, Coevorden en De Kiel. In absolute zin is het aantal leegstaande woningen in Coevorden (237) het grootst.

⁸ Ofwel, leegstand kent een vergelijkbare ruimtelijke spreiding als niet-leegstand.

⁹ Bron: Provincie Drenthe (2013), Aantal woningen per 1 januari per onderdeel van de gemeente Coevorden.

Binnen de kern Coevorden is een relatief groot deel van de woningleegstand in het centrum geconcentreerd (zie Bijlage E voor de gehanteerde afbakening van het centrum): 80 van de 1.295 woningen (circa 6,2 procent) staat hier leeg. Een deel hiervan betreft strategische aankopen van Domesta. Deze woningen kunnen momenteel moeilijk tot ontwikkeling worden gebracht.

Figuur 3a: Aandeel leegstaande woningen per kern (peildatum 1 januari 2013)

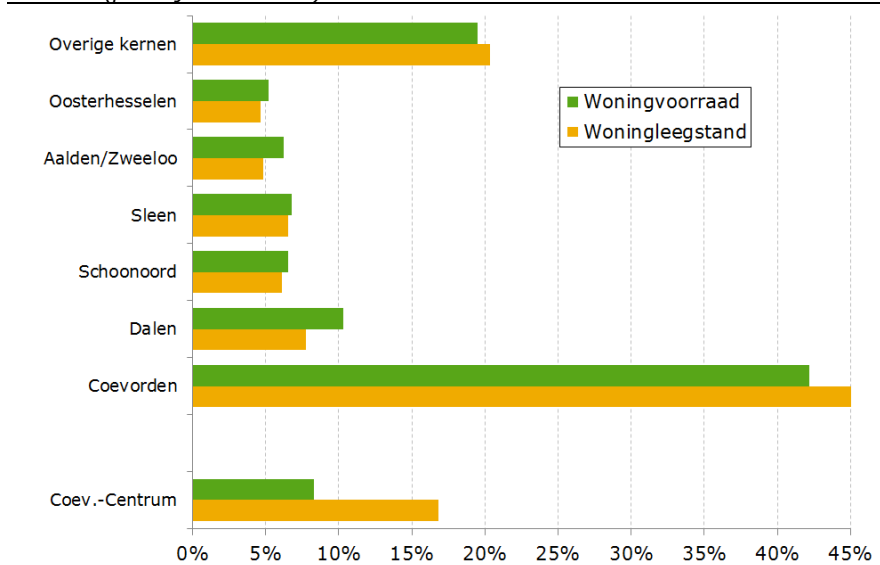


Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Figuur 3b laat zien hoe het totale aantal woningen en het totale aantal leegstaande woningen in de gemeente Coevorden over de verschillende kernen is verdeeld. Deze grafiek toont dus in hoeverre de leegstand evenredig (gerelateerd aan de totale woningvoorraad) verdeeld is over de kernen. Als het aandeel leegstaande woningen van een kern groter is dan het aandeel woningen dan is de leegstand relatief sterk in de betreffende kern geconcentreerd.

Uit de figuur blijkt dat de woningleegstand vooral sterk in (het centrum van) Coevorden is geconcentreerd. Circa 17 procent van alle leegstaande woningen in de gemeente bevindt zich in het centrum van de kern Coevorden.

Figuur 3b: Verdeling woningvoorraad en leegstaande woningen over de diverse kernen (per 1 januari 2013)

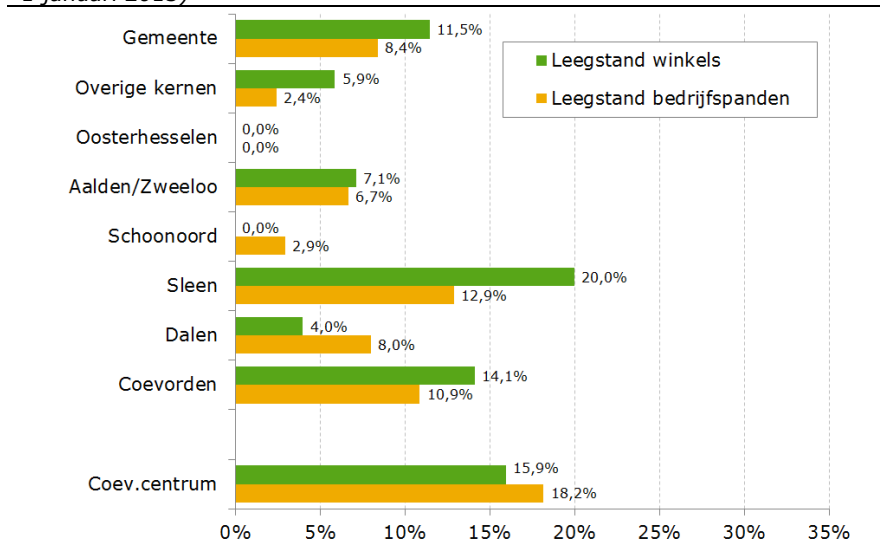


Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Winkels en bedrijfspanden

Van alle niet-woningen in de gemeente Coevorden stond op 1 januari 2013 circa 4 procent leeg. Bij de bedrijfspanden bedroeg dit aandeel 8,4 procent en bij winkels zelfs 11,5 procent (zie ook figuur 2a). Figuur 4 laat voor de afzonderlijke kernen van de gemeente Coevorden zien welk deel van respectievelijk de winkels en bedrijfspanden leeg stond.

Figuur 4: Aandeel leegstaande bedrijfspanden en winkels per kern (peildatum 1 januari 2013)



Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies AnalyZus

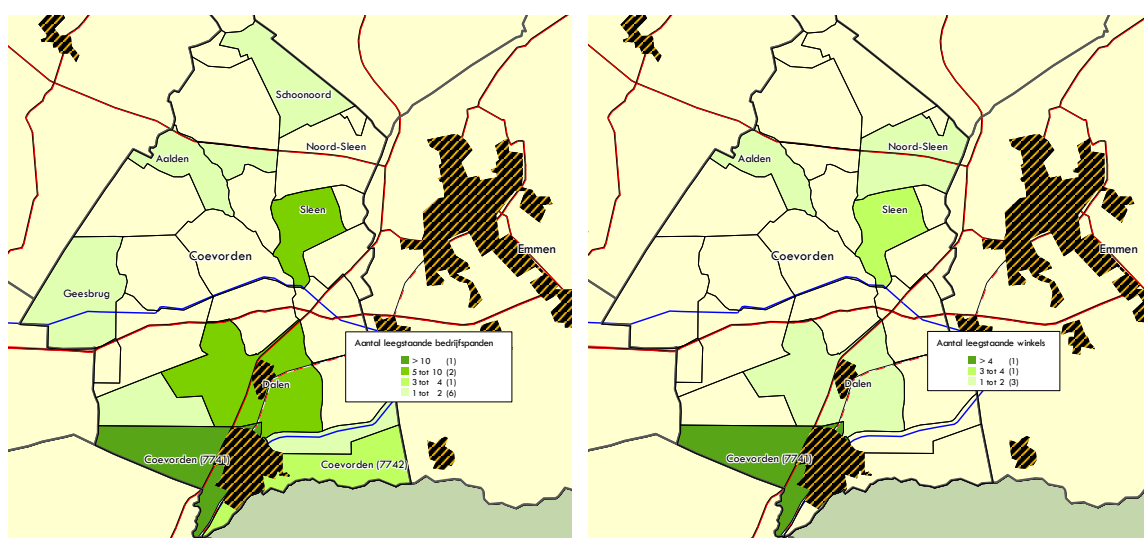
Hieruit blijkt dat de winkelleegstand relatief het grootst is in Sleen. Ook in de kern Coevorden ligt de winkelleegstand op een verhoudingsgewijs hoog niveau. Van alle winkels in het centrum van de kern Coevorden staat bijna 16 procent leeg. De

winkelleegstand in het Coevordense centrum is daarmee beduidend groter dan gemiddeld in de gemeente.

Ook met betrekking tot de bedrijfspanden concentreert een belangrijk deel van de leegstand zich in het centrum van de kern Coevorden. Van alle bedrijfspanden in het centrum staat ruim 18 procent leeg. Dit percentage ligt daarmee ruim 2 maal zo hoog als het gemeentelijke gemiddelde. Ook in Sleen is de leegstand van bedrijfspanden relatief groot.

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de leegstand van bedrijfspanden en winkels sterk in de kern Coevorden is geconcentreerd (zie figuur 5). Op 1 januari 2013 ging het om 23 van de 29 leegstaande winkels en 40 van de 56 leegstaande bedrijfspanden. In het centrum van Coevorden bedragen deze aantallen respectievelijk 22 en 16.

Figuur 5: Aantal leegstaande bedrijfspanden en winkels per postcode (peildatum 1 januari 2013)



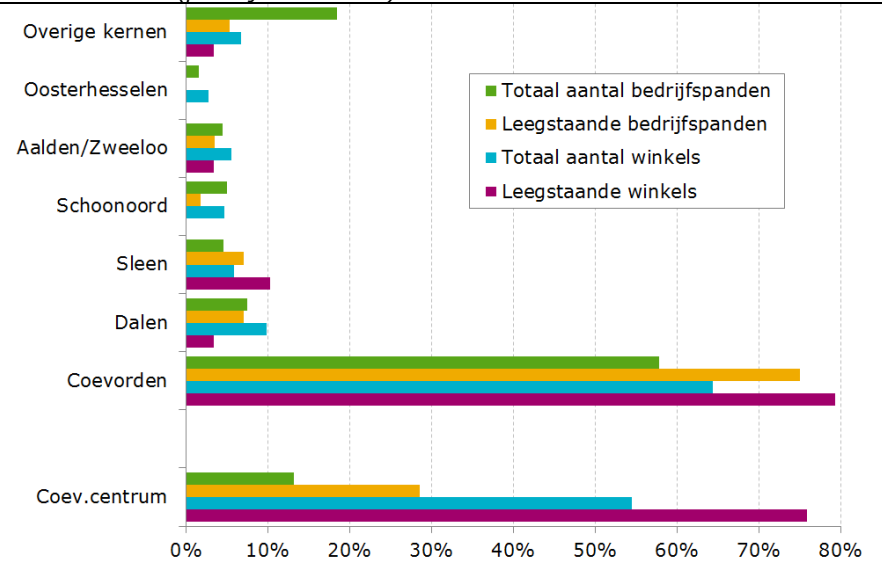
Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Figuur 6 toont in hoeverre de ruimtelijke spreiding c.q. concentratie van leegstaande bedrijfspanden en winkels verschilt van die van de totale voorraad bedrijfspanden en winkels. Deze grafiek toont dus in hoeverre de leegstand evenredig (gerelateerd aan de totale voorraad) verdeeld is over de kernen. Als het aandeel leegstaande winkels en/of bedrijfspanden van een kern groter is dan respectievelijk het aandeel winkels en bedrijfspanden dan is de leegstand relatief sterk in de betreffende kern geconcentreerd.

Uit de figuur blijkt dat de leegstand van winkels en bedrijfspanden ook gerelateerd aan de totale voorraad winkels en bedrijfspanden relatief sterk in (het centrum van) de kern Coevorden is geconcentreerd. Ruim 75 procent van de winkelleegstand bevindt zich in het centrum van Coevorden, terwijl circa 29 procent van de leegstand van bedrijfspanden zich daar concentreert. Ook in Sleen is de leegstand van winkels en bedrijfspanden relatief groot.

Samenvattend verschilt de ruimtelijke spreiding van leegstaande bedrijfspanden en winkels sterk van die van de in gebruik zijnde bedrijfspanden en winkels.

Figuur 6: Verdeling voorraad en leegstand bedrijfspanden en winkels over de diverse kernen (per 1 januari 2013)



Bron: WOZ-registraties gemeente Coevorden, bewerking Roots Beleidsadvies en AnalyZus

Casestudy Aelderstraat 1 te Aalden

Het pand aan de Aelderstraat 1 te Aalden, beter bekend als het pand Seubers, is bij veel inwoners van Aalden en Zweeloo een doorn in het oog. De locatie is in bezit van MKB Vastgoed Plan en wordt steeds meer gebruikt als hangplek. Door de leegstand is de vastgoedkwaliteit in de afgelopen jaren sterk afgenomen. Recent is bekend geworden dat het pand Seubers aan de buitenkant zal worden opgeknapt.

Ontstaan van de leegstand

Inmiddels staat het pand circa 9 jaar leeg; in 2004 verloor het pand als gevolg van het faillissement van taxibedrijf Seubers uit Aalden haar gebruiker. Taxi Seubers was tot 2004 actief in grote delen van Drenthe, Groningen en Flevoland en groeide uit tot een bedrijf met circa 600 arbeidskrachten, voornamelijk op uitzendbasis. In mei 2004 werd het bedrijf failliet verklaard en liet het een schuld van ongeveer 10 miljoen euro achter. Dit betekende ook direct het einde van het gebruik van het pand aan de Aelderstraat 1 te Aalden.

Invulling van het leegstaande pand sinds 2004

Anno 2013 is het pand nog altijd niet ingevuld. Het pand is in bezit van MKB Vastgoed Plan dat in 2005 met de gemeente Coevorden, de Ondernemersvereniging Zweeloo e.o. en de Stichting Poort van Klénckeland een intentieovereenkomst sloot om op de locatie van het pand een concentratie van winkelvoorzieningen te realiseren.¹⁰ MKB Vastgoed Plan was op dat moment al geruime tijd bij de planvorming omtrent de locatie betrokken en had in nauw overleg met de ondernemersvereniging twee panden aangekocht, waaronder die van Seubers.

In navolgende jaren zijn de plannen door MKB Vastgoed Plan verder uitgewerkt. In 2008 gaf de ontwikkelaar aan dat het 'project Seubers' in een cruciale fase was beland.¹¹ De toenmalig manager vertelde dat er fraai plan op tafel lag en dat daarmee de tijd was aangebroken om als plaatselijke ondernemers aan te haken of af te haken: "Aanhaken betekent dat de plannen voor een nieuw winkelcentrum in Aalden-Zweeloo binnen twee jaar definitief gestalte kunnen krijgen en met de bouw begonnen kan worden".

Uiteindelijk is het plan uit 2008 niet gerealiseerd. Drie jaar later gaf de nieuwe ontwikkelingsmanager van MKB Vastgoed Plan aan dat het project inmiddels een zaak van de lange adem was geworden en dat het nog zeker twee jaar zou duren voordat met de realisering van de plannen gestart kon worden.¹² Heikel punt vormde op dat moment de financiële haalbaarheid. MKB Vastgoed Plan hield echter vertrouwen in de plannen, aangezien deze veelbelovend waren en "een absolute aanwinst voor het dorp" zouden betekenen.

In de periode vanaf 2010 is de basis voor de geplande winkelconcentratie echter vervallen. Recent is bekend geworden dat het pand Seubers aan de buitenkant wordt opgeknapt, zodat het beter in het landschap gaat passen.¹³ Om verdere verpaupering tegen te gaan, zal het gebouw dienst gaan doen als toeristisch

¹⁰ Bron: Gemeente Coevorden (2005), Ondertekening intentieovereenkomst luidt nieuwe fase in voor ondernemers in Aalden.

¹¹ Bron: Coevorden Huis aan Huis (23 april 2008), 'Project Seubers schot in de roos'.

¹² Bron: Coevorden Huis aan Huis (24 maart 2011), Verpaupering doet afbreuk aan dorpsgezicht.

¹³ Bron: Dorpsbelangen Aalden (2013), Pand Seubers wordt opgeknapt.

opstappunt van waaruit fiets-, wandel- en kanoroutes worden opgestart.¹⁴ Er worden onder meer zitbanken geplaatst en het geheel zal met beplanting fraai worden aangekleed. De ontwikkelaar van het nieuwe plan geeft aan dat de buitengevels zullen worden opgeknapt en dat over de dichtgetimmerde ramen platen met fotocollages worden geplaatst. De financiering van de plannen wordt gegarandeerd vanuit het projectfonds van de Rabobank, de gemeente Coevorden, de toerisme bevorderende VTRB en Dorpsbelangen Aalden.¹⁵ MKB Vastgoed Plan heeft groen licht gegeven voor het initiatief en stelt het pand hiervoor ter beschikking.

Toekomstige invulling van het pand

De vraag is nu welke toekomst het pand uiteindelijk zal hebben. De plannen die nu worden uitgevoerd, geven het pand Seubers in ieder geval een tijdelijke functie. Op de (middel)lange termijn ligt op de locatie aan de Aelderstream echter een woningbouwontwikkeling voor de hand. MKB Vastgoed Plan heeft aangegeven open te staan voor verkoop van de grond aan een ontwikkelaar die op de locatie mogelijk zes tot acht appartementen wil ontwikkelen. Hierover zijn inmiddels ook verkennende gesprekken met de gemeente Coevorden gevoerd.



¹⁴ Bron: Coevorden Huis aan Huis (17 april 2013), Pand Seubers toeristisch opstappunt.

¹⁵ Bron: Dagblad van het Noorden (20 april 2013), Dorp knapt zelf Seubers op.

6. Mogelijkheden voor vergroting van het aanbod

Hoofdstuk 6 laat zien welke harde plannen er in de gemeente Coevorden zijn voor de uitbreiding van het aanbod van woningen, winkels en bedrijfspanden. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk in hoeverre de gemeente inzicht heeft in de mogelijkheden van vigerende bestemmingsplannen, gronden buiten plan en Niet In Ontwikkeling Genomen plannen om ongewenst (vanuit het perspectief van leegstand) nieuwe woningen, bedrijfspanden en winkels te realiseren. Tenslotte wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag in hoeverre de gemeente Coevorden tracht het overaanbod van woningen, bedrijfspanden en winkels in de gemeente te beperken. Hiermee geeft dit hoofdstuk antwoord op de tweede deelvraag van dit onderzoek:

Hoe verhoudt zich de leegstand tot de ruimte om bij te bouwen binnen de bestaande bestemmingsplannen, de gronden buiten plan en de Niet In Ontwikkeling Genomen plannen?

6.1 Harde plannen voor uitbreiding van het aanbod

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de (harde) plannen m.b.t. de vergroting van het aanbod van woningen, winkels en bedrijfspanden.¹⁶

Woningen

De Doorontwikkeling Woningbouwstrategie gemeente Coevorden (2012) biedt een overzicht van de diverse woningbouwplannen in de gemeente. Ook geeft het document per plan aan in welke mate het aantal woningen naar aanleiding van de gewijzigde bevolkingsprognoses van de provincie Drenthe wordt teruggebracht.

De plancapaciteit voor het project Bogas is eerder teruggebracht van 170 naar 105 woningen. Het is niet duidelijk of korte termijn nog meer woningen geschrapt kunnen worden. Op langere termijn zullen hier mogelijk nog een 26-tal woningen niet doorgaan. Voor Holwert-Zuid wordt nu nog gekoerst op 100 woningen, waarvan 55 voor 2020 en de rest na 2020. Het plan Ossehaar blijft met een capaciteit van ruim 200 woningen vooralsnog ongewijzigd, omdat de grond hier grotendeels al bouwrijp is gemaakt en het de gemeente veel geld kan gaan kosten als de plancapaciteit wordt teruggebracht. In Vosmaten tenslotte worden volgens plan tot 2020 nog 55 woningen gebouwd en na 2020 ongeveer 80. Daarnaast wordt het woningbouwprogramma in de kleine kernen flink naar beneden bijgesteld. Dalen en Sleen worden hierbij grotendeels ontzien.

Al met al blijkt dat er tot 2020 766 woningen worden gerealiseerd indien alle voorgestelde plannen in de praktijk worden uitgevoerd. Onderstaande tabel geeft aan hoe het woningbouwprogramma wordt verkleind door uitvoering van de actieplannen op korte en lange termijn.

¹⁶ Harde plannen betreffen beleids- en bestemmingsplannen die door de gemeente(raad) zijn vastgesteld. Zachte plannen betreffen de beleids- en bestemmingsplannen die nog in voorbereiding zijn en derhalve (nog) niet door de gemeente(raad) zijn vastgesteld.

Tabel 1: Verdeling maatregelen en aangescherpt woningbouwprogramma

Gebied	Programma oud	Programma nu	Actieplan tot 2020	Actieplan na 2020	Voorgesteld programma
Stad Coevorden	950	790	-40	-151	599
Overig Coevorden	575	575	-256	-152	167
Totaal	1512	1365	-296	-303	766

Bron: Gemeente Coevorden (2012), Doorontwikkeling woningbouwstrategie gemeente Coevorden

Bedrijfspannen

Met betrekking tot bedrijfsmatige functies blijkt er in de gemeente nog ongeveer 25 hectare bedrijventerrein beschikbaar te zijn.¹⁷ Daarnaast is op het Duitse deel van het grensoverschrijdende bedrijventerrein nog circa 80 hectare uit te geven (inclusief fase 3 die binnenkort start). Onderstaande tabel geeft aan waar de voorraad zich precies bevindt.

Tabel 2: Voorraad bedrijventerrein gemeente Coevorden (april 2013)

Bedrijventerrein	Typering	Nog beschikbaar
Leeuwerikenveld II Coevorden	Bovenregionaal, internationaal en MKB	Ca. 15 ha.
Europark Coevorden-Emlichheim	Bovenregionaal, internationaal, industrie logistiek, distributie, energieproductie	Ca. 3 ha. (NL) Ca. 80 ha. (D), (fase 2-3)
Maatschappijweg Schoonoord	Lokaal/regionaal, MKB	3 ha.
Beukenlaan-Kanaalweg Geesbrug	Regionaal, MKB	4 ha. (bij projectontwikkelaar)

Bron: Gemeente Coevorden (2013), Opgave Economische Zaken, april 2013

De komende tien jaar wordt verder geen uitbreiding van het areaal aan bedrijventerrein voorzien.¹⁸

Winkels

Ten aanzien van de ontwikkeling van de winkelvoorraad zijn een aantal ontwikkelingen gepland¹⁹:

- De herontwikkeling van Holwert-Zuid, waar onder meer 7.000 m² commerciële ruimte is gepland voor onder andere de uitplaatsing en concentratie van drie bestaande supermarkten.
- Stationsgebied: de gemeente heeft de wens het stationsgebied te herontwikkelen en daarin een aantrekkelijke verbindingszone tussen het nieuwe winkelgebied Holwert-Zuid en de binnenstad te realiseren.²⁰
- Holwert-Midden: hier wordt onder andere gedacht aan nieuwe invulling in de vorm van grootschalige detailhandel, leisure en kleinschalige bedrijvigheid aansluitend en niet concurrerend met het centrum. Holwert-Midden bevindt zich in een stadium dat er nog keuzes ten aanzien van de definitieve invulling kunnen worden gemaakt.

¹⁷ Bron: Gemeente Coevorden (2013), Opgave Economische Zaken, april 2013.

¹⁸ Bron: Gemeente Coevorden (2013), Ontwerp Structuurvisie 2012-2022.

¹⁹ Bron: MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

²⁰ Het plan stationsgebied voegt geen winkelruimte toe aan dat gebied, maar onttrekt ook geen commerciële ruimte aan dat gebied. De commercieel bestemde panden die er nu staan, gelden bestemmingsplantechnisch als "bedrijf", "dienstverlening", "horeca" of "ABC-handel".

Samenvattend heeft de gemeente Coevorden voor zowel woningen als niet-woningen inzicht in de (harde) plannen m.b.t. de vergroting van het aanbod.

6.2 Mogelijkheden voor uitbreiding in (bestemmings)plannen

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mogelijkheden van vigerende bestemmingsplannen, gronden buiten plan en Niet In Ontwikkeling Genomen plannen om (ongewenst) respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden bij te bouwen.

Er bestaat binnen de gemeente Coevorden geen duidelijk inzicht in de mate waarin vigerende bestemmingsplannen, gronden buiten plan en Niet In Ontwikkeling Genomen plannen mogelijkheden bieden om (ongewenst) woningen, bedrijfspanden en winkels bij te bouwen. Het aanwezige inzicht is versnipperd over de diverse beleidsvelden, waarbij de afweging op mogelijk ongewenste toevoeging van aanbod binnen de diverse beleidsvelden door de verantwoordelijke beleidsambtenaren plaatsvindt.

Wel is duidelijk dat er naar verwachting binnen enkele jaren 4.300 m² bestaand winkeloppervlak vrijkomt dat een nieuwe bestemming moet krijgen. Het gaat vooral om winkels c.q. supermarkten die gaan verplaatsen naar Holwert-Zuid. Om de druk op het bestaande winkelaanbod niet te verhogen, wil de gemeente in eerste instantie proberen om deze vrijkomende meters opnieuw te vullen.²¹ Op het moment dat deze vrijkomende meters met winkels worden ingevuld, kan er echter geen sprake zijn van een gelijkblijvende druk op het winkelaanbod. Die neemt dan toe.

6.3 Beleid om creatie van overaanbod te beperken

Norm

Gemeente Coevorden voert actief beleid om de ruimte bij te bouwen binnen de bestaande bestemmingsplannen, de gronden buiten plan en de Niet In Ontwikkeling Genomen plannen te beperken tot de (te verwachten) behoefte vanuit de markt.

Deze norm is toegevoegd, aangezien (structurele) leegstand vaak ontstaat door de creatie van overaanbod. Dit blijkt bijvoorbeeld ook uit de recent door het Planbureau voor de Leefomgeving en Amsterdam School of Real Estate uitgevoerde studie "Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten" uit begin 2013. De gemeente kan de creatie van overaanbod (helpen) voorkomen door de planologische ruimte voor winkels en kantoren te beperken tot de (te verwachten) behoefte vanuit de markt.

Woningen

De gemeente Coevorden beschikt naar eigen zeggen over een beperkt aantal sturingsmiddelen om actief de woningbouw te beperken tot de (te verwachten)

²¹ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Beleidsreactie Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

behoefte vanuit de markt.²² Eén van de maatregelen die de gemeente Coevorden wel heeft getroffen, is het naar beneden bijstellen van het woningbouwprogramma.

Tot 2012 ging de gemeente Coevorden nog uit van een totale woningbouwbehoefte van 1.025 woningen.²³ Het woningbouwprogramma lag destijds nog hoger dan dat, namelijk op 1.525 woningen. Naar aanleiding van nieuwe demografische prognoses van de Provincie Drenthe heeft de gemeente in 2012 de woningbouwstrategie aangevuld met een actieplan om de overcapaciteit op de woningmarkt te beperken. In de doorontwikkelde woningbouwstrategie wordt nu uitgegaan van een woningbouwbehoefte van circa 175 tot 500 extra woningen tot 2020. Ondanks het verminderen en temporiseren van de woningbouwontwikkeling, ligt het actuele programma met 766 woningen tot 2020²⁴ hoger dan de te verwachten behoefte.

Eveneens worden er volgens het programma na 2020 nog woningen gebouwd vanwege uitfasering van bestaande plannen. De kansrijke kernen Coevorden, Sleen en Dalen krijgen hierin de meeste uitbreidingsmogelijkheden.²⁵ Na 2020 verwacht de provincie Drenthe in haar meest recente demografische prognose voor de gemeente Coevorden een negatieve ontwikkeling van het aantal huishoudens. Na 2020 zouden daarom eigenlijk woningen uit de markt moeten worden genomen in plaats van die bij te bouwen. Met behulp van het actualiseren van de bestemmingsplannen kan het woningbouwprogramma in de toekomst mogelijk nog iets (verder) worden beperkt.

In aanvulling op het actieve beleid van de gemeente om het woningbouwprogramma te verkleinen, gaat de gemeente er voor het resterende programma vanuit dat de woningmarkt zichzelf reguleert.²⁶ Dat wil zeggen dat de markt zelf zal gaan bepalen welk deel van het resterende woningbouwprogramma wordt gerealiseerd en welk deel niet.

Bedrijfspanden

De gemeente Coevorden heeft besloten dat, hoewel de vrij beschikbare voorraad bedrijventerrein beperkt is, er tot 2020 geen nieuwe terreinen bij zullen komen.²⁷

Dit heeft ook te maken met de voldoende aanwezige (plan)voorraad aan bedrijventerreinen in de regio. Dit blijkt althans uit de regionale bedrijventerreinvisie die gezamenlijk door de gemeenten Coevorden, Emmen, Hoogeveen, Meppel en De Wolden is opgesteld.²⁸ Hoewel voor deze visie geen kwantitatieve vraag-aanbod-analyse is uitgevoerd, wordt geconcludeerd dat elke gemeente de komende jaren met de huidige (plan)voorraad vooruit kan. Het accent ligt op uitgifte van de bestaande voorraad en op herstructurering. Hierbij is de SER-ladder van toepassing: gemeenten kijken bij de bedrijventerreinbehoefte expliciet of er mogelijkheden liggen in herstructurering dan wel intensivering van bestaande bedrijventerreinen, alvorens nieuwe bedrijventerreinen te ontwikkelen. Uitgangspunt is daarbij wel dat er voldoende bedrijventerreinen in de regio moeten zijn. Niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin. De gemeenten willen daarbij op een duurzame manier met de aanwezige ruimte omgaan en streven zo veel als mogelijk naar zorgvuldig ruimtegebruik.

²² Bron: Gemeente Coevorden (2012), Doorontwikkeling woningbouwstrategie gemeente Coevorden.

²³ Bron: Woningbouwstrategie voor de stad Coevorden (2010) en voor de grote en kleine kernen (2011).

²⁴ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Doorontwikkeling woningbouwstrategie gemeente Coevorden.

²⁵ Bron: Gemeente Coevorden (2013), Ontwerp Structuurvisie 2012-2022.

²⁶ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Doorontwikkeling woningbouwstrategie gemeente Coevorden.

²⁷ Bron: Gemeente Coevorden (2011), Visie Werklocaties gemeente Coevorden.

²⁸ Bron: Drentse Zuidas (2013), Concept Bedrijventerreinvisie 2013-2020.

De ladder voor duurzame verstedelijking

De ladder voor duurzame verstedelijking werkt met de volgende opeenvolgende stappen ('de treden van de ladder'):

- Beoordeling door betrokken overheden of de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag voor bedrijventerreinen, kantoren, woningen en andere (stedelijke) voorzieningen;
- Indien de beoogde ontwikkeling voorziet in een regionale, intergemeentelijke vraag, beoordelen betrokken overheden of deze binnen bestaand bebouwd gebied kan worden gerealiseerd door locaties voor herstructurering of transformatie te benutten;
- Indien herstructurering of transformatie van bestaand bebouwd gebied onvoldoende mogelijkheden biedt om aan de regionale, intergemeentelijke vraag te voldoen, beoordelen betrokken overheden of deze vraag op locaties kan worden ontwikkeld die passend multimodaal ontsloten zijn of als zodanig kunnen worden ontwikkeld.

Behalve leegstaande bedrijfspanden op bedrijventerreinen, heeft de gemeente Coevorden te maken met leegstaande agrarische bedrijfspanden. De afname van het aantal agrarische bedrijven leidt tot vrijkomende agrarische bebouwing (VAB). In eerste instantie werd bij beëindiging van een agrarisch bedrijf de functie vaak omgezet van bedrijfsfunctie naar woonfunctie. Om de economie te stimuleren, biedt de gemeente nu de mogelijkheid om in deze VAB's ook (andere) bedrijvigheid te laten plaatsvinden. Het mes snijdt daarmee aan twee kanten:

- De leefbaarheid van het buitengebied wordt in stand gehouden; en
- De kwaliteit van het landschap verbetert door voorkoming van leegstand.²⁹

Winkels

Ook met betrekking tot winkels, heeft de gemeente Coevorden inzicht in hoeverre er overaanbod in de gemeente kan ontstaan. Daarvoor is in 2003 en 2011 een distributieplanologisch onderzoek (DPO) uitgevoerd. In het onderzoek van 2011 is door MKB Reva geconstateerd dat er geen ruimte is voor aanzienlijke uitbreiding van het winkelvloeroppervlak. De oorzaken hiervan zijn ontwikkelingen als het toenemende internetwinkelen, de krimpende bevolkingsomvang en het huidige reeds zeer ruime winkelaanbod in de gemeente. Volgens het bureau wil dit niet zeggen dat er geen nieuwe winkels in Coevorden kunnen worden ontwikkeld, maar dat de druk op bestaande winkellocaties dan naar verwachting wel sterk zal toenemen.

De gemeente Coevorden is door MKB Reva geadviseerd om met beleid om te gaan met de planning en invulling van de nieuwe detailhandelslocaties. Dit houdt in dat bestaande meters moeten worden verplaatst in plaats van nieuwe toe te voegen. Er zouden bovendien keuzes moeten worden gemaakt welke detailhandelslocaties toekomst hebben en welke afgebouwd dienen te worden.³⁰

Als gevolg hiervan heeft het College van B&W van de gemeente Coevorden vastgesteld dat het de komende 5 jaar het winkelvloeroppervlak in de binnenstad niet zal verruimen. Nieuwe initiatieven zullen gewezen worden op bestaande vrije

²⁹ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Economisch Beleidsplan.

³⁰ Bron: MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

winkelruimte. Alleen wanneer er aantoonbaar sprake is van een aanvulling op het aanbod, kan er sprake zijn van verruiming.³¹

In dit kader heeft MKB Reva eveneens gewaarschuwd voor de mogelijke gevolgen van het uitplaatsen van de supermarkten uit het centrum naar Holwert-Zuid. Er wordt betwijfeld of de binnenstad zonder die supermarkten in de toekomst voldoende te bieden heeft en voldoende passanten c.q. consumenten weet te trekken. Er is volgens MKB Reva sprake van te weinig synergie om de supermarktbezoekers van de nieuwe locaties naar het kernwinkelgebied te trekken.³² Onder diverse (geïnterviewde) stakeholders in de gemeente leeft dezelfde vrees.

Het College van B&W van de gemeente Coevorden ziet en onderkent deze risico's, maar denkt deze om te kunnen buigen door onder andere in te zetten op een voortzetting van de plannen voor Holwert-Zuid, een voorspoedige planontwikkeling voor Holwert-Midden en voortzetting van de kwaliteitsverbetering van de bebouwde omgeving in de actualisatie van het wensbeeld.³³ Ook wil het College een aantrekkelijke ruimtelijke verbinding realiseren tussen De Holwert en de binnenstad.

Het DPO is bovendien aanleiding geweest om ambtelijk naar een nieuwe detailhandelsstructuurvisie toe te werken. Dit komt overeen met het voornemen van de gemeente Coevorden om te willen onderzoeken hoe ze nieuwe winkelontwikkelingen de ruimte kan bieden, zonder afbreuk te doen aan bestaande winkelcentra. Nieuwe ontwikkelingen moeten de bestaande centra versterken en daarmee een (economische) meerwaarde hebben.³⁴

Overige functies

De gemeente Coevorden acht economische ontwikkeling van groot belang voor de vitaliteit van de dorpen in de gemeente. De gemeente wil zich daarom inzetten om ontwikkelingen van individuele bedrijven zoveel als mogelijk te ondersteunen. De gemeente ondersteunt ontwikkelingen in VAB's en bedrijvigheid aan huis. Ook komt er volgens de gemeente wellicht nog een andere groep gebouwen vrij, die kan zorgen voor economische ontwikkelingen in de kernen. Het gaat hier om vrijkomend industrieel, maatschappelijk en religieus erfgoed. Door de demografische krimp bestaat de verwachting dat er de komende jaren scholen of kerken leeg komen te staan. Deze wil de gemeente, indien de situatie zich voordoet, herbestemmen om als zodanig leegstand en verpaupering tegen te gaan. De uitgangspunten hierbij zijn gelijk aan die van de VAB's.³⁵

³¹ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Beleidsreactie Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

³² Bron: MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

³³ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Beleidsreactie Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

³⁴ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Economisch Beleidsplan.

³⁵ Bron: Gemeente Coevorden (2012), Economisch Beleidsplan.

Casestudy Bentheimerstraat 48 te Coevorden

Het pand aan de Bentheimerstraat 48 te Coevorden staat sinds 2006 geheel leeg en betreft een legerkazerne uit 1769. Bij de lokale bevolking staat het gebouw samen met de nabijgelegen huizen aan de Spoorhavenstraat ook wel bekend als het 'Bentheimerblokje'.

Ontstaan van de leegstand

Op de begane grond van de Bentheimerstraat 48 waren tot 2005 diverse winkels gevestigd, als laatst de videotheek Phoenix. Na het vertrek van deze videotheek kwam de benedenverdieping van het pand leeg te staan. Het bovenste gedeelte werd op dat moment nog gebruikt als woning en staat (officieel) sinds april 2006 leeg.

Invulling van het leegstaande pand sinds 2006

Sinds het moment van leegstand zijn er verscheidene kandidaten geweest die interesse hadden in vestiging in het pand. Om diverse redenen is die interesse nooit concreet geworden. Volgens de makelaar van het pand waren de belangrijkste redenen (in willekeurige volgorde): de karakteristieke kenmerken van het pand, de mogelijke beperkingen vanuit het bestemmingsplan en de snelle achteruitgang van de kwaliteit van de omgeving.

De kleinschaligheid van het pand zorgde ervoor dat het pand slechts een kleine doelgroep aansprak. Aangezien de vraag naar locaties in de Bentheimerstraat door de plaatselijke (leegstand)ontwikkeling al onder druk stond, werd de vijver om uit te vissen erg klein. Ook onduidelijkheid over de toekomstige bestemming van het pand beperkte de vraag. Regelmatig werd de vraag gesteld of het pand in de toekomst wel of niet een bedrijvenbestemming zou houden. Deze vraag kon dan niet worden beantwoord.

In de periode van leegstand is de kwaliteit van het vastgoed (sterk) afgenomen. Het noodzakelijke onderhoud werd gepleegd, maar voor een nieuwe invulling werd investeren in onderhoud een must. Toen er weer (meer) zicht kwam op een nieuwe invulling van het pand, zijn de plannen voor dit onderhoud gemaakt.

Toekomstige invulling van het pand

Zoals het er naar uitziet, krijgt het pand aan de Bentheimerstraat begin 2014 een nieuwe invulling. Anno mei 2013 is woningcorporatie Domesta bezig met de herontwikkeling van het 'Bentheimerblokje' (Bentheimerstraat 48 en Spoorhavenstraat 1 en 3) tot drie woningen. De woningen aan de Spoorhavenstraat stonden respectievelijk sinds februari 2012 en oktober 2009 leeg. Voor de herontwikkeling werd het team Vergunningen van de gemeente Coevorden al benaderd voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De definitieve aanvraag hiervoor was anno mei 2013 nog niet door de gemeente ontvangen.

Wel heeft Domesta met behulp van subsidies van de gemeente en Provincie Drenthe de historische panden inmiddels gekocht.³⁶ Het vervallen Bentheimerblokje blijft daarmee behouden voor Coevorden. De panden worden door bouwleerlingen zo veel mogelijk in oorspronkelijke stijl hersteld en vervolgens verhuurd.

³⁶ Dagblad van het Noorden (14 juni 2013), Domesta knapt Bentheimerblokje in Coevorden op.



7. Oorzaken van langdurige leegstand

In de voorgaande hoofdstukken is geconstateerd dat de gemeente Coevorden in met name de kern Coevorden met relatief veel leegstand kampt. In dit hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de oorzaken van deze leegstand en staat de beantwoording van de volgende onderzoeksvraag centraal:

Wat zijn de oorzaken van de langdurige leegstand?

Het wel of niet ontstaan van leegstand hangt primair af van de verhouding tussen vraag en aanbod op lokaal en regionaal niveau. Enerzijds wordt deze verhouding beïnvloed door algemene trends en ontwikkelingen die in heel Nederland in meer of mindere mate tot overaanbod op de vastgoedmarkt (kunnen) leiden. Anderzijds zijn er ook locatiespecifieke oorzaken voor het overaanbod in Coevorden, waardoor de in hoofdstuk vijf geschetste situatie van leegstand kon ontstaan.

7.1 Algemene oorzaken van overaanbod

Op de vastgoedmarkt doen zich op dit moment een aantal grote maatschappelijke en economische ontwikkelingen voor, waardoor de vraag onder druk staat en er overaanbod kan ontstaan. De belangrijkste vier landelijke oorzaken worden hieronder uitgewerkt.

1. Economische crisis

De economische crisis heeft de vastgoedmarkt hard geraakt. Mede als gevolg van strengere hypotheekvoorspraken, onzekerheid over de hypotheekrenteaftrek, maar ook een algeheel laag consumentenvertrouwen is er sprake van vraaguitval bij consumenten. De woningmarkt stagneert en de bestedingen in de detailhandel nemen af. Ook de financieringseisen voor het bedrijfsleven zijn verhoogd, waardoor er minder vraag is naar nieuwe bedrijfsruimten. Wel is de algemene opinie dat de economische crisis niet de belangrijkste oorzaak is van de leegstand. Het heeft het proces van afnemende vraag vooral versneld.

2. Demografische veranderingen

Zowel de woningmarkt als de winkelmarkt hebben in bepaalde regio's te kampen met de gevolgen van demografische krimp. Demografische krimp leidt vroeg of laat tot minder huishoudens, waardoor er een overaanbod aan woningen ontstaat. Tegelijkertijd kan er door een kwalitatieve mismatch op de woningmarkt aan bepaalde type woningen nog een tekort of overschot zijn. Anderzijds heeft demografische krimp sowieso negatieve gevolgen voor consumentgerichte bedrijven en voorzieningen. Zo betekent een afname van het aantal inwoners een kleinere (lokale) afzetmarkt voor onder andere winkels. Op termijn zal hierdoor in regio's met demografische krimp het winkelaanbod (moeten) afnemen.

Ook de vergrijzing speelt de winkelmarkt parten. Enerzijds doordat kopers ouder worden en 65-plussers minder besteden dan jongeren of mensen van middelbare leeftijd.³⁷ Maar ook het aandeel winkeliers ouder dan 60 jaar is de afgelopen jaren gegroeid³⁸ en zal de komende jaren verder toenemen. Veel van deze zelfstandig ondernemers hebben problemen met de opvolging van hun bedrijf. Het is niet meer

³⁷ Bron: CBS (2011), Bestedingen van huishoudens naar grootte en samenstelling.

³⁸ Bron: DTNP (2011), Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert.

vanzelfsprekend dat de winkel wordt overgedragen 'van vader op zoon', waardoor winkels moeten sluiten. In Coevorden is een voorbeeld hiervan de zaadhandel aan het eind van de Bentheimerstraat. Deze is gesloten omdat de eigenaar geen opvolger kon vinden. In Coevorden is sprake van een verhoudingsgewijs hoge mate van vergrijzing van het ondernemersbestand; enerzijds door de lokale/regionale bevolkingsopbouw, anderzijds door het relatief grote aantal zelfstandig ondernemers dat in de gemeente actief is.

3. Digitalisering van de economie

De computer en het internet hebben het mogelijk gemaakt om tijd- en plaatsongebonden te werken en te winkelen, ook wel het 'nieuwe werken' en het 'nieuwe winkelen' genoemd. Voor de kantorenmarkt betekent dit dat werknemers niet meer noodzakelijk op kantoor hoeven te zijn om te werken, waardoor organisaties met minder kantoorruimte af kunnen en de vraag naar kantoorruimte afneemt. Op de winkelmarkt doet zich hetzelfde voor: mensen hoeven niet meer per sé naar een winkel om een product te kopen, waardoor de behoefte aan winkelruimte per saldo afneemt. Het omzetaandeel van internetwinkelen in de totale detailhandelsverkoop is in Nederland tussen 2005 en 2011 gestegen van 3,6 naar 10,8 procent.³⁹ Ook voor de Coevordense middenstand betekent dit dat er steeds meer euro's op het internet worden besteed in plaats van in de lokale winkels. Het is aan die winkels om een onlinestrategie te formuleren om als zodanig een deel van de internetbestedingen aan de winkel te binden. Anderzijds zal de vraag naar winkelruimte als gevolg van de opkomst van online winkels hoe dan ook afnemen.

4. Systeem van de vastgoedmarkt

Het Planbureau voor de Leefomgeving en de Amsterdam School of Real Estate wijten de leegstand van commercieel vastgoed in een recente publicatie ook aan een ander probleem, dat niets van doen heeft met maatschappelijke of economische trends en ontwikkelingen. Er blijkt namelijk ook sprake van een probleem van het 'systeem', ofwel de spelregels die de afgelopen jaren tussen gemeenten, ontwikkelaars en beleggers zijn gehanteerd. Uit de studie blijkt bijvoorbeeld dat gemeenten en ontwikkelaars de neiging hebben om commercieel vastgoed binnen gebiedsontwikkelingen toe te staan om zo het plan 'dicht te rekenen' in plaats van primair uit te gaan van de lokale/regionale behoefte aan het betreffende vastgoed. Met andere woorden, er worden vaak functies met hoge (huur)opbrengsten in een gebiedsontwikkeling toegestaan om het geheel exploitabel te maken zonder dat daaraan aantoonbaar behoefte is. De praktijk van actief grondbeleid heeft er daarnaast voor gezorgd dat gemeenten naast het belang van een 'goede ruimtelijke ordening' ook een financieel belang hadden in de vorm van het realiseren van (hogere) grondopbrengsten.⁴⁰ Dit heeft er mede toe geleid dat er een groot (over)aanbod aan vastgoed is gecreëerd zonder dat daaraan direct behoefte was.

³⁹ Bron: Blauw Research BV (2012), Essential Facts; Online winkelen in Nederland. Bij deze gegevens moet wel worden aangetekend dat de benchmark niet geheel zuiver is: het aandeel online winkelen is inclusief online verkopen van reizen, verzekeringen en tickets. De benchmark is wel indicatief voor het groeiende aandeel van online winkelen ten opzichte van de detailhandel.

⁴⁰ Planbureau voor de Leefomgeving en Amsterdam School of Real Estate (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten.

7.2 Specifieke ontwikkelingen in Coevorden

Naast de eerder genoemde ontwikkelingen op Nederlandse schaal zijn in de geraadpleegde bronnen (zie Bijlage B) en de uitgevoerde interviews ook een aantal lokale oorzaken voor de leegstand in Coevorden genoemd.

1. Beperkte aantrekkingskracht van Coevorden

Eén daarvan is de beperkte aantrekkingskracht van Coevorden ten opzichte van andere steden in de regio. Dit geldt zowel voor winkels en bedrijfspanden als voor woningen. Met name Hoogeveen en Emmen en in mindere mate Hardenberg hebben een grote(re) regionale aantrekkingskracht op bedrijven en consumenten.⁴¹

Ook op de woningmarkt wordt de beperkte aantrekkingskracht van Coevorden ondervonden. De gemeente kampt al jaren met een negatief migratiesaldo. In de praktijk blijkt de aantrekkingskracht van Coevorden op vooral jongeren en hoogopgeleiden (te) klein. Hiervoor werden in de interviews vaak de zwakke arbeidsmarkt en de perifere locatie in Nederland als oorzaken genoemd.

2. Viciieuze cirkel

Een andere tendens die wordt ervaren in Coevorden is het effect van leegstand op nog meer leegstand van zowel woningen als winkels. Leegstand van woningen heeft vaak een direct effect op de uitstraling van een wijk. Hierdoor kan een wijk snel in een neerwaartse spiraal terecht komen.

Dit effect is ook waar te nemen bij de winkels in de stad Coevorden. Door opheffing of verplaatsing van winkels in bepaalde delen van het centrum hebben stakeholders de indruk gekregen dat het aantal passanten in die delen ook afneemt, waardoor er (daar) nog meer winkels sluiten. Een Coevordens voorbeeld hiervan is de verplaatsing van Telecom Bakker. Deze winkel is uit het eigen pand aan de Bentheimerstraat verplaatst naar een huurpand aan de Markt. Op deze locatie denkt de betreffende ondernemer meer omzet te kunnen realiseren dan aan de Bentheimerstraat. Hierdoor ontstaat er een steeds duidelijkere scheiding tussen kansrijke en kansarme winkelgebieden in de gemeente.

Bovendien is er per saldo sprake geweest van een toename van de winkelleegstand in het centrum van Coevorden. In de periode tussen 1 januari 2009 en 1 januari 2013 is het aantal leegstaande panden hier toegenomen van 14 tot 22.

3. Kleinschalig winkelpandenaanbod

Voorts blijkt het winkelaanbod in Coevorden in de praktijk niet altijd aan te sluiten op de vraag van retailers. In de binnenstad van Coevorden staan veel kleine winkels leeg, terwijl door de schaalvergroting in de detailhandel juist behoefte is aan grote(re) panden. Een in een interview genoemd voorbeeld hiervan is de Action. Action blijkt al jaren interesse te hebben in vestiging in Coevorden, maar kan hiervoor geen geschikt pand vinden.

4. Hoge huurprijzen winkelvastgoed

Ook wordt er vaak naar de vastgoedeigenaren gewezen die in Coevorden te hoge huurprijzen zouden hanteren. Overigens worden de (huur)prijzen ook in andere plaatsen vaak, terecht of onterecht, als een belangrijke oorzaak van leegstand gezien. In veel andere markten daalt de prijs als het aanbod groter is dan de vraag. In het commerciële vastgoed blijkt dit vooralsnog niet altijd het geval. Zo dalen officiële huren vaak minder snel dan dat de leegstand toeneemt. Dit komt doordat

⁴¹ Bron: MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

beleggers er eerder voor kiezen om huurders tegemoet te treden met huurincentives, zoals huurvrije periodes en tegemoetkomingen in de verbouwkosten, dan in het verlagen van de bruto contract huren. Beleggers doen dat omdat een neerwaartse bijstelling van de huren, vanwege de comparatieve totstandkoming van contracthuren, een negatief effect kan hebben op de markt als geheel. In de interviews is aangegeven dat veel pandeigenaren in Coevorden vasthouden aan te hoge huurprijzen. In dit onderzoek zijn de huurprijzen in het centrum niet specifiek onderzocht. Hierdoor is niet vast te stellen in hoeverre de pandeigenaren inderdaad vasthouden aan (te) hoge huurprijzen.

5. Creatie van overaanbod

Door een aantal externe stakeholders is er in de voor dit onderzoek gehouden interviews aangegeven dat in de creatie van aanbod nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de afnemende vraag naar vastgoed. Hierdoor wordt de verhouding tussen vraag en aanbod in Coevorden steeds schever en neemt de leegstand toe. Dezelfde personen pleiten voor het schrappen van plannen als deze niet gepaard gaan met een sanering van vastgoed.

Gemeente Coevorden geeft in dit kader aan dat het vigerende beleid er op is gericht om de plancapaciteit waar mogelijk te verkleinen en de kwaliteit en aantrekkingskracht van de gemeente zo veel als mogelijk te vergroten om als zodanig de leegstand te beperken. Dit geldt zowel voor de wijken en de bedrijventerreinen in de gemeente als voor de winkels in de binnenstad van Coevorden.

Casestudy Modem 20 te Coevorden

Het pand aan de Modem 20 staat sinds het gereedkomen van het gebouw in 2004 leeg. Schipper Bosch Vastgoedbeheer uit Amersfoort was tot juni 2006 eigenaar, totdat het object werd verkocht aan Koopman Participaties uit Tubbergen. Een gedeelte van het pand (Modem 20b) wordt sinds 2011 verhuurd, maar circa twee derde staat nog altijd leeg.

Ontstaan van de leegstand

Op 7 oktober 2002 verleende de gemeente Coevorden een bouwvergunning aan Schipper Bosch Projectontwikkeling om op Modem 20 te Coevorden een bedrijfsverzamelgebouw te realiseren. Het pand op bedrijventerrein "De Hare" was in 2004 gereed en kende door de zichtlocatie langs de N34 in principe een gunstig perspectief.

Invulling van het leegstaande pand sinds 2004

Sinds het moment van oplevering zijn er verscheidene kandidaten geweest die interesse hadden in vestiging in het pand, maar om uiteenlopende redenen is die interesse nooit concreet geworden. In de beginperiode werd de makelaar van het pand vaak benaderd met de vraag voor vestiging van volumineuze detailhandel. Vanuit het bestemmingsplan werd de vestiging hiervan echter beperkt.

Voor de gewenste functie als bedrijfspand blijkt de lokale vraag vooralsnog (te) beperkt. Sinds het moment van oplevering is de vraagprijs per vierkante meter meer dan gehalveerd en toch blijkt er geen goede huurder te vinden. Overigens speelt het feit dat er nog in het pand moet worden geïnvesteerd om het gereed te maken voor vestiging hierbij ook een rol. Het pand kan niet voor elk bedrijf per direct worden opgeleverd, waardoor de bescheiden aanwezige vraag zich vaak richt op het aanbod dat wel direct beschikbaar is. Uiteindelijk blijkt er op dit moment in de regio meer aanbod dan vraag, waardoor zelfs een pand met een lage vierkante meterprijs op een zichtlocatie van een kwalitatief hoogwaardig bedrijventerrein moeilijk kan worden verhuurd.

Op dit moment wordt twee derde van het pand (tijdelijk) benut als opslagruimte. Voor een derde van het pand is inmiddels een huurder gevonden. Dit deel is sinds 2011 verhuurd voor een periode van 2 jaar. De 2^e huurperiode loopt nu.

Toekomstige invulling van het pand

Volgens de makelaar van het pand zal de markt uiteindelijk dit probleem van leegstand oplossen. De gemeentelijke rol hierbij is beperkt. Het bedrijventerrein beschikt immers over een kwalitatief goede openbare ruimte en kent een goede infrastructuur. Acquisitie gericht op het aantrekken van huurders voor dit pand, zou enerzijds kunnen zorgen voor snelle(re) invulling, maar zorgt tegelijkertijd voor ongewenste concurrentie op de vastgoedmarkt.

In de visie van de makelaar vervult de gemeente Coevorden idealiter vooral een faciliterende rol. Dit door bedrijven bijvoorbeeld snel en deskundig te helpen met vragen over vestiging en het verkrijgen van (benodigde) vergunningen. Dit kan volgens de makelaar een positief effect hebben op de invulling van leegstaande panden in het algemeen en verdient in Coevorden nog wel (veel) verbetering.

Met de verhuur van twee derde van het pand als opslagruimte kent het gehele gebouw op dit moment een (tijdelijke) invulling. Hiermee vindt als het ware ook het gewenste beheer plaats en worden de benodigde onderhoudskosten beperkt.



8. Gemeentelijk leegstandsbeleid

Hoofdstuk acht gaat uitgebreid in op het leegstandsbeleid van de gemeente Coevorden. Hiermee wordt de vierde onderzoeksvraag beantwoord:

Wat is het gemeentelijke leegstandsbeleid en hoe voert de gemeente dit uit?

Daarbij wordt aandacht besteed aan de duur van de leegstand, de gevolgen van leegstand, het beleid dat de gemeente hierop voert en de aanpak van leegstand in het algemeen. Daarnaast beschrijft het hoofdstuk de wijze waarop de gemeente dit doet. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van de mogelijkheden van landelijke wet- en regelgeving en het bieden van mogelijkheden voor herbestemming van leegstaande panden.

8.1 Frictieleegstand en problematische leegstand

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mate van frictieleegstand en problematische leegstand als het gaat om de leegstand van woningen, winkels en bedrijfspanden.⁴²

Woningen

Uit het dossieronderzoek en de diverse gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Coevorden geen eenduidig inzicht in aantallen, locaties en duur van leegstand. Wel wordt ter indicatie een overzicht van (via Funda) te koop staande woningen bijgehouden. In hoeverre bij die te koop staande woningen echter ook sprake is van leegstand is/wordt niet gemonitord en onderzocht. Ditzelfde geldt voor de mate van frictieleegstand en problematische leegstand van woningen. Het beeld van de gemeente Coevorden is dat er vooral bij de woningen van Domesta in het centrum van Coevorden mogelijk sprake is van problematische leegstand en dat voor de overige gebieden er vooral sprake is van frictieleegstand.

Toch is het voor de gemeente Coevorden wel mogelijk om objectief de mate van frictieleegstand en problematische leegstand in beeld te brengen door gebruik te maken van de WOZ-registraties. Hieruit blijkt dat van de woningen die op 27 maart 2013 leeg stonden (excl. recreatiewoningen) de leegstand gemiddeld 606 dagen (ruim 20 maanden) bedroeg.⁴³ Verder blijkt dat 52 procent van de panden korter dan één jaar leeg heeft gestaan (frictieleegstand). Volgens de in het normenkader gehanteerde definitie van problematische leegstand (langer dan één jaar) is 48 procent van de woningleegstand dus problematisch. In het centrum van Coevorden geldt dit voor 60 procent.

Bedrijfspanden en winkels

Uit het dossieronderzoek en de diverse gevoerde gesprekken blijkt dat de gemeente Coevorden ook geen duidelijk beeld heeft van de mate van frictieleegstand en problematische leegstand als het gaat om de leegstand van bedrijfspanden en winkels. Met betrekking tot de leegstandsduur van

⁴² In dit onderzoek is leegstand langduriger dan 1 jaar als problematisch gedefinieerd.

⁴³ Om de leegstandsduur in dagen te kunnen berekenen, moest gebruik worden gemaakt van een uitdraai van de WOZ-database van 27 maart 2013. Op dat moment stonden er in de gemeente Coevorden 497 woningen leeg (excl. recreatiewoningen), waarvan 259 langer dan 1 jaar.

bedrijfspannen en winkels, wordt alleen in het beleidskader Werklocaties Coevorden 2011-2020 aangegeven iets te willen doen aan de langdurig leegstaande panden op bedrijventerrein De Hare.⁴⁴ Er wordt daarbij geen melding gemaakt van de omvang van het leegstandsprobleem. Door externe stakeholders wordt aangegeven dat de leegstand onder winkels vooral problematisch is in de Sallandsestraat en de Bentheimerstraat in Coevorden.

Ook met betrekking tot niet-woningen is het voor de gemeente Coevorden wel mogelijk om de leegstandsduur uit de WOZ-registraties te herleiden. Hiervan wordt echter geen gebruik gemaakt. Uit de gemeentelijke WOZ-registraties blijkt echter dat het overgrote deel van de op 1 januari 2013 leegstaande winkels en bedrijfspannen meer dan 1 jaar leeg stond. Van de leegstaande winkels gold dit voor 98 procent en stond 87 procent zelfs sinds 1 januari 2006 leeg. Bij de leegstaande bedrijfspannen bedroegen deze percentages respectievelijk 95 en 74.

Volgens de in het normenkader gehanteerde definitie van problematische leegstand (langer dan één jaar) is daarmee 98 procent van de winkelleegstand en 95 procent van de leegstand van bedrijfspannen problematisch.

8.2 Gevolgen voor veiligheid en openbare ruimte

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mate van onveiligheid en/of gevolgen voor de openbare ruimte als gevolg van leegstaande panden.

De mate waarin de leegstand van woningen, bedrijfspannen en winkels tot onveilige situaties leidt en/of negatieve gevolgen voor de openbare ruimte heeft, wordt door de gemeente Coevorden niet gemonitord.

Leegstand van woningen

In de Woningbouwstrategie Stad Coevorden (2010) wordt wel geconstateerd dat bevolkingsdaling kan leiden tot woningleegstand en verschraving van de leefbaarheid. In de ontwerp-Structuurvisie 2012-2022 wordt bovendien aangegeven dat demografische ontwikkelingen van invloed kunnen zijn op de sociale samenhang, het voorzieningenniveau en de burgerparticipatie. In de interviews gaven bestuurders en ambtenaren van de gemeente Coevorden overwegend aan dat de leegstand van woningen tot nu toe niet tot onveilige situaties heeft geleid, enkele uitzonderingen daargelaten. Wel heeft de leegstand in hun ogen in het algemeen negatieve gevolgen voor de 'beleving' van ruimtelijke veiligheid.

Leegstand van bedrijfspannen

De gemeente Coevorden brengt leegstaande bedrijfspannen buiten de reeds genoemde 'beleving' van ruimtelijke veiligheid niet in verband met onveiligheid. In het Beleidskader Werklocaties Coevorden 2011-2020 wordt de leefbaarheid in de dorpen en op het platteland wel in verband gebracht met de krimp van de bevolking en de werkgelegenheid. Voor het buitengebied is daarom een nieuwe economische en sociale dynamiek gewenst. De meeste verwachtingen heeft de gemeente op dit punt van de sectoren toerisme en recreatie, zorg en wellness. Ook in het Economisch Beleidsplan wordt aangegeven dat er in vrijkomende agrarische

⁴⁴ Bron: Gemeente Coevorden (2011), Beleidskader Werklocaties Gemeente Coevorden 2011-2020.

bebouwing nieuwe bedrijvigheid kan plaatsvinden om als zodanig de leefbaarheid in het buitengebied in stand te houden.

Leegstand van winkels

Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat de gemeente Coevorden de relatie tussen winkelleegstand en leefbaarheid vooral herkent in de diverse kernen. De gemeente Coevorden vindt het belangrijk dat de detailhandel in de kernen behouden blijft. Grote ontwikkelingen in de kernen worden alleen ondersteund als de gemeente hierin een meerwaarde ziet voor de leefbaarheid in de desbetreffende kern.

Voor de stad Coevorden wordt in het DPO van 2011 voor alleen de Sallandsestraat een relatie tussen de leegstand en verpaupering gelegd.⁴⁵ In de interviews zijn ook de negatieve gevolgen op de openbare ruimte van de winkelleegstand in de Bentheimerstraat genoemd. Verder is aangegeven dat het proces van kwaliteitsverbetering van de gebouwen in de binnenstad moet worden voortgezet. Dit komt de uitstraling van de binnenstad ten goede en leidt tot een vergroting van gezelligheid en veiligheid in de binnenstad. De gemeente wil eigenaren en winkeliers bijstaan in de manier waarop de uitstraling van panden kan worden verbeterd en richt daarvoor een spreekuur voor ondernemers in.⁴⁶

8.3 Bepalende factoren leegstand

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de bepalende factoren m.b.t. de oorzaken van de leegstand van respectievelijk woningen, winkels & bedrijfspanden.

Leegstand van woningen

In de Doorontwikkeling Woningbouwstrategie gemeente Coevorden (2012) wordt aangegeven dat door toedoen van nieuwe prognoses en slechte marktomstandigheden een bijstelling van het woningbouwprogramma noodzakelijk was. In de woningbouwstrategie zijn geen oorzaken benoemd voor de vraaguitval op de woningmarkt. Stakeholders wijten deze vraaguitval vooral aan demografische krimp. Ook noemt men het negatieve migratiesaldo van de gemeente Coevorden vanwege de beperkte aantrekkingskracht als oorzaak. In de woningbouwstrategie wordt daarbij de vraag gesteld in hoeverre de economische recessie een rol heeft gespeeld in de (negatieve) migratiecijfers van de afgelopen jaren. Een onderzoek naar de oorzaken van de vraaguitval op de lokale/regionale woningmarkt heeft (nog) niet plaatsgevonden. Wel is de gemeente Coevorden voornemens om samen met de gemeenten Emmen en Borger-Odoorn de ontwikkeling van de regionale woningmarkt in het kader van de "Regionale woonagenda" te gaan monitoren.

Leegstand van winkels

In het distributieplanologisch onderzoek is geconcludeerd dat het internetwinkelen en de krimpende bevolkingsomvang de winkelmarkt van Coevorden onder druk zetten en dat de huidige bovenlokale verzorgingsfunctie van Coevorden weinig groeimogelijkheden biedt gezien de sterke concurrentie van grotere, naburige winkelgebieden als Hardenberg, Hogeveen en Emmen.⁴⁷

⁴⁵ Bron: MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

⁴⁶ Bron: Gemeente Coevorden (2013), Actualisatie wensbeeld centrum Coevorden.

⁴⁷ Bron: MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.

In de interviews met de gemeente Coevorden en externe stakeholders werden voor de huidige winkelleegstand de volgende oorzaken aangedragen:

- De demografische ontwikkeling. Als gevolg van demografische krimp neemt het draagvlak van voorzieningen af en als gevolg van vergrijzing verandert de vraag naar bepaalde type voorzieningen. In sommige branches kan de vraag hierdoor dermate afnemen dat er winkelleegstand ontstaat.
- De economische crisis. Door het lage consumentenvertrouwen zijn de bestedingen in non-food winkels de afgelopen jaren sterk afgenomen. Hierdoor zijn bepaalde winkels in de problemen gekomen.
- Het toenemende internetwinkelen, waardoor de vraag naar fysieke winkelruimte in sommige branches afneemt.
- Een toenemende vraag naar grote winkelruimten, waarin de winkelstructuur van het centrum van Coevorden onvoldoende voorziet.
- De vergrijzing van middenstanders en het gebrek aan opvolging. Dit probleem speelt in de gemeente Coevorden nog sterker dan gemiddeld in Nederland, door de relatief sterke mate van vergrijzing in de regio en doordat er sprake is van een verhoudingsgewijs groot aantal zelfstandig ondernemers in de gemeente.
- Het concurrerende aanbod in de regio, waarvan Coevorden zich maar moeilijk kan onderscheiden.
- Relatief hoge huurprijzen, die de pandeigenaren van oudsher gewend zijn. Zij hebben moeite om te accepteren dat hun panden minder waard zijn geworden en daarom ook de huurprijzen zouden moeten dalen.⁴⁸
- Verplaatsing van winkels naar het kernwinkelgebied, waardoor het aantal passanten in de aanloopgebieden verder afneemt.

Door een aantal externe stakeholders wordt ook aangegeven dat in de creatie van aanbod nog onvoldoende rekening wordt gehouden met de bovengenoemde oorzaken van een afnemende vraag naar winkelruimte. Hierdoor wordt de (kwantitatieve) verhouding tussen vraag en aanbod in Coevorden steeds schever en neemt de winkelleegstand toe. Dezelfde personen pleiten voor het schrappen van plannen als deze niet gepaard gaan met het wegnemen van winkelruimte uit de markt.

Hoewel het distributieplanologisch onderzoek uit 2011 ingaat op de (mogelijke) oorzaken van winkelleegstand is hiernaar (nog) geen specifiek onderzoek verricht.

Leegstand van bedrijfspanden

Hetzelfde geldt voor de leegstand van bedrijfspanden. In de interviews is wel aangegeven dat door de grensligging van Coevorden, bedrijven een minder groot verzorgingsgebied kunnen bedienen dan elders in ons land. Specifiek voor kantoren geldt bovendien dat er in Coevorden nauwelijks sprake is van een kantorenmarkt. Nu er onlangs een aantal huurders uit kantoorpanden vertrokken zijn, blijft er relatief weinig vraag over. Bovendien zorgt het 'nieuwe werken' voor een afnemende behoefte aan kantooroppervlak.

8.4 Vigerend leegstandsbeleid

Norm

Gemeente Coevorden heeft na 1 januari 2006 specifiek leegstandsbeleid⁴⁹ voor respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden opgesteld c.q. geactualiseerd.

⁴⁸ In het kader van dit onderzoek is niet onderzocht in hoeverre de huurprijzen van de (leegstaande) panden daadwerkelijk op een te hoog niveau liggen.

⁴⁹ In dit onderzoek is specifiek leegstandsbeleid gedefinieerd als beleid dat specifiek is gericht op het realiseren van een afname van de leegstand.

De gemeente Coevorden heeft tot op heden geen specifiek leegstandsbeleid ontwikkeld. Het beleid van de gemeente is er op gericht om de plancapaciteit waar mogelijk te verkleinen en de kwaliteit en aantrekkingskracht van Coevorden te vergroten. Dit geldt zowel voor de wijken en de bedrijventerreinen in de gemeente als voor de binnenstad van Coevorden.

Wel geven ambtenaren en bestuurders van de gemeente aan dat op korte termijn leegstandsbeleid zal worden ontwikkeld. In het Wensbeeld 2.0 voor het centrum van Coevorden wordt aangegeven dat één van de prioriteiten is de leegstand in de binnenstad van Coevorden aan te pakken. Afhankelijk van de precieze inrichting van het proces, zal het hieruit volgende leegstandsbeleid waarschijnlijk in 2014 worden vastgesteld.

Daarnaast formuleert de gemeente in samenwerking met de Coevorder Handelsvereniging (CHV) doelen voor de (aan te stellen) citymanager voor de binnenstad van Coevorden. De gemeente wil graag dat deze citymanager als één van zijn taken de leegstand actief gaat bestrijden door partijen bij elkaar te brengen.

8.5 Mogelijkheden voor herbestemming in (bestemmings)plannen

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mate waarin structureel leegstaande panden een herbestemming kunnen krijgen.⁵⁰

De mate waarin structureel leegstaande panden een herbestemming kunnen krijgen is door de gemeente Coevorden niet in kaart gebracht. De gemeente heeft niet in beeld welke panden structureel leegstaan en heeft in gemeentelijke dossiers dus ook niet benoemd welke herbestemming voor die panden mogelijk is.

Herbestemming is wel een thema in de Actualisatie Wensbeeld Centrum Coevorden als het gaat om historische bebouwing. De gemeente wil "samen met eigenaren en partners strijden voor behoud van cultuurhistorische bebouwing en zoeken naar een herbestemming, waardoor verpaupering wordt tegengegaan" (p.15). De gemeente constateert bovendien dat meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor leegstand en zoeken naar herbestemming. De coördinatie van vragen op dit vlak ligt in de toekomst bij de citymanager.⁵¹

Op dit moment lijkt de gemeente Coevorden nog onvoldoende de langdurige leegstand in beeld te hebben alsook de potentiële functies die de leegstand kunnen opheffen. Wel bestaat bij externe stakeholders de indruk dat er weinig mogelijkheden zijn voor herbestemming, omdat nieuwe winkels alleen nog in het kernwinkelgebied mogen worden ontwikkeld en er van een kantorenmarkt nauwelijks sprake is. Ook de ontwikkeling van nieuwe woningen wordt vanuit de geactualiseerde woningbouwstrategie beperkt.

⁵⁰ Herbestemming = nieuw soort gebruik.

⁵¹ Bron: Gemeente Coevorden (2013), Actualisatie wensbeeld centrum Coevorden.

8.6 Gebruik van landelijke wet- en regelgeving

Norm

Gemeente Coevorden is op de hoogte van de mogelijkheden van landelijke wet- en regelgeving m.b.t. de aanpak van leegstand en maakt bijv. gebruik van de Wet kraken en leegstand die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Voor gebieden met een problematische leegstand is een leegstandsverordening van kracht.

De gemeente Coevorden heeft een aantal vergunningen verstrekt op basis van de leegstandswet. Voorlopig heeft de gemeente echter de afweging gemaakt om voor de aanpak van leegstand en het gebruik van de leegstandswet geen specifiek beleid te ontwikkelen. De keuze is gemaakt om pas beleid hierop te formuleren als er sprake is van structurele leegstand. Dit is in de ogen van de gemeente Coevorden vooralsnog niet het geval, waardoor ook nergens in de gemeente een leegstandsverordening van kracht is.

Leegstandsverordening in de praktijk – een voorbeelduitwerking

- De eigenaar van een pand dat langer dan zes maanden leegstaat, wordt verplicht dit te melden bij de gemeente. De gemeente neemt het pand op in een leegstandlijst.
- Binnen drie maanden na melding vindt er overleg plaats tussen de Gemeente en de eigenaar. Aansluitend kan de Gemeente een leegstandbeschikking vaststellen. In die beschikking bepaalt de Gemeente of het pand geschikt of ongeschikt is voor gebruik zoals dit is vastgelegd in het bestemmingsplan en of de eigenaar aanpassingen moet verrichten om het pand (weer) geschikt te maken voor het gebruik volgens die bestemming.
- Is een gebouw geschikt voor gebruik en staat het langer dan twaalf maanden leeg, kan de gemeente een gebruiker voordragen aan de eigenaar. De eigenaar is vervolgens verplicht om binnen drie maanden deze gebruiker een overeenkomst aan te bieden.
- Ondernemers die verzuimen om hun leegstaand pand tijdig aan te melden bij de gemeente, lopen het risico op een bestuurlijke boete.

Meer informatie is te vinden in de VNG Handreiking "Leegstand te lijf"

8.7 Gemeente Coevorden als vastgoedeigenaar

Norm

Gemeente Coevorden bestrijdt actief de leegstand waarvan zij zelf eigenaar is.

De gemeente Coevorden heeft een beperkt aantal panden in bezit, waarvan bovendien maar weinig leeg staat. Van actieve leegstandsbestrijding van die panden is daarom geen sprake. Overigens wordt het beleid gevoerd om deze woningen zo snel mogelijk te verkopen. Dat niet vanuit geformuleerd leegstandsbeleid, maar primair vanuit vastgoedafwegingen (het beperken van het verlies op eigen ongebruikt vastgoed).

8.8 Leegstand en andere beleidsambities

Norm

Gemeente Coevorden pakt de leegstand aan om (andere) beleidsambities te realiseren.

Zoals in paragraaf 8.4 reeds is beschreven, heeft de gemeente tot op heden geen specifiek leegstandsbeleid gevoerd. Wel is zij voornemens om de leegstand in de binnenstad van Coevorden aan te pakken. Het doel hiervan is om ontwikkelingen als krimp, internet en crisis het hoofd te bieden en van Coevorden weer een bruisend stadshart te maken waar inwoners trots op kunnen zijn.⁵² Voor de aanpak van de leegstand in overige delen van de gemeente is geen specifiek beleid ontwikkeld en dit staat voorlopig ook niet op de planning.

8.9 Knelpunten en kansen bij de aanpak van leegstand

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de grootste knelpunten en grootste kansen in het bestrijden van de leegstand en formuleert hierop beleid.

Al met al heeft de gemeente Coevorden wel ideeën bij de knelpunten en kansen bij de bestrijding van leegstand, maar heeft zij deze ideeën tot op heden niet onderzocht op haalbaarheid en/of (te verwachten) effectiviteit noch vertaald in specifiek leegstandsbeleid.

In meer algemene termen ziet de gemeente de te verwachten huishoudensverduunning als een kans om in de woningbouwprogrammering op in te spelen. Een kwalitatieve vertaling van de uitgangspunten in de Doorontwikkeling Woningbouwstrategie gemeente Coevorden in type woningen is echter (nog) niet beschikbaar. Specifiek beleid om de huishoudensverduunning te faciliteren, is (nog) niet geformuleerd.

In de bestrijding van de winkelleegstand in de kern Coevorden ziet de gemeente Coevorden kansen in de leegstandsbestrijding door een citymanager. Op dit moment formuleert de gemeente in samenwerking met de Coevorder Handelsvereniging doelen voor de aan te stellen citymanager voor de binnenstad van Coevorden. De gemeente wil graag dat één van de taken van deze citymanager het actief bestrijden van de leegstand wordt in samenwerking met andere partijen in de stad.

De samenwerking tussen de gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren wordt überhaupt als kans gezien ter bestrijding van de winkelleegstand. Deels door de gemeente zelf, maar nog meer door de stakeholders in de stad. De samenwerking moet er op gericht zijn om de ruimtebehoefte te identificeren, het imago en de profilering van Coevorden te verbeteren en gezamenlijk op te trekken om meer publiek naar Coevorden te trekken.

Eén van de knelpunten waar men tegenaan loopt bij de invulling van leegstaande winkelpanden in het centrum van Coevorden zijn de gevolgen van de historie van de stad. In de binnenstad van Coevorden staan veel kleine winkels leeg, terwijl

⁵² Bron: Gemeente Coevorden (2013), Actualisatie wensbeeld centrum Coevorden.

door de schaalvergroting in de detailhandel juist behoefte is aan grote(re) panden. Dit type panden lijkt vooralsnog onvoldoende in Coevorden voorhanden.

Daarnaast wordt de teloorgang in bijna alle sectoren van de economie als knelpunt beoordeeld. De demografische krimp zet op termijn alle bedrijvigheid in de regio onder druk en kan in de toekomst zorgen voor een verdere afname van de vastgoedvraag. Herbestemming kan in sommige gevallen een kans zijn om de leegstand aan te pakken, maar in bijna alle sectoren in de regio blijkt sprake van een verminderde vraag. Sanering van vastgoed zal daarom volgens velen nodig zijn om vraag en aanbod duurzaam in balans met elkaar te brengen.

Overigens wordt niet zozeer door de gemeente zelf, maar des te meer door partijen uit de stad, de verplaatsing van winkels naar Holwert-Zuid als knelpunt ervaren. Vele partijen verwachten dat de winkelleegstand in het centrum hierdoor sterk zal gaan toenemen.

9. Samenwerking met eigenaren en gebruikers

In dit laatste hoofdstuk komt de beantwoording van onderzoeksvraag 5 aan de orde. Deze vraag luidt als volgt.

In hoeverre werkt de gemeente Coevorden doeltreffend samen met eigenaren om leegstand te bestrijden?

9.1 Contact tussen gemeente en overige partijen

Norm

Gemeente Coevorden onderhoudt regelmatig contact met de bij leegstand betrokken partijen (eigenaren, bedrijven, corporaties, vastgoedbeheerders, makelaars, etc.).

De gemeente onderhoudt met betrekking tot de planontwikkeling en programmering regelmatig contact met diverse lokale en regionale stakeholders. Op lokaal niveau gaat het vooral om de projectontwikkelaars van de diverse projecten, lokale ondernemersverenigingen en klankbordgroepen, terwijl op regionaal niveau de samenwerking met andere gemeenten wordt gezocht.

Lokale stakeholders

De gemeente onderhoudt vanwege de grote plancapaciteit van woningen in Coevorden sinds kort structureel contact met de ontwikkelaars van de stedelijke projecten, zoals Slokker, Esprit, Bouwfonds en woningcorporatie Domesta. Daarnaast zit de gemeente regelmatig om tafel met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven zoals het Parkmanagement Coevorden, Industriële Vereniging Coevorden, het toeristisch overleg en Koninklijke Horeca Nederland. Ook zijn vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven betrokken bij de ontwikkeling van het Wensbeeld 2.0 voor het centrum van de stad.

Samen met de Coevorder Handelsvereniging (CHV) en Domesta wil de gemeente op korte termijn weer een citymanager aanstellen voor de binnenstad van Coevorden. Eén van de taken van deze citymanager wordt naar verwachting de bestrijding van leegstand. Deze wens komt voort uit de gesprekken die de gemeente bij de ontwikkeling van Wensbeeld 2.0 met focusgroepen (middenstanders, etc.) heeft gevoerd.

Er is tot op heden geen structureel contact tussen de gemeente en individuele eigenaren van leegstaande panden. Op het moment dat er contact is, vindt dit doorgaans op initiatief van de pandeigenaren plaats. Mede naar aanleiding van de actualisering van het Wensbeeld is de gemeente wel van plan om hierin in het centrum van de kern Coevorden verandering te brengen. Zij kiest hierbij voor een faciliterende rol: de gemeente wil "pandeigenaren en winkeliers, die met hun pand aan de slag willen, op weg helpen in wat zou kunnen en moeten gebeuren om hun panden te verbeteren".⁵³ In de focusgroepen is hierbij de aanpak van de Weeshuisstraat als concreet project genoemd.

⁵³ Bron: Gemeente Coevorden (2013), Actualisatie wensbeeld centrum Coevorden, p. 25.

De gemeente overweegt verder om samen met lokale makelaars en andere partijen een gezamenlijke aanpak op leegstand te formuleren.

Regionale samenwerking

In het kader van de woningbouwprogrammering is er samen met de regiogemeenten Borger-Odoorn en Emmen (BOCE) en woningcorporaties een regionale woonvisie opgesteld. Op dit moment werken deze gemeenten bovendien aan een regionale woningmarktmonitor. Bestuurlijk wordt deze samenwerking als goed beoordeeld. Toch hebben andere partijen niet altijd vertrouwen in deze samenwerking: "als het puntje bij paaltje komt, is er toch sprake van concurrentie en bestaat het risico dat elke gemeente haar eigen plan trekt" wordt door één van de externe stakeholders opgemerkt.

9.2 Aanpak van leegstand door eigenaren en gebruikers

Norm

Gemeente Coevorden heeft inzicht in de plannen en activiteiten van betrokken partijen om leegstand te bestrijden en levert hieraan een (concrete) bijdrage.

De woningcorporaties in de gemeente Coevorden zijn volgens de gemeente zeer actief in het bestrijden van leegstand. Zo maakt Domesta bijvoorbeeld gebruik van leegstandsbeheerders om de (mogelijke) negatieve effecten van leegstand te beperken.

Ontwikkelaars hebben daarentegen volgens de gemeente de leegstand vaak minder 'tussen de oren'. Zij willen vanwege hun financiële belang nog steeds hun plannen, al dan niet gewijzigd, doorgang laten vinden. Ook de opstelling van pandeigenaren in de binnenstad van Coevorden blijkt soms een probleem bij de aanpak van leegstand. Veel eigenaren weigeren te investeren in en/of de huurprijs te verlagen van hun leegstaande pand.

Leegstandsbeheerders geven tenslotte aan moeilijk bij de gemeente Coevorden aan tafel te komen. Volgens hen benut de gemeente nog onvoldoende de mogelijkheden die de leegstandsverordening biedt.

Bijlagen

Bijlage A: Normenkader

In de aanpak van dit rapport zijn de vijf onderzoeksvragen leidend. In het normenkader zijn deze vragen gespecificeerd in normen waarmee de effectiviteit van het gemeentelijke leegstandsbeleid is beoordeeld.

Onderzoeksvraag	Norm
1. Hoe groot is de leegstand in verleden, heden en naar verwachting in de toekomst en hoe is deze over de kernen, bedrijfsterrinen en wijken verdeeld?	<ul style="list-style-type: none"> • De leegstand van respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden is evenredig over de kernen, bedrijfsterrinen en wijken verdeeld. • De leegstand van respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden in de gemeente Coevorden ligt hoogstens op het niveau van de regio.
2. Hoe verhoudt zich de leegstand tot de ruimte om bij te bouwen binnen de bestaande bestemmingsplannen, de gronden buiten plan en de Niet In Ontwikkeling Genomen plannen?	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de (harde) plannen m.b.t. de vergroting van het aanbod van woningen, winkels en bedrijfspanden. • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mogelijkheden van vigerende bestemmingsplannen, gronden buiten plan en Niet In Ontwikkeling Genomen plannen om (ongewenst) respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden bij te bouwen. • Gemeente Coevorden voert actief beleid om de ruimte bij te bouwen binnen de bestaande bestemmingsplannen, de gronden buiten plan en de Niet In Ontwikkeling Genomen plannen te beperken tot de (te verwachten) behoefte vanuit de markt.
3. Wat zijn de oorzaken van de langdurige leegstand?	
4. Wat is het gemeentelijke leegstandsbeleid en hoe voert de gemeente dit uit?	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mate van frictieleegstand en problematische leegstand als het gaat om de leegstand van woningen, winkels en bedrijfspanden. • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mate van onveiligheid en/of gevolgen voor de openbare ruimte als gevolg van leegstaande panden. • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de bepalende factoren m.b.t. de oorzaken van de leegstand van respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden. • Gemeente Coevorden heeft na 1 januari 2006 specifiek leegstandsbeleid voor respectievelijk woningen, winkels en bedrijfspanden opgesteld/geactualiseerd. • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de mate waarin structureel leegstaande panden een herbestemming kunnen krijgen. • Gemeente Coevorden is op de hoogte van de mogelijkheden van landelijke wet- en regelgeving m.b.t. de aanpak van leegstand en maakt bijv. gebruik van de Wet kraken en leegstand die op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Voor gebieden met een problematische leegstand is een leegstandsverordening van kracht. • Gemeente Coevorden bestrijdt actief de leegstand waarvan zij zelf eigenaar is. • Gemeente Coevorden pakt de leegstand aan om (andere) beleidsambities te realiseren. • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de grootste knelpunten en grootste kansen in het bestrijden van de leegstand en formuleert hierop beleid.
5. In hoeverre werkt de gemeente Coevorden doeltreffend samen met eigenaren om leegstand te bestrijden?	<ul style="list-style-type: none"> • Gemeente Coevorden onderhoudt regelmatig contact met de bij leegstand betrokken partijen (eigenaren, bedrijven, corporaties, vastgoedbeheerders, makelaars, etc.). • Gemeente Coevorden heeft inzicht in de plannen en activiteiten van betrokken partijen om leegstand te bestrijden en levert hieraan een (concrete) bijdrage.

Bijlage B: Geraadpleegde bronnen

- Binnenlands Bestuur (2013), Herverkavelen wellicht oplossing leegstand winkelpanden.
- Blauw Research BV (2012), Essential Facts; Online winkelen in Nederland.
- CBS (2011), Bestedingen van huishoudens naar grootte en samenstelling.
- CBS (2013), Statline.
- Coevorden Huis aan Huis (2008), 'Project Seubers schot in de roos'.
- Coevorden Huis aan Huis (2011), Verpaupering doet afbreuk aan dorpsgezicht.
- Coevorden Huis aan Huis (2013), Pand Seubers toeristisch opstappunt.
- Dagblad v/h Noorden (2013), Domesta knapt Bentheimerblokje Coevorden op.
- Dagblad v/h Noorden (2013), Dorp knapt zelf Seubers op.
- Domesta (2011-2012), Jaarverslagen.
- Dorpsbelangen Aalden (2013), Pand Seubers wordt opgeknapt.
- Drentse Zuidas (2013), Concept Bedrijventerreinvisie 2013-2020.
- DTNP (2011), Dynamiek door beleid. Hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert.
- ECORYS-Kolpron (2003), 'Kwaliteit moet het tij keren'. Marktonderzoek en visie.
- Enno Zuidema Stedebouw (2012), Gebiedsvisie Stationsomgeving Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2001), Wensbeeld centrum Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2005), Ondertekening intentieovereenkomst luidt nieuwe fase in voor ondernemers in Aalden.
- Gemeente Coevorden (2006-2013), WOZ-registraties.
- Gemeente Coevorden (2010), Woningbouwstrategie voor de stad Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2011), Beleidskader Werklocaties gemeente Coevorden 2011-2020.
- Gemeente Coevorden (2011), Woningbouwstrategie voor de grote en kleine kernen van de gemeente Coevorden tot 2020.
- Gemeente Coevorden (2012), Beleidsreactie Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2012), Doorontwikkeling woningbouwstrategie gemeente Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2012), Economisch Beleidsplan.
- Gemeente Coevorden (2012), Wensbeeld Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2013), Actualisatie wensbeeld centrum Coevorden.
- Gemeente Coevorden (2013), Ontwerp Structuurvisie 2012-2022.
- Gemeente Coevorden (2013), Opgave Economische Zaken, april 2013.
- Hees, B. van (2013), Eindrapport Centrummanagement Coevorden.
- Kadaster (2013), Op weg naar een wettelijke regeling stedelijke Herverkaveling.
- Kamer van Koophandel (2012), Winkelleegstand praktisch oplossen. Inspiratie uit praktijkvoorbeelden.
- Locatus (2011), WVO per branchegroep in de gemeente Coevorden.
- MKB Reva (2011), Distributie Planologisch Onderzoek Coevorden.
- Planbureau voor de Leefomgeving en Amsterdam School of Real Estate (2013), Gebiedsontwikkeling en commerciële vastgoedmarkten.
- Provincie Drenthe (2013), Aantal woningen per 1 januari per onderdeel van de gemeente Coevorden.
- Provincie Drenthe (2012), Drenthe in cijfers.
- Roots Beleidsadvies en AnalyZus (2011), Winkelleegstand in 2020.
- Roots Beleidsadvies en AnalyZus (2011), Veranderingen in koopgedrag vragen om ander winkelaanbod.
- Roots Beleidsadvies (2013), Doeltreffende aanpak van winkelleegstand.
- VNG (2011), Handreiking Leegstand te lijf. Handvatten voor een langetermijnstrategie.

Bijlage C: Deelnemers interviews

In het kader van het rekenkameronderzoek naar de leegstand in de gemeente Coevorden is bij diverse stakeholders een interview afgenomen. In de onderstaande tabel is per stakeholder aangegeven welke organisatie hij/zij vertegenwoordigt en op welke dag het desbetreffende interview plaatsvond.

Geïnterviewde personen

Naam	Organisatie	Datum
Dhr. H. Naber	Naber Makelaars	2 april 2013
Dhr. H. Oortmann	Gemeente Coevorden – Ambtelijke Organisatie	2 april 2013
Dhr. H. Venhorst	Venhorst Makelaardij	2 april 2013
Mevr. C. Doek-Trip	Gemeente Coevorden – Ambtelijke Organisatie	2 april 2013
Mevr. K. Klasen	Gemeente Coevorden – Ambtelijke Organisatie	2 april 2013
Mevr. R. Orsel	Gemeente Coevorden – Ambtelijke Organisatie	2 april 2013
Dhr. G. Roeles	Gemeente Coevorden – College van B&W	4 april 2013
Dhr. H. Scheer	Woonservice	4 april 2013
Dhr. J. de Vegt	Gemeente Coevorden – Ambtelijke Organisatie	4 april 2013
Dhr. J. van der Kleij	Ad Hoc Beheer	4 april 2013
Dhr. R. Fleurke	Coevorder Handelsvereniging (CHV)	4 april 2013
Dhr. R. Wilting	Gemeente Coevorden – College van B&W	4 april 2013
Mevr. E. Beukeveld	Domesta	4 april 2013

De rekenkamercommissie is de diverse personen zeer erkentelijk voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan de totstandkoming van het rapport.

Bijlage D: Indeling leegstand niet-woningen

Winkel

Tuincentrum
Winkel

Bedrijfspan

Atelier/werkruimte
Autoshowroom + garage
Bar/dancing
Benzinestation
Café/bar/restaurant
Cafetaria/snackbar
Groothandel
Horeca
Hotel/motel
Kantoor
Kantoor (solitair)
Kantoor in bedrijfsverz.geb.
Onderhoud/reparatie
Opslag/distributie
Postkantoor (specifiek)
Praktijkruimte
Praktijkruimte tandarts+fysio
Productie (fabriek)
Werkplaats/garage

Overig

Akkerbouwbedrijf
Algem.Onderwijs; MAVO-HAVO-VWO
Aula
Basisschool
Begraafplaats
Bibliotheek
Boomkwekerij (incl. sierteelt)
Bosbouwbedrijf
Brandweerkazerne
Bungalowpark
Camping
Clubhuis
Crèche/peuterzaal
Dagverblijf
Dierenasiel
Drinkwaterzuiveringsinstall.
Expositiehal/evenementenhal
Gasdistributiestation
Gemaal
Gemeentehuis
Gemeentewerken
Gemengd bedrijf
Gezinsvervangend tehuis
Hoogspanningsmast

Kaasboerderij
Kantine
Kazerne
Kerk
Kiosk
KI-station
Kleedgebouw/toiletten
Kruisgebouw
Loonwerkbedrijf
Medisch dagverblijf
Medisch overig
Melkveebedrijf
Museum
Nam object
NS-Station
Overig
Overig Cultureel
Overig energie en water
Overig onderwijs
Overige agrarische objecten
Overige bijzondere woonfunctie
Overige onroerende niet-woning
Paardenfokkerij vrijstel. gr.
Pension/logiesgebouw
Politiegebouw
Pretpark
Recreatie/sportcentrum
Reinwaterkelder
Rioolwaterzuiveringsinstall.
Sauna
Sporthal/Sportzaal
Sportterrein
Stoeterij/manege/fokkerij
Stroomdistributiestation
Telefooncentrale
Tennisbaan
Toonzaal
Trafo
Tuinbouwbedrijf
Veehouderij pluimvee
Veehouderij runderen
Veehouderij varkens
Verpleegtehuis
Verzorgings/bejaardentehuis
Waterleidingstation
Watertoren
Wijk/Buurtcentrum
Windmolen
Zendmast
Ziekenhuis

Bijlage E: Afbakening centrum Coevorden

In de analyse van de leegstand in het centrum van de kern Coevorden is het centrum afgebakend conform de definitie zoals het CBS die voor de 'buurt' Coevorden-Centrum hanteert (zie onderstaande figuur).

Figuur: Afbakening centrum Coevorden.



In de praktijk betekent dit dat in de analyse de volgende straten als Coevorden-Centrum zijn aangemerkt:

Aleida Kramersingel	Kasteel	Princestraat
Aleida Kramerstraat	Keizersgracht	Rabenhauptstraat
Arsenaal	Kerkstraat	Rijnsestraat
Bakkersteeg	Koesteeg	Rikkerstraat
Bentheimerstraat	Koeweg	Sallandsestraat
Beukenlaan	Kromme Elleboog	Schoolstraat
Biezenbrugstraat	Markt	Spoorhavenstraat
Botersteeg	Melkkade	Spoorsingel
Burg. Gautiersingel	Molenbelt	Stationsstraat
Burg. van der Lelysingel	Molenstraat	Tuinstraat
Churchilllaan	Musket	Van Eijbergenstraat
Coehoornstraat	Oostersingel	Van Heutszpark
Dwenger	Oosterstraat	Van Heutszsingel
Emmastraat	Oude Gracht	Wethouder Rooslaan
Friesestraat	Parallelweg 1-13	Wilhelminasingel
Gasthuisstraat	Pannekoekendijkje	
Haven	Paul Krugerstraat	