

HET WINKELLANDSCHAP VRAAGT OM REGIE

Welke rol is weggelegd voor gemeenten?



Colofon

Titel

Winkelleegstand vraagt om regie

Ondertitel

Welke rol is weggelegd voor gemeenten?

Datum

11 januari 2013

Bureau

KuiperCompagnons (Rotterdam)

In samenwerking met

Roots Beleidsadvies (Rijswijk)

Auteur

P. Terhorst

Eerste lezer

mr. D.H. van de Rijdt

Tweede lezer

drs. G.J. Bal



Inhoudsopgave

Samenvatting	6
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling	8
1.3 Probleemstelling	9
2. Factoren en ontwikkeling winkelleegstand	10
2.1 Ontwikkeling winkelleegstand	10
2.2 Consequenties winkelleegstand	11
2.3 Factoren winkelleegstand	12
2.4 Belangrijkste conclusies	16
3. Visie externe deskundigen	18
3.1 Inventarisatie	18
3.2 Provincies	18
3.3 Regio's	19
3.4 Gemeenten	19
3.5 Expertmeeting Nirov en Platform31	20
3.6 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	20
3.7 Belangrijkste conclusies	20

4.	Praktijkvoorbeelden	22
4.1	(Beleids)instrumenten	22
4.2	Palet aan maatregelen	25
4.3	Belangrijkste conclusies	29
5.	Aanbevelingen aanpak winkelleegstand	30
5.1	Factoren en maatregelen	30
5.2	Beleidsinstrumenten aanpak winkelleegstand	32
5.3	Belangrijkste conclusies	38
	Literatuurlijst	40
	Boeken	40
	Interviews	41
	Websites	42
	Beleidsanalyse	44

Samenvatting

Scriptie winkelleegstand

Naar verwachting zal het winkellandschap in veel kleine en middelgrote kernen ingrijpend en structureel veranderen. Door een aantal ontwikkelingen neemt de behoefte aan fysieke winkels af en loopt de leegstand van (winkel) panden op. Het (retail)aanbod van veel kleine en middelgrote kernen moet de komende jaren krimpen om aantrekkelijk te blijven voor de veranderende consument.

Deze opgave vraagt om regie van lokale overheden. Provincies en met name gemeenten hebben daarbij de sleutel in handen, maar geven op dit moment – vanwege uiteenlopende redenen – vaak (te) weinig prioriteit aan hun regierol. Diverse adviesbureaus en brancheorganisaties stimuleren provincies en gemeenten dan ook om gericht beleid op het tegengaan van winkelleegstand te formuleren.

Voordat een gemeente gericht beleid formuleert op het tegengaan van winkelleegstand, moeten de oorzaken van winkelleegstand in een gebied worden geanalyseerd. In veel kleine en middelgrote kernen zal uit deze analyse blijken dat het (retail)aanbod moet krimpen om aantrekkelijk te blijven voor de consument. Maar welke maatregelen kunnen gemeenten inzetten?

In de praktijk is gekeken welke maatregelen door gemeenten worden ingezet bij de aanpak van winkelleegstand. Deze maatregelen zijn gekoppeld aan een aantal factoren die winkelleegstand kunnen veroorzaken. Mogelijk biedt deze koppeling gemeenten handvatten bij het selecteren van effectieve maatregelen.

De geselecteerde maatregelen kunnen op verschillende manieren worden uitgevoerd. De meest voor de hand liggende manier is het opstellen van een (sectorale) structuurvisie. In de praktijk blijkt dat marktpartijen sneller investeren op het moment dat lokale overheden duidelijke keuzes maken. Zo heeft de gemeente Twello een strategische visie opgesteld om daarmee de ontwikkelingen in het centrum te sturen. Ondernemers weten wat ze aan de gemeente hebben en durven daardoor ook te investeren. De gemeente Twello blijft hierdoor aantrekkelijk voor de consument, ondanks de nabijheid van Apeldoorn en Deventer (KvK, november 2012).

Dit voorbeeld laat zien dat er voor veel winkelgebieden goede toekomstkansen zijn. Daarbij is het wel belangrijk dat er duidelijke keuzes worden gemaakt en een helder en consistent beleid wordt gevoerd.

Een belangrijk ruimtelijk instrument dat onder andere gemeenten hierbij kunnen inzetten is de (sectorale) structuurvisie. De strategische keuzes die in een (sectorale) structuurvisie worden gemaakt, kunnen vervolgens worden verankerd in de bestemmingsplannen van een (winkel)gebied. Ook zonder (sectorale) structuurvisie is het wenselijk om in bestemmingsplannen rekening te houden met structurele winkelleegstand.

Tot slot kan (structurele) winkelleegstand worden aangepakt met behulp van een ondernemersfonds en/of centrummanagement.



1. Inleiding

Het aantal fysieke winkels blijft afnemen!

1.1 Aanleiding

In de periode tussen 2005 en 2011 zijn 4.700 fysieke winkels verdwenen in Nederland (Thuiswinkel.org, 2012). Verschillende deskundigen verwachten dat het aantal fysieke winkels blijft afnemen¹. Begin augustus 2011 stond ruim 1,9 miljoen vierkante meter leeg (Rabobank, 2011). Dit zal naar de verwachting van Cor Molenaar, bijzonder hoogleraar e-marketing aan de Erasmus universiteit Rotterdam oplopen tot 8 miljoen vierkante meter in 2015 (Van Geest, 2012).

Op dit moment staat circa 6,5%² procent van de winkelpanden in Nederland leeg. Daarbij moet worden opgemerkt dat de regionale en lokale verschillen groot zijn (Kvk, november 2012). "Leegstand kan leiden tot verloedering en een gevoel van onveiligheid bij de bezoekers" (Bal, november 2012).

Het winkellandschap van kleine en middelgrote gemeenten zal naar verwachting ingrijpend veranderen³. Verschillende partijen wijzen vooral naar gemeenten als het gaat om de aanpak van winkelleegstand. Op dit moment lijkt het alsof gemeenten deze opgave sterk onderschatten (Bal, september 2011).

1.2 Doelstelling

De ontwikkelingen in de detailhandel brengen onzekerheid met zich mee en het verwijt wordt gemaakt dat gemeenten te weinig regie voeren. In deze scriptie wordt onderzocht hoe gemeenten omgaan met winkelleegstand. Is er (sectoraal) beleid? Welke maatregelen worden ingezet bij het aanpakken van winkelleegstand? De doelstelling van de scriptie is om een helder en genuanceerd beeld te krijgen van hoe de vork in de steel zit. Het is hierbij de ambitie om een (bescheiden) bijdrage te leveren aan het oplossen van de winkelleegstand in Nederland.

¹ Cor Molenaar, bijzonder hoogleraar e-marketing aan de Erasmus universiteit Rotterdam stelt dat één op de drie fysieke winkels binnen vier jaar is verdwenen (Van Geest, 2012). Frank Quix van het onderzoeksbureau Q&A stelt dat er momenteel te veel winkels zijn. "Om iedereen een goede boterham te laten verdienen, moeten er eigenlijk 30.000 winkels verdwijnen de komende jaren" (Schutijser, 2012).

² Cijfers en definitie Locatus, bewerking door Bureau Stedelijke Planning en KuiperCompagnons

³ Dit blijkt recente persberichten van CBRE (Vastgoedmarkt.nl, 2012) en DTNP (DNTP, oktober 2012)

1.3 Probleemstelling

Het onderwerp van deze scriptie is de rol de overheid (met name gemeenten) bij het aanpakken van winkelleegstand. Daarnaast zal worden gekeken of er vanuit het bestaand beleid, de visie van deskundigen en de literatuur enkele aanbevelingen te formuleren zijn om gemeenten handvaten te bieden bij het aanpakken van winkelleegstand. Centraal in deze scriptie staat de volgende vraag:

- ***Welke rol is voor gemeenten weggelegd bij het aanpakken van winkelleegstand en zijn er aanbevelingen te formuleren die (mogelijk) een bijdrage leveren aan het oplossen van winkelleegstand?***

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de meerdere deelvragen geformuleerd. De deelvragen zijn opgenomen als ondersteuning van de hoofdvraag en vormen de leidraad van deze scriptie:

1. *Welke ontwikkelingen beïnvloeden winkelleegstand en wat zijn hiervan de gevolgen voor het winkellandschap?*
2. *Hoe kijken (externe) deskundigen aan tegen de rol van lokale overheden bij de aanpak van winkelleegstand?*
3. *Welke maatregelen en instrumenten worden door gemeenten ingezet bij het aanpakken van winkelleegstand? (analyse bestaand beleid)*
4. *Zijn er op basis van de literatuur en een analyse van bestaand beleid aanbevelingen te formuleren om gemeenten te helpen met de aanpak van winkelleegstand?*

2. Factoren en ontwikkeling winkelleegstand

2.1 Ontwikkeling winkelleegstand

De afgelopen jaren is de leegstand van winkels flink opgelopen. In 2008 stond circa 4,6 procent⁴ van de winkelpanden leeg, in 2013 was dit 6,5 procent⁴ van de winkelpanden. Volgens Locatus is het leegstandscijfer tussen januari 2012 en juli 2012 gestabiliseerd⁵ (Locatus, 2012). Dit betekent echter niet dat het aantal fysieke winkels niet meer afneemt. "In tegendeel: het aantal winkels loopt al jaren terug en zal dit waarschijnlijk ook blijven doen" (Bal, november 2012). Het leegstandscijfer stabiliseert doordat voormalig leegstaande (winkel)panden een andere functie krijgen. Zo zijn veel (leegstaande) panden gevuld met nagelstudio's, massagesalons en goudopkopers (Locatus, 2012). Daarnaast betekent een stabilisatie op landelijk niveau niet direct dat dit ook het geval is op lokaal niveau. Degemeentelijke en regionale verschillen zijn groot⁶.

Leegstand wordt in het algemeen veroorzaakt door een onbalans tussen vraag en aanbod (op lokaal niveau). Doordat de komende jaren de vraag naar winkelruimte vooral in kleine⁷ en middelgrote⁸

kernen zal afnemen, is de kans op winkelleegstand hier het grootst. Met name de landsdelen zonder bevolkingsgroei worden, naar verwachting hard getroffen.

Vooraf bekende winkelnamen zullen kleine en middelgrote gemeenten verlaten (DNTP, oktober 2012). Historische binnensteden zullen naar verwachting minder kwetsbaar zijn voor structurele winkelleegstand, aangezien (voormalige) winkelpanden vaak gemakkelijk(er) een andere functie kunnen krijgen (Bal, mei 2012). In de grootste steden van Nederland worden de consumenten bovendien vaak voorzien in hun behoefte aan sfeer en beleving (DNTP, oktober 2012). "Als consumenten al geld uitgeven, doen zij dat in toenemende mate in de grotere winkelsteden" (Vastgoedmarkt.nl, 2012). Bekende winkelformules zullen zich daarom de komende jaren concentreren op de grootste steden van Nederland (DNTP, oktober 2012), waardoor er een striktere functiescheiding tussen winkelgebieden (run versus fun) ontstaat (Bal, mei 2012).

⁴ Cijfers en definitie Locatus, bewerking door Bureau Stedelijke Planning en KuiperCompagnons

⁵ "NVM constateert nog altijd een toename van de winkel-leegstand" (Bal, november 2012)

⁶ Dit blijkt uit een correlatieanalyse op gemeentelijke (en provinciaal) niveau die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd

⁷ Deze verwachting is uitgesproken door CBRE (Vastgoed markt.nl, 2012)

2.2 Consequenties winkelleegstand

Het aantal leegstaande (winkel)panden is de afgelopen jaren toegenomen (zie paragraaf 2.1). Maar wat zijn nou eigenlijk de consequenties van winkelleegstand? Allereerst kan winkelleegstand gevolgen hebben voor de werkgelegenheid, doordat het aantal winkels en daarmee de werkgelegenheid voor winkelpersoneel afneemt. Daarnaast kan de aantrekkelijkheid van winkelgebieden verminderen. Dat heeft (mogelijk) weer negatieve gevolgen voor de leefbaarheid en sociale veiligheid op straat.

Wanneer de leefbaarheid en/of de sociale veiligheid wordt aangetast, kan dit van invloed zijn op het imago van een gemeente en als zodanig het aantrekken van (nieuwe) bezoekers, bewoners en bedrijven bemoeilijken (KvK, november 2012). Bovendien zorgen (langdurig) leegstaande panden voor een verlaging van de OZB-opbrengsten van een gemeente. Voor vastgoedeigenaren heeft structurele winkelleegstand vooral een prijsdrukkend effect. Als vastgoedeigenaren hun vastgoed toch willen verhuren zijn zij genoodzaakt om de huren te verlagen⁹.

⁸ Dit blijkt uit een recent persbericht van DTNP (DTNP, oktober 2012)

⁹ "Dat dit gebeurt, blijkt uit de sterke afname van huurprijzen in het afgelopen jaar" (Bal, november 2012)

Daarnaast zullen eigenaren hun panden vaker van bestemming¹⁰ moeten laten veranderen en / of moeten transformeren. Structurele winkelleegstand kan voor de achterblijvende retailers betekenen dat het aantal bezoekers in hun winkelgebied afneemt. Bijvoorbeeld doordat de aantrekkelijkheid van het winkelgebied afneemt of doordat voormalige leegstaande (winkel)panden een andere functie krijgen (die minder bezoekers aantrekt dan de winkel die is gestopt).



¹⁰ Vaak met lagere huurprijzen en daardoor een afwaardering tot gevolg.

2. Factoren en ontwikkeling winkelleegstand

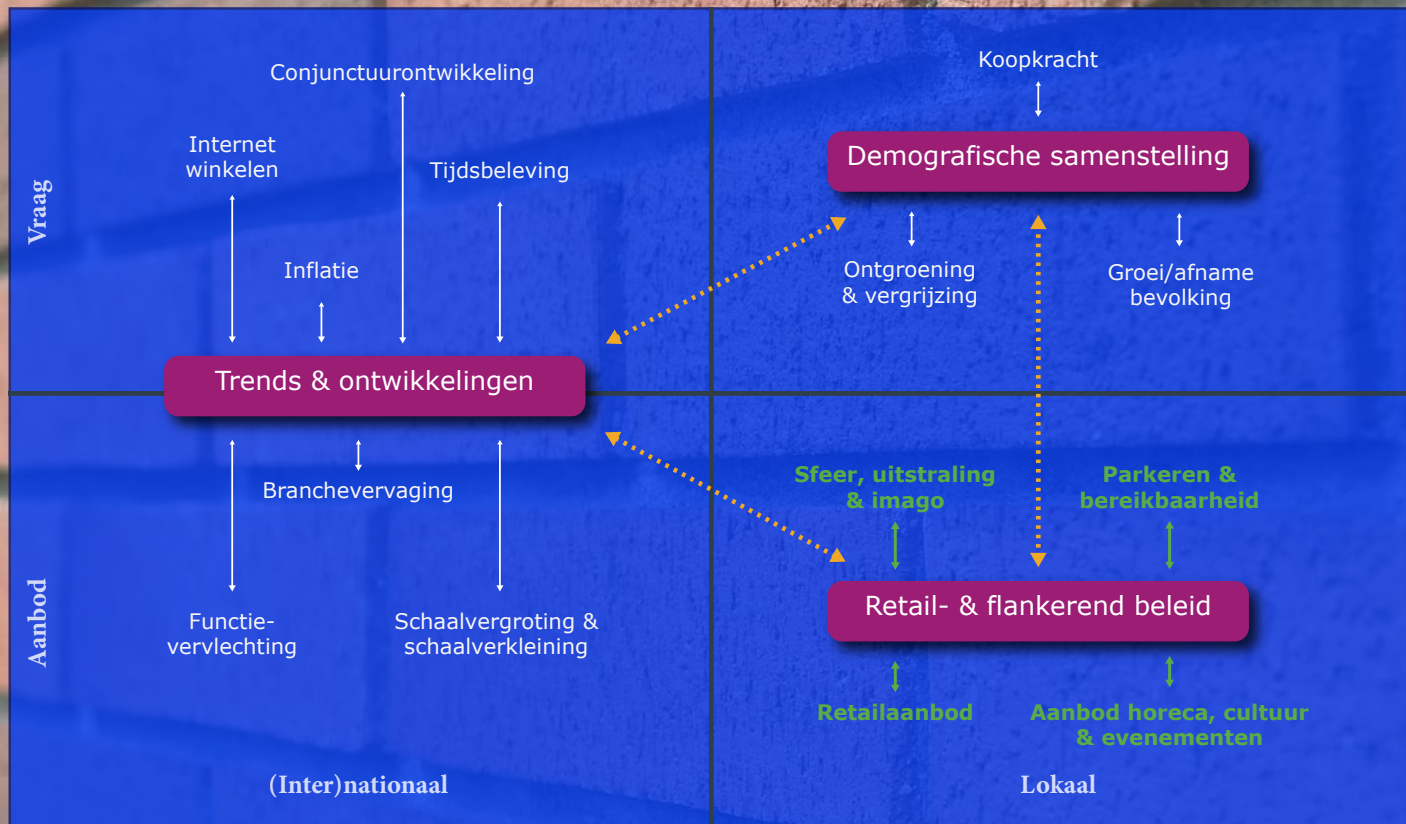
2.3 Factoren winkelleegstand

Bij het ontwikkelen van een aanpak voor winkelleegstand is het essentieel om de factoren in beeld te brengen die de winkelleegstand beïnvloeden. Het aantal factoren dat winkelleegstand beïnvloedt is groot. In samenwerking met Roots Beleidsadvies is in beeld gebracht welke factoren van invloed zijn op winkelleegstand.

De belangrijkste factoren zijn verwerkt in een factorenschema (zie bladzijde 13). Het schema maakt onderscheid tussen (inter)nationaal en lokaal bepaalde factoren. Daarnaast maakt het schema onderscheid tussen vraag en aanbod.

Tot slot is de beïnvloedbaarheid van de factoren geanalyseerd. De direct door gemeenten beïnvloedbare factoren zijn vooral te vinden aan de aanbodkant op lokaal niveau. Indirect kan door hen ook de vraag worden beïnvloed. Vervolgens is met behulp van een correlatieanalyse geanalyseerd in hoeverre diverse sociaal-economische kenmerken en ontwikkelingen op gemeentelijk, provinciaal en nationaal niveau een statistisch verband met het niveau en de ontwikkeling van winkelleegstand tonen.





2. Factoren en ontwikkeling winkelleegstand

2.3.1 Vraag- en aanbod op (inter)nationaal niveau

In het factorenschema zijn ook een aantal trends en ontwikkelingen aangegeven die spelen op (inter)nationaal niveau. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen vraag en aanbod. De vraagkant toont vier factoren, namelijk internetwinkelen, inflatie, conjunctuurontwikkeling en tijdsbeleving. Internetwinkelen wordt door meerdere deskundigen gezien als een van de belangrijkste oorzaken van de huidige winkelleegstand. In de periode tussen 2005 en 2012 is de omzet van online winkels meer dan verdriedubbeld¹¹. In 2012 was de omzet van online winkelen 9,8 miljard euro (thuiswinkelen.org, 2012). Dit is circa 11 procent van de gehele detailhandel¹². Cor Molenaar, bijzonder hoogleraar e-marketing aan de Erasmus universiteit Rotterdam verwacht dat 35 tot 40 procent van de non-food aankopen in tien jaar tijd online plaatsvindt (Van Geest, 2012). Mocht deze voorspelling uitkomen, waarover de meningen overigens sterk zijn verdeeld¹³, dan zal dit ingrijpende gevolgen hebben voor het winkellandschap.

De aanbodkant bestaat uit drie factoren, namelijk: branchevervaging, functievervlechting en schaalvergroting. In afgelopen decennia heeft zich een sterke schaalvergroting voorgedaan in de horeca, maar vooral in de detailhandel (Bal, mei 2012). "In grotere winkels kan meer worden ingespeeld op beleving en service, onderscheidende kwaliteiten ten opzichte van internet" (DNTP, oktober 2012). Naar verwachting worden individuele panden groter. Daarnaast zullen kleinere centra de strijd met grotere centra verliezen (PBL, 2009). De economische ontwikkeling van winkelgebieden wordt verder beïnvloed door twee trends, namelijk: branchevervaging¹⁴ en functievervlechting¹⁵. Deze trends spelen in op de toenemende behoefte aan een "totaalbeleving". "Om tegemoet te komen aan de behoefte van de consument zullen veel winkelcentra meer dan nu nadruk moeten leggen op het worden van een "place to be", een plek waar mensen naar toe gaan vanwege het specifieke/brede aanbod en de gezellige sfeer" (Bal, mei 2012).

¹¹ Hierbij zijn grote verschillen per branche.

¹² het aandeel online winkelen is inclusief online verkopen van reizen, verzekeringen en tickets.

¹³ Onderzoeksbureau Locatus noemt de verhalen van Cor Molenaar paniekverhalen (VGM, 2012)

¹⁴ "Aanbod van branchevreemde producten" (Bal, mei 2012).

2.3.2 Vraagkant op lokaal niveau

Op lokaal niveau wordt de vraag beïnvloed door de demografische samenstelling. Uit de correlatieanalyse¹⁶ blijkt dat de vergrijzing¹⁷ een van de verklarende factoren is voor winkelleegstand. In 2012 was circa 16 procent van de Nederlandse bevolking 65 jaar of ouder.

Naar verwachting loopt dit op tot circa 26 procent in 2040 (CBS, 2012)¹⁸. 65-plussers worden daarmee een steeds belangrijkere doelgroep waar rekening mee gehouden moet worden. "Om tegemoet te komen aan de wensen van deze doelgroep verdient het aanbeveling te investeren in gemak, comfort en veiligheid. Een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid (drempelloos) is daarom evenals voldoende ruimte voor zitgelegenheid van groot belang" (Bal, mei 2012).

65-plussers besteden daarnaast hun geld anders; meer aan levensmiddelen en minder aan mode en luxe.

Naast de vergrijzing wordt de winkelleegstand beïnvloed door de bevolkingsomvang. In sommige delen van Nederland neemt de bevolkingsomvang af. Dit kan van invloed zijn op het aantal bezoekers van een winkelgebied.

Tot slot is de demografische samenstelling op lokaal niveau (opleidingsniveau, werkloosheid, etc.) van invloed op de beschikbare koopkracht in een gebied en als zodanig ook van invloed op de omvang van de koopkracht die door winkels kan worden gebonden.

¹⁵ "Integratie van detailhandel met andere publieksfuncties als cultuur, leisure en horeca" (Bal, mei 2012).

¹⁶ Dit blijkt zowel uit een correlatieanalyse op landelijk als op provinciaal niveau

¹⁷ Ook onder zelfstandige winkeliers neemt de vergrijzing toe. Met name in secundaire winkelgebieden en aanloopstraten neemt dit leiden tot afnemende leefbaarheid en verloedering (dit blijkt uit een persbericht van DTNP, namelijk: 'Vergrijzing winkeliers: dreigende leegstand door gebrek aan opvolging')

¹⁸ Op provinciaal niveau zijn grote verschillen als het gaat om (de ontwikkeling van) vergrijzing

2. Factoren en ontwikkeling winkelleegstand

2.3.3 Aanbodkant op lokaal niveau

Op gemeentelijk niveau zijn grote verschillen als het gaat om winkelleegstand. In veel gemeenten is sprake van een overaanbod, terwijl in sommige andere gemeenten sprake is van krapte¹⁹. Aan de lokale aanbodzijde wordt het functioneren van winkelgebieden vooral beïnvloed door sfeer, uitstraling en imago, parkeren en bereikbaarheid, aanbod horeca, cultuur en evenementen en het retailaanbod.

Deze factoren zijn ook op lokaal niveau te beïnvloeden. Bijvoorbeeld door het verbeteren van de bereikbaarheid, het toevoegen van winkels of horeca en het organiseren van evenementen. Het retail- en flankerend beleid zijn dan ook in belangrijke mate bepalend voor het functioneren van een winkelgebied. Naar verwachting zullen een goed retail- en flankerend beleid een doorslaggevende rol gaan spelen als het gaat om het aantrekken dan wel behouden van consumenten en daarmee het beperken van winkelleegstand.

2.4 Belangrijkste conclusies

Het aantal factoren dat winkelleegstand beïnvloedt is groot. Bij het ontwikkelen van een aanpak is het essentieel om te achterhalen welke factoren oorzaak zijn van de winkelleegstand. Een aantal factoren zijn direct te beïnvloeden aan de aanbodkant op lokaal niveau.

¹⁹ Dit geldt niet alleen voor detailhandel, maar ook voor horeca (Van Mispelaar, 2012)



3. Visie externe deskundigen

3.1 Inventarisatie

In het vorige hoofdstuk is een analyse gemaakt van de factoren die winkelleegstand kunnen beïnvloeden. In dit hoofdstuk zal gekeken worden welke rol is weggelegd voor lokale overheden bij het beïnvloeden van deze factoren. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: "Hoe kijken deskundigen aan tegen de rol van lokale overheden bij het aanpakken van winkelleegstand?". Voor het beantwoorden van deze vraag is een literatuurstudie uitgevoerd. Daarnaast zijn diverse deskundigen geïnterviewd. Dit hoofdstuk zal worden ingeleid met de belangrijkste resultaten van de inventarisatie. De resultaten zullen per (lokale) bestuurslaag worden toegelicht. Vervolgens is een korte samenvatting te lezen van een expert-meeting van Nirov en Platform31. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met een beschrijving van de visie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

3.2 Provincies

Provincies geven op dit moment nog te weinig prioriteit aan hun regierol²⁰. Hierdoor ontbreekt de benodigde regionale afstemming van bovenlokale initiatieven (SER Overijssel, 2012). Daarnaast stelt Detailhandel Nederland dat provincies vaak te terughoudend zijn om gemeenten terug te fluiten. Dit terwijl er een belangrijke controlerende rol is weggelegd voor provincies (Zee, 2012). Als provincies hun controlerende rol niet sterker gaan invullen zullen de leegstandsproblemen verergeren (IVBN, 2012). Provincies kunnen een bijdrage leveren aan het verminderen van leegstand in de detailhandel door bovenregionale detailhandelsinitiatieven op elkaar af te stemmen (SER Overijssel, 2012). Om dit te benadrukken, bezoekt Detailhandel Nederland momenteel alle provincies van Nederland (Zee, 2012). Volgens de Kamer van Koophandel Midden-Nederland moeten provincies een regierol innemen die vergelijkbaar is met de rol van provincies op de bedrijventerreinenmarkt. Het is wenselijk om duidelijke afspraken te maken om op die manier vraag en aanbod in de toekomst op elkaar af te stemmen. Hierdoor kan verdringing (mogelijk) worden voorkomen (KvK, juni 2012).

²⁰

Deze conclusie is onder andere getrokken door Neprom (NEPROM, 2012) en Detailhandel Nederland (Zee, 2012)

3.3 Regio's

Gemeenten moeten onderling de ontwikkeling van detailhandel beter coördineren²¹. Op dit moment is regionale afstemming niet verplicht en verloopt dit gebrekkig (Zee, 2012). Gemeenten coördineren hun locatiebeleid nauwelijks²². Volgens Patrick Manning van HoofdBedrijfschap Detailhandel (HBD) is het belangrijk om ook op regionaal niveau duidelijke keuzes te maken, ten behoeve van detailhandel. Gemeenten kunnen onderling afspraken maken en deze vastleggen in een regionale visie. In combinatie met een provinciale verordening kan een regionale structuurvisie een zeer krachtig sturingsinstrument zijn (NEPROM, 2012).

3.4 Gemeenten

Op dit moment wordt geconcludeerd dat gemeenten niet of te weinig betrokken zijn bij de ontwikkeling van winkelgebieden. Soms heeft dat te maken met gebrek aan kennis of tijd bij de betreffende gemeente(ambtenaar)" (Van der Steen, april 2012).

Volgens Detailhandel Nederland hebben gemeenten zelf direct bijgedragen aan de opgelopen leegstand van winkels²³. Zo hebben gemeenten veel winkelmeters toegevoegd zonder dat daar vraag naar was (Zee, 2012). In het vorige hoofdstuk is gekeken naar de factoren die van invloed kunnen zijn op winkelleegstand. Hieruit blijkt dat een aantal factoren (direct) te beïnvloeden is aan de aanbodkant op lokaal niveau. Bij het beïnvloeden van deze factoren is het belangrijk dat gemeenten zich opstellen als procesregisseur²⁴. Op dit moment wordt er nog te weinig prioriteit gegeven aan deze regierol. Gebrek aan regie levert onzekerheid op, met als gevolg dat winkeleigenaren en beleggers minder snel zullen investeren (HBD, 2012). De ontwikkelingen die momenteel gaande zijn in de detailhandel (zie hoofdstuk 2) vragen om een sterke regierol van met name gemeenten. Deze regierol wordt vaak nog niet optimaal ingevuld (Bal, september 2011).

²¹ o.a. Detailhandel Nederland (Zee, 2012), HoofdBedrijfschap Detailhandel (Manning, 2012)

²² Jelger Zee van Detailhandel Nederland trok deze conclusie (Zee, 2012)

²³ Gerard Zandbergen van Locatus stelt dat gemeenten niet de oorzaak zijn van winkelleegstand (Nicis, 2010)

²⁴ Dit blijkt uit diverse interviews en literatuurstukken

3. Visie externe deskundigen

3.5 Expertmeeting Nirov en Platform31 (2012)

In 2012 organiseerde Nirov en Platform31 een expertmeeting. De vraag die tijdens deze meeting centraal stond was: 'Wie neemt de regie?'. Om deze vraag te beantwoorden kwam een groep experts bijeen, onder meer vanuit, detailhandel, horeca, gemeenten en (beleggende) ontwikkelaars. De belangrijkste conclusie die tijdens deze meeting is getrokken is dat er nauwelijks regie wordt gevoerd. Deze rol zou sterker ingevuld moeten worden door met name gemeenten en provincies (Raatgever, 2012).

3.6 Vereniging van Nederlandse Gemeenten

Gemeenten hebben primair een rol in de sfeer van de ruimtelijke ordening. Wat winkelleegstand betreft kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het herbestemmen van panden. Hier moet echter voorzichtig mee worden omgegaan in verband met de mogelijkheid van het verstoren van de marktwerking. Daarnaast zijn gemeenten verantwoordelijk voor de leefbaarheid, waarin de detailhandel een belangrijk component vormt. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) erkent dat er een belangrijke rol is weggelegd voor gemeenten bij het aanpakken van winkelleegstand. Maar gemeenten zijn echter niet de enige partij, sterker, idealiter is de markt leidend (Berends, 2012).

Bij het bestrijden van leegstand is het essentieel dat marktpartijen hun huur verlagen. Dat dit ook gebeurt blijkt uit recente daling van de winkelhuurprijzen (Bal, november 2012).

3.7 Belangrijkste conclusies

Op dit moment geeft de overheid in de aanpak van winkelleegstand vaak (te) weinig prioriteit aan hun regierol. Op alle schaalniveaus is het belangrijk dat deze (regie)rol sterker wordt ingevuld. Dit geldt met name voor provincies en gemeenten. Uit hoofdstuk 2 blijkt dat een aantal winkelgebieden moeten krimpen om voldoende aantrekkelijk te blijven voor consumenten. Het is belangrijk dat deze opgave niet wordt onderschat. Voor gemeenten is het verder belangrijk om strategische keuzes te maken en een duidelijk visie op de lange termijn ontwikkeling van de detailhandel te scheppen. Het is essentieel dat gemeenten consistent zijn en - waar nodig - durven in te zetten op krimp. Daarnaast is het belangrijk dat gemeenten goed samenwerken met onder andere retailers en vastgoedeigenaren. Ook van deze partijen wordt de komende jaren (meer) investeringsbereidheid verwacht. Provincies zullen daarbij - indien nodig - gemeenten moeten stimuleren om detailhandelsbeleid op te stellen. Tot slot is een belangrijke controlerende rol voor provincies weggelegd.



4. Praktijkvoorbeelden

Hiervoor is vastgesteld dat er een belangrijke rol is weggelegd voor lokale overheden bij het aanpakken van winkelleegstand. Met name gemeenten moeten zich opstellen als procesregisseur. Gemeenten kunnen bij het aanpakken van winkelleegstand aan diverse knoppen draaien. Om die reden zal worden ingezoomd op gemeentelijk niveau. In dit hoofdstuk zal gekeken worden hoe gemeenten in de praktijk omgaan met winkelleegstand. Welke maatregelen en instrumenten worden door gemeenten ingezet bij het aanpakken van winkelleegstand? Dit hoofdstuk zal worden ingeleid met enkele praktische voorbeelden van instrumenten die door gemeenten worden ingezet bij de aanpak van (structurele) winkelleegstand. Hierna zullen een aantal maatregelen (kort) worden toegelicht.

4.1 (Beleids)instrumenten

In de praktijk zetten gemeenten verschillende (beleids)instrumenten in bij de aanpak van structurele winkelleegstand²⁵. In deze paragraaf zullen enkele concrete (lokale) voorbeelden worden toegelicht. Hierbij staan twee instrumenten centraal, namelijk het bestemmingsplan en de (sectorale) structuurvisie.

4.1.1 (Sectoraal) beleid

Een (sectorale) structuurvisie is een sterk sturingsinstrument. Onder andere gemeenten kunnen dit instrument inzetten bij het uitzetten van strategische keuzes en het voeren van regie. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat gemeenten meer regie moeten voeren. Het is dan ook verstandig dat gemeenten duidelijke keuzes maken en dit vastleggen in een (sectorale) structuurvisie. Uit een inventarisatie blijkt dat er een (groot) aantal gemeenten zijn met (geactualiseerd) detailhandelsbeleid (zie bijlage). Enkele voorbeelden hiervan zijn de gemeente Bussum²⁶, de gemeente Schiedam²⁷ en de gemeente Twello²⁸.

De gemeente Twello heeft een strategische visie opgesteld om daarmee de ontwikkelingen in het centrum te sturen. "Ondernemers weten wat ze hebben aan de overheid en durven daarom te investeren". Twello behoudt hierdoor haar aantrekkingskracht op de consument, ondanks de nabijheid van Apeldoorn en Deventer (KvK, november 2012).

²⁵ Dit blijkt uit een uitgebreide beleidsanalyse die in het kader van dit onderzoek is uitgevoerd

²⁶ "Gebiedsvisie Centrum", gemeente Bussum

De gemeente Bussum heeft de ambitie om van het centrum een modern tuindorp te maken (Bussum, 2012). Om deze ambitie te bereiken zijn een aantal doelen gesteld in de 'Gebiedsvisie Centrum'. Zo wil de gemeente Bussum meer ontmoetingsplekken in het centrum realiseren, op verschillende locaties horeca mogelijk maken, het centrum van een groenere uitstraling voorzien en de binnenstad waar mogelijk autoluw maken.

De gemeente Schiedam staat al enige tijd bekend vanwege de relatief hoge winkelleegstand (Verhoog et al., 2011). In 2012 heeft de gemeente Schiedam de "Ontwikkelingsvisie binnenstad" vastgesteld (Schiedam, 2012). "De visie vertelt het verhaal van de stad en reikt van daaruit ideeën aan om meer mensen naar de binnenstad te trekken". Bij de transformatie van de binnenstad staat de Schie (weer) centraal. "Opgave is om de binnenstad weer te koppelen aan de rivier waaraan zij haar ontstaan te danken heeft" (Schiedam, 2012).

²⁷ "Ontwikkelingsvisie Binnenstad", gemeente Schiedam

²⁸ Dit blijkt uit een recent rapport van de Kamer van Koophandel (KvK, november 2012)



4. Praktijkvoorbeelden

4.1.2 Bestemmingsplan

Verscheidende gemeenten proberen bij het opstellen van bestemmingsplannen rekening te houden met winkelleegstand. Voorbeelden hiervan zijn de gemeente Hillegom²⁹, de gemeente Rijswijk³⁰ en de gemeente Groningen³¹.

Momenteel wordt er een nieuw bestemmingsplan opgesteld voor de binnenstad van de gemeente Groningen. Per aanloopstraat wordt afgewogen of functiemenging mogelijk is. Een aantal aanloopstraten zal (langzaam) van het centrum worden afgeschreven (Koppert, 2012).

De gemeente Rijswijk is bezig met het opstellen van een nieuw bestemmingsplan voor het winkelcentrum In de Bogaard. In het kader van dit bestemmingsplan is een onderzoek uitgevoerd naar de positionering van het winkelcentrum. De resultaten van het onderzoek worden gebruikt in de procedure van het bestemmingsplan.

In de gemeente Hillegom is leegstand een actueel onderwerp. Bij het actualiseren van het bestemmingsplan voor het centrum is om die reden rekening gehouden met winkelleegstand. De gemeente Hillegom heeft ervoor gekozen om de volgende ontwikkelingen door middel van het bestemmingsplan te stimuleren:

1. *Uitsterfconstructie in aanloopstraten;*
2. *Functieverruiming in aanloopstraten (zonder planschade);*
3. *Wonen boven winkels;*
4. *Ontwikkelingsgebieden aanwijzen die ondernemers stimuleert tot investeringen en/of eigen initiatieven (uitnodigingsplanologie).*

²⁹ Bestemmingsplan "Centrum", gemeente Hillegom

³⁰ Bestemmingsplan "In de Bogaard", gemeente Rijswijk

³¹ Bestemmingsplan "Binnenstad", gemeente Groningen

4.2 Palet aan maatregelen

Tijdens de inventarisatie is een grote diversiteit aan (ook niet-ruimtelijke) maatregelen aangetroffen. In deze paragraaf zal een aantal hiervan (kort) worden toegelicht. Voor dit palet aan maatregelen geldt dat deze zijn geselecteerd op basis van willekeur. Er is dan ook geen waardeoordeel gekoppeld aan de kracht van de individuele maatregelen

4.2.1 *Wonen boven winkels*

Na sluitingstijd wordt het stil in winkelgebieden. Daarnaast staan veel etages boven winkels leeg (KvK, november 2012). Wonen boven winkels bevordert de veiligheid en levendigheid in een winkelgebied, waardoor de stedelijke kwaliteit in een centrum wordt verbeterd. Om die reden creëren verschillende gemeenten woningen boven winkels. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Purmerend. De gemeente probeert de (historische) panden in de binnenstad met deze maatregel te onderhouden. “Het opknappen en goed beheren van panden heeft een positief effect op het winkelklimaat” (Purmerend, 2012).

4.2.2 *‘Het Nieuwe Winkelen’*

De gemeente Veenendaal probeert met de pilot ‘Het Nieuwe Winkelen’ in te spelen op het veranderende gedrag van de consument (Manning, 2012). “HDB-adviseur Jan-Willem Janssen merkt dat lokale winkeliers het project enthousiast oppakken. Hij denkt dat hierbij meespeelt dat ondernemers in Veenendaal zelf voor het binnenstadsmanagement betalen en zich hierdoor al betrokken voelen bij de uitvoering” (KvK, november 2012). Via de website www.winkelstadveenendaal.nl kunnen (potentiele) consumenten zoeken naar horecagelegenheden en winkels in Veenendaal. Daarnaast heeft de gemeente Veenendaal de doelstelling om overal in de binnenstad gratis Wi-Fi aan te bieden. Hiermee kunnen consumenten eenvoudig op internet met bijvoorbeeld een Smartphone. Het pilotproject van de gemeenten Veenendaal is beloond met de Citymarketing Stimulerings Award 2012 (KvK, november 2012).

4. Praktijkvoorbeelden

4.2.3 Evenementen

Evenementen kunnen op een strategische manier worden ingericht, waardoor bezoekers geld uitgeven in winkels en horeca. "In Utrecht waren lange tijd evenementen die pas begonnen na de sluitingstijd van winkels. Door ze net wat eerder te laten beginnen komen mensen direct naar de stad vanaf hun werk, gaan ze uit eten en daarna gaan ze deelnemen aan het evenement" (Boisen, 2012). Een voorbeeld waar ook aan het tijdstip van evenementen wordt gewerkt, is in de gemeente Schiedam. Marco Westland, programmamanager Business noemt Schiedam een echte evenementenstad. De evenementen worden georganiseerd door de gemeente Schiedam in samenwerking met ondernemers. Het is daarbij de ambitie om minimaal zes keer per jaar een evenement te organiseren (Verhoog et al., 2011).

4.2.4 Functieverandering

"Indien verhuur van winkels niet langer gaat en dit nadelige effecten voor de omgeving heeft, wordt transformatie een serieuze optie". De gemeente Brunssum zet de structuurvisie en het bestemmingsplan in om aanloopstraten te transformeren naar andere functies. "Er geldt daar een afsterfconstructie voor detailhandel" (Kvk, november 2012). De gemeente Hillegom gebruikt het bestemmingsplan om functieverruiming in (sommige) aanloopstraten toe te staan.

4.2.5 Verbeteren parkeermogelijkheden

"Parkeergarages zijn bronpunten van de winkelgebieden, van waaruit consumenten hun looproute bepalen" (Ossenkoppele, 2012). De gemeente Schiedam wil dat de bezoekers via de historische kant van het centrum binnenkomen (Verhoog et al., 2011). Het idee is om aan de historische kant een parkeergarage te realiseren. "Daarmee laat je de bezoekers gelijk de mooie kant van Schiedam zien, waardoor ze een positievere indruk van de stad hebben" (Verhoog et al., 2011).

4.2.6 Horeca toevoegen

Horeca speelt een belangrijke rol als het gaat om beleving. “Hierdoor ontstaan nieuwe ontmoetingsplekken in het centrum”. De gemeente Bussum wil om die reden verschillende horecavoorzieningen aan het centrum toevoegen (Bussum, 2012).

4.2.7 Tijdelijk gebruik

De aanpak van winkelleegstand is (vaak) een complex proces. Door de complexiteit kan het lang duren voordat de leegstandsproblematiek is opgelost. In de tussentijd is het belangrijk om te denken in tijdelijkheid. “Een gevulde ruimte inspireert en verhuurt makkelijker dan een leegstaand pand en draagt zo bij aan het waardebehoud van het vastgoed”. Pop-up stores zijn hiervan een goed voorbeeld. Een ander voorbeeld is leegstaande panden gebruiken als expositieruimte. “EtalArte Roermond vult sinds april 2010 lege etalages met kunst of panden met exposities” (Kvk, november 2012).

4.2.8 Grote winkelketens aantrekken

Bekende winkelnamen zijn belangrijke trekkers in een winkelgebied. Een groot deel van deze ketens worden door de consument verwacht in het winkelgebied (Boisen, 2012). Om aan deze verwachtingen te kunnen voldoen, proberen gemeenten bekende winkelnamen aan te trekken. Een voorbeeld hiervan is de gemeente Schiedam. “Het centrum van een stad heeft bekende winkelnamen nodig, om zo een breed publiek te bereiken”, aldus programmamanager Business Marco Westland van de gemeente Schiedam (Verhoog et al., 2011).

4.2.9 Huurprijzen aanpassen

Op het moment dat winkelpanden langer dan een jaar leeg staan wil de gemeente Sittard-Geleen de huurprijzen zelf gaan bepalen. De aangewezen huurprijzen komen hierdoor een stuk lager te willen dan de huurprijzen van de pandeigenaar (Retailnews.nl, 2012).

4. Praktijkvoorbeelden

4.2.10 Subsidieregelingen

De gemeente Schiedam ondersteunt ondernemers bij het opknappen van hun winkelpand door middel van lifestylesubsidie (Verhoog et al., 2011). Subsidies kunnen ingezet worden voor investering in gevels en panden (KvK, november 2012). Het is hierbij van belang dat niet alleen één individueel pand wordt aangepakt, maar een hele (winkel) straat inclusief de openbare ruimte. "Anders is het vergelijkbaar met het geven van medicatie aan een patiënt die ongeneselijk ziek is" (Verhoog et al., 2011).

4.2.11 Herontwikkeling

Het winkelcentrum Zwolle Zuid is enkele jaren geleden herontwikkeld. Het winkelgebied heeft een nieuwe uitstraling gekregen met hoogwaardige architectuur. Door de herstructurering heeft het gebied een extra impuls gekregen en trekt het weer veel (nieuwe) bezoekers. Dit initiatief is dan ook beloond met een nominatie van de NRW-Jaarprijs van 2010.

4.2.12 SER-Ladder voor winkels

In 2012 heeft de gemeente Delft de Nota Detailhandel 2012-2020 opgesteld. In deze nota hanteert de gemeente Delft het systeem van de SER-ladder. "Eerst wordt in of aan bestaande winkelgebieden ruimte gezocht of gemaakt (herstructurering). Indien binnen bestaande centra onvoldoende kansen aanwezig blijken kan ruimte gezocht worden op schillocaties. Pas als die mogelijkheden zijn benut, wordt overwogen of nieuwe winkelontwikkelingen in de periferie gewenst zijn" (DTNP, januari 2010). Het systeem van de SER-ladder komt tegemoet aan de Europese Dienstenrichtlijn en voorziet in behoefte aan keuze en meer dynamische winkelplanning (Stedelijke Planning, 2012).

4.2.13 Ondernemersfonds

Bij de hiervoor aangegeven maatregelen maakt een ondernemersfonds en/of centrummanagement vaak deel uit van de aanpak. Met behulp van een ondernemersfonds kunnen ondernemers ook zelf bijdragen aan de aanpak van (structurele) winkelleegstand. Er zijn verschillende manieren om een ondernemersfonds op te richten, zoals via een OZB-opslag (bijv. Delft en Leiden), een BIZ-fonds (Bijv. Rijswijk en Den Haag) en reclamebelasting (bijv. Bussum en Hoorn).

Met behulp van een ondernemersfonds kunnen diverse collectieve activiteiten gericht op de verbetering van de sfeer en uitstraling, bereikbaarheid en/of het horeca- en retailaanbod ook collectief worden gefinancierd. Een voorbeeld van zo'n collectieve aanpak is het Actieprogramma voor de Delftse binnenstad, waarin activiteiten met betrekking tot de bewegwijzering, verbetering van de openbare ruimte, fietsparkeervoorzieningen en evenementen zijn opgenomen en uitgevoerd (Bal, januari 2012).

4.3 Belangrijkste conclusies

Uit de inventarisatie blijkt dat er een (groot) aantal lokale overheden zijn met detailhandelsbeleid (zie bijlage). Het beeld dat (in de media) wordt geschetst, namelijk dat provincies en gemeenten geen detailhandelsbeleid hebben, lijkt hierdoor enigszins overdreven.

Volgens Jasper Vlek van DTNP zijn er maar weinig gemeenten die helemaal geen detailhandelsbeleid hebben (Vlek, 2012).

De vraag is echter wel of het detailhandelsbeleid van gemeenten (en andere lokale overheden) nog actueel is, gezien de ontwikkelingen die momenteel gaande zijn in de detailhandel (bijv. leegstand, crisis, vergrijzing, internet winkelen). Daarnaast is het de vraag of het aanwezige detailhandelsbeleid genoeg daadkracht heeft.

Op basis van de (beperkte) inventarisatie is geen conclusie te trekken over de effectiviteit van beleid. Uitzondering betreft bijvoorbeeld de gemeente Twello. Het opstellen van een duidelijke visie blijkt hier verschil te maken. Op basis van een inventarisatie kan iets gezegd worden over het palet aan maatregelen dat voor de aanpak van winkelleegstand mogelijk is. Gecombineerd met het eerder ontwikkelde factorenschema kan dit wellicht een hulpmiddel zijn voor gemeenten. In hoofdstuk 5 zal dit nader worden uitgezocht.

5. Aanbevelingen aanpak winkelleegstand

Uit hoofdstuk 3 blijkt dat er bij de aanpak van winkelleegstand een belangrijke (regie)rol is weggelegd voor lokale overheden. De sleutel ligt bij gemeenten. In hoofdstuk 4 is geanalyseerd hoe gemeenten in de praktijk omgaan met (structurele) winkelleegstand. In dit hoofdstuk zal worden onderzocht of het palet aan maatregelen uit hoofdstuk 4 gecombineerd kan worden met het factorenschema uit hoofdstuk 2. Vervolgens zal de link worden gelegd tussen een aantal ruimtelijke maatregelen en enkele (beleids)instrumenten, waaronder het bestemmingsplan en de (sectorale) structuurvisie. De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat is: "Zijn er op basis van de literatuur en een analyse van bestaand beleid aanbevelingen te doen om gemeenten te helpen met de aanpak van winkelleegstand?"

5.1 Factoren en maatregelen

Of een winkelgebied wel of niet functioneert, hangt in belangrijke mate samen met het retail- en flankerend beleid. Het factorenschema (zie hoofdstuk 2) toont hierbij vier invloedssferen, namelijk: sfeer, uitstraling en imago, parkeren en bereikbaarheid, aanbod horeca, cultuur en evenementen en retailaanbod. Bij het ontwikkelen van een aanpak is het essentieel om te achterhalen welke factoren oorzaak zijn van de winkelleegstand.

Gemeenten kunnen deze factoren in belangrijke mate beïnvloeden. In tabel 1 zijn de (individuele) maatregelen uit hoofdstuk 4 gecombineerd met de beïnvloedbare factoren uit het factorenschema. Per maatregel is aangegeven op welke factoren deze van invloed is. De maatregelen tabel is gebaseerd op eigen inzicht; er heeft op dit punt geen uitgebreid (literatuur)onderzoek plaatsgevonden.

Bij het ontwikkelen van een aanpak kunnen gemeenten de volgende drie stappen doorlopen:

1. *bepaal welke factoren oorzaak zijn van de winkelleegstand. Mogelijk kan het factoren schema uit hoofdstuk 2 hierbij helpen.*
2. *Kijk vervolgens welke maatregelen voor de hand liggen (zie de tabel op bladzijde 31).*
3. *Bepaal tot slot op welke manier de maatregelen worden ingezet. Deze laatste stap wordt in de volgende paragraaf toegelicht.*

Tabel 1

<i>Maatregel / factor</i>	Sfeer, uitstraling en imago	Parkeren en bereikbaarheid	Aanbod horeca, cultuur en evenementen	Retailaanbod
Wonen boven winkels	+/-	-	-	-
'Het nieuwe winkelen'	+/-	+/-	+/-	+
Evenementen	+/-	-	+	-
Functieverandering	+/-	+/-	+/-	+
Parkeren verbeteren	+/-	+	+/-	+/-
Horeca toevoegen	+/-	-	+	+/-
Tijdelijk gebruik	+/-	+/-	+/-	+/-
Winkelketens aantrekken	+/-	-	+/-	+
Huurprijzen aanpassen	-	-	+/-	+
Subsidieregelingen	+	-	-	-
Herontwikkeling OR	+	+/-	-	-
SER-ladder voor winkels	-	-	-	+
Ondernemersfondsen	+/-	+/-	+/-	+/-

+ effect

+/- mogelijk effect

- geen effect

5. Aanbevelingen aanpak winkelleegstand

5.2 Beleidsinstrumenten aanpak winkelleegstand

In deze paragraaf wordt gekeken welke beleidsinstrumenten een gemeente in kan zetten bij het aanpakken van (structurele) winkelleegstand. In deze scriptie is onderscheid gemaakt tussen drie groepen instrumenten, namelijk: (sectorale) structuurvisies, bestemmingsplannen en overig beleid. In deze paragraaf zal de focus liggen op de (sectorale) structuurvisie en het bestemmingsplan. De link zal worden gelegd tussen deze twee beleidsinstrumenten en een aantal ruimtelijke ingrepen, die zijn gebaseerd op het palet aan maatregelen uit hoofdstuk 4.

5.2.1 (Sectorale) structuurvisie

Hiervoor is gebleken dat veel winkelgebieden de komende jaren naar verwachting moeten krimpen om voldoende aantrekkelijk te blijven voor consumenten. “Niet alle leegstaande winkelpanden kunnen hun winkelfunctie behouden” (KvK, november 2012). Om die reden moeten bepaalde gebieden van kleur c.q. bestemming veranderen. Deze opgave vraagt om een sterke(re) regierol van met name gemeenten, in de trant van het maken van strategische keuzes³² en het scheppen van duidelijke kaders. Dit biedt marktpartijen zekerheid en duidelijkheid. “Immers als ‘alles overal kan’, biedt dit zowel ontwikkelaars, eigenaren als winkels louter onzekerheid.

Zij zullen dan niet snel (kunnen) investeren, zeker niet op kostbare centrumlocaties” (DTNP, mei 2012).

De (sectorale) structuurvisie is een belangrijk (eerste) instrument dat gemeenten in kunnen zetten bij het voeren van (detailhandels)beleid³³. Het is aan te raden om tijdens de visievorming meer in te zetten op uitnodigingsplanologie of zelfs op uitsluitingsplanologie. Op die manier kan er meer ruimte worden geboden aan (spontane) initiatieven vanuit de markt. Vervolgens ligt de bal bij de gemeenten om (op basis van het vigerende beleid) te beoordelen of de initiatieven bijdragen aan een duurzame en aantrekkelijke winkelstructuur³⁴.

Bij het opstellen van een (sectorale) structuurvisie is het belangrijk om de bestaande en toekomstige situatie duidelijk in beeld te brengen. Onderzoek welke factoren van invloed zijn (geweest) op winkelleegstand. Probeer vervolgens per factor te onderzoeken hoe deze zich gaat ontwikkelen. Daarnaast is het verstandig om bij het opstellen van een (sectorale) structuurvisie na te denken over hoe een winkelgebied of gemeente zich kan onderscheiden van andere gebieden en/of gemeenten.

In elke stad is tegenwoordig wel een Hema, Blokker of McDonald's te vinden. "Door deze eenheidsworst winnen minieme details, zoals de eerste indruk van een gebied of beelden uit de media, bij locatiekeuze aan belang" (Hospers, 2012). Een duidelijke positionering van gemeenten c.q. winkelgebieden is daarom belangrijk. "Positioneren houdt in dat de stad of regio een beargumenteerde keuze maakt welke aspecten van de merkidentiteit moeten worden benadrukt" (Hospers, 2011). Hierbij is het nadrukkelijk niet de bedoeling dat gemeenten hun gebied neerzetten als alleskunner of allemansvriend. Als succesformule geldt hoe specifieker de positionering des te beter. Een merkidentiteit kan gemeenten helpen bij het bepalen van ambities. Hierbij is het van belang dat de ambities geloofwaardig zijn.

Naar verwachting zal er een striktere functiescheiding van winkelgebieden ontstaan (Bal, december 2012). Om die reden is het van belang dat een winkelgebied zich focust op één bepaalde belevingswaarde.

"De consument kiest elke keer weer zijn winkel of winkelgebied, afhankelijk van zijn motief op dat moment". Hierbij domineren de volgende vier bezoekersmotieven: 'recreatief winkelen', 'vergelijkend winkelen', 'doelgericht aankopen' en 'boodschappen doen' (DTNP, april 2011).

Tot slot is het van groot belang dat gemeenten onderling beter coördineren. Op die manier kan concurrentie (enigszins) worden voorkomen.

In de (sectorale) structuurvisie kunnen alle genoemde ruimtelijke ingrepen een plaats krijgen. In tabel 2 (zie pagina 36) wordt een overzicht gegeven van de links tussen deze ingrepen en de (sectorale) structuurvisie.

³² Een aantal keuzes kunnen in een (sectorale) structuurvisie gemotiveerd worden op basis van het principe van de SER-ladder (DTNP, mei 2011).

³³ Een sectorale structuurvisie (detailhandel) ligt hier voor de hand, maar het kan ook in een integrale structuurvisie.

³⁴ Niet alle marktinitiatieven zullen bijdragen aan een duurzame en aantrekkelijke winkelstructuur, om die reden is een strategische visie (van met name gemeenten) noodzakelijk.

Tabel 2

<i>Ruimtelijke ingrepen</i>	<i>Structuurvisie</i>
<i>Horeca toevoegen</i>	Ja
<i>Toevoegen terrassen</i>	Ja
<i>Evenementen</i>	Ja
<i>Herinrichting openbare ruimte</i>	Ja, eventueel m.b.v. bovenplanse verevening
<i>Extra bouwmogelijkheden ter verbetering beeldkwaliteit</i>	Ja
<i>Tijdelijk gebruik</i>	Ja
<i>Wonen boven winkels</i>	Ja, met behulp van verplicht kostenverhaal
<i>Verruiming in aanloopstraten</i>	Ja
<i>Parkeermogelijkheden verbeteren</i>	Ja, eventueel m.b.v. bovenplanse verevening
<i>Fietsenstalling in leegstaand pand</i>	Ja
<i>SER-ladder voor winkels</i>	Ja
<i>Winkels in aanloopstraten tegengaan</i>	Ja

Tabel 3

<i>Ruimtelijke ingrepen</i>	<i>Bestemmingsplan</i>	<i>Toelichting</i>
<i>Horeca toevoegen</i>	Ja, per recht of bij wijziging	Onderzoek of hier marktruimte voor is
<i>Toevoegen terrassen</i>	Ja	Bijvoorbeeld i.p.v. parkeerbestemming
<i>Evenementen</i>	Nee, eventueel nieuwe locatie(s) aanwijzen	Onderzoek of hier marktruimte voor is
<i>Herinrichting openbare ruimte</i>	Beperkt	Globaal bestemmen en later uitwerken
<i>Extra bouwmogelijkheden ter verbetering beeldkwaliteit</i>	Ja, mits onderzoeken	Bijvoorbeeld door de investeringen van ondernemers belonen met extra bouwmogelijkheden
<i>Tijdelijk gebruik</i>	Ja, max 5 jaar of ruim bestemmen	Bijv. Pop-up store, galerij, schommels toelaten, voor zover dit nog niet mogelijk is.
<i>Wonen boven winkels</i>	Ja, mits	Onderzoeken op het gebied van geluid, parkeren en kostenverhaal
<i>Verruiming in aanloopstraten</i>	Ja, mits	In overleg met de eigenaren van panden om eventuele planschade te voorkomen
<i>Parkeermogelijkheden verbeteren</i>	Ja	Bijv. groen bestemmen tot parkeren of ondergrondsparkeren (overal) toestaan
<i>Fietsenstalling in leegstaand pand</i>	Ja, max 5 jaar of ruim bestemmen	In overleg met de eigenaar van het pand
<i>SER-ladder voor winkels</i>	Verankeren	Typering van winkelgebieden vastleggen in bestemmingsplan(nen)
<i>Winkels in aanloopstraten tegengaan</i>	Ja, mits	Conserverend bestemmen. Let op: risico op planschade

5. Aanbevelingen aanpak winkelleegstand

5.2.2 Bestemmingsplan

“Voor het detailhandelsbeleid is uiteindelijk het bestemmingsplan het krachtigste instrument. Hierin wordt bepaald waar detailhandel wordt toegestaan en in welke mate” (DTNP, mei 2011). In de praktijk wordt dit instrument, volgens de heer Manning van het Hoofdbedrijfschap Detailhandel, niet altijd op de goede wijze ingezet (Manning, 2012). In het kader van een goede ruimtelijke ordening is het wenselijk om in het bestemmingsplan rekening te houden met structurele winkelleegstand. Een (sectorale) structuurvisie vormt hiervoor een goede basis (Koppert, 2012). Dit instrument vormt de benodigde onderbouwing om in het bestemmingsplan rekening te houden met structurele winkelleegstand (DTNP, mei 2011). De onderzoeken die verplicht zijn voor bepaalde keuzes in het bestemmingsplan kunnen ook al in de structuurvisie worden opgenomen. Dit heeft als voordeel dat hierover later geen discussie meer plaatsvindt zodra een en ander wordt overgenomen in het bestemmingsplan. Mocht een gemeente (nog) geen (actueel) detailhandelsbeleid hebben vastgesteld, dan kan het bestemmingsplan alsnog rekening houden met winkelleegstand (Koppert, 2012). Echter, (vrijwel) alle keuzes die hierbij worden gemaakt zijn onderzoeksplichtig en bovendien zal een discussie naar aanleiding van de gemaakte keuzes dan volledig bij het bestemmingsplan plaatsvinden.

Door middel van wijzigingsbevoegdheden in het bestemmingsplan kunnen de gedetailleerde onderzoeken worden uitgesteld. Wel moet de haalbaarheid van de ontwikkeling worden aangetoond die door de wijzigingsbevoegdheid mogelijk wordt gemaakt. Een bestemmingsplan met wijzigingsbevoegdheden is daarbij niet planschade gevoelig, mits de wijziging op aanvraag van de eigenaar plaatsvindt. Voor nieuwe ontwikkelingen in aaneengesloten gebieden die 1.500 vierkante meter of groter zijn, is sprake van verplicht kostenverhaal, die verzekerd dient te worden via een grexplan, dan wel via een anterieure overeenkomst voor die gevallen waarin sprake is van particulier eigendom. Ditzelfde geldt wanneer het aantal woningen toe- of afneemt. Mochten de voorgenomen ontwikkelingen niet zijn opgenomen in het bestemmingsplan, dan kan de procedure van de uitgebreide omgevingsvergunning (Wabo) worden gevolgd. De ontwikkelingen zullen in dat geval worden getoetst aan het (vigerende) beleid, bijvoorbeeld een sectorale structuurvisie detailhandel. Een andere mogelijkheid is de reguliere omgevingsvergunning ofwel de kruimelgevallenregeling. Wanneer een bestemmingsplan ongewenste ontwikkelingen mogelijk maakt, is het belangrijk om de situatie zo snel mogelijk te bevriezen³⁵.

In dat geval mogen ontwikkelingen pas weer worden getoetst aan een nieuwe bestemmingsplan. In het bestemmingsplan kunnen de genoemde ruimtelijke ingrepen een plaats krijgen. In tabel 3 wordt een overzicht gegeven van de links tussen deze ingrepen en het bestemmingsplan. Gemeenten kunnen het factorenschema uit hoofdstuk 2 gebruiken als quick scan om op een snelle manier te achterhalen welke factoren oorzaak zijn van de winkelleegstand. Met behulp van tabel 1 kan worden bepaald welke maatregelen voor de hand liggen. Deze maatregelen kunnen vervolgens worden vertaald in een aantal ruimtelijke ingrepen. Deze ruimtelijke ingrepen kunnen heel eenvoudig worden overgenomen in (de actualisatie van) bestemmingsplannen.

³⁵ *Vorbereidingsbesluit en binnen één jaar een nieuw bestemmingsplan*



5. Aanbevelingen aanpak winkelleegstand

Belangrijkste conclusies

Voorafgaand aan het formuleren van een aanpak lijkt het vooral zaak om de oorzaken van structurele winkelleegstand te analyseren. Wanneer deze oorzaken in beeld zijn gebracht, kunnen een aantal (ruimtelijke en economische) maatregelen geselecteerd worden. In tabel 1 (op bladzijde 31) is aangegeven op welke factoren de individuele maatregelen van invloed kunnen zijn.

Het bestemmingsplan of de (sectorale) structuurvisie zijn belangrijke ruimtelijke instrumenten die door gemeenten ingezet kunnen worden bij het aanpakken van structurele winkelleegstand. In een (sectorale) structuurvisie is het belangrijk om een aantal randvoorwaarden te formuleren, waaraan (spontane) initiatieven getoetst kunnen/moeten worden. Daarnaast is het belangrijk om strategische keuzes te maken, zodat marktpartijen weten waar ze aan toe zijn (en daardoor sneller durven te investeren).

Een aantal strategische keuzes uit de (sectorale) structuurvisie kunnen vervolgens vertaald worden in het bestemmingsplan. Mocht er geen (actuele) visie zijn ontwikkeld, dan kan er in het bestemmingsplan alsnog rekening worden gehouden met structurele leegstand van winkels. Sterker nog, dit is in het kader van een goede ruimtelijke ordening zelfs wenselijk.

Het ruimtelijke instrumentarium van (met name) gemeenten biedt toekomstkansen voor veel winkelgebieden. Twee belangrijke succesfactoren zijn hierbij onderlinge coördinatie³⁶ tussen gemeenten en een goede samenwerking tussen retailers, vastgoedeigenaren en de overheid.

³⁶ *Bij het afstemmen van detailhandelsbeleid op bovenregionaal niveau is een belangrijke rol weggelegd voor met name provincies*



Literatuurlijst

Boeken

Bal, G.J. (januari 2012). *Actieprogramma voor de Delftse binnenstad*

BRO (2012). *Retailvisie Gooi en Vechtstreek, analyse bestaande structuur (concept)*.

Droogh Trommelen en Partners (januari 2010). *Samenvatting kiezen of delen, Beleid op maat voor perifere detailhandel*.

Droogh Trommelen en Partners (april 2011). *Dynamiek door beleid, Hoe de overheid de winkelmarkt stimuleert*.

Gemeente Bussum. (mei 2012). *Gebiedsvisie Centrum, Op weg naar een modern tuindorp*.

Gemeente Schiedam (juni 2012). *Stad aan de Schie, Ontwikkelingsvisie voor de binnenstad*.

Hospers, G.J. (2011). *Er gaat niets boven citymarketing, hoe zet je een plaats op de kaart?*. Zaltbommel: Haystack.

Kamer van Koophandel (Juni 2012). *Perspectieven voor de vastgoedmarkt, Op weg naar een vastgoedagenda voor Midden-Nederland*.

Kamer van Koophandel (november 2012). *Winkel-leegstand praktisch oplossen, inspiratie uit praktijk-voorbeelden*.

Locatus (juli 2012). *Leegstand winkels stijgt niet*.

Neprom (juni 2012). *Van places to BUY naar places to BE*.

Ossenkoppele, S (2012). *Vol op leegstand?, Onderzoek naar de oorzaken van leegstand in de centrale winkel-gebieden van Ridderkerk, Spijkenisse en Schiedam*. Universiteit van Amsterdam.

Planbureau voor de leefomgeving (2009). *Ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied, Dynamiek stedelijke milieus 2000 - 2006*.

SER Overijssel (augustus 2012). *Advies Detailhandel*.

Steen, R. van der (april 2012). *Handboek winkelstraat-management*.

Verhoog, T. Stege, M. aan de. Terhorst, P (oktober 2011). *'Van kiezelsteen tot parel', De leegstand van winkels in Schiedam*.

Interviews

Naam	Functie	Werkzaam bij	Datum interview
Manning, P.I.A.M.	Hoofd afdeling RO	HoofdBedrijfsschap Detailhandel (HBD)	6 september 2012
Berends, J	Beleidsmedeweker	Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	1 november 2012
Zee, J	Secretaris Vestigingszaken	Detailhandel Nederland	26 oktober 2012
Steen, R. van der	Eigenaar	Menselijke Maat in Veiligheid	16 november 2012
Koppert, P.J.	Adviseur ruimtelijke ordening	Impect	6 november 2012
Martin Boisen	Directeur / Senior Adviseur	City Result	9 november 2012
Vlek, J.	Adviseur Ruimte en Strategie	Droogh Trommelen en Partners (DTNP)	6 november 2012
Moolhuijsen, E.J.	Zelfstandige adviseur	Associatie	23 oktober 2012
Linden, S. van der	Locatiebeleidsadviseur	CBW-Mitex	3 december 2012
Mispelaar, A. van	Eigenaar / Senior consultant	Bureau BUITEN	5 december 2012
Taconis, K	Executive Director	CBRE (Retail)	7 september 2012
Raadgever, A	Projectleider	Platform 31	18 oktober 2012
Jong, D. de	Beleidsmedeweker	Gemeente Bussum	8 oktober 2012
Visser, M	Senior adviseur	KuiperCompagnons	November 2012
Gabry, G	Planoloog	KuiperCompagnons	November 2012
Santen, J	Adviseur RO	KuiperCompagnons	Oktober 2012
Quix, F	Managing director	Q&A Research & Consultancy	20 september 2012

Literatuurlijst

Sites

Bal, G.J. (september 2011). *Winkelleegstand in 2020, Hoe internetgebruik en bevolkingsontwikkeling onze binnensteden beïnvloeden*. Geraadpleegd op 22 december 2012, <http://www.rootsadvies.nl/downloads/content/101/8cfab6a00810db0/factsheet-winkelleegstand.pdf>

Bal, G.J. (mei 2012). *Samen werken aan het centrum van Den Hoorn*. Geraadpleegd op 21 december 2012, <http://www.rootsadvies.nl/downloads/content/111/8cfab6a06f100b0/eindrapport-economische-visie-centrum-den-hoorn.pdf>

Bal, G.J. (november 2012). *Stabilisatie van de winkelleegstand betekent niet dat het goed gaat met de detailhandel*. Geraadpleegd op 22 december 2012, <http://www.rootsadvies.nl/nieuws/stabilisatie-van-de-winkelleegstand-betekent-niet-dat-het-goed-gaat-met-de-detailhandel>

Centraal Bureau voor Statistiek (2012). Statline. Geraadpleegd op 20 december 2012, <http://statline.cbs.nl/StatWeb/dome/?LA=NL>

Droogh Trommelen en Partners (mei 2011). *Winkelmarkt kan leren van de kantorenmarkt, Overheid heeft sleutel voor sterke centra zonder leegstand*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://www.dtnp.nl/informatie/archief/20110512.html>

Droogh Trommelen en Partners (oktober 2012). *Toonaangevende winkelformules laten middelgrote steden links liggen, Recessie en Internet: winkels focussen op grote centra*. Geraadpleegd op 3 januari 2013, <http://www.dtnp.nl/informatie/archief/20121023.html>

Geest, R. van (januari 2012). *'Een op de drie winkels verdwijnt'*. Geraadpleegd op 28 december 2012, <http://www.nu.nl/economie/2707203/een-drie-winkels-verdwijnt.html>

Gemeente Purmerend (november 2012). *Subsidie wonen boven winkels, Gesubsidieerd door ISV-gelden*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://www.purmerend.nl/content/subsidie-wonen-boven-winkels>

Hoofdbedrijfschap Detailhandel (mei 2011). *Nieuwe realiteit in winkelmarkt vraagt om regierol overheden*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://www.hbd.nl/pages/3787/Onderwerpen/Ruimtelijke-ordening-locatie-en-bereikbaarheid/Persbericht-Nieuwe-realiteit-in-winkelmarkt-vraagt-om-regierol-overheden.html>

IVBN (maart 2012). *Dynamiek op de winkelmarkt*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?fileinford=393>

Nicis. (maart 2010). *De gemeenten zijn niet de oorzaak van winkelleegstand, maar ze moeten wel de 'rommel' opruimen*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Economie_Innovatie/Ruimtelijke_ordering/Vastgoed/Winkels_en_leegstand/De_gemeenten_zijn_niet_de_oorzaak_van_winkelleegstand_maar_ze_moeten_wel_de_'rommel'_opruimen_

Thuiswinkel.org (2012). *Feiten & Cijfers, Thuiswinkel Markt monitor 2005 – 2012*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://www.thuiswinkel.org/thuiswinkel-markt-monitor>

Provincie Zuid-Holland (2012). *Factory Outlet Center Bleizo komt er niet*. Geraadpleegd op 12 december 2012, <http://www.zuid-holland.nl/contentpagina.htm?id=101476>

Raatgever, A. (september 2012). *Gebrek aan regie in groeiende leegstand winkels*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, http://www.nicis.nl/Wat_doen_wij/Verspreiding/Docbank/Economie_Innovatie/Ruimtelijke_ordering/Vastgoed/Winkels_en_leegstand/Gebrek_aan_regie_in_groeiende_leegstand_winkels

Rabobank (2011). *MKB-Nederland: 'Winkelleegstand zorgelijke ontwikkeling'*. Geraadpleegd op 1 januari 2013, <http://www.ikgastarten.nl/bedrijven/bedrijfspanid/1855-mkb-nederland-winkelleegstand-zorgelijke-ontwikkeling.html>

Retailnews.nl (2012). *Sittard-Geleen komt met radicale oplossing winkelleegstand*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://www.retailnews.nl/rubrieken/meer/vastgoed/33831/sittard-geleen-komt-met-radical-oplossing-winkelleegstand.html>

Schutijser, J. (september 2012). *'Te veel winkels in Nederland'*. Geraadpleegd op 19 december 2012, <http://nos.nl/artikel/413327-te-veel-winkels-in-nederland.html>

Vastgoed Management Nederland (2012). *Locatus: leegstand winkels tot staan gebracht*. Geraadpleegd op 2 januari 2013, <http://vgm.nl/NieuwsDetail.aspx?RecID=7211>

Vastgoedmarkt.nl (2012). *CBRE: winkelleegstand steeds meer locatiegebonden*. Geraadpleegd op 3 november 2012, <http://www.vastgoedmarkt.nl/nieuws/2012/04/27/CBRE-winkelleegstand-steeds-meer-locatiegebonden>

Beleidsanalyse

Bestuurslaag	Instantie	Beleidsvisie	Datum
<u>Provincie</u>	<i>SER Overijssel</i>	Advies SER detailhandel	2012
	<i>Limburg</i>	Detailhandelsvisie	2007
	<i>Noord-Holland</i>	Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie	2010
<u>Regio</u>	<i>Kop van Noord-Holland</i>	Detailhandelsvisie	2011
	<i>Gooi en Vechtstreek</i>	Retailvisie	2012
	<i>West-Brabant</i>	Detailhandelsstructuur 2009-2020	2009
	<i>West-Friesland</i>	Regionale detailhandelsvisie	2008
	<i>Regio Alkmaar</i>	Detailhandelsvisie	2011
<u>Gemeente</u>	<i>Bakel</i>	Centrumvisie	2011
	<i>Bussum</i>	Gebiedsvisie Centrum	2012
	<i>Katwijk</i>	Detailhandelsvisie	2012
	<i>Purmerend</i>	Detailhandelsvisie	2011
	<i>Tilburg</i>	Structuurvisie detailhandel en economie 2009-2020	2009
	<i>Meppel</i>	Detailhandelsvisie	2005
	<i>Heerenveen</i>	Integrale detailhandelsvisie	2011
	<i>Waalwijk</i>	Detailhandelsvisie	2012
	<i>'s-Hertogenbosch</i>	Nota Detailhandel	2011
	<i>Amstelveen</i>	Detailhandelsnota 2008-2012	2008
	<i>Breda</i>	Detailhandelsnota 2010-2020	2010
	<i>Oldenzaal</i>	Detailhandelsstructuurvisie	2004

Bestuurslaag	Instantie	Beleidsvisie	Datum
<u>Gemeente</u>	<i>Edam-Volendam</i>	Detailhandelsstructuurvisie	2007
	<i>Druten</i>	Detailhandelsvisie 2012-2020	2012
	<i>Capelle aan den IJssel</i>	Visie Detailhandel wijk- en buurtwinkelcentra / Capelle XL	2008
	<i>Goeree-Overflakkee</i>	Detailhandelsvisie	2009
	<i>Goes</i>	Detailhandelsvisie	2009
	<i>Haaksbergen</i>	Detailhandelsvisie	2006
	<i>Winterswijk</i>	Detailhandelsvisie 2011-2016	2011
	<i>Zeewolde</i>	Detailhandelsvisie	2012
	<i>Krimpen aan den IJssel</i>	Detailhandelsvisie	2011
	<i>Harderwijk</i>	Detailhandelsvisie 2020	2011
	<i>Heemskerk</i>	Detailhandelsvisie	2007
	<i>Schijndel</i>	Detailhandelsvisie	2010
	<i>Maassluis</i>	Detailhandelsvisie	2012
	<i>Barendrecht</i>	Detailhandelsvisie	2009
	<i>Arnhem</i>	Detailhandelsbeleid	2008
	<i>Huizen</i>	Detailhandelsbeleid	2010
	<i>Assen</i>	Ontwikkelingsvisie binnenstad	2008
	<i>Schiedam</i>	Ontwikkelingsvisie binnenstad	2012
	<i>Groningen</i>	Structuurvisie detailhandel 2011-2020	2011
	<i>Delft</i>	Nota Detailhandel Delft 2012-2020	2012



KuiperCompagnons

Ruimtelijke Ordening, Stedenbouw, Architectuur, Landschap
City & Regional Planning, Urban Design, Architecture, Landscape

