

Notitie "Relatie Retailstructuurvisie Parkstad en SVREZL"

Inleiding

In 2014, nagenoeg halverwege de looptijd van de vigerende Retailstructuurvisie Parkstad Limburg 2010-2020, is uit een analyse op hoofdlijnen gebleken dat het gewenste resultaat nog niet in zicht was. Aanleiding was een analyse op hoofdlijnen, waaruit bleek dat het gewenste resultaat van de gezamenlijke Retailstructuurvisie 2010-2020 Parkstad Limburg nog verre van in zicht was. Ondanks het vastgestelde beleid is in de voorgaande jaren de voorraad m² detailhandel gegroeid en heeft om uiteenlopende redenen een toename van de leegstand plaatsgevonden.

Op basis van deze signalen is door de Bestuurscommissie Economie & Toerisme Parkstad Limburg besloten het detailhandelsvraagstuk opnieuw op te pakken om te komen tot een toekomstbestendige regionale winkelstructuur.

Dit traject is op 16 oktober 2014 gestart met een Bestuursconferentie in het Parkstad Limburg Stadion. Tijdens die conferentie werd een breed gedragen urgentie geuit om het detailhandelsvraagstuk op regionaal schaalniveau en in nauwe samenwerking integraal op te pakken. De overheid moet daarin een regierol vervullen, omdat het vraagstuk betrekking heeft op een aantal belangrijke maatschappelijke aspecten zoals het voorzieningenniveau, het ondernemersklimaat en de leefbaarheid in centra, kernen, buurten en wijken. Bovendien raakt dit de directe leefomgeving van inwoners. Ook de omvang van de actuele problematiek in Parkstad werd breed onderkend: er is een ruim overaanbod aan winkelruimten, en bovendien is de verwachting dat het huidige, reeds te hoge, leegstandspercentage nog verder zal toenemen. Daarnaast is er niet alleen een probleem geconstateerd met de omvang van de huidige voorraad, maar ook met de onbekendheid van het aantal mogelijkheden om de voorraad toe te laten nemen conform vigerend bestemmingsplan, de zogenaamde plancapaciteit.

Bestuursopdracht

Naar aanleiding van de Bestuursconferentie heeft de Bestuurscommissie Economie & Toerisme in december 2014 besloten tot uitvoering van de Bestuursopdracht Detailhandel.

In samenwerking met de bureaus DTNP en STEC Groep is onderzocht wat de belangrijkste beletsels zijn bij de uitvoering van de vigerende Retailstructuurvisie. Tevens is een doorkijk gegeven naar mogelijk flankerend beleid en instrumentarium om de Retailstructuurvisie te kunnen uitvoeren.

Hierbij zijn twee fasen onderscheiden, namelijk:

1. Analyse: wat zijn de belangrijkste beletsels bij de uitvoering van de Retailstructuurvisie?
2. Welk flankerend beleid en instrumentarium zijn noodzakelijk bij het uitvoeren van de Retailstructuurvisie ("uitvoeringsparagraaf")?

Fase 1: Analyse (voorjaar 2015)

Uit de analyse van de vigerende Retailstructuurvisie door DTNP is gebleken dat de opgave voor het thema detailhandel dusdanig urgent is dat een (stringentere) regionale aanpak noodzakelijk is. Samengevat waren de conclusies uit fase 1 dat de trends in de detailhandelsmarkt vragen om scherpe keuzes over de winkelstructuur, de uitvoeringsparagraaf in de Retailstructuurvisie met als doel de

clusters te versterken onvoldoende was ingevuld, en dat de urgentie van het vraagstuk onvoldoende is geweest; afspraken zijn niet of onvoldoende nageleefd of niet scherp genoeg geformuleerd. Daaruit is een drietal aanbevelingen voortgekomen:

- Het regionaal beleid moet worden aangescherpt. De haalbare positie, functie, omvang en ambitieniveau van alle centra moet realistisch zijn.
- Om een gezonde regionale winkelstructuur met vitale centra te realiseren, is een betere afstemming op regionaal niveau noodzakelijk. Beleid alleen is niet voldoende (gebleken), scherpe afspraken en de gerichte inzet van instrumentarium zijn cruciaal waarbij regionaal beleid ook nog lokaal moet worden vertaald.
- Het regionale toetsingsschema voor nieuwe winkelinitiatieven moet worden bijgesteld, waar ook de noodzakelijke afweging in het kader van de Ladder voor duurzame verstedelijking (zie hierna onder fase 2) onderdeel van dient uit te maken.

Pas na een dergelijke aanscherping dient een uitvoeringsprogramma te worden vastgesteld waarin is opgenomen hoe het beschikbare instrumentarium (proefondervindelijk) wordt ingezet om uitvoering te geven aan het geactualiseerde beleid, waarbij zowel publiek- als privaatrechtelijke instrumenten worden toegepast. De uitvoering vormgeven via concrete pilots is hierbij een goed uitgangspunt. In fase 2 zijn deze instrumenten aangereikt.

Fase 2: Instrumentarium (zomer 2015)

Aangezien ingrijpen vanuit overheidswege niet altijd gewenst is, is er ook een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA) uitgevoerd als onderdeel van de rapportage betreffende instrumentarium (STEC Groep). Gegeven de huidige problematiek in de detailhandel én de verwachte effecten van trends zoals o.a. de demografische ontwikkelingen en een toenemend marktaandeel van internetwinkelen, heeft de MKBA laten zien dat niet ingrijpen beduidend meer kost dan wel ingrijpen. Dit betekent niet dat er daadwerkelijke opbrengsten te verwachten zijn wanneer wordt ingegrepen oftewel balans in vraag en aanbod (in de retailvastgoedmarkt) wordt aangebracht. Het betreft met name het beperken van de verliezen bij zowel de overheid (voorkomen van verpaupering van gebieden, voorkomen van uitkeringsgerechtigden door faillissement e.d. en het dalen van de inkomsten uit WOZ) als bij de marktpartijen (daling waarde vastgoed, daling of ontbreken huuropbrengsten, faillissementen). Niets doen is (zoals STEC Groep dit verwoordde) 'funest voor de aantrekkingskracht van het (regionale) winkelaanbod en het (financieel) presteren van de winkelmarkt'.

STEC Groep heeft, mede naar aanleiding van de uitkomsten van fase 1, een vijftal beleidsdoelstellingen geformuleerd aan de hand waarvan zij instrumentarium heeft aangedragen. Deze doelstellingen zijn als volgt:

1. vergroten van de marktspanning in de winkelmarkt,
2. versterken van de vitaliteit van kernen,
3. het aanpakken van leegstand op plekken met een grote impact,
4. het slopen van winkelvastgoed,
5. het verbeteren van gebiedsfinanciering.

De aangedragen instrumenten kunnen worden verdeeld in enerzijds publiekrechtelijk en anderzijds privaatrechtelijk instrumentarium.

In onderstaande tabel is een schematisch overzicht gegeven van mogelijke instrumenten. Ook is aangegeven aan welke doelen deze instrumenten een bijdrage kunnen leveren.

	Markspanning omhoog	Versterking vitaliteit	Aanpak leegstand	Slopen vastgoed	Financiering verbeteren
Instrumenten om rechten plichten te ruilen					
Verhandelbare ontwikkelrechten	X	X	X	X	X
Stedelijke herverkaveling	X	X	X		X
Dispositie kansarme winkels	X	X	X	X	X
Winkelfortfolio's maken marktpartijen	X	X	X	X	X
Instrumenten om winkelpanden en/of gebieden anders te benutten					
Tijdelijk anders bestemmen		X	X		X
Transformatie-exploitatie (TREX)	X	X	X	X	X
Renovatie via erfpacht			X		X
Winkelmatch		X	X		
Instrumenten om gebiedsgericht extra investeringsmiddelen te genereren					
TIF/LIF		X	X	X	X
Winkeltransitieobligaties	X	X	X	X	X
BIZ		X	X	X	X
Gebieds- VvE's		X	X	X	X
Instrumenten om schaderisico's te beperken					
Regionaal (plan)schaderisicofonds	X				

STEC Groep, Uitvoeringsinstrumenten voor de agenda detailhandel Regio Parkstad, september 2015

In het verlengde daarvan luidde de aanbeveling om, vooraleer met concrete pilots en de inzet van privaatrechtelijke instrumenten aan de slag te gaan, eerst het publiekrechtelijk instrumentarium gericht in te zetten vanuit de bevoegdheden die overheden hebben vanuit beleid en ruimtelijke ordening. De samenwerkende Parkstad-gemeenten zouden daarbij heldere afwegingen moeten maken over de toekomstige regionale winkelstructuur en dit te vatten in een aangescherpte regionale Retailstructuurvisie.

Fase 3: Aanbodinventarisatie en vraagonderbouwing (najaar 2015)

a. Aanbod winkelvastgoed

Als één van de bouwstenen voor de aanscherping en actualisatie van de Retailstructuurvisie is een aanbodinventarisatie uitgevoerd. De inventarisatie is gebaseerd op verschillende gegevens:

- objectieve kwantitatieve gegevens uit de database van Locatus;
- de vigerende Retailstructuurvisie Parkstad en de daarin opgenomen uitgangspunten, te weten onderscheid naar koopmotief (recreatief shoppen, doelgericht winkelen en boodschappen doen) en het doel van leefbaarheid;
- de typologie-indeling die voor het thema detailhandel is opgenomen in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL), op basis waarvan winkelclusters zijn ingedeeld in kansrijk, risicovol en kansarm (zomer 2015).

Deze aanbodinventarisatie geeft hiermee een actueel kwantitatief overzicht van het regionale/lokale winkelaanbod. Belangrijke constatering op basis van deze gegevens is dat liefst 27% van alle winkelmeters in Parkstad Limburg is gelegen *buiten* de in de vigerende Retailstructuurvisie aangewezen winkelclusters. Daarnaast valt uit de data op te maken dat de winkelleegstand zich manifesteert in

alle categorieën winkelgebieden, óók in de belangrijkste winkelclusters in Parkstad. De aanbodinventarisatie benadrukt daarmee (wederom/eveneens) de urgentie van het detailhandelsvraagstuk in Parkstad. Deze aanbodinventarisatie is tevens ingebracht in het Zuid-Limburgse traject rondom de POL-uitwerking detailhandel (SVREZL) en op details geharmoniseerd met de Zuid-Limburgse aanpak.

b. Vraag oftewel marktruimte

Een andere bouwsteen voor de actualisatie van de Retailstructuurvisie is de vraagonderbouwing, uitgevoerd door BRO. In de vraagonderbouwing, ook wel een 'DistributiePlanologisch Onderzoek' (dpo) genoemd, is onderzocht hoeveel levensvatbare ruimte er naar verwachting is voor winkels (verdeeld over diverse branches) in Parkstad in 2025. Hierbij is rekening gehouden met de bestaande situatie, de effecten van autonome trends en ontwikkelingen en meer regio-specifieke aspecten zoals de demografische ontwikkeling en de aanwezigheid van winkels in omliggende regio's zoals Zuid-Limburg en Aken en omgeving.

Samenvattend blijkt uit het DPO-rapport dat:

- Parkstad relatief veel winkelruimte heeft per hoofd van de bevolking ten opzichte van provinciale en landelijke gemiddelden.
- De winkelleegstand in Parkstad ongeveer 18% (zijnde 103.064 m²) bedraagt, hetgeen hoger is dan het provinciale (circa 11,6%) en aanmerkelijk hoger dan het landelijk gemiddelde (circa 6%).
- Er op dit moment voor ongeveer 53.000m² aan nieuwe plannen en initiatieven in Parkstad liggen.
- Ondanks dat inwoners uit Parkstad voor recreatief winkelen ook naar omliggende steden zoals Maastricht, Sittard en Aken trekken, de koopkrachttoevloeiing groot is voor specifieke winkels op de Woonboulevard, de Roda-boulevard en een aantal verspreid gelegen winkels in Parkstad.
- Het economisch functioneren van de winkelvoorraad in Parkstad, gezien vanuit de huidige vloerproductiviteit (omzet per m²) lager ligt dan het landelijk gemiddelde en dus onvoldoende functioneert.
- Gegeven de effecten van autonome en regio-specifieke trends en ontwikkelingen de vloerproductiviteit in de nabije toekomst verder onder druk zal komen te staan.
- Er, rekening houdend met alle plannen en initiatieven en de effecten van de beschreven trends en ontwikkelingen in de detailhandelsmarkt, tot 2025 een theoretisch overaanbod in de dagelijkse sector wordt geraamd van 29.800m² en een theoretisch overaanbod in de niet-dagelijkse sector wordt geraamd van 119.500m².

Hoewel de uitkomsten van het DPO als indicatief moeten worden gezien, maakt de omvang van de raming van het theoretisch overaanbod in 2025 helder dat er een opgave ligt voor het actief saneren dan wel het uit de markt halen van (incourante, dode) winkelmeters om het evenwicht in de winkelvoorraad in Parkstad te herstellen. BRO stelt bovendien dat "het toestaan van nieuwe detailhandelsontwikkelingen of uitbreiding van bestaande winkels op de verkeerde plekken, zal leiden tot negatieve effecten op andere winkels en winkelgebieden die voor de regionale detailhandelsstructuur van belang zijn. Per saldo moet in Parkstad gestreefd worden naar een kwalitatieve versterking van de winkelstructuur, waarbij de totale omvang van het detailhandelsaanbod in kwantitatieve zin is afgenomen. Dit vraagt om een duidelijke toekomstvisie, heldere keuzes, een strategie op regioniveau en samenwerking en commitment van de betrokken overheden en marktpartijen".

Daarmee werd de centrale aanbeveling uit fase 1 en fase 2 nogmaals bekrachtigd. BRO stelt nadrukkelijk dat er wel degelijk ruimte is voor ontwikkelingen in de detailhandel, maar dat deze ontwikkelingen een bijdrage moeten leveren aan het versterken van de regionale winkelstructuur en idealiter moeten leiden tot een afname van het totaal aantal vierkante meters detailhandel in Parkstad Limburg. Aldus: groeien in kwaliteit met minder kwantiteit.

Aansluiting bij SVREZL (voorjaar 2016)

In april 2016 hebben de achttien colleges van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten de Bestuursovereenkomst 'Regionale Afspraken Zuid-Limburg' ondertekend, waarin over een achttal thema's inhoudelijke en procesmatige afspraken zijn vastgelegd. Wat betreft het thema detailhandel is afgesproken dat er in gezamenlijkheid wordt gewerkt aan de totstandkoming van een intergemeentelijke structuurvisie voor Zuid-Limburg, die naast detailhandel ook betrekking heeft op de thema's bedrijventerreinen en kantoren. Dit heeft geleid tot de start van het traject om te komen tot de Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg (SVREZL).

De Parkstad-gemeenten zijn ingevolge deze Bestuursovereenkomst op het Zuid-Limburgse proces aangehaakt, waarbij het hiervoor omschreven voorbereidingstraject en de daaruit voortgekomen resultaten zijn ingebracht in het Zuid-Limburgse traject. Om bij de start van SVREZL te beschikken over eenduidige gegevens, zijn de aanbodinventarisatie en vraagonderbouwing uit Parkstad (zie onder fase 3) uitgevoerd voor de twee andere subregio's in Zuid-Limburg, te weten Maastricht-Heuvelland en de Westelijke Mijnstreek. Daarnaast is tijdens een 2^e Bestuursconferentie Detailhandel in Parkstad-verband de gezamenlijke input voor de Zuid-Limburgse (SVREZL-) winkelhiërarchie bepaald, waarin de winkelclusters zijn benoemd die uiteindelijk op de SVREZL-kaarten zijn weergegeven.

Fase 4 Uitvoeringsprogramma retail (vanaf 2017)

Vooruitlopend op de vaststelling van de SVREZL wordt in Parkstad – onder de verantwoordelijkheid van de Bestuurscommissie Economie & Toerisme – al gewerkt aan de uitvoering, op basis van de eerdere Bestuursopdracht. In januari 2017 is gestart met een proces om te komen tot een Uitvoeringsprogramma Retail, waartoe de samenwerking is aangegaan met de provincie Limburg. Parallel aan dit proces wordt niet stil gezeten, maar waar mogelijk de ontstane marktdynamiek al optimaal te verbinden met de SVREZL-uitgangspunten en in de praktijk te brengen.

In het Uitvoeringsprogramma Retail staan twee pijlers centraal staan. Enerzijds wordt ingezet op de versterking van de in de SVREZL aangewezen winkelclusters in de regio. Anderzijds wordt onderzocht waar en hoe overvloedige "dode" winkelmeters kunnen worden gesaneerd.

Binnen de eerste pijler wordt voor een aantal winkelcentra, samen met stakeholders zoals de Provincie Limburg, supermarktketens, MKB Parkstad en gemeenten, een investeringsprogramma opgezet voor de periode 2016-2025. Daarbij wordt geïnventariseerd wat de huidige situatie is, zowel kwantitatief (in vierkante winkelmeters en leegstand) als kwalitatief (aanbod, leefbaarheid, openbare ruimte, ondernemerschap). De vervolgstap is om samen met stakeholders een programmatische aanpak te ontwikkelen op gebiedsniveau, feitelijk een investeringsprogramma voor de periode tot 2025

waarbij tevens de evt. inzet van flankerend beleid en instrumentarium aan de orde kan zijn. Daarnaast wordt ingezet op het stimuleren en faciliteren van nieuw ondernemerschap en kwalitatief aanbod in de aangewezen winkelcentra.

In het kader van de tweede pijler wordt als eerste belangrijke stap de verborgen plancapaciteit voor de functie detailhandel-retail inzichtelijk gemaakt. Vervolgens wordt onderzocht op welke wijze de inzet van publiek- en privaatrechtelijk financieel, planologisch-juridisch instrumentarium kan bijdragen aan het onttrekken van overtollige, "dode" winkelmeters. De markt onderschrijft het belang van ingrijpen in de retailmarkt en is inmiddels bereid moeilijke besluiten te accepteren wanneer deze op termijn leiden tot een kwalitatieve versterking van de regionale winkelstructuur.