stec
groep



Naar vitale (winkel)centra: toekomstperspectief in crisistijd

Onderzoek naar de impact van corona op centra en transformatie van (winkel)vastgoed onder 120 gemeenten

Stec Groep
Mei 2020

Inhoudsopgave

Impact corona: scenario's en handelingsperspectieven *Pagina 6*

Resultaten onderzoek: hoe staat de centrumaanpak er anno 2020 voor? *Pagina 10*

Wonen: kans voor vitale centra *Pagina 15*

Omgevingswet: kans voor vitale centra *Pagina 18*

Instrumenten om transformatie een boost te geven *Pagina 21*

Tot slot: handelingskader voor vitale centra *Pagina 25*

1 Inleiding

1.1 Waarom dit onderzoek?

Structurele (consumenten)trends + coronacrisis = wankele winkelcentra

De sterke economische ontwikkeling van de laatste vijf jaar en vergroting van het horeca-aanbod heeft het structurele overschot aan winkelmeters enigszins versluierd. Iedereen wist dat de detailhandel het lastig had, veroorzaakt door veranderd consumentengedrag en de groei van online winkelen. Nu zet corona de wereld abrupt op zijn kop. Niemand weet precies hoe dit afloopt, maar de impact zal fors zijn.

Denken in scenario's om mee te kunnen veranderen

Naast het ondersteunen en het verwerken van aanvragen van uw centrumondernemers, is het belangrijk om nu op strategisch niveau na te denken over de toekomst van uw belangrijkste (winkel)centra. De onzekerheden en de potentieel forse impact van de coronacrisis vragen om het denken in mogelijke toekomstscenario's en handelingsperspectieven voor uw winkelgebieden. Zo bent u goed voorbereid zodra de impact op uw winkelcentra straks echt duidelijk wordt en kunt u sneller handelen. Immers, als er bedrijven failliet gaan, ligt in de lijn der verwachting dat dit de komende zes tot 12 maanden gebeurd.

In deze visie brengen we de expertise van onze specialismen retail, wonen, commercieel vastgoed, Omgevingswet en uitvoering daarvoor samen. We gaan in op de scenario's, kansen en knelpunten bij transformatie, welke instrumenten tot uw beschikking staan en hoe u de kansen van de Omgevingswet optimaal kunt gebruiken voor vitale (winkel)centra in de toekomst.

Enquête onder gemeenten tijdens coronalockdown

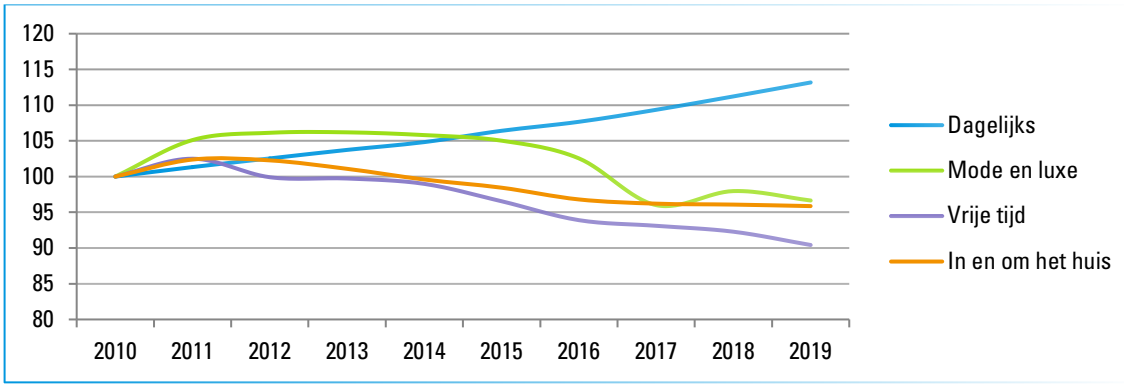
Voor deze visie hebben we een enquête gehouden onder 120 Nederlandse gemeenten, gericht op het grootste centrum in hun gemeente. De enquête is verstuurd op 30 maart, midden in de coronalockdown.

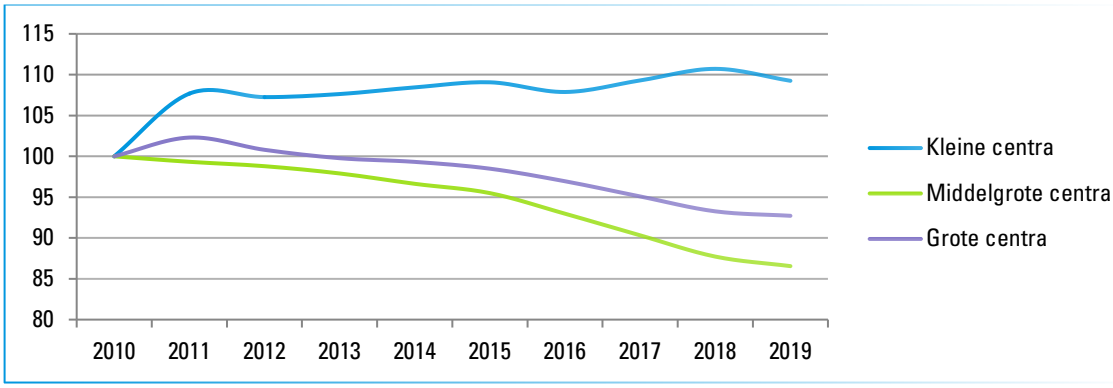
1.2 Transformatie-opgave centra prioriteit nummer één voor de komende jaren

Winkeloppervlak daalt in vrijwel alle branches en centra

De winkelmarkt staat al jaren onder druk. Met als gevolg dalende omzetten en grootschalige faillissementen. Met uitzondering van supermarkten, is in alle branches het winkelvloeroppervlak gedaald met circa 10% ten opzichte van 2011. Deze impact was vooral zichtbaar in middelgrote en grote centra. Vraag en aanbod zijn in onbalans geraakt, met alle consequenties van dien. Leegstand is hiervan het meest zichtbaar. Transformatie van winkelvastgoed is de komende jaren daarom een urgent thema.

Figuur 1: Ontwikkeling winkelvloeroppervlak naar branche en type centra





Bron: Locatus, 2011-2019; Bewerking Stec Groep, 2020. Index: 2011=100. Cijfers gecorrigeerd voor landelijke inwonersgroei.

Naar gezonde marktspanning in centra

Het functioneren van centra staat of valt met voldoende marktspanning: een gezonde balans tussen vraag en aanbod met focus op sterke locaties en straten. Dit vraagt om het verdichten van winkelmeters in een compact gebied en het verdunnen van winkelmeters daarbuiten, met als doel meer concentratie van passantenstromen op de gewenste plekken. Bij voldoende marktspanning is er voor ondernemers en vastgoedeigenaren geld te verdienen en het loont om te investeren. Innovatie en centrumbeleving volgen vanzelf. Dit is geen een-twee-drietje. Marktspanning vraagt om durf, keuzes en doorzettingsvermogen.

Basisvoorwaarde voor marktspanning is het aanbod in het centrum (vastgoed en planologisch) aan te laten sluiten op de marktvraag, zowel op korte als middellange termijn. Dit betekent dat het belangrijk is dat er geen (grote) schaarste aan aanbod is, maar ook geen overaanbod waardoor marktspanning zou ontbreken. In onderstaand figuur schetsen we de marktvraag naar centrumgrootte voor diverse centrumfuncties.

Figuur 2: Verwachte marktvraag centra op korte en middellange termijn

	Korte termijn (< 3 jaar)	Middellange termijn (> 3 jaar)	Kleine centra	Middelgrote centra	Grote centra
Dagelijkse winkels	🟢🟡🟡	🟡🟡🟡	- Optimalisatie supermarkten en inpassing op strategische locaties - Boost 'local food' en speciaalzaken - Toename aandeel dagelijks	- Boost 'local food' en speciaalzaken - Sturen op cityshops bij bronpunten - Verschuiving food naar reguliere winkels (warenhuis, discount)	- Kwaliteit toevoegen, bv. foodhall - Sturen op cityshops bij bronpunten - Verschuiving food naar reguliere winkels (warenhuis, discount)
Niet-dagelijkse winkels	🟡🟡🔴	🟡🟡🔴	- Minder landelijke ketens, uitzondering: streekfunctie-centra - Potentie lokale onderscheidende concepten en mengvormen	- Mode zwaar onder druk, grote afschaling verwacht, ook op A1/A2 - Ketens met financiële slagkracht dominanter in straatbeeld	- Afwaardering A/B locaties, ook centra die vooralsnog buiten schot bleven moeten compactiseren - Meer flagshipstores
Wonen	🟢🟡🟡	🟢🟡🟡	- Starterswoningen - Levensloopbestendige woningen zoals patio's in vnl. winkelpanden - Combinaties van wonen en zorg	- Geclusterde woonvormen met zorg - Middenhuurappartementen - Levensloopbestendige woningen	- In gebieden met druk compacte betaalbare appartementen in koop en middenhuur - Lofts
Horeca	🟡🟡🔴	🟡🟡🟡	- Sluiting minimaal kwart, vooral kleinschalige en nieuwe concepten - Kwalitatief: missende segmenten en aansluiten op DNA deelgebied	- Sluiting minimaal kwart, vooral kleinschalige en nieuwe concepten - Kwalitatief: missende segmenten en aansluiten op DNA deelgebied	- Sluiting minimaal kwart, vooral kleinschalige en nieuwe concepten - Op termijn potentie voor nieuwe horeca bij toeristische hotspots
Leisure	🟡🟡🔴	🟡🟡🟡	- Beperkte marktpotentie, vooral sturen verplaatsing naar centra - Mengvormen met winkels/horeca	- Sturen op initiatieven in centra: potentie voor kwalitatief onderscheidend, wel sterk afhankelijk van huurwaarden	- Sturen op initiatieven in centra: potentie voor kwalitatief onderscheidend, wel sterk afhankelijk van huurwaarden
Cultuur en maatschappij	🟡🟡🟡	🟡🟡🟡	- Lokale voorzieningen (bibliotheek, theater, stadskantoor, dorpshuis) herschikken op centrale locatie - Verbinden met lokale identiteit	- Lokale voorzieningen (bibliotheek, theater, stadskantoor) herschikken op centrale locatie in centra - Verbinden met lokale identiteit	- In deelgebieden met (historische) kwaliteiten potentie voor kunst, ateliers en experimenteerzones
Bedrijfs- en kantoorfuncties	🟡🟡🔴	🟡🟡🟡	- Beperkt kleinschalige ambachten, baliefuncties en kantoren (zoals makelaar, accountancy, etc.)	- In winkelstraten baliefuncties (B/C-locaties) en ambachten (randen) - Kantoorfuncties op verdieping en bij knooppunten	- In winkelstraten baliefuncties (B/C-locaties) en ambachten (randen) - Kantoorfuncties op verdieping en bij knooppunten

Richt transformatieopgave in rondom kansrijke segmenten zoals wonen

Gemiddeld genomen verwachten we voor de komende jaren uitsluitend marktvraag voor dagelijkse winkels in groeiregio's en het segment wonen (zie: hoofdstuk 4). Zeker wanneer de verwachte economische krimp doorzet. Het inrichten van de transformatieopgave rond deze segmenten is het meest kansrijk voor haalbare businesscases en succesvol resultaat in het centrum. Voor de overige functies geldt dat de vraag kwantitatief niet zal toenemen, maar dat eerder sprake zal zijn van een heroriëntatie op plekken. Juist hier is concentratie in centra van belang.

2 Impact corona: scenario's en handelingsperspectief

De impact van de coronacrisis op centra is fors. De precieze impact is ongewis, maar de economische neergang die we nu meemaken is ongekend groot. Bezoekersaantallen, omzetten en sterk verminderend consumentenvertrouwen onderstrepen dit beeld. De vraaguitval voor detailhandel en horeca op korte termijn heeft een structureel effect voor het functioneren van centra, zo verwachten we. In dit hoofdstuk illustreren we deze impact en schetsen we scenario's en handelingsperspectieven. We concluderen:

- Welk scenario het ook wordt, wees voorbereid! Werk ze uit en bepaal uw handelingsperspectieven.
- Zorg voor marktspanning en zet in op transformatie.
- Zet in op wonen bij transformatie, ook in krimpgebieden.
- De vastgoedmarkt kent vele actoren, ieder met een eigen belang. Inzicht in het gedeelde belang is vereist en een actieve rol van de gemeente is daarbij onmisbaar.
- Maak van de nood een deugd: benut de crisis voor structuurversterking.
- Ontwikkel met ondernemers lokale online platforms verder uit, van een doorverwijsplaats naar een gezamenlijke infrastructuur gericht op ultiem gemak voor de klant.

2.1 Impact op detailhandel en horeca in centra

Detailhandel al kwetsbaar voor start coronacrisis op veel plekken

Een sterke sector kan een economische schok relatief goed opvangen. Dit gaat echter niet op voor de detailhandel. De winkelmarkt staat al jaren onder druk. Bovendien was het verdienvermogen van veel fysieke winkels vóór de coronacrisis structureel onvoldoende voor een duurzame bedrijfsvoering.

Er is een duidelijke tweedeling zichtbaar in impact naar branche: seizoengevoelig en niet-seizoengevoelig. Voor seizoengevoelige branches als kleding en schoenen is het beeld zeer onzeker: voorjaars- en zomercollecties zijn nauwelijks verkocht en kunnen mogelijk ook niet meer verkocht worden, terwijl inkoop voor komende seizoenen noodzakelijk is voor toekomstige bedrijfsvoering. Met een grote onzekerheid of ze deze dan wel kunnen verkopen. In de niet-seizoengevoelige branches is de vraaguitval relatief beter op te vangen. Ze kunnen hun voorraden op termijn gewoon verkopen en minder inkopen. In de supermarktbranche worden juist zeer sterke resultaten geboekt, vooral ter vervanging van horeca-bestedingen. Voor vrijwel alle winkelbranches geldt dat de kosten doorlopen, terwijl de inkomsten drastisch lager liggen. Misgelopen inkomsten zijn slechts deels online terug te verdienen, waarbij zelfstandigen en kleine ketens minder vaak beschikken over dezelfde digitale mogelijkheden en online concurrentiekracht.

Horeca maakte juist een sterke groei door, maar is nauwelijks schokbestendig

De horecabranche heeft juist een onstuimige groei doorgemaakt met veel nieuwe toetreders (en startende ondernemers). Keerzijde is dat de financiële basis bij deze starters minder solide is en ze daardoor beperkter schokbestendig zijn. Daarnaast hebben startende bedrijven nauwelijks tot geen ervaring in het opvangen van vraaguitval. De branche is bovendien sterk conjunctuurgevoelig: een lager consumentenvertrouwen heeft directe effecten op horecabestedingen.

We verwachten door de ontwikkelingen een leegstandsgolf in centra. De effecten zullen in de seizoengevoelige branches zoals mode en schoenen het grootst zijn. Dat is nou net het belangrijkste segment voor de middelgrote en grote centra. Uit ons onderzoek blijkt dat het gros van de gemeenten een toename van faillissementen en leegstand op middellange termijn verwacht, voor zowel detailhandel (85%) als horeca (70%). Voor persoonlijk dienstverleners (kappers, schoonheidssalons) en cultuurvestigingen (bioscopen, theaters) wordt een beperkter effect ingeschat (50% en 10% gemeenten).

Toekomstscenario's voor centra

We zetten drie toekomstscenario's uiteen voor de komende vijf á tien jaar. De scenario's kunnen verschillen per type centrum en naar de duur van de crisismaatregelen.

2.2 Scenario 1. *Business as usual* na de coronacrisis: 10% krimp centrumbranches

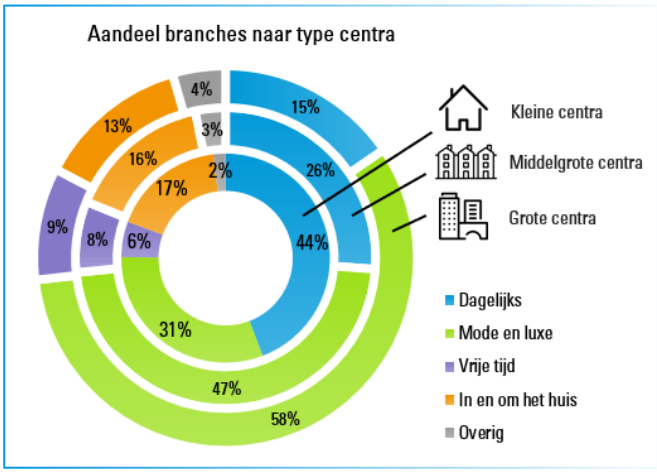
In dit scenario worden eerder gemaakte verliezen deels tenietgedaan en ontstaat een licht negatief beeld voor 2020. In 2021 vindt herstel plaats, met name als gevolg van versoepeling van maatregelen. Het einde van *social distancing* leidt tot een groeispurt in centra. Er is een grote behoefte om elkaar te zien en ontmoeten; het centrum is daarvoor de aangewezen plek. Dit leidt tot een herwaardering: centrumbeleving en de voordelen van fysiek winkelen komen meer op het netvlies de consument. De opgave in de centra blijft wel bestaan. Voor de detailhandel zet de krimp van 10% winkelmeters in centra van de afgelopen tien jaar door, vooral in niet-dagelijkse branches. De dagelijkse branche profiteert in gebieden waar het aantal inwoners nog flink toeneemt. Invulling van horeca in leegstaand vastgoed is niet langer vanzelfsprekend. Het laaghangend fruit bij transformatie (wonen boven winkels, wonen in aanloopstraten en invulling horeca) is grotendeels geplukt. Transformatie van leegstaand vastgoed vraagt daarom om een actievere sturing door overheden.

HANDELINGSPERSPECTIEF IN SCENARIO 1

Gezamenlijke actie is nodig om de al bestaande structurele veranderingen vorm te geven.
Dit betekent:

- ✓ Blijf kiezen voor een compact centrum
- ✓ Saneer verborgen en onbenutte capaciteit daarbuiten
- ✓ Verbeter de samenwerking (ook met vastgoedeigenaren, banken en financiers)
- ✓ Doe concrete verbeteracties en -ingrepen in centra
- ✓ Zet functiemenging in centra door om een completere centrumbeleving te bieden
- ✓ Verbind met andere thema's, zoals de woningbouwopgave

2.3 Scenario 2. Versnelling structurele trends: 20% krimp centrumbranches



De structurele veranderingen op de winkelmarkt komen door de huidige crisis in een onstuimige stroomversnelling. Meer mensen hebben het online winkelen (ook voor levensmiddelen) ontdekt. Door de 'anderhalvemeter' winkelstraat kan op diverse plekken op piekmomenten (vooral in het weekend) niet meer de reguliere omzet behaald worden. Zelfstandige winkeliers en ketens gaan afschalen naar minder locaties of helemaal niet door. De coronacrisis doet de das om voor winkelformules die al matig presteerden voor de coronacrisis. Fysieke winkels in mode en luxe- en vrijetijdszaken komen vanwege het seizoengevoelige karakter zwaar onder druk te staan. Deze impact wordt vooral zichtbaar in middelgrote centra en grote centra met veel regionale concurrentie: beide branches zijn hier sterk vertegenwoordigd (zie figuur). Ook in kleine centra is de impact groot. Zij hebben verhoudingsgewijs veel kleine zelfstandige winkeliers in het mode- en luxesegment. Juist in deze categorie zullen veel winkels sluiten. De horecasector wordt na jaren van aanbodgroei geconfronteerd met een sterke negatieve aanbodschok. Deze houdt minimaal drie tot vijf jaar aan voordat herstel duidelijk zichtbaar wordt.

Al met al ontstaat aanzienlijk meer leegstand. Daarbij vallen ook gaten op A-locaties in centra die voorheen als bestendig werden beschouwd. Dit heeft direct effect op naastgelegen winkels. Er volgt een herpositionering van winkels in het centrum ten koste van de zwakste locaties. Bovendien wordt het straatbeeld monotoner. Zelfstandigen die het centrum 'kleur' geven zijn genoodzaakt te stoppen en grote retailers met financiële slagkracht overleven. Door een vermindering van horeca staat de ingezette ontwikkeling van een completere centrumbeleving op veel plekken onder druk. Dit heeft direct effect op aankopen in fysieke winkels. In regio-perspectief zullen verschillen tussen locaties versneld toenemen.

HANDELINGSPERSPECTIEF IN SCENARIO 2

Omdat er al substantiële leegstand ontstaat is er een grote gezamenlijke inzet en capaciteit nodig om de levendigheid van centra op peil te houden. De urgentie is groot en een versnelde transitie van centra is nodig, geïnitieerd door gemeenten. Dit betekent:

- ✓ Maak een masterplan voor de nieuwe werkelijkheid, gericht op het behouden van een aaneengesloten winkelgebied maar dat wel kleiner is. Reken erop dat vrijwel alle winkelgebieden in stads- en dorpscentra een kwart compacter moeten dan u momenteel voor ogen heeft
- ✓ Zet de leefbaarheid van het centrum op de eerste plaats, juist ook in kleinere gemeenten
- ✓ Benut elke kans om winkelmeters te onttrekken en voer het masterplan stringent uit. Betrek ook banken en financiers in de aanpak
- ✓ Geef wonen in centra een hoge prioriteit om transformatieopgave te versnellen. Als wonen onvoldoende bijdrage kan leveren leg dan toch de prioriteit bij het centrum, eventueel ten koste van andere kleinere centra en/of plekken
- ✓ Besteed maximale aandacht aan het proces en leg de focus op de noodzaak in te grijpen
- ✓ Gebruik de *Mutual Gains* benadering. Daarmee bedoelen we: bied partijen een uitweg, zodat zij ook perspectief hebben om mee te werken
- ✓ Kies in de regio voor minder maar betere toekomstbestendige winkelconcentraties
- ✓ Scherp het beleid voor detailhandel buiten de gewenste winkelgebieden extra aan
- ✓ Stuur bij nieuwe initiatieven (horeca, voorzieningen, leisure, kantoren) aan op het centrum

2.4 Scenario 3. Massale leegstandsgolf: 40% krimp centrumbranches

In dit scenario wordt de leefbaarheid en economie van steden en kernen sterk geraakt. Retailers kiezen voor een grote saneringsoperatie in het winkelbestand. Merken die overleven gaan zich meer concentreren op de flagshipstores in grote steden. De tweedeling in de winkelmarkt wordt zichtbaarder dan ooit: slechts 15 á 20 grote binnensteden met een ruim verzorgingsgebied beschikken over een volwaardig winkelbestand. In kleine centra blijven supermarkten en een aantal speciaalzaken de trekkers. Het aanbod supermarkten per inwoner neemt af door overcapaciteit in de markt en verdere groei van thuisbezorgen. Het winkelaanbod daaromheen verschraald verder. Voor de horecasector geldt ook in dit scenario dat minimaal drie tot vijf jaar nodig is voor zichtbaar herstel van de sterk negatieve aanbodschok.

HANDELINGSPERSPECTIEF IN SCENARIO 3

In principe gelden hier dezelfde handelingsperspectieven als voor scenario 2. Alleen is de schaal waarop dit moet gebeuren groter. De effecten zijn nog veel ingrijpender voor de centra. Ergens maakt dit scenario handelen ook eenvoudiger, omdat de urgentie veel groter is dan in de andere twee scenario's. Door de grotere impact is hier meer sturing door de overheid vereist. Het versnellen van de uitvoering is noodzaak. Het handelingsperspectief is opgesomd onder scenario 2, aangevuld met:

- ✓ Besteed maximale aandacht aan het proces. Allereerst intern om draagvlak te krijgen bij de bestuurders en de gemeenteraad voor het oppakken van de regierol en het vormgeven van een transitieplan. Hier hoort ook bij dat er ambtelijke capaciteit en financiële middelen worden vrijgemaakt om dit plan te kunnen omzetten
- ✓ Richt een versnellingstafel op om de uitvoering vaart te geven
- ✓ Stem beleid af met de provincie voor een programmatische aanpak en overtuig het Rijk van de noodzaak dat extra financiële middelen Rijk nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van een Regiodeal

Tot slot: vastgoedeigenaren zullen zeker niet ontkomen aan een afwaardering van het vastgoed. Dit geldt in alle scenario's. Alternatieve huurders, zoals horeca, vallen weg. De wens en noodzaak voor vastgoedeigenaren om vast te houden aan de investeringswaarde en daarmee de noodzaak huren niet structureel te verlagen is niet langer houdbaar is onze verwachting. De positie van banken/financiers speelt hierbij een cruciale rol. Het mechanisme dat eigenaren huren kunstmatig hoog houden om aflossing te voorkomen, werkt in tegen een gezonde marktsituatie en creëert ongewenste situaties voor alle belanghebbenden. Onder de streep zal de markt inzien dat er minder winkelmeters moeten zijn om een verval van huurprijzen over de hele breedte te voorkomen. Om investeringswaarde te behouden zal de markt transformatie omarmen.

2.5 Maak van nood een deugd: benut crisis voor structuurversterkingen

De huidige tijd van onzekerheid bij ondernemers, vastgoedeigenaren en overheid kan een doorbraak betekenen voor samenwerking en nieuwe coalities in centrumgebieden. Dit is ook het nadrukkelijke advies van gemeenten in ons onderzoek: werk lokaal samen om met elkaar de uitdagingen het hoofd te bieden. Zo kan de coronacrisis op lange termijn de aanzet vormen van een versneld traject richting vitale centra. In onze optiek is het de komende maanden en jaren van belang om, wanneer de financiële onrust bij winkeliers verminderd, door te pakken met deze centrumcoalities.

We zien momenteel nieuwe initiatieven ontstaan; creativiteit zit in de beste ondernemers. Denk aan de horecaondernemers die afhaalmaaltijden bereiden, lokaal samengestelde pakketten en winkeliers in een centrum die samen aan huis gaan bezorgen. Een lokaal online platform is een uitstekend voorbeeld hoe lokale samenwerking kan leiden tot meerwaarde voor de klant en ondernemer (zie onderstaande box).

Leegstand en het wegvallen van winkels en horeca biedt ook kansen voor andere opgaven en ambities. Denk aan vergroening, klimaatadaptatie, duurzame energie, et cetera. Hoewel dit vanuit financieel perspectief niet altijd als gunstig wordt beschouwd, kunnen deze opgaven centra juist ook aantrekkelijker maken. Daarvan profiteert de consument en inwoner. Ook kansrijk is dat speciaalzaken en buurtwinkels door de lockdown zijn herontdekt en lokale producten massaal hun weg naar de consument vinden. De supermarktbranche groeit verder en initiatieven zullen wederom uw kant opkomen, mede omdat veel supermarkten nog niet voldoen aan moderne eisen. Kiest u dan voor concentratie of solitaire supermarkten? Tot slot helpt het dat de crisis de kijk op hoe we met de wereld omgaan doet veranderen, zoals de organisatie van de voedselketen en verslepen van goederen over de wereld. Dat werkt in onze optiek door in de perspectieven voor detailhandel en centra in het algemeen.

LOKALE ONLINE PLATFORMS: LOKAAL BINDEN VAN CONSUMENTEN

We zien dat veel centrummanagers en ondernemers nu in hele korte tijd een online platform uit de grond stampen. Dit is een fantastische actie waar we achter staan. Snelheid is van cruciaal belang, evenals werken aan verbeteringen, bijvoorbeeld in professionaliteit en functionaliteit. Voor de komende periode is de uitdaging om het platform verder te ontwikkelen van een doorverwijsplaats naar een gezamenlijke infrastructuur gericht op ultiem gemak voor de klant.

De heersende gedachte is dat lokale platforms zich moeten onderscheiden van de grote online platforms en dat men niet van hen kan winnen door te doen wat zij doen. De meeste initiatieven zetten daarom in op de lokale consument en ondernemer. Daarbij is de marketing gericht op de expertise van de lokale ondernemer en de gunfactor voor deze ondernemer bij de consumenten.

Een gezamenlijke infrastructuur (webshop, logistiek) is van cruciaal belang om een vuist te kunnen maken tegen de grote platforms. Het onderscheidend vermogen zit hem niet in een levering door X winkeliers aan huis, maar juist in de marketing op dit gezamenlijke platform. Hierin staan terecht de expertise van en de gunfactor voor de lokale ondernemer centraal. Het gaat dan ook om keuze en gemak van bestellen en een sterke bezorgstructuur. We beseffen dat het moeilijk is, maar échte samenwerking gericht op een gezamenlijk alternatief voor de grote online platforms, waarbij kosten gedeeld worden, is nodig.

3 Hoe staat de centrum-aanpak er in 2020 voor?

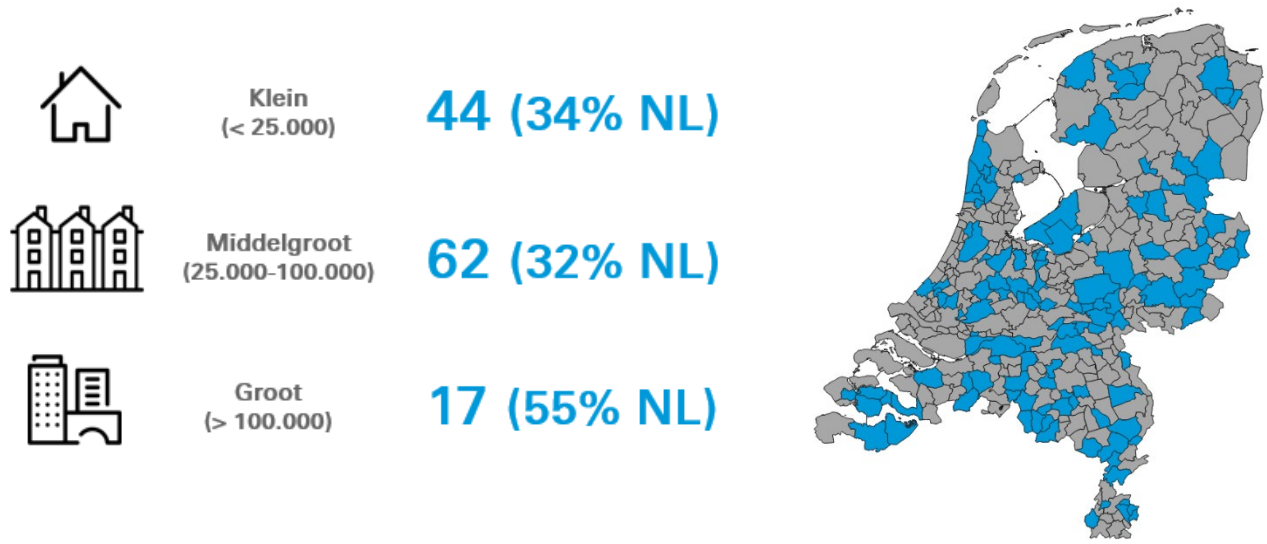
In vrijwel alle Nederlandse centra speelt een opgave om (commerciële) voorzieningen te concentreren, het winkelgebied compacter te maken en transformatie hierbuiten mogelijk te maken. Stec Groep deed onderzoek naar de effectiviteit van deze centrumaanpak onder ruim 120 gemeenten. We concluderen:

- Een actieve sturende rol door de gemeente is onmisbaar en bewezen effectief. Creëer draagvlak in uw organisatie voor deze noodzaak.
- Neem de uitkomsten uit onze tien punten transformatiestrategie ter harte en voer ze uit.
- Verhoog de kennis over de mogelijkheden die de Omgevingswet u biedt en het instrumentarium dat tot uw beschikking staat in uw organisatie, juist bij de mensen die zich bezighouden met centrumvisies en -plannen en de uitvoering.
- Werk al naar gelang het coronascenario dat voor u van toepassing is een gezamenlijke visie uit en betrek alle belanghebbenden daarbij.
- Eigenaren van winkel- en horecavastgoed staan centraal in uw aanpak. U hebt hun medewerking keihard nodig, maar zij hebben u nog harder nodig.
- Werk aan bewustwording dat alleen gezamenlijke slagkracht kans van slagen heeft.
- Verhoog de organisatiegraad en werk met arrangementen zoals BIZ, centrummanagement en fondsen.

3.1 Deelnemers onderzoek

In totaal hebben 123 van de 355 gemeenten meegedaan. Samen vertegenwoordigen ze ruim 40% van het aantal inwoners in Nederland. In onderstaande figuur ziet u de verdeling naar grootte van de gemeente. Er is bovendien sprake van een goede spreiding over het land.

Figuur 3: Deelnemende gemeenten naar grootteklasse (inwoners) en spreiding over Nederland

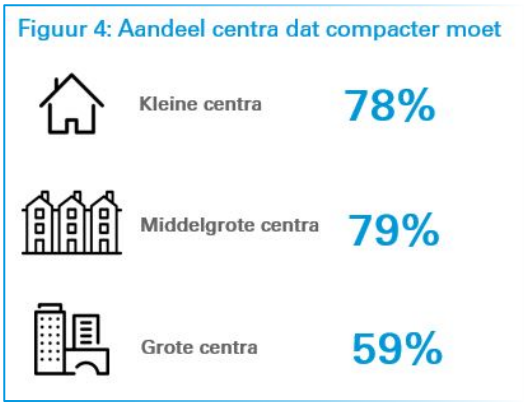


3.2 Uitkomsten onderzoek onder ruim 120 gemeenten

Transformatie winkelvastgoed nog in de kinderschoenen: in 25% gemeenten zijn projecten opgestart

Transformatie is een urgent en actueel thema in veel centra. Het compacter maken van het winkelgebied speelt in 75% van de gemeenten, zo blijkt uit ons onderzoek. Deze opgave speelt het vaakst in middelgrote en kleine centra, maar ook in de grote binnensteden. Vooral in de provincies Drenthe, Overijssel, Flevoland, Gelderland en Zeeland geven gemeenten aan dat compactere winkelgebieden nodig zijn. We constateren tegelijkertijd dat in slechts een kwart van de gemeenten met deze opgave er transformatieprojecten zijn gestart. Afgelopen jaren is veel leegstaand winkelvastgoed ingevuld met horeca. Dit is overwegend laaghangend fruit geweest: voor deze locaties was ombouw of sloop/nieuwbouw beperkt noodzakelijk. Nog meer horeca is niet te verwachten, integendeel. De komende jaren komt de focus daarom bij transformatie te liggen op vastgoedobjecten waarvoor grotere ingrepen nodig zijn. Transformatie van leegstaand winkelvastgoed staat kortom nog in de kinderschoenen.

Figuur 4: Aandeel centra dat compacter moet



De transformatieparadox: goede samenwerking vereist, terwijl gemeenten daarover kritisch zijn

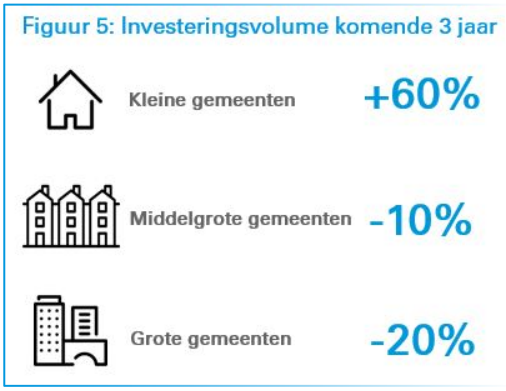
Transformatie van (winkel)vastgoed vraagt om nadrukkelijke samenwerking met eigenaren van deze panden. We onderzochten daarom hoe gemeenten de samenwerking met eigenaren en andere belanghebbenden (ondernemers en bewoners) waarderen. Gemeenten zijn het minst positief over samenwerking met vastgoedeigenaren, waarbij een kwart van de gemeenten deze samenwerking een onvoldoende geeft. Over samenwerking *tussen* eigenaren en *tussen* eigenaren en ondernemers zijn gemeenten nog kritischer. 30% van de gemeenten verwacht dat stroeve samenwerking tussen deze partijen het toekomstig functioneren van detailhandel verder onder druk zet. Gemeenten zijn gemiddeld genomen positief over samenwerking met ondernemers.

Samenwerking…	Waardering gemeenten
… met ondernemers	7,5
… met vastgoedeigenaren	6,2
… met bewoners	6,8
… tussen ondernemers	6,7
… tussen vastgoedeigenaren	5,6
… tussen ondernemers en vastgoedeigenaren	5,8

Een derde gemeenten heeft negatieve verwachtingen van vastgoedaanpak en instrumenten

Ruim een derde van de gemeenten verwacht niet dat met haar vastgoedaanpak en instrumenten gezonde marktspanning in het centrum ontstaat. Een kwart verwacht dit wel te bereiken. Kleine gemeenten zijn beduidend positiever (44%) dan middelgrote (19%) en grote gemeenten (22%). We verklaren dit doordat in kleine gemeenten de opgave gemiddeld genomen kleiner is. We kijken in dit verband ook naar investeringen van gemeenten. Uit ons onderzoek blijkt dat in de afgelopen drie jaar gemeenten gemiddeld € 2,4 miljoen geïnvesteerd[1] hebben in hun centrum. De komende drie jaar wordt dit afgebouwd met gemiddeld 10%. Opvallend is dat investeringen in middelgrote en grote gemeenten afnemen, terwijl de opgave in deze centra juist groot is. Kleine gemeenten verdubbelen de investeringen. De toename van investeringen van kleine gemeenten hangt samen met positieve verwachtingen van deze gemeenten over het verminderen van leegstand en bereiken van marktspanning in het centrum.

Figuur 5: Investeringsvolume komende 3 jaar



[1] Dit betreffen incidentele investeringen voor een 'upgrade' van het centrum. Structurele jaarlijkse budgetten voor onderhoud en beheer zijn hierin niet meegenomen.

Ambtelijke capaciteit en gemeentelijke financiën belemmeren transformatieaanpak

Circa een derde van de gemeenten geeft aan onvoldoende ambtelijke capaciteit beschikbaar te hebben om goede uitvoering te geven aan haar beoogde centrumaanpak. Voor vier op de tien gemeenten ontbreekt het aan voldoende financiële middelen. In kleine gemeenten ontbreekt het daarbij het vaakst aan ambtelijke capaciteit, terwijl in middel(grote) gemeenten financiën vaker een belemmering zijn. We verklaren dit doordat de leegstandsproblematiek in deze centra structureler van aard is en gericht op loggere vastgoedobjecten. Denk aan overdekte winkelcentra en grootschalige panden waar ruimere financiële impulsen nodig zijn om transformatie te stimuleren.

Figuur 6: Onvoldoende ambtelijke capaciteit en financiële middelen

	Mankracht	Financiën
Kleine gemeenten	38%	35%
Middelgrote gemeenten	25%	38%
Grote gemeenten	18%	40%

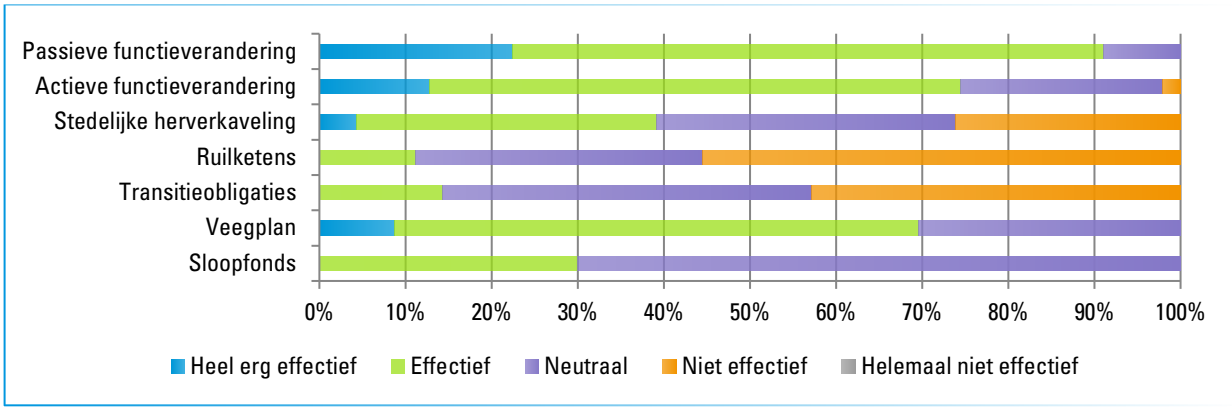
Plancapaciteit blinde vlek voor helft van gemeenten

Het concentreren van winkels in een compacter gebied vraagt tegelijkertijd om het verminderen van plancapaciteit voor winkels buiten dit gebied. Hiermee wordt voorkomen dat in de toekomst de positie van het compacte winkelgebied wordt ondermijnd. We constateren dat 60% van de gemeenten de onbenutte plancapaciteit in het centrum volledig in beeld heeft. Buiten het centrum is dit ruim 40%. Kleine gemeenten hebben over de brede linie meer inzicht in onbenutte plancapaciteit dan (middel)grote gemeenten. In onze visie hechten we groot belang aan het borgen van voorzienbaarheid. Dit om financiële risico's bij het schrappen van onbenutte plancapaciteit te minimaliseren. Opvallend is dat slechts een derde van de gemeenten voorzienbaarheid heeft geborgd op alle of enkele transformatielocaties in het centrum.

Gemeenten richten zich bij transformatie het vaakst op passieve functieverandering

Gemeenten hebben een breed aantal instrumenten ter beschikking om het winkelgebied compacter te maken en transformatie te stimuleren (zie hoofdstuk 6 voor een uitwerking hiervan). We hebben verschillende strategieën en instrumenten onder gemeenten onderzocht. We constateren dat gemeenten vooral passief acteren op dit vlak. Negen op de tien gemeenten geeft aan voor functieverandering het initiatief te leggen bij de eigenaar. Met andere woorden: de eigenaar is aan zet bij transformatie van zijn pand. Zes op de tien gemeenten neemt zelf het initiatief bij functieverandering. Vrijwel alle gemeenten beoordelen de passieve aanpak als effectief. Dit staat in contrast met verwachtingen van dezelfde gemeenten over het bereiken van marktspanning in het centrum, net als het beperkt aantal transformatie-projecten dat in deze gemeenten is gestart. Als instrumenten worden stedelijke herverkaveling (stedelijke kavelruil onder Omgevingswet), veegplannen en het sloopfonds het vaakst ingezet. Opvallend is dat het veegplan door 70% van de gemeenten als effectief tot zeer effectief wordt beoordeeld, terwijl het instrument door veel gemeenten niet benut wordt. Transitieobligaties zijn bij veel gemeenten niet bekend.

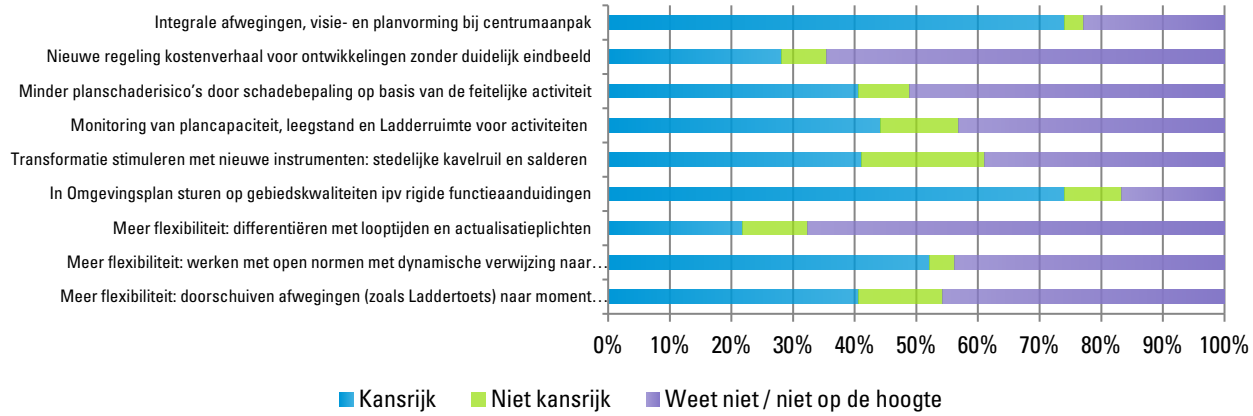
Figuur 7: Beoordeling effectiviteit instrumenten door gemeenten



Omgevingswet volgens gemeenten kansrijk voor transformatie centra

Vooruitlopend op de introductie van de Omgevingswet vroegen we gemeenten welke mogelijkheden onder deze wet zij kansrijk vonden voor hun centrumaanpak. Als meest kansrijk noemen gemeenten (75%) het sturen in het omgevingsplan op gebiedskwaliteiten in plaats van rigide functieaanduidingen. Hierdoor ontstaat flexibiliteit en ruimte voor nieuwe initiatieven en mengvormen. Ook het maken van integrale afwegingen bij visie- en planvorming (74%) wordt als kansrijk gezien. Verder worden meer flexibiliteit via open normen en monitoring van (onbenutte) plancapaciteit, leegstand en Ladderruimte vaak genoemd. Ook ziet men minder planschaderisico's als gevolg van veranderingen in schadebepaling in de Omgevingswet. Tegelijkertijd geeft circa de helft van de gemeenten aan onvoldoende op de hoogte te zijn van de mogelijkheden voor vitale centra onder de Omgevingswet. In hoofdstuk 5 leest u hoe onder de Omgevingswet de transitie in het centrum te versnellen.

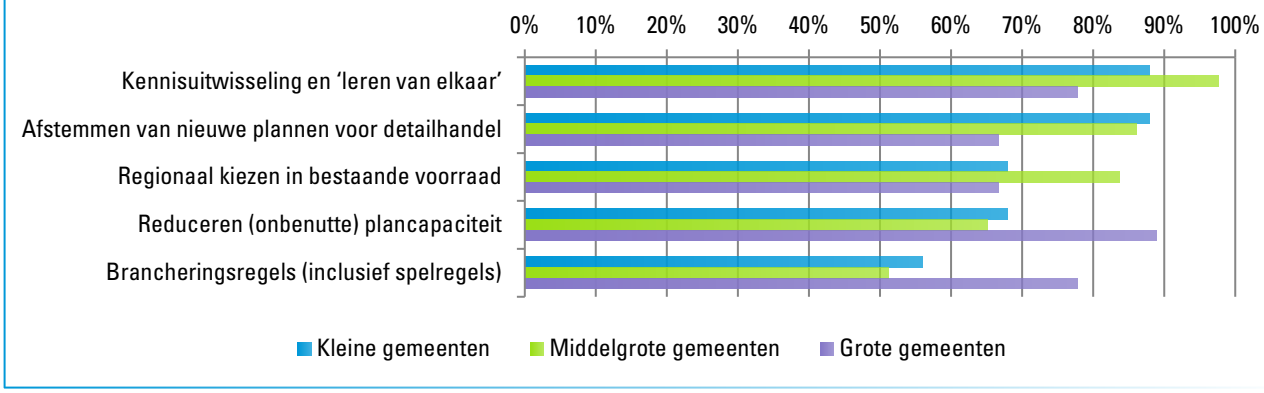
Figuur 8: Beoordeling kansen Omgevingswet voor vitale centra door gemeenten



Meerderheid gemeenten vindt regionale afspraken wenselijk

Tot slot vroegen we gemeenten of en welke regionale detailhandelsafspraken zij wenselijk vinden. Voor ruim 90% geldt dit voor kennisuitwisseling en 'leren van elkaar', waarbij dit het vaakst genoemd is door middelgrote gemeenten. Voor het sturen op en verminderen van winkelmeters is er breed draagvlak voor regionale afspraken. 84% van de gemeenten geeft aan het afstemmen van nieuwe plannen wenselijk te vinden. Acht op de tien gemeenten vindt dat regionale keuzes in de detailhandelsstructuur nodig zijn voor toekomstbestendige winkelgebieden en transformatielocaties. Middelgrote gemeenten pleiten hier het vaakst voor. Dit past bij de grote transitieopgaven in deze gemeenten. 69% van de gemeenten vindt het reduceren van (onbenutte) plancapaciteit een thema dat regionaal om afspraken vraagt, waarbij grote gemeenten dit het meest noemen. We verwachten dat de noodzaak van regionale afspraken gezien ontwikkelingen in de winkelmarkt verder toeneemt.

Figuur 9: Wenselijkheid van regionale afspraken volgens gemeenten

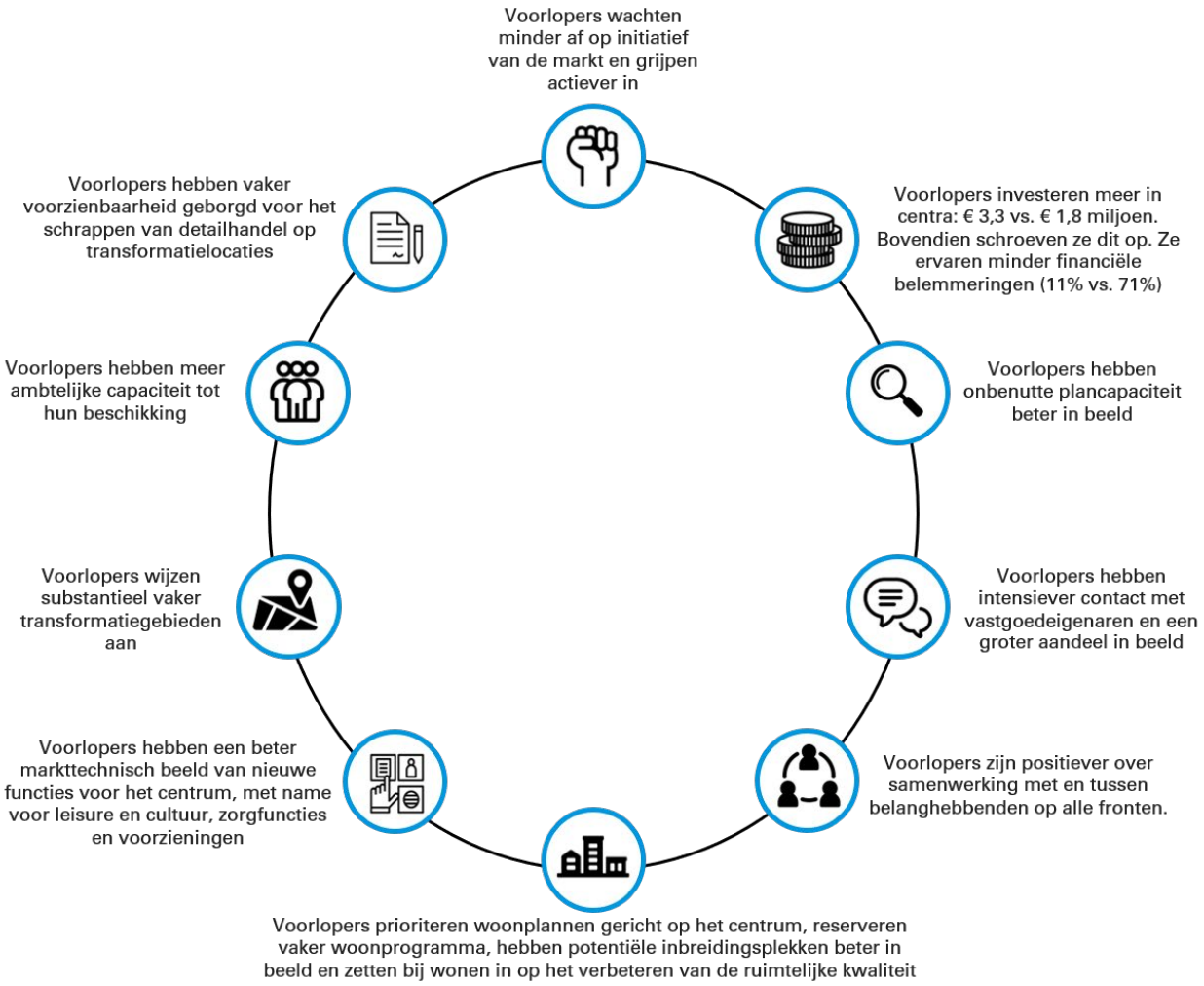


3.3 Wat doen gemeenten die resultaten boeken bij transformatie?

Tot slot zoomen we in op gemeenten die successen boeken met transformatie. Deze groep gemeenten wist samen met belanghebbenden de leegstand in te dammen óf hebben er positieve verwachtingen over dat men erin slaagt het winkelgebied compacter te maken. We onderzoeken wat deze groep anders deed dan gemeenten waar de leegstand juist toenam en negatievere verwachtingen zijn over de toekomst. We vatten deze uitkomsten samen in een tien punten transformatiestrategie.

Onder de streep concluderen we dat gemeenten die meer inzet plegen, actiever sturen, en de juiste instrumenten hanteren, meer succes boeken met hun aanpak.

Figuur 10: Strategie gemeenten met een succesvolle transformatieaanpak (voorlopers) in tien punten



4 Wonen: kans voor vitale centra

Toevoeging van wonen biedt kansen voor vitale centra. Verdichting door nieuwbouw en de transformatie van leegstaand vastgoed naar woningen maakt het mogelijk om leegstand in centrumgebieden tegen te gaan, rotte plekken in te vullen en onderbenutte plekken beter te gebruiken. We concluderen:

- Er is grote behoefte aan woningen in de meeste gemeenten. In centra tot 240.000 woningen.
- De aantrekkingskracht zit in de mogelijkheden te ontmoeten, nabijheid van werk en voorzieningen.
- In de woningmarkt is in komende jaren een grote vernieuwingsopgave nodig omdat de vraag meer divers is dan waar vaak voor wordt gebouwd. Over de hele linie verschuift de vraag van grondgebonden woningen naar (moderne) appartementen.
- Juist het centrum leent zich voor vernieuwende woonvormen, die echte smaakmakers zijn!
- Omgekeerd versterkt wonen het centrum als geheel: overal waar de mix goed is en meer mensen in centra wonen, verbetert de leefbaarheid.
- Transformatie van winkelvastgoed naar wonen is absoluut een kans voor vastgoedeigenaren en de gemeente. Het is ook in financiële zin de meest robuuste transformatie.

4.1 Stedelijk wonen in centrumgebieden: maximaal 240.000 woningen

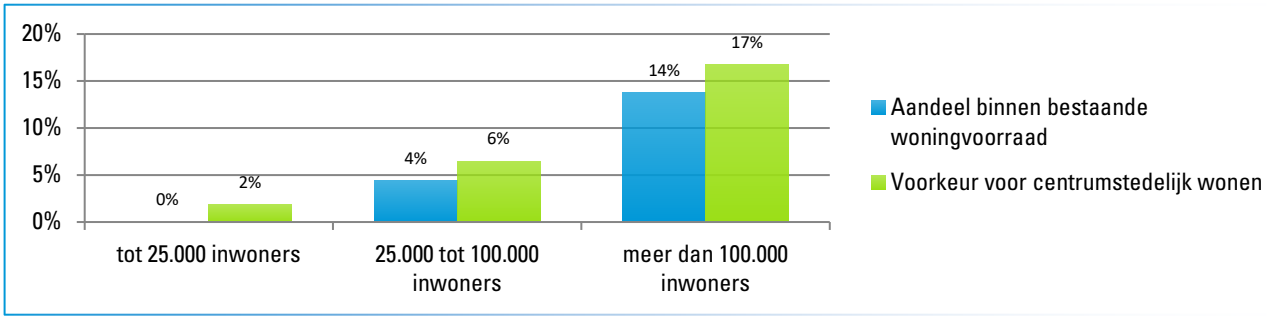
Vooral in gebieden waar de vraagdruk vanuit andere segmenten beperkt is zal voor de transformatie van het centrum wonen de basis van het benodigde (vervangende) programma zijn. Landelijk is er al enkele jaren sprake van een trek naar de stad. Dit hangt samen met een groeiende voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen. De aantrekkingskracht van stedelijk wonen zit niet zozeer in dichtheid. Vooral interactie, nabijheid van werk en voorzieningen vormen de spil.

Circa de helft van alle gemeenten die deelnamen aan ons onderzoek zijn zich in meer of mindere mate bewust van de kansen die de toevoeging van wonen biedt voor de ruimtelijke kwaliteit van stedelijke centra. Ook heeft de meerderheid van de gemeenten potentiële inbreidingsplekken voor wonen in beeld.

Marktpotentie wonen: behoefte aan maximaal 240.000 woningen in stedelijke centra

De voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen ligt gemiddeld op circa 10% van de totale woningvraag, afhankelijk van of het een kleine (2%), middelgrote (10%) of grote gemeente (17%) betreft. Daarmee is in zowel kleine gemeenten als in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners de vraag naar (centrum)stedelijk wonen telkens een slag groter dan het aanbod in de bestaande woningvoorraad. Landelijk resulteert dit in een extra behoefte van zo'n 160.000 tot 240.000 woningen die toegevoegd kunnen worden in (stedelijke) centra.

Figuur 11: Huidig aandeel en voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen



Bron: WoOn2018; bewerking Stec Groep, 2020.

Kansrijke woonproducten voor wonen in het centrum

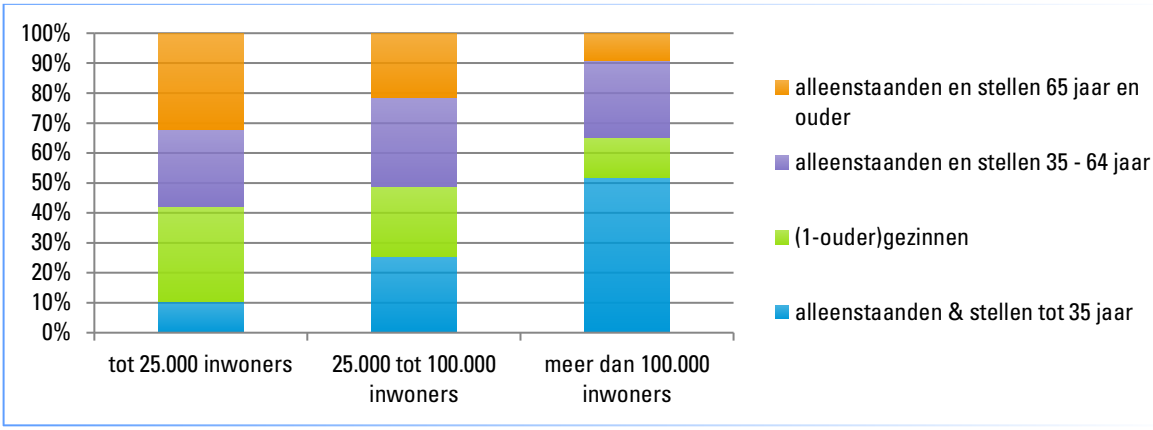
Het toevoegen van woningen in de centra van kernen vormt een kans om het centrumgebied te versterken, te verbeteren en vooral: te voorzien in een vraag. De toevoeging van woningen vergroot direct het draagvlak voor voorzieningen, de levendigheid en de leefbaarheid in bestaande centra. Daarnaast biedt het centrum de woningmarkt een belangrijke verrijking. In de woningmarkt is in komende jaren een grote vernieuwingsopgave nodig omdat de vraag meer divers is, dan waar vaak voor wordt gebouwd. Met nieuwe producten in het centrumgebied kan dat! Door panden in de centra te hergebruiken en daarin bijzondere stedelijke woningtypen te realiseren zoals lofts, stadsvilla's of collectieve zelfbouwappartementen. Ook grondgebonden stadswoningen (verticale villa's), studio's, (gezins-) appartementen, rooftopwoningen en CPO-projecten zijn een interessante toevoeging aan het centrum.

4.2 Doelgroep voor wonen in stedelijke centra is divers

Het zijn zowel jonge als oudere alleenstaanden, stellen en gezinnen die waarde hechten aan de kwaliteit en het voorzieningenniveau van het centrumgebied.

- In kleine gemeenten hebben voornamelijk gezinnen en ouderen een voorkeur om te wonen in het centrum. Gezinswoningen en levensloopbestendige woningen voor ouderen zijn daarom in eerste instantie aantrekkelijk voor centra in kleine gemeenten. Ook combinaties van wonen en zorg zijn zeer goed mogelijk.
- Het wonen in het centrum van middelgrote gemeenten is meer divers: zowel jonge als oudere huishoudens. Afhankelijk van de druk op de woningmarkt zal de nadruk liggen op een groter aandeel grondgebonden woningen (bij lage marktdruk) of appartementen (bij hogere marktdruk).
- In de grote gemeenten betreft het vooral jonge huishoudens die in het centrum van een stad willen wonen. In de gebieden met een grote druk op de woningmarkt resulteert dit in compacte en daardoor betaalbare appartementen in het koop- en middenhuursegment.

Figuur 12: Voorkeur voor wonen in het centrum uitgesplitst naar leeftijdsklasse

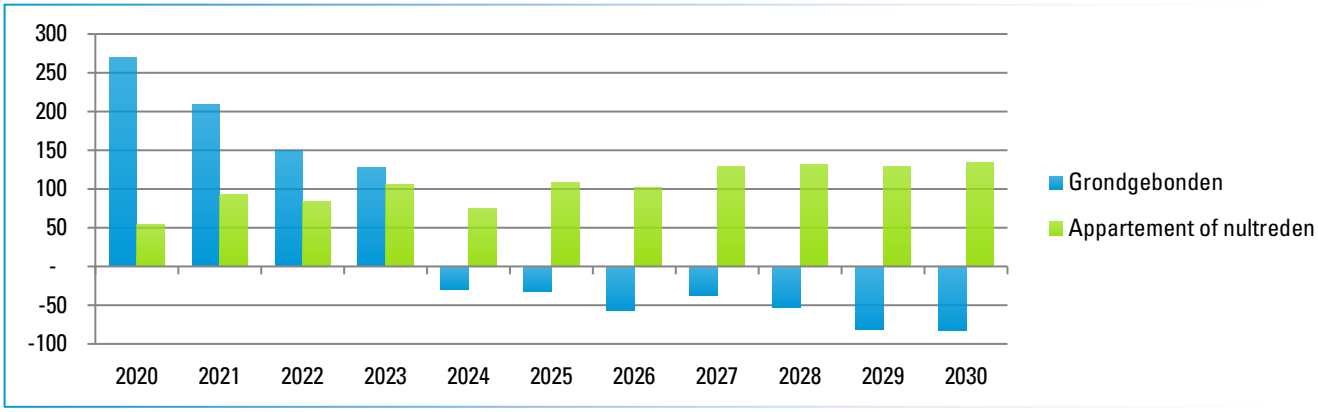


Bron: WoOn2018; bewerking Stec Groep, 2020.

Met het oog op de (dubbele[2]) vergrijzing is toevoeging van geschikte woningen voor ouderen steeds belangrijker. In iedere gemeente in Nederland komen we fors tekort. Wonen in stedelijke centra biedt hiervoor kansen: wonen op loop- en fietsafstand van dagelijkse en niet-dagelijkse voorzieningen. Onderstaand figuur geeft de indicatieve woningbehoefte van een middelgrote gemeente weer in Nederland. Onder druk van de vergrijzing neemt de vraag naar geschikte woningen voor ouderen (appartementen- /grondgebonden nultreden) toe. Deze trend is landelijk zichtbaar, waarbij in de kleinere gemeenten de behoefte aan grondgebonden woningen sneller afneemt. In de grote steden is er door de relatief grote druk op de woningmarkt sprake van een relatief grote vraag, zowel naar grondgebonden woningen als appartementen.

[2] Niet alleen zijn er steeds meer mensen in Nederland 65+, maar ook de 65+ers worden steeds ouder, er is met andere woorden: een dubbele vergrijzing.

Figuur 13: Indicatieve woningbehoefte middelgrote gemeente in aantallen woningen per jaar



Bron: WoON2015; WoOn2018; bewerking Stec Groep, 2020.

4.3 Aanpak afhankelijk van de schaal en het type vastgoed

De realisatie van woningen in centra is mogelijk door hergebruik van bestaand vastgoed, het stimuleren van wonen boven winkels, volledige sloop en nieuwbouw van panden of het opvullen van lege plekken. De aanpak in kleinere centra zal zich voornamelijk richten op de leegstand van panden in aanloopstraten. Dit zijn vaak relatief makkelijk transformeerbare panden waar woningen op de begane grond gemaakt kunnen worden. Langwerpige winkelpanden kunnen bijvoorbeeld geschikt zijn voor de ombouw naar patiowoningen. In centra van middelgrotere stedelijke centra gaat het veelal om de sloop en nieuwbouw of transformatie van leegstaande kantoren en grote winkelpanden, vaak gelegen op grote kavels. Voor gedeeltelijk leegstaande overdekte winkelcentra kan optoppen en mengen met wonen juist interessant zijn. Grote leegstaande winkelpanden op goede locaties in de binnenstad lenen zich beter voor sloop en nieuwbouw en bieden kansen voor stedelijke verdichting met hoogbouw.







VERDIENVERMOGEN VAN WONINGEN HOGER EN KANSRIJKER DAN ALTERNATIEVE FUNCTIES

Traditioneel heeft de winkelmarkt een hogere huuropbrengst dan wonen. Met de toenemende leegstand en bijgestelde huurinkomsten komt de commerciële waarde van winkels steeds dichter bij die van woningen. Wanneer we de commerciële waarde van woningen vergelijken met die van alternatieve bestemmingen in het centrum steekt wonen hierbij positief af. De verschillen zijn echter groot, en hangen af van de mate van stedelijkheid en de marktspanning.

Een gemiddelde commerciële waarde voor woningen betreft circa € 3.300 per meter bvo (of in geval van huur: circa € 14 per meter gbo per maand), met uitschieters tot boven € 8.000 per meter bvo (en huur tot boven de € 30 per meter gbo per maand) in de G4. Dit is bijna twee keer zo hoog als alternatieve bestemmingen zoals kantoren (gemiddeld +/- € 1.800 per meter bvo) of winkels (gemiddeld +/- € 2.100).

Afwegingskader voor beleidsmatige keuze

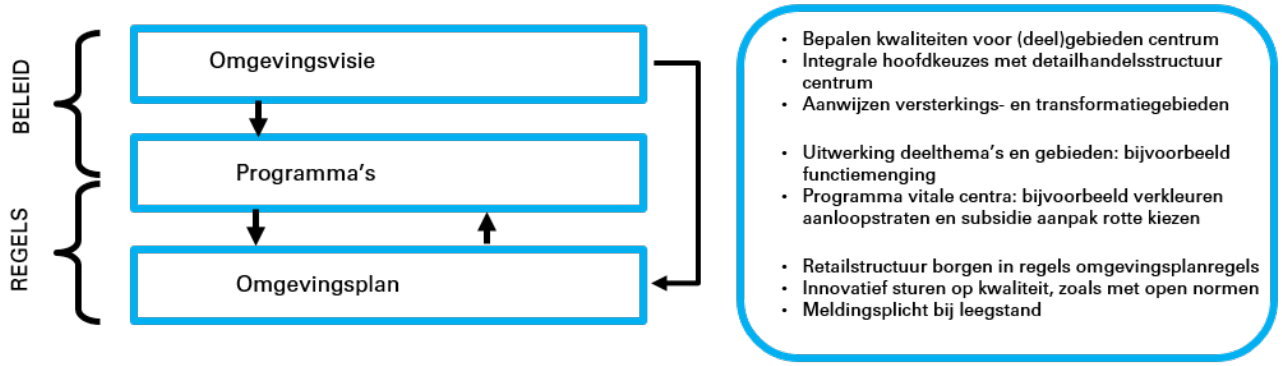
In gebieden waar sprake is van een beperkte woningbehoefte zal de keuze voor het centrum kunnen betekenen dat elders woningen onttrokken moeten worden. Ook kan in dat geval ingezet worden op financiële arrangementen om de transitieopgave in de gemeente aan te pakken, zoals verhandelbare ontwikkelrechten of een lokaal sloopfonds, zie ook hoofdstuk 6.

5 Omgevingswet: kans voor vitale centra

De Omgevingswet wordt wel de grootste wetgevingsoperatie sinds de Grondwet genoemd. Belangrijke doelen: het moet eenvoudiger, het moet beter (lees: integraal) en er moet meer ruimte komen voor initiatief. Veelbelovend! Daarom gaan we hier in op kansen die de Omgevingswet biedt voor vitale centra.

Belangrijke sturingsinstrumenten voor gemeenten zijn de omgevingsvisie, programma's en het omgevingsplan. Daarnaast is er een nieuwe regeling voor kostenverhaal zonder tijdvak (voor organische gebiedsontwikkelingen) en worden planschaderisico's bij globale plannen beperkt. Dit biedt mogelijkheden voor centra waar verschillende activiteiten zoals wonen, werken, winkelen, recreëren elkaar afwisselen.

Figuur 14 Kansen Omgevingswet voor vitale centra



5.1 Hanteer een integrale benadering bij transitie centrum

Zo'n driekwart van de gemeenten ziet kansen voor integrale afwegingen bij de centrumaanpak, blijkt uit ons onderzoek. Het geniet de voorkeur die aan de voorkant bij het opstellen van de omgevingsvisie te verankeren. In de omgevingsvisie kan op het niveau van de gemeente de aanpak van het centrum worden afgewogen tegen andere belangen en ruimteclaims. Bijvoorbeeld door voor het centrum meer flexibiliteit en programmaruimte te reserveren om in te kunnen spelen op de dynamiek in het centrum. Dit heeft effect op ruimte die elders in de gemeente kan worden geboden voor activiteiten als wonen, winkels en horeca.

Idealiter worden in de omgevingsvisie gebiedstypen met een beschrijving van kwaliteiten en mate van ontwikkelruimte aangewezen. Denk aan het opnemen van de winkelstructuur in de omgevingsvisie en het aanwijzen van gebieden waar ontwikkeling gewenst is. Maar ook gebieden zoals aanloopstraten die moeten verkleuren naar andere activiteiten zoals wonen en ambachten. Door aansluiting te zoeken bij andere beleidsvelden kunnen heldere keuzes worden gemaakt. Dit betreft ook kansen voor centra bij andere opgaven zoals energie, klimaat en vergroening. Op gebiedsniveau worden afwegingen concreet. Per gebied kan gedifferentieerd worden met regels (in het omgevingsplan) en stuurstijlen: van zeer open met veel ontwikkelruimte tot zeer gesloten met beperkte mogelijkheden. Het investeren in sterk beleid helpt dan bij de vertaling naar het omgevingsplan en totale werkwijze voor de aanpak van centra.
Stec Groep formuleerde 10 tips voor gemeenten bij de implementatie van de Omgevingswet: lees hier.

5.2 Stuur op gebiedskwaliteiten in omgevingsvisie en -plan

Het omgevingsplan is hét centrale planfiguur onder de Omgevingswet. Gemeenten moeten meer kiezen hoe regels worden opgesteld. Zo zijn er geen standaard actualisatieplichten en looptijden meer voor het omgevingsplan. Ook ontstaat een ruimer speelveld voor gemeenten door keuzes over het wel of niet

werken met verschillende type vergunningen. Denk hierbij aan een direct werkende algemene regel (zonder vergunning), het opnemen van meldingsplicht bij start van een activiteit of beoordelingsregels die een nadere afweging vragen – bijvoorbeeld behoefteonderzoek – voordat een vergunning wordt verleend.

Zeven op de tien gemeenten in ons onderzoek ziet het sturen op gebiedskwaliteiten in het omgevingsplan als kansrijk. Ook het werken met open normen om meer flexibiliteit te realiseren wordt door een meerderheid van de gemeenten als kansrijk gezien. Deze behoefte vinden we zeer begrijpelijk gezien de sterke menging en wisseling van functies die juist in centra veel voorkomen. Ook is blurring een bekend fenomeen, waardoor een indeling naar standaardfuncties zoals winkels en horeca vaak lastig is. Denk aan de kapper die bier schenkt, supermarkt waar je kan lunchen, of een kledingwinkel waar je je haar kan laten knippen.

Om die reden kan in de omgevingsvisie – op basis van functionele gebiedstypen – binnen het centrum een onderscheid gemaakt worden die uitgaat van de bestaande en gewenste kwaliteiten in een gebied. Passende regels kunnen vervolgens in het omgevingsplan worden gesteld. Denk aan een gebiedsindeling in: druk winkelen en ontmoeten, prettig wonen in het centrum, vertier en uitgaan, ambachten in de schil, et cetera. In de Staalkaart Centrum Stedelijk Gebied, mede opgesteld door Stec Groep, is hiervan een uitwerking gemaakt.



Door te werken vanuit gebiedskwaliteiten kunnen andere regels worden gesteld in het omgevingsplan. Voor het gebied ‘druk winkelen en ontmoeten’ is het bijvoorbeeld belangrijk dat functies een publieksaantrekkende werking hebben en bijdragen aan de levendigheid. Welke functies dit precies zijn is minder van belang. Een regel in het omgevingsplan kan dan zijn: de activiteit moet bijdragen aan een levendige binnenstad. Wat precies onder levendigheid moet worden verstaan is (nog) niet bepaald. Dit kan – en zal soms vanuit het oogpunt van rechtszekerheid noodzakelijk zijn – in de planregels worden gekoppeld aan een beleidsregel en vergunningsplicht.

Het sturen op gebiedskwaliteiten vinden we een belangrijke denkoefening, vooral om meer beleving en compactere centra te bereiken. De vertaling naar planregels in het omgevingsplan verdient aandacht. Als algemene werkwijze verwachten we dat open normen in de praktijk minder kansrijk zijn gezien de nadere interpretatie die nodig is en rechtsonzekerheid. Dit komt de snelheid om in te spelen op nieuwe (onvoorziene) initiatieven niet ten goede. Het werken met open normen zal, zo verwachten we, vooral kansrijk zijn in specifieke situaties binnen een deelgebied in het centrum.

5.3 Stel monitoring centraal voor effectief beleid en regels

Het is belangrijk om het omgevingsplan voortdurend actueel te houden. Gaat het bijvoorbeeld over de ambitie meer levendigheid in het centrum te krijgen, dan is het van belang dit ook te monitoren. Als het beleid niet werkt, kan worden besloten een extra inspanning leveren. Andersom, als het beleid succesvol is en de binnenstad trekt steeds meer bezoekers, zal een punt bereikt worden waar levendigheid minder belangrijk wordt en leefbaarheid aan belang zal toenemen.

Om het omgevingsplan op die manier te laten werken, is het noodzakelijk de regels te koppelen aan belangrijke databronnen, zoals vierkante meters detailhandel, plancapaciteit en gegevens die inzicht bieden in de publieksaantrekkende werking van gevestigde ondernemers. Als de gemeente wonen in de binnenstad wil bevorderen zal zij de juiste doelgroepen moeten aanspreken en het aanbod aan woningen

in het centrum moeten afstemmen op het aanbod dat elders in de gemeente wordt toegelaten. Het opstellen van een omgevingsplan moet zo worden gezien als een cyclisch proces zonder eindpunt.

5.4 Slimme transformatie voor vitale centra = geen planschade

Een van de uitgangspunten van de Omgevingswet is het beter tot stand laten komen van uitnodigende omgevingsplannen en het werken met open normen. Een (omgevings)plan kan – vergelijkbaar met de situatie onder de Wro – worden aangemerkt als een schadeveroorzakend besluit wanneer sprake is van activiteiten die rechtstreeks passen in het omgevingsplan. Wanneer een vergunningsplicht geldt is niet de gewijzigde planregel maar de vergunning zelf het schadeveroorzakende besluit. Planschade wordt daarmee meer gekoppeld aan het moment dat een activiteit daadwerkelijk plaatsvindt. Door het wijzigen van de peildatum voor het maken van de planologische vergelijking hoeft onder de Omgevingswet geen schade te vergoed te worden voor mogelijkheden die een plan creëert zolang die niet gerealiseerd worden (theoretische schade).

Naast uitnodigende plannen zal in sommige gevallen juist inperking van bestaande mogelijkheden gewenst zijn. Denk aan het streven naar een compact kernwinkelgebied waarbij aanloopstraten moeten verkleuren en de winkelbestemming wordt geschrapt. Belangrijk is dit zorgvuldig te doen om planschade te voorkomen. In beginsel is de geijkte route dan het creëren van voorzienbaarheid (lees ook: hoofdstuk 6). Bij het creëren van voorzienbaarheid kunnen de (omgevings)visie en het programma een belangrijke rol spelen wanneer deze voldoende concreet zijn uitgewerkt.

Zo biedt de Omgevingswet enerzijds meer ruimte voor uitnodigende regels in het omgevingsplan voor vitale centra en anderzijds minder financiële risico's bij het verwijderen van onbenutte plancapaciteit voor bijvoorbeeld winkels. Dit sluit aan bij onze belangrijkste leidende principes voor transitiestrategieën voor (winkel)centra. Hierover leest u meer in ons volgende hoofdstuk.

6 Instrumenten om transformatie een boost te geven

In dit hoofdstuk gaan we allereerst in op de belangrijkste leidende principes voor uw transitiestrategie voor (winkel)centra. Daarna benoemen we een top vijf van kansrijke juridische en financiële arrangementen om meer te benutten. We zien namelijk in de onderzoeksresultaten terug dat effectieve arrangementen voor een belangrijk deel onderbenut worden in de transformatie van winkelcentra. We concluderen:

- Marktspanning is essentieel, er is substantieel waardeverlies bij oplopende leegstand.
- Veel meerwaarde is te behalen met het reduceren van plancapaciteit en het weghalen van onbenutte bestemmingen.
- Werk volgens het principe 'use it or lose it'-principe, waarbij u stevig inzet op voorzienbaarheid.
- Bruikbare instrumenten zijn transitie-exploitaties, stedelijke herverkaveling en verhandelbare ontwikkelrechten.
- Gebrek aan instrumenten vormt zelden het probleem. De bestuurlijke wil om met lef coalities te smeden en aan de slag te gaan is leidend voor het succes.

6.1 Belangrijkste leidende principes voor uw transitiestrategie voor (winkel)centra

Principe 1. Marktspanning is essentieel, er is waardeverlies bij oplopende leegstand

Voldoende marktspanning is cruciaal in de lokale en regionale winkelmarkt. Als de leegstand op termijn hoger is dan een gezonde frictieleegstand (circa 6 tot 8% in de winkelmarkt) dan daalt de waarde van omliggend vastgoed. Gemiddeld is dit circa 1,5 tot 1,8% waardedaling bij elke extra procent leegstand bovenop de frictieleegstand. Belangrijker dan de waardedaling is dat hoge leegstand het risico op een negatieve spiraal van imagoproblemen en afnemende economische vitaliteit naar dalende leefbaarheid, verloedering en ondermijning vergroot. Transformatie is een belangrijk middel om marktspanning te behouden en het centrum aantrekkelijk te maken en houden.

Principe 2. Reduceer plancapaciteit en onbenutte bestemmingen waar dat nodig is

Het is belangrijk de planologisch-juridische, financiële en organisatorische kaders binnen de gemeente en de regio zo in te zetten dat er geen winkelvastgoed op ongewenste plekken bij komt. Met andere woorden: u moet het leertje in de lekkende kraan repareren. Dat zit in overcapaciteit aan plannen voor nieuwe projecten, maar ook vaak in dubbelbestemmingen en onbenutte plancapaciteit op allerlei plekken die het centrum kunnen kannibaliseren. Zowel overcapaciteit als onbenutte plancapaciteit dienen aangepakt te worden. Dit vraagt om strategische keuzes tussen plekken (in de gemeente, maar ook binnen het centrum). Een deel van de plannen kan mogelijk worden uitgesteld voor de periode na 2025 en 2030. Het ligt in de lijn van de verwachting dat dit op termijn in de praktijk niet voldoende is, in vrijwel alle Nederlandse centra. Zowel in kleine, middelgrote als grote gemeenten. Veel aanloopstraten zullen transformeren en ook op een deel van de hoofdstraten is het belangrijk winkels te spikkelen met woningen en andere functies.

Principe 3. Kies onversneden voor het centrum

We zien het centrum van een kern als belangrijkste locatie van die kern. Vallen hier gaten, dan ontstaat er een soort donut: een kern waar het hart uitvalt. Bijkomend voordeel is dat het centrum aansluit bij huisvestingswensen en -eisen van groeiende doelgroepen bij wonen (gericht op de dubbele vergrijzing), en andere functies. Het is belangrijk deze focus beleidsmatig in het omgevingsplan te verankeren, telkens ten faveure van het centrum. Dat betekent in de praktijk dat woningbouw toevoegen in het centrum kansen

biedt om te voorzien in een groeiende woningbouwbehoefte in de grotere gemeenten. Maar het kan in balans- en krimpgebieden ook betekenen dat men afziet van woningbouwplannen op minder aantrekkelijk gelegen locaties. Veel gemeenten die een grote demografische transitie doormaken hebben plannen voor suburbane woonmilieus die niet goed aansluiten bij de vraag. Dit vraagt om het maken van weloverwogen keuzes die goed uit te leggen zijn aan bestuurders.

Principe 4. Groot denken, klein handelen
Vanuit financieel oogpunt is een stap-voor-stap-aanpak nodig, binnen een algemeen gedeelde ambitie op het (hoofd)centrum als belangrijkste gemengd gebied in de gemeente. Toevoegingen aan de voorraad dienen altijd hand in hand te gaan met afwegingen over sloop, (tijdelijke) hergebruik, flexibele programmering en afschrijvingsbeginselen. Cruciaal is dat de tijdsspanne tussen kosten en baten zo klein mogelijk is. Denken vanuit een (grotere) toekomstgerichte visie, maar klein en stapsgewijs handelen is hierbij de sleutel. (Financiële) risico's worden daarmee ook hanteerbaar en dus aanvaardbaar en bijsturing is mogelijk. Sloop, hergebruik, transformatie en her- c.q. nieuwbouw zijn dan goed verweven.

Principe 5. Bestuurlijk lef: doen wat nodig is
Misschien wel het belangrijkste principe in het transformeren van winkelgebieden is dat bestuurders de ambitie hebben om er echt wat aan te doen. Instrumenten noch financiën vormen zelden het probleem. Leidend is: er vol op inzetten, de samenwerking zoeken, consortia maken (die per case verschillen), acties uitvoeren en daardoor resultaten behalen. En dat werkt dan weer aanstekelijk. Een instrument aanbieden alleen is niet genoeg. Het gaat om de bestuurlijke wil en het lef dat daarbij komt kijken!

6.2 Kansrijke juridische en financiële arrangementen

We signaleren dat financiële en juridische innovaties vaak onderbelicht worden in de uitvoering van centrumplannen en pleiten voor betere stroomlijning daarvan. In deze paragraaf leest u de vertaling van de principes in enkele kansrijke juridische en financiële arrangementen om de transitieopgave in de winkelmarkt in uw gemeente aan te pakken. Deze instrumenten helpen uzelf en ondernemers duidelijkheid te schaffen over waar u naar toe wilt en hoe u dit samen kunt aanpakken. U brengt elkaar als het ware in positie om aan de slag te gaan!

1. Werk volgens het principe 'use it or lose it'-principe
Maak meer gebruik van limitatieve plantitels volgens het 'use it or lose it'-principe, waarbij niet gebruikte plantitels en omgevingsvergunningen verwijderd zullen worden. Omgevingsvergunningen kunnen worden ingetrokken wanneer binnen 26 weken na afgifte van de vergunning niet is gestart met de bouw. Gemeenten kunnen de houdbaarheid van ongebruikte harde plantitels buiten gewenste concentratiegebieden in het centrum beperken in looptijd, en daarbuiten de functie van panden wijzigen wanneer deze aantoonbaar en aaneengesloten drie jaar leegstaan. Met de Omgevingswet ontstaat hierover meer helderheid.

Uit het onderzoek en onze eigen ervaring in centra blijkt dat gemeenten onvoldoende gebruik maken van veegplannen[3]. Dit is echter een van de meest efficiënte instrumenten om planologisch tot de gewenste marktspanning te komen. Wat ons betreft een belangrijk startpunt om marktspanning te vergroten voordat u met andere instrumenten aan de slag gaat. Onbekendheid en onervarenheid is hier vaak debet aan. Hiervoor moet de gemeente de gewenste ontwikkelrichting (met wonen/werken/winkelen/cultuur in aandelen in het centrum) benoemen, inclusief kaartbeeld. Het veegplan zet daarbij met name in op het wegvegen van ongewenste plancapaciteit die niet in gebruik is voor de betreffende functie, en die buiten concentratiegebieden voor de betreffende functie.

[3] Een veegplan is een (bijzondere) partiële herziening van een bestemmingsplan. Een veegplan heeft voor de winkelmarkt het belangrijke doel om overtollige onderbenutte plancapaciteit in bestemmingsplannen weg te halen. Het is een instrument om bestemmingsplannen actueel te houden en maakt het efficiënt uitvoeren van de gewenste ontwikkelrichting in het centrum mogelijk door het proces te stroomlijnen.

2. Creëer voorzienbaarheid waar dat nodig is

Voorzienbaarheid is dé manier om passieve risico-aanvaarding te kunnen realiseren. Dit zorgt ervoor dat het voor de initiatiefnemer (eigenaar van ontwikkelrechten) van een nieuwbouwplan niet of beperkt mogelijk is om planschade te verhalen op de gemeente. Voorzienbaarheid creëren betekent eenvoudig gezegd: kon een partij (eigenaar van de ontwikkelrechten) het weghalen van de bestemming zien aankomen en had deze voldoende tijd om op basis van het vigerende plan te handelen? Heeft de partij vervolgens niets gedaan? Dan geldt dit als passieve risicoaanvaarding door deze partij en is planschade niet aan de orde. Gemeenten moeten het voornemen tot 'wegbestemmen' beleidsmatig en publiekrechtelijk verankeren om zo maximale voorzienigheid te creëren. Het wegbestemmen van de winkelfunctie (of beter: het herbestemmen naar een andere bebouwde of onbebouwde functie) moet vervolgens geeffectueerd worden in een wijzigingsbesluit op het bestemmingsplan of straks: het omgevingsplan. Ook de Ladder voor duurzame verstedelijking helpt om voorzienbaarheid te creëren en krachtig te kunnen communiceren dat aan de betreffende meters geen behoefte is.

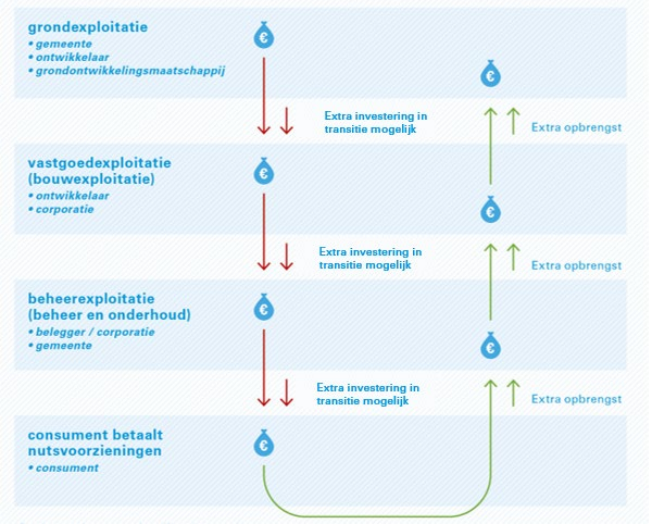
OMGEVINGSWET EN VOORZIENBAARHEID IN CENTRA

De Omgevingswet geeft duidelijkheid wanneer sprake is van voorzienbaarheid (ook wel: passieve risico-aanvaarding). Gemeenten kunnen functies wijzigen of beëindigen zonder dat een aanspraak op planschade ontstaat, zodra…

1. … er drie jaar een planologische titel voor de betreffende functie is geweest.
2. … de wijziging minimaal een jaar voordat het besluit tot wijziging is vastgesteld en is aangekondigd.
3. … vanaf het tijdstip van de kennisgeving tot het tijdstip van de wijziging van de functie niet de voorbereidingen zijn getroffen die nodig zijn om de activiteit alsnog te verrichten.

3. Transitie-exploitaties creëren verdienvermogen uit leegstand: dit maakt het faseren van herontwikkeling goedkoper

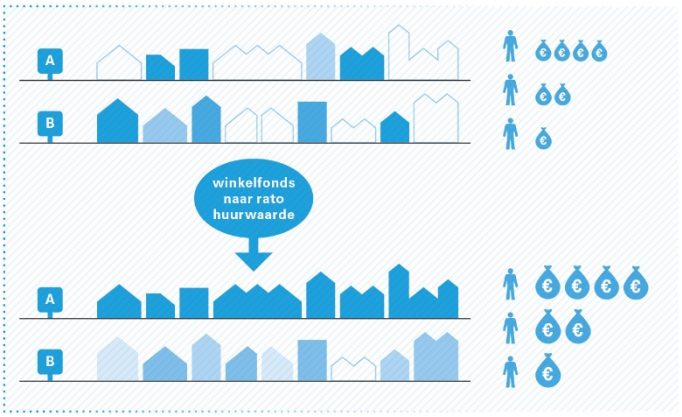
Met behulp van een tijdelijke exploitatie van de grond (tex) of van opstallen (trex) kunnen opbrengsten worden gegenereerd, vooruitlopend op een eventuele definitieve sloop en mogelijke bebouwde of onbebouwde (her)ontwikkeling. Dit is in een passend instrument om met name sloop en transformatie mogelijk te maken. Bovendien wordt verder verval tegengegaan en zijn rentekosten vergoed. De transitie-exploitatie stuurt op kasstroom in plaats van op saldo. Het moet dienen als een vliegwiel, door de meerwaarde van kavels en gebouwen te herinvesteren in het centrum en daarmee nieuwe investeringen vanuit de markt te stimuleren.



Dit arrangement bestaat uit het in fases opkopen van delen van het centrum, en deze gedurende een periode van X jaar te verhuren, bijvoorbeeld door ruimte te maken voor flexibele woningen, waar veel behoefte aan is. We zien ook toepassingen van transitie-exploitaties bij (beschermde) dorpsgezichten in centra met een historisch belang, waarvan u het belangrijk vindt deze te behouden, maar waarbij eigenaren onvoldoende vermogen hebben om deze panden goed te onderhouden.

4. Stedelijke herverkaveling maakt meer mogelijk met lagere kosten

Stedelijke herverkaveling begint in Nederland steeds meer te komen. In het buitenland (bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en verschillende landen in Azië) is het een zeer veel gebruikt instrument bij transformatie van gebieden. Er is dan sprake van uitruil van eigendom om een grotere ontwikkeling mogelijk te maken. Hierdoor zijn de kostenvoordelen ten opzichte van reguliere

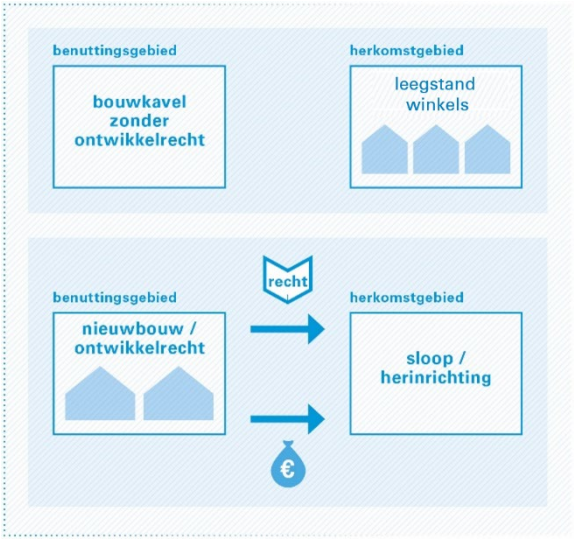


gebiedsontwikkeling naar schatting circa 20 tot 30% (!). Stedelijke herverkaveling kan als vrijwillig door gebiedspartijen te kiezen instrument aantrekkelijk zijn. Centrumgebieden, waar u door sloop en nieuwbouw en verdichting bijvoorbeeld een woningbouwprogramma kunt toevoegen. In de Omgevingswet (Aanvullingswet Grondeigendom) is een regeling opgenomen om herverkaveling eenvoudiger te maken. Het geeft de mogelijkheid de kosten van transformatie of herontwikkeling te compenseren met de waarde die wordt gecreëerd. Dit systeem is alleen interessant als sprake is van positieve waardeontwikkeling, wat bij toevoeging van bebouwbaar vloeroppervlak eerder te garanderen is. Daarnaast kan een te groot aantal eigenaren (meer dan circa 25) de onderhandelingen compliceren.

Bij een verplichte vorm leveren vooral de inbrengwaarde en onteigening grote blokkades op. Stedelijke herverkaveling is een interessant instrument wanneer u als gemeente geen gronden wilt verwerven en toch een ruimtelijke ontwikkeling wilt bewerkstelligen; wel dient u een faciliterende rol te spelen om het herverkavelingsproces op gang te brengen.

Een WOM (Wijk Ontwikkelmaatschappij) is een variant op de stedelijke herverkaveling, toe te passen op wijkcentra. Het is een regeling van meerdere eigenaren (woningcorporaties en andere private marktpartijen) waarin herstructureringsprojecten ondergebracht worden in één vereveningsarrangement (vergelijkbaar met herverkaveling). Dit om zowel de kapitaalbehoefte als de opbrengsten meer te stroomlijnen. Binnen de regeling van de WOM zijn er vanuit het Rijk fiscale voordelen te genereren. Daarnaast kunnen in de portfolio van de WOM financiële tegenvallers van het ene project opgevangen worden door de inkomsten van andere projecten. Het is een methodiek om via gecombineerde projecten efficiency- en schaalvoordelen te behalen.

5. Verhandelbare ontwikkelingsrechten verbinden verleden en toekomst



Verhandelbare ontwikkelingsrechten geven de mogelijkheid tot (kosten én baten) verevening van investeringen in bijvoorbeeld de sloop van winkels. Dit kan door zowel het nieuwe programma van woningen en cultuur en dergelijke als de sloop van ongewenst winkelvastgoed een commerciële waarde te geven. Immers er is zonder sloop geen nieuw recht op ontwikkeling en zonder dat nieuwe recht überhaupt geen recht op ontwikkeling. De ontwikkelrechten en -plichten kunnen onderling worden verhandeld in een saldo-nul/saldo-plus of saldo-minbenadering, afhankelijk van (het gebrek aan) marktspanning. Zo kan een ontwikkelaar de verplichting van een investering overnemen van een andere investeerder en mag deze in ruil daarvoor weer programma (bijvoorbeeld woningbouw, cultuur et cetera in een andere dichtheid) realiseren.

Onder de Omgevingswet (Aanvullingswet Grondeigendom) ontstaan meer mogelijkheden om in de plaats van het verhandelen van feitelijke rechten, compenserende stortingen te doen in een ‘Centrumcompensatiefonds’.

7 Tot slot: handelingskader voor vitale centra

Hoe kunt u nu concreet stappen zetten in uw aanpak voor een vitaal centrum? We geven u – in het licht van resultaten uit ons onderzoek, de verkenning van scenario's, kansen en vernieuwende (uitvoerings)instrumenten – een aantal adviezen mee in een handelingskader. Voor een effectieve aanpak is in onze visie een drietrap nodig: (1) kennis en inzicht, (2) houding en (3) gedrag.

KENNIS EN INZICHT	HOUDING	GEDRAG
• Loop voor op de markt: ontwikkel handelingsperspectieven voor (middel)lange termijn gebaseerd op markt- en ontwikkelingsperspectief van uw centra. Doe dit samen met de belanghebbenden. Kortom: objectiveer de opgave waar uw centra voor staan. Dit helpt in het bereiken van draagvlak en gezamenlijk beeld, zeker richting vastgoedeigenaren. • Stel de toekomstbestendigheid van uw winkelgebieden vast middels de Economische Effect Rapportage Retail, incl. een meting van crisis-gevoeligheid van branches. De toekomstpotentie van centra (en in welke omvang) is niet voor alle gemeenten zonneklaar. Daardoor wordt nog op teveel op meerdere paarden en een te ruim winkelgebied gewed. • Maak onbenutte plancapaciteit voor winkels in en buiten het centrum inzichtelijk. • Koppel uw centrumplan- en visie direct aan de woonopgave. Stel vast hoeveel woon-programmering u kunt inzetten voor centrumgebieden, welke doelgroepen u moet en kunt faciliteren in het centrum en bepaal hoe u de woonwensen van deze doelgroepen kunt realiseren.	• Maak helder waar u voor staat: een krachtig en vitaal centrum. En zorg ervoor dat menskracht, financiële middelen en prioriteit bij het centrum ligt. Al naar gelang de urgentie is het van belang dat uw bestuur de noodzaak om te handelen ook ziet en hiervoor op de barricaden gaat. Maak de urgentie en de kansen daarom zichtbaar. • Wees concreet naar marktpartijen over ontwikkelmogelijkheden van alternatieve functies in de diverse gebieden van het centrum. Zo biedt u perspectief. Met een doortastende visie richting de markt verleidt u hen te investeren. • Zet in op een proactieve transformatiestrategie. Veel gemeenten acteren passief op dit vlak. Er wordt veel verantwoordelijkheid bij ondernemers en eigenaren gelegd, maar dit leidt tot te weinig resultaat. Investeringen in de openbare ruimte zorgen bovendien niet altijd voor het grootste vliegwiel in de transformatie-opgave. Zet daarom (nieuw) instrumentarium (zie hoofdstuk 6) in. Gemeenten zijn bij uitstek de partner die dit kan organiseren. • Maak prioriteit van het betrekken van eigenaren en financiers in uw centrumaanpak.	• Stel met belanghebbenden een visie op en dwing uzelf in de actiestand. Het momentum om in te grijpen is nu: de urgentie voor (behoud van) vitale centra en transformatie is groter dan ooit. De markt en uw bestuur zal dit onderstrepen. • Beheers het spel. Bij veel ondernemers en eigenaren moet het besef van echte verandering van de eigen locatie en vastgoed nog komen. Werk hieraan. • Train uw medewerkers in onderhandelen met marktpartijen en belangen die spelen. Verdiep u in de parameters en haalbaarheid van uw plannen en die van de vastgoedeigenaren/-ontwikkelaars. Ken de commerciële waarden. • Zet uw woningmarktpartijen (ontwikkelaars, particuliere beleggers, corporatie(s)) in om meer grip te krijgen op de kansen voor het centrum. • Verminder onbenutte plancapaciteit in en buiten het centrum. • Werk met 'versnellingstafels' om de aanpak van een deelgebied echt uit vooruit te krijgen. Kijk ook of externe financiering (bij provincie of Rijk) u kan helpen. • Werk met een ervaren mediator die kennis van en begrip voor de standpunten van bestuurders en de verschillende marktpartijen heeft.

stec groep

Vragen? Bel of stuur een email aan:

Martijn Exterkate
m.exterkate@stec.nl

Hub Ploem
h.ploem@stec.nl

Esther Geuting
e.geuting@stec.nl

026 - 751 41 00