

Aandacht provincie voor leegstand winkels en erfgoed onmisbaar

PCL advies over leegstand en transformatie van gebouwen, 12 oktober 2017

Samenvatting

De PCL heeft een globale verkenning uitgevoerd naar de leegstandsproblematiek in de provincie Utrecht. Daaruit concludeert zij dat leegstand van erfgoed aandacht van de provincie vraagt is en dat voor de leegstand van winkels in middelgrote winkelcentra extra aandacht van de provincie nodig is.

Over de leegstand van erfgoed adviseert de PCL de provincie:

- a. Zorg voor een goede monitoring van de leegstand van erfgoed in de provincie en maak een leegstandsrisico-analyse.
- b. Adviseer gemeenten bij het ontwikkelen van een visie op de leegstand van erfgoed en andere vormen van leegstand en ondersteun hen op verzoek daarbij.

Over de leegstand van winkels in middelgrote winkelcentra adviseert de PCL de provincie:

- c. Draag kennis over ontwikkelingen en trends in de retailsector aan gemeenten over en stimuleer visievorming.
- d. Laat aanvullend onderzoek doen naar functionele (dagelijkse) en niet-functionele (niet-dagelijkse) aankooplocaties in regio's met een grote winkelleegstand.
- e. Stel een inventarisatie op van door gemeenten aangegeven verzorgingsgebieden van winkelcentra, bekijk of de gebieden overlap vertonen en bespreek de resultaten met de gemeenten.
- f. Stimuleer en ondersteun in regio's met een grote winkelleegstand de gemeenten om te komen tot regionale retailvisies.
- g. Stel in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) een grens aan de mogelijkheid om nog plancapaciteit toe te voegen aan een winkelgebied
- h. Volg kritisch het onderzoek naar een "meter voor meter" regeling voor het inruilen van winkelmeters binnen de bestaande winkelgebieden voor winkelmeters buiten de bestaande winkelgebieden.

1. Inleiding

Niets is zo fnuikend voor vitale kernen als verloederend vastgoed; lege winkels, ongebruikte kantoren, scholen zonder kinderen, kerken zonder gelovigen. Leegstand is in veel gemeenten een reëel probleem. Het betreft allerlei soorten gebouwen: zowel kantoren, bedrijfsgebouwen, agrarische gebouwen, winkels en maatschappelijk vastgoed als verzorgingshuizen, scholen en kerken. Leegstand manifesteert zich vooral in de zogenaamde krimpgebieden, aan de randen van ons land. Maar ook voor de provincie Utrecht is de aanpak van leegstand een belangrijk thema. In het Coalitieakkoord staat hier het volgende over:

Aanpak leegstand in Coalitieakkoord provincie Utrecht

"De aanpak van leegstand heeft voor ons hoge prioriteit. Het gaat om alle categorieën van leegstand: kantoren, bedrijfsgebouwen, winkels, agrarische opstallen, (zorg)voorzieningen, scholen en kerken. Het ruimtelijk instrumentarium biedt mogelijkheden voor het beperken van leegstand, zowel door herbestemming als door het voorkomen van nieuw aanbod. Met de kantorenaanpak doen we hiermee goede ervaringen op. Ook binnen het programma Wonen en Binnenstedelijke Ontwikkeling hebben we ruime ervaring in het aanjagen van transformatie en herbestemming. Wij gaan ons ruimtelijk beleid verder richten op ondersteuning van de aanpak van leegstand. Elke categorie vraagt echter een eigen aanpak en maatwerk. Voor de categorieën waarvoor we nog geen integrale aanpak hebben vastgesteld en waar die wel nodig is (denk aan detailhandel en agrarisch vastgoed) gaan we met betrokken partners bekijken welke (actieve) interventiestrategieën we hierop kunnen ontwikkelen. Daarbij betrekken we de Ladder van duurzame verstedelijking."

Bron: Coalitieakkoord Provincie Utrecht 2015-2019

De aanpak van de leegstand is uitgewerkt in één van 12 opdrachten in het Strategisch Kader van de provincie (opdracht 2). De provincie voert via verschillende lijnen beleid om de leegstand te bestrijden. Belangrijk hulpmiddel zijn de zogenaamde provinciale Retaildeals, afspraken per provincie met het ministerie van Economische Zaken om gezamenlijk initiatieven te ontplooiën om leegstand tegen te gaan. In de Deal met de provincie Utrecht staan drie sporen centraal, te weten het bouwen van een actief netwerk met relevante partijen om het thema te agenderen, het inzetten van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium en aandacht voor herstructurering en transformatie. De PCL onderschrijft het belang van een leegstands aanpak en wil de Provincie ondersteunen via een aantal gerichte aanbevelingen.

Verkenning van de PCL

Leegstand is uiteraard niet altijd direct een probleem. Veel hangt af van hoe lang gebouwen leeg staan en waar. De PCL heeft gekeken naar de verschillende vormen van leegstand, hoe groot het probleem is, wat goed gaat en waar vooral aandacht nodig is. Daarbij heeft de PCL haar kennis verdiept door gesprekken met een aantal wethouders en een projectontwikkelaar en door een bezoek te brengen aan winkelcentrum De Kwinkelier in Bilthoven (gemeente De Bilt).

Naar aanleiding van deze verkenning meent de PCL dat vooral de leegstand bij middelgrote winkelcentra een groot maatschappelijk probleem vormt en dus aandacht behoeft. De PCL richt haar advies daarom hoofdzakelijk op de winkelleegstand in middelgrote winkelcentra. Voor we hier verder op ingaan, staan we in de paragrafen 2 en 3 kort stil bij andere vormen van leegstand: kantoren, agrarische gebouwen en erfgoed.

2. Wat gaat relatief goed? Leegstand kantoren en agrarische gebouwen

De leegstand van kantoren is in een aantal gemeenten nog aanzienlijk. De tendens is echter dat de markt weer aantrekt en het een minder groot probleem wordt. Dat komt behalve door de verbeterde marktomstandigheden ook doordat de provincie het RO-instrumentarium heeft ingezet om de plancapaciteit te reduceren. Omdat er bovendien veel beleidsaandacht voor kantorenleegstand is, besteden wij er in dit advies weinig aandacht aan.

Op het gebied van de agrarische leegstand is het probleem relatief klein, zeker als we het vergelijken met 'echte' agrarische provincies als Gelderland en Noord-Brabant. De PCL heeft dit geconstateerd tijdens een Expertmeeting over agrarische leegstand, georganiseerd door de provincie en met betrokken partijen.

3. Wat heeft aandacht nodig? Leegstand van erfgoed

Als we kijken naar de leegstand van erfgoed, dan valt daarbij het grote aantal verschillende bouwtypen op, waaronder verzorgingshuizen en scholen, industrieel erfgoed en kerken. Bij de aanpak daarvan gaat het in alle gevallen om maatwerk, waarvoor de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij gemeenten ligt. De provincie kan, zoals in het PCL advies over de netwerksamenleving is verwoord, op verzoek bijdragen door alle relevante partijen aan tafel te brengen, om te bespreken wat er met deze gebouwen zou kunnen gebeuren (regie). Lang niet in alle gevallen is herbesteding en transformatie mogelijk. Soms ligt sloop meer voor de hand. Dat betekent dus keuzes maken.

Gezamenlijk kunnen partijen zoeken naar een haalbare exploitatie, zo nodig geholpen door de provincie. De rol van de provincie is dan om het maatwerk te faciliteren.

Grotere gemeenten maken vaak zelf een (deel)visie, zoals de recente visie van de gemeente Utrecht over kerken. In de provincie Gelderland bestaat een Vastgoedetalage Achterhoek. Zie onderstaande kaders.

Utrechtse visie religieus erfgoed

Op erfgoedstem.nl lezen we over de stad Utrecht:

De komende jaren zullen verscheidene monumentale kerkgebouwen in Utrecht vrijkomen en worden afgestoten door de huidige eigenaren. Het college heeft daarom (..) de "Utrechtse visie religieus erfgoed" gepresenteerd. Daarin worden alle aspecten van het religieus erfgoed behandeld, waaronder exploitatie, herbesteding, toeristisch bezoek en de rol van de overheid. De visie geeft handvatten voor het in stand houden van bestaande kerkgebouwen en het herbesteden van leegkomende kerken in de gemeente. Deze handvatten kunnen worden gebruikt door eigenaren, beheerders en ontwikkelaars en vormen een sturingsmiddel voor de gemeente.

Vastgoedetalage Achterhoek

Zeven gemeenten in de Achterhoek zetten in de Vastgoedetalage Achterhoek (www.vastgoedetalageachterhoek.nl), leegstaande, karakteristieke, beeldbepalende en unieke gebouwen in de spotlights. Om gezien te worden door nieuwe exploitanten en om nieuwe mogelijkheden ervan te ontdekken.

Aanbevelingen leegstand erfgoed:

a. Zorg voor een goede monitoring van de leegstand van erfgoed in de provincie en maak een leegstandsrisico-analyse.

De leegstand van erfgoed heeft aandacht nodig. De PCL beveelt daarom aan om dit goed te monitoren. Een aanknopingspunt hiervoor is de inventarisatie uit 2015, waarover de provincie beschikt. Van hieruit kan een 'leegstandsrisico-analyse' worden gemaakt, zodat de provincie zicht krijgt op de te verwachten leegstand in de komende jaren. Ook kan worden bezien welke gebouwen kansrijk zijn voor herbestemming, naar voorbeeld van de Provincie Friesland. Hiermee kan de Provincie pro-actiever optreden dan mogelijk is met alleen het monitoren van bestaande trends.

b. Adviseer gemeenten bij het ontwikkelen van een visie op leegstand van erfgoed en andere vormen van leegstand en ondersteun hen op verzoek daarbij.

Het is belangrijk dat de provincie haar kennis en ervaring inzet om gemeenten te adviseren en op verzoek te ondersteunen bij het ontwikkelen van een visie op de leegstand van erfgoed. Dit geldt overigens ook voor andere vormen van leegstand. Het PCL-advies over de rol van de provincie in de netwerksamenleving <https://www.provincie-utrecht.nl/politiek-bestuur/extern-advies/provinciale-commissie-leefomgeving-pcl/> kan hierbij ook leidraad zijn.

4. Wat heeft extra aandacht nodig? Leegstand van winkels in middelgrote winkelcentra

In 2016 heeft de provincie samen met Noord- en Zuid-Holland een koopstromenonderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek maakte deel uit van de Retaildeal met het rijk. Het onderzoek laat zien hoe en waar mensen winkelen. Waar doen ze hun dagelijkse boodschappen en waar gaan ze naartoe voor de niet-dagelijkse boodschappen? Er is gekeken naar fysieke aankooplocaties en naar aankopen via internet. Dit onderzoek is in februari 2017 gepubliceerd op www.kso2016.nl.

De belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek zijn:

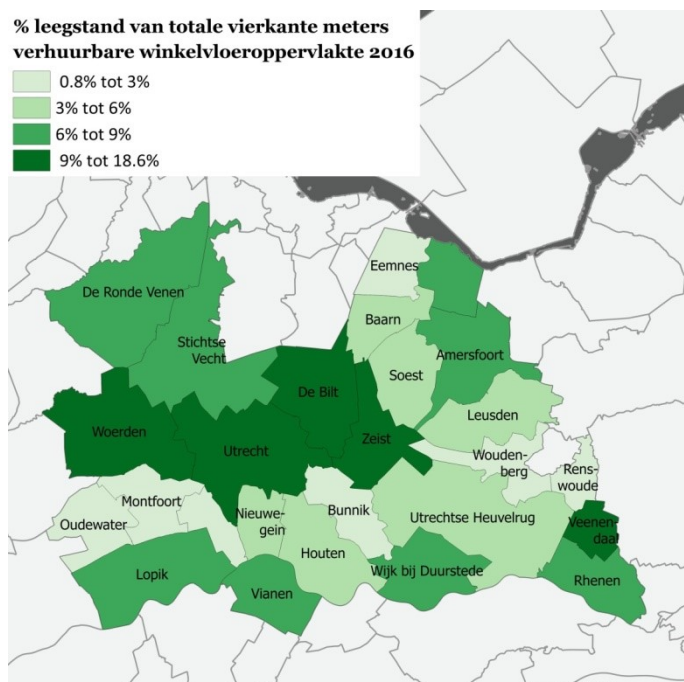
- De middelgrote winkelcentra staan het meest onder druk. Deze centra missen de omvang die nodig is voor een 'dagje uit'. Ze kunnen niet concurreren met de stad als het gaat om *beleving*.
- Het aandeel online winkelen is verdubbeld t.o.v. 2011 (van 11 % naar 22%). Online winkelen gaat vooral om niet-dagelijkse boodschappen, als mode, huis, tuin, etc. De middelgrote centra kunnen op dit gebied niet concurreren met het internet, dat een groter aanbod heeft.
- De kleine functionele winkelcentra om de hoek doen het wel goed. Mensen gaan hierheen voor nodige (functionele, dat wil zeggen, dagelijkse) aankopen.
- De grote steden doen het goed
- Het 'niet-functionele' (dat wil zeggen de niet-dagelijkse aankopen, voor huis, tuin, sport) winkelen in regionale centra gaat goed, daar waar er ook *een beleving* is, bijvoorbeeld een bioscoop.

Uit de resultaten leidt de PCL af, en dit komt overeen met de eigen verkenning van de PCL, dat problemen op het gebied van de winkelleegstand zich concentreren in de middelgrote winkelcentra in

steden en dorpen zoals Zeist, De Bilt, Woerden en Veenendaal. Een voorname reden hiervoor is dat deze centra niet kunnen concurreren met de grotere stad als het gaat om beleving, in de zin dat er daar een speciaal en groter winkelaanbod is en meer bioscopen en diverse horecagelegenheden. Een groter centrum kan door mensen meer worden beleefd als een 'dagje uit'. De middelgrote centra kunnen ook niet concurreren met internet als het gaat om de niet-dagelijkse aankopen, waarbij de keuze in producten, typen, merken, maten, kleuren, online veel groter is. Ook kan online sneller en gemakkelijker een vergelijking worden gemaakt met producten van andere aanbieders. De leegstand van winkels in middelgrote centra verdient daarom extra aandacht.

Het koopstromenonderzoek is breed aangepakt in drie provincies in de Randstad. Het laat vooral zien dat de winkelmarkt sterk is veranderd en dat deze verandering doorzet. Het is nodig dat er lokaal en regionaal, samen met betrokken partijen, goed gekeken wordt naar het winkelbestand, afbouw, transformatie en nieuwe bestemmingen.

Afbeelding: Percentage leegstand van verhuurbare winkeloppervlakte in de provincie Utrecht, 2016



Bron: Planbureau voor de Leefomgeving

Het grijze gebied: de vermeende regiofunctie

De PCL heeft in haar verkenning een aantal wethouders gesproken en een ontwikkelaar en de winkelvisies van Houten, Nieuwegein, Vleuten/De Meern (Leidsche Rijn) nader bekeken. In de argumentatie om winkels of winkelcentra te plannen en te bouwen horen we vaak van gemeenten dat zij vinden dat zij een 'regiofunctie' hebben. Dat wil zeggen een verzorgingsgebied met een grote cirkel om de gemeente, vooral voor niet-dagelijkse aankopen. Naarmate er van een groter potentieel aan winkelend publiek wordt uitgegaan, kan een groter vloeroppervlak aan winkels worden gerealiseerd. Het effect van dit denken in 'regiofunctie' is, dat er roofofbouw wordt gepleegd op winkels in de naburige gemeenten. De PCL vraagt zich af of die berekeningen wel altijd realistisch worden gemaakt. Te vaak lijkt in de overwegingen meegenomen te worden dat een centrum een regionale uitstraling heeft, waardoor een deel van het winkelend publiek gerekruteerd moet worden buiten de gemeentegrenzen. Wanneer meer gemeenten op deze wijze het achterland van een nieuw winkelcentrum "claimen" is de kans groot dat men in elkaars vijver vist.

De PCL raadt aan om voor de provincie een inventarisatie op te stellen van deze vermeende verzorgingsgebieden van winkelcentra. Welke aannames liggen er achter de plannen? Waar vertonen

de te trekken cirkels overlap? Het opstellen van een regionale Retailvisie kan hierbij van grote waarde zijn.

In Zeist is men zich bewust dat de roep om meer winkels het gevolg is geweest van het toenmalige grootschalig denken. Om die reden is destijds winkelcentrum Belcour gebouwd. Veel winkels staan nu echter leeg. In Zeist loopt een pilot om te bezien hoe de leegstand kan worden opgelost. In Soest en Veenendaal lopen ook pilots, in samenwerking met de provincie. Hiervan kan worden geleerd en toch zal ook elke situatie weer net anders zijn.

Een ander duidelijk voorbeeld waar de regiofunctie als argument in het geding is, zo heeft de PCL geconstateerd, is de gang van zaken in Leidsche Rijn. De gemeente heeft aan de toekomstige bewoners van deze nieuwbouwwijk beloofd dat er voldoende winkels komen. Maar de tijden zijn veranderd. De vermeende 'regiofunctie' heeft een flink marktaandeel verloren aan internet en aan grotere winkelcentra in de steden, zo blijkt uit het koopstromenonderzoek (p.13).

Het winkelbeleid ligt grotendeels bij gemeenten. De provincie heeft naast een adviserende en faciliterende rol ook een formele rol met bijbehorend instrumentarium. De formele rol van de provincie ligt in de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie met bijbehorende Provinciale Ruimtelijke Verordening, kortweg PRS/PRV. Bij de herijking van dit instrumentarium in december 2016, heeft de provincie kernwinkelgebieden begrensd. Dit betekent dat winkels niet zijn toegestaan in het buitengebied. Dus geen 'weidewinkels'. Binnen het kernwinkelgebied regelt de gemeente zelf wat te bouwen, via het bestemmingsplan. De PCL ondersteunt het beleid om geen 'weidewinkels' toe te staan en om winkels te concentreren in een kerngebied.

De PCL wil daarnaast een aanscherping aanbevelen, die geldt voor het geheel van het winkelvestigingsvraagstuk en waarmee leegstand beter kan worden voorkomen (zie aanbeveling g).

Aanbevelingen leegstand winkels:

c. Draag kennis over ontwikkelingen en trends in de retailsector aan gemeenten over en stimuleer visievorming

De middelgrote winkelcentra in de provincie hebben extra aandacht nodig. De provincie kan gemeenten stimuleren om een visie te ontwikkelen op (leegstand in) hun winkelgebied. Hierbij is het van belang dat gebruik wordt gemaakt van actuele aannamen en trends. Deze zijn namelijk sterk veranderd in de 21^e eeuw, onder meer door het toenemend online aankopen van niet-dagelijkse boodschappen.

d. Laat aanvullend onderzoek doen naar functionele (dagelijkse) en niet-functionele (niet-dagelijkse) aankooplocaties in regio's met een grote winkelleegstand

Het verdient aanbeveling aanvullend onderzoek te laten doen naar de functionele en niet-functionele aankooplocaties. Dit kan een vervolg zijn op het koopstromenonderzoek, maar dan specifiek voor een aantal gemeenten in een regio.

e. Stel een inventarisatie op van door gemeenten aangegeven verzorgingsgebieden van winkelcentra, bekijk of de gebieden overlap vertonen en bespreek de resultaten met de gemeenten

De PCL adviseert de provincie om in gemeenten waar de discussie speelt of er nog winkels nodig zijn voor een regionaal bereik, met de gemeente in gesprek te gaan en te helpen het grijze gebied van de vermeende regiofunctie te ontwarren. Het opstellen van een regionale Retailvisie is dan op zijn plaats. Een belangrijke bron daarvoor vormt het koopstromenonderzoek. Het verdient aanbeveling de verschillende verzorgingsgebieden letterlijk in kaart te brengen. Hieruit kan overlap blijken. De provincie kan gemeenten helpen om (op verzoek en in regioverband) evenwicht te betrachten in marktverwegingen, financiële en maatschappelijke wenselijkheid.

f. Stimuleer en ondersteun in regio's met een grote winkelleegstand de gemeenten om te komen tot regionale retailvisies

Stimuleer en ondersteun de gemeenten bij het opstellen van een regionale visie met goede onderbouwing en een goede belangenafweging. Kijk naar de mogelijkheden in de toekomst, kijk naar alternatieve bestemmingsmogelijkheden. Leer van de pilots. Vervolgens kunnen gemeenten en provincie hun rol bepalen.

g. Stel in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) een grens aan de mogelijkheid om nog plancapaciteit toe te voegen aan een winkelgebied

In de huidige Provinciale Ruimtelijke Verordening is het mogelijk om nog plancapaciteit toe te voegen aan een winkelgebied. De PCL beveelt aan om hieraan een grens te stellen en hiervoor de PRS/PRV aan te passen, mocht blijken dat gemeenten hieraan zelf geen grens stellen.

h. Volg kritisch het onderzoek naar een “meter voor meter” regeling voor het inruilen van winkelmeters binnen de bestaande winkelgebieden voor winkelmeters buiten de bestaande winkelgebieden

Bij de herijking van de PRS/PRV in december 2016, hebben Provinciale Staten een motie aangenomen. Deze motie behelst een onderzoek naar een ‘meter voor meter’ regeling. Dit betekent een onderzoek naar hoe het werkt/wat het oplevert als er winkelmeters binnen de bestaande winkelgebieden worden ingeruild voor meters buiten de bestaande winkelgebieden. De PCL beveelt aan dit onderzoek kritisch te volgen. Regionale overcapaciteit in het buitengebied is onwenselijk; tenzij het zou gaan om voorzieningen die, ondanks internet, als noodzakelijk zouden kunnen worden gezien, vanuit het oogpunt van leefbaarheid.

PCL

Voorzitter:

Dorien de Wit

Leden:

Alie Tigchelhoff

Fred Vos

Marleen van den Ham

Rudi van Etteger

Hugo van der Steenhoven

Piet Renooy

Bas van de Griendt

Jonge onderzoekers:

Jelle Silvius

Thomas van den Brink

Michiel Knoppers

Carmen Perez Garcia

Secretarissen:

Josefine van der Heijde

Marja van Buuren