
Aandacht voor leegstand.

Het Maastrichtse
winkelleegstandsbeleid in een
veranderende retailmarkt

januari 2017



Rekenkamer Maastricht

Samenstelling:

Mevrouw prof. dr. Klaartje Peters, voorzitter
De heer drs. Ton A.M.J. Dreuw RC
De heer drs. Jan-Willem A. van Giessen
De heer drs. Karel van der Esch
De heer drs. Paul L.C.M. Janssen RA

Secretaris:

Mevrouw Marjolein Heesbeen

Secretariaat:

Correspondentieadres: Montenakerbank 40, 6213 JL Maastricht
Telefoon: 06 54670052
Email: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl



Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Samenvatting | 3 |
| 1 Inleiding | 4 |
| 1.1 Aanleiding | 4 |
| 1.2 Vraagstelling onderzoek | 4 |
| 1.3 Werkwijze | 5 |
| 1.4 Leeswijzer | 6 |
| 2 Ontwikkelingen en toetsingskader | 7 |
| 2.1 Ontwikkelingen in de retailmarkt | 7 |
| 2.2 Beleidscyclus en beleidsmogelijkheden | 9 |
| 2.3 Toetsingskader | 11 |
| 3 Gemeentelijk winkel(leegstands)beleid | 14 |
| 3.1 Regionaal beleidskader | 14 |
| 3.2 Maastricht winkel(leegstands)beleid | 15 |
| 3.2.1 Detailhandelsnota 2008 | 15 |
| 3.2.2 Huidige situatie retail in Maastricht | 15 |
| 3.2.3 Leegstand in Maastricht | 16 |
| 3.2.4 Aanloopstratenbeleid | 18 |
| 3.2.5 Centrummanagement | 19 |
| 3.2.6 Winkel(leegstands)beleid in de Planning & Control (P&C)-documenten | 19 |
| 3.2.7 Herijking detailhandelsbeleid 2016 | 20 |
| 4 Gemeentelijk detailhandelsbeleid getoetst | 22 |
| 4.1 Inleiding | 22 |
| 4.2 Beleidsinstrumenten | 22 |
| 4.3 Procesinstrumenten | 24 |
| 4.4 Juridische instrumenten | 25 |
| 4.5 Financiële instrumenten | 28 |
| 4.6 Fysiek | 29 |
| 4.7 Overig | 31 |
| 5 Conclusies en aanbevelingen | 33 |
| 5.1 Conclusies | 33 |
| 5.2 Aanbevelingen | 34 |



Samenvatting



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Onderzoeksprogramma voor 2015 van de Rekenkamer Maastricht bevatte het voornemen een onderzoek te starten naar het economisch beleid van de gemeente Maastricht. In maart 2016 heeft de rekenkamer de resultaten van een kort vooronderzoek gepresenteerd in de 'Verkenning Economisch beleid gemeente Maastricht'. Op basis van deze resultaten en na overleg met de raad¹ heeft de rekenkamer vervolgens besloten onderzoek te doen naar de vraag hoe de gemeente Maastricht omgaat met de winkelleegstand. Grote veranderingen in de retailmarkt, toenemende leegstand in Maastricht en de rest van Nederland en de vernieuwing van het Maastrichtse detailhandelsbeleid vormen hiertoe de directe aanleidingen.

Het thema is van groot belang omdat het winkelgebied in de binnenstad belangrijk is voor de economie van Maastricht. Winkelen is verreweg de belangrijkste reden voor mensen om Maastricht te bezoeken.² Maastricht vervult een centrumfunctie als het gaat om (regionaal) kooptoeisme. De compacte historische binnenstad heeft hierin een belangrijke trekkersrol.

De retailmarkt is echter sterk aan het veranderen. Online winkelmogelijkheden wijzigen het winkelgedrag van consumenten. Omzetten en resultaten in de traditionele detailhandel nemen af met als gevolg faillissementen onder winkeliers. Aanbod van en vraag naar winkelruimte raken uit balans en de winkelleegstand neemt toe. Deze veranderingen kunnen de positie die Maastricht heeft bedreigen maar bieden ook kansen. Voor nieuwe ontwikkelingen en winkelconcepten biedt Maastricht tenslotte een interessant winkelpubliek.

1.2 Vraagstelling onderzoek

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Maakt de gemeente Maastricht voldoende gebruik van de haar ter beschikking staande instrumenten om winkelleegstand in de binnenstad te voorkomen en te bestrijden?

Deze vraag is opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. Heeft de gemeente (voldoende) zicht op de betekenis voor Maastricht van de ontwikkelingen in de retailmarkt en van de groeiende winkelleegstand in Nederland?
2. Wat zijn de actuele inzichten en eventuele *best practices* betreffende de mogelijkheden die gemeenten hebben om leegstand in winkelgebieden te voorkomen en te bestrijden?

¹ Regulier overleg met de Commissie Begroting en Verantwoording

² Bron: Made in Maastricht: Economische visie Maastricht 2020.



3. Wat is het beleid van de gemeente Maastricht inzake het voorkomen en bestrijden van leegstand in de binnenstad, en hoe moet dat worden beoordeeld in het licht van de beschikbare instrumenten?

Twee veelgebruikte termen in dit onderzoek zijn detailhandel en retail. Het gaat daarbij om ondernemers die zich richten op het (weder)verkoop van producten en diensten aan consumenten. Bedrijven die actief zijn in de detailhandel kunnen bijvoorbeeld traditionele winkels zijn (denk aan supermarkten en speciaalzaken). Retail kan echter ook online plaatsvinden in de vorm van webshops.

De rekenkamer heeft besloten om dit onderzoek te beperken tot een analyse en beoordeling van het gemeentelijk beleid inzake de winkelleegstand in de Maastrichtse binnenstad en de daarmee verbonden aanloopgebieden. Winkelleegstand kan niet los gezien worden van bredere vragen over onder meer:

- de positionering van Maastricht als winkelstad ten opzichte van andere winkelsteden in de (Eu)regio;
- de gemeentelijke visie en beleid inzake andere functies van de binnenstad, zoals wonen, cultuur, horeca, evenementen, bereikbaarheid, etc.;
- de algemene landelijke ontwikkelingen in de detailhandel en de wijze waarop marktpartijen daarop inspelen.

De rekenkamer verwacht echter de raad het meest van dienst te kunnen zijn met een scan van het gemeentelijk beleid inzake detailhandel en leegstand en laat deze vragen over deze bredere context in het onderzoek grotendeels buiten beschouwing.

1.3 Werkwijze

Na overleg met de raad heeft de rekenkamer besloten het onderzoek te richten op de vraag hoe de gemeente Maastricht omgaat met de toenemende winkelleegstand. Hiertoe heeft de rekenkamer een plan van aanpak opgesteld dat op 18 mei 2016 aan de raad is aangeboden.

In het kader van dit onderzoek heeft de rekenkamer de relevante gemeentelijke beleidsstukken bestudeerd met de bijbehorende analyses van de detailhandel situatie in Maastricht. Daarnaast heeft de rekenkamer het relevante provinciale beleid verkend en diverse landelijke publicaties over dit thema bestudeerd. Verder heeft de rekenkamer gesprekken gevoerd met ambtenaren van de gemeente Maastricht (organisatieonderdeel Beleid en Ontwikkeling, Economie & Cultuur), enkele evenementen van Maastricht-LAB bezocht over de veranderingen in de detailhandel, en de stads- en raads rondes bezocht waarin het detailhandelsbeleid aan de orde kwam. Tot slot heeft de rekenkamer het leegstands- en detailhandelsbeleid ook tweemaal met de directeur Centrummanagement besproken. De rekenkamer heeft geen veldonderzoek verricht of partijen buiten de gemeente (publiek, winkeliers, vastgoedeigenaren) bevraagd.



Op basis van haar analyse heeft de rekenkamer een nota van bevindingen opgesteld die op 24 november 2016 voor ambtelijke verificatie aan de gemeente is voorgelegd. Naar aanleiding van de publicatie van actuele leegstandscijfers door Centrummanagement³ eind december heeft de rekenkamer na deze verificatie door de gemeente op 5 januari 2017 nogmaals gesproken met de directeur Centrummanagement en op basis hiervan de nota op enkele punten aangevuld.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden de belangrijkste ontwikkelingen in de retailmarkt samengevat en wordt het toetsingskader verantwoord dat de rekenkamer bij dit onderzoek heeft gehanteerd. In hoofdstuk 3 wordt het gemeentelijke detailhandelsbeleid kort besproken, waarbij het accent ligt op het centrumbeleid en op winkelleegstand.

In hoofdstuk 4 wordt het beleid van de gemeente getoetst. Aan de hand van de beleidsanalyse wordt beoordeeld of en op welke wijze de gemeente Maastricht gebruik maakt van de haar beschikbare instrumenten om de leegstand te bestrijden. Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies gepresenteerd, de onderzoeksvragen beantwoord en de aanbevelingen voor raad en college gepresenteerd.

³ 1Limburg. (2016, 24 december). Winkelleegstand in Maastricht daalt spectaculair. De Limburger. Geraadpleegd van <http://www.1limburg.nl/winkelleegstand-maastricht-daalt-spectaculair>



2 Ontwikkelingen en toetsingskader

De rekenkamer presenteert in dit hoofdstuk eerst een bondig overzicht van de trends in de retailmarkt. Vervolgens wordt stilgestaan bij de instrumenten om detailhandelsbeleid invulling geven zoals onderscheiden door Platform31, de kennis- en netwerkorganisatie voor de grote steden. In de afsluitende paragraaf verantwoordt de rekenkamer hoe deze inzichten zijn vertaald naar het bij dit onderzoek gehanteerde toetsingskader.

2.1 Ontwikkelingen in de retailmarkt

Winkelleegstand is een actueel probleem. Platform31 heeft een uitgebreide analyse⁴ gemaakt van de ontwikkelingen in de retailmarkt en van de instrumenten die de betrokken partijen, waaronder (lokale) overheden, ter beschikking staan om de vitaliteit van winkelgebieden in stadscentra te borgen en daarmee de leegstand (indirect) te bestrijden. Kern daarvan is de binnenstad als *'place to be'* in plaats van *'place to buy'*. Dit betekent meer focus op beleving en vermaak (profileren), een compactere binnenstad (concentreren) en meer publiek-private organisatiekracht (organiseren).

De voornaamste trends aan de aanbodkant zijn:

- brancheverbreding en sectorvervaging
- filialisering en netwerkverdichting (meer ketens, minder zelfstandige winkels)
- schaalvergroting - terugloop van zogenaamde buurtstrips
- toenemende concurrentie tussen winkelcentra.

De voornaamste trends aan de vraagzijde zijn:

- omzetstijging via internet
- veranderend consumentengedrag (groei-oriëntatie en koop via internet)
- vertraging in de algemene economische ontwikkeling en dalend consumentenvertrouwen
- demografische ontwikkelingen (vergrijzing/krimp).

De voornaamste trends voor de detailhandel:

- toenemende leegstand
- groei internetwinkelen
- positie/vergrijzing zelfstandige winkeliers
- functietransformatie (onttrekkingen uit winkelaanbod/winkel met additioneel aanbod)

⁴ Platform31 (2014). *Winkelgebied van de toekomst. Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag.



Wat betekenen deze algemene trends voor Maastricht? Door de ontwikkelingen in de retailmarkt neemt de vraag naar winkelpanden af, met name in randgebieden en aanloopstraten. Een sanering van het winkelaanbod is onvermijdelijk. Gezien de afnemende vraag kan leegstand niet alleen worden verholpen door marketing of verbetering van de openbare ruimte. Ook de (meer traditionele) winkels in de binnenstad van Maastricht komen in de gevarenzone.⁵ Op beleving gerichte winkelconcepten waarbij de winkelfunctie gecombineerd wordt met andere functies lijken de toekomst te hebben. Hoge huur-/koopprijzen in de binnenstad maken het voor toetreders met nieuwe concepten lastig. Vastgoedeigenaren moeten (tijdelijk) genoegen met minder inkomsten, dan wel hun pand een andere, mogelijk meer renderende bestemming geven binnen de mogelijkheden van het bestemmingsplan. De gemeente Maastricht neemt waar dat huurprijzen wat aan het zakken zijn en dat er bij vastgoedeigenaren in toenemende mate bereidheid bestaat tot zogenaamde ingroeicontracten (tijdelijke verlaging huurprijs in start-up fase).

Maastricht heeft als populaire winkelstad met een grote stroom aan winkelend publiek een sterke uitgangspositie. Om een aantrekkelijke winkelstad te blijven zal wel op deze trends moeten worden ingespeeld. Grootschalige leegstand zal moeten worden voorkomen om de stad aantrekkelijk te houden.

⁵ Maastricht-LAB, 30 mei t/m 4 juni 2016. *De Week van Nieuw Maastricht*.



2.2 Beleidscyclus en beleidsmogelijkheden

Wat kunnen gemeenten en marktpartijen doen om adequaat in te spelen op al deze ontwikkelingen? Platform31 heeft daartoe in het eerdergenoemde rapport de volgende beleidscyclus gepresenteerd:

Figuur 1 Beleidscyclus detailhandelsbeleid⁶

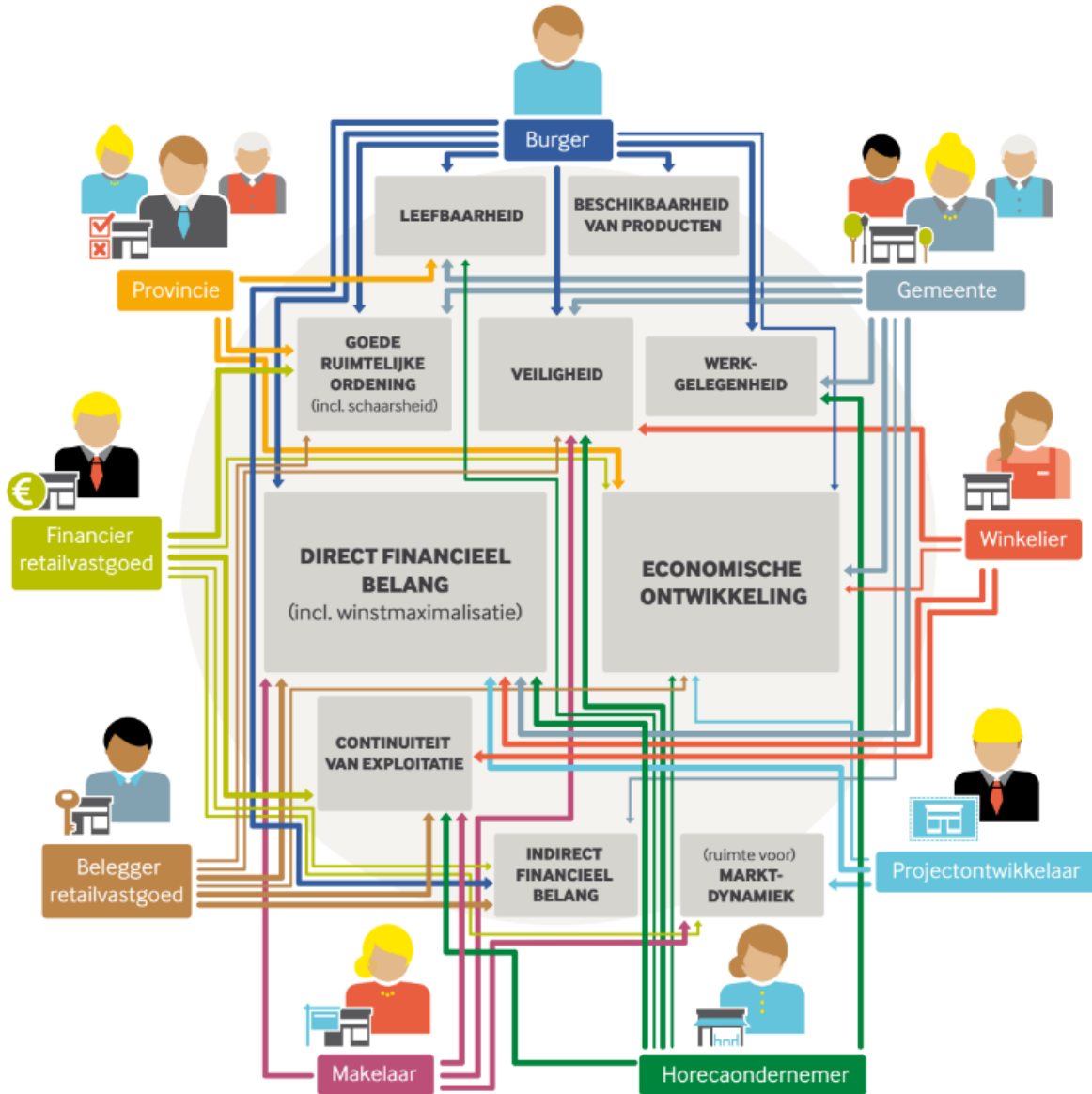


Kern van dit overzicht is dat partijen vanuit een breed gedragen en goed onderbouwde toekomstvisie hun beleid en acties vormgeven en die regelmatig evalueren en zo nodig bijstellen. Figuur 2, ook gebaseerd op het Platform31-rapport, geeft een overzicht van de verschillende partijen en hun verwevenheid.

⁶ Platform31 (2014). *Winkelgebied van de toekomst. Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag, p. 24.



Figuur 2 Partijen betrokken bij detailhandelsbeleid⁷



Een belangrijke constatering in het Platform31-rapport is dat de mogelijkheden van een gemeente om de detailhandel vorm te geven en te beïnvloeden beperkt zijn. De gemeente beschikt met name over

⁷ Platform31 (2014). *Winkelgebied van de toekomst. Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag, p. 89.



voorwaardenscheppende instrumenten, maar de uiteindelijke situatie wordt vooral bepaald door autonome beslissingen van marktpartijen. Dit inzicht is uitdrukkelijk meegenomen in de beoordeling van het gemeentelijk beleid in dit rekenkameronderzoek.

2.3 Toetsingskader

In dit onderzoek hanteert de rekenkamer als toetsingskader het in het Platform31-rapport gepresenteerde overzicht van instrumenten (zie figuur 3) die de gemeente ter beschikking staan. De rekenkamer heeft getoetst of, en zo ja hoe, de gemeente Maastricht de betreffende instrumenten gebruikt in haar detailhandelsbeleid en haar aanpak van de problematiek van de winkelleegstand.



Figuur 3 Beschikbare instrumenten detailhandelsbeleid en winkelleegstandsbeleid⁸



⁸ Platform31 (2014). *Winkelgebied van de toekomst. Bouwstenen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag, p. 130.



Bij figuur 3 passen twee kanttekeningen. Allereerst is het zo dat het overzicht alle mogelijke instrumenten bevat die de betrokken partijen kunnen gebruiken, niet enkel die instrumenten die de gemeente ter beschikking staan. In hoofdstuk 4 worden de gemeentelijke instrumenten getoetst, en blijven sommige vakjes uit figuur 3 dus onbenoemd.

De tweede kanttekening betreft de betekenis van de opsomming van beleidsinstrumenten. Moeten alle instrumenten zoveel mogelijk gebruikt worden? Het antwoord is nee. Het ligt genuanceerder dan dat. Platform31 stelt in haar rapport dat de optimale mix van het inzetten van deze instrumenten situationeel bepaald is. De rekenkamer beoordeelt in dit rapport of en hoe de beschikbare instrumenten in Maastricht worden ingezet. Als instrumenten door de gemeente niet worden gebruikt, gaat de rekenkamer na of hier mogelijk kansen worden gemist.



3 Gemeentelijk winkel(leegstands)beleid

In dit hoofdstuk zet de rekenkamer het huidige winkel(leegstands)beleid van de gemeente Maastricht op een rijtje. Dit beleid heeft de rekenkamer gereconstrueerd op basis van P&C-documenten en de beschikbare beleidsdocumenten en onderzoeken.

3.1 Regionaal beleidskader

Het gemeentelijke detailhandelsbeleid en het leegstandsbeleid inzake detailhandellocaties kent een regionale component. De Zuid-Limburgse gemeenten en de provincie hebben een gemeenschappelijke visie en beleid ontwikkeld, vastgelegd in de volgende documenten:

1. Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL)
2. Bestuurlijke afspraken detailhandel
3. Omgevingsverordening Limburg 2014.

Ad 1: In het POL wordt detailhandel nadrukkelijk aangemerkt als een van de thema's die in regionaal (Zuid-Limburgs) verband worden aangepakt. De in het POL geformuleerde uitgangspunten zijn in samenspraak tussen de gemeenten tot stand gekomen.

In het stuk wordt het probleem van een veranderende en teruglopende vraag naar detailhandelslocaties geschetst. De positie van Maastricht als regionaal en toeristisch winkelcentrum wordt nadrukkelijk onderkend, wat Maastricht alle ruimte biedt voor gericht beleid om de sterke positie als toeristische winkelstad te behouden. Verder wordt in het POL afgesproken dat gemeenten zullen voorkomen dat grootschalige winkelgebieden aan de rand van de steden uitgroeien tot 'nieuwe binnensteden'. De bestaande detailhandel in de binnensteden, zoals die van Maastricht, wordt daardoor 'beschermd'. In de Omgevingsverordening Limburg, die tegelijkertijd met het POL 2014 is vastgesteld, is opgenomen dat gemeenten in de toelichting bij een bestemmingsplan aangeven hoe zij zijn omgegaan met duurzaamheid en met leegstaande cultuurhistorische en beeldbepalende gebouwen.

Ad 2: Rondom detailhandel zijn in lijn met het POL tussen de regiogemeenten bestuurlijke afspraken gemaakt om het detailhandelsbeleid verder invulling te geven. Daarbij hebben de regiogemeenten zich gecommitteerd om in gezamenlijkheid een 'Regionale structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg' op te stellen die in 2017 gereed moet zijn voor inspraak en besluitvorming. Voor dit traject zijn werkafspraken gemaakt tussen de gemeenten en is een regionale ambtelijke werkgroep opgericht. Gemeenten dienen nieuwe, niet binnen het POL passende initiatieven, afhankelijk van de omvang, bij de werkgroep en/of portefeuillehoudersoverleg Maastricht & Heuvelland en/of het bestuurlijk overleg Ruimtelijke Economie Zuid Limburg te melden of ter afstemming voor te leggen.

Ad 3: In de provinciale omgevingsverordening wordt niet voorzien in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor detailhandel aan de bestaande (plan)voorraad detailhandel anders dan in overeenstemming met de thematische principes zoals beschreven in het POL 2014 en de bestuursafspraken voor de regio Zuid-Limburg.



Wat betekenen deze documenten voor het Maastrichtse leegstandsbeleid? De visie en uitgangspunten van het POL 2014 en de bestuursafspraken detailhandel geven een kader voor het winkel(leegstands-) beleid, dat weinig ruimte biedt om de winkelvoorraad te verruimen. De regionale visie laat wel nadrukkelijk ruimte voor een gericht lokaal beleid inzake het voorkomen en bestrijden van leegstand en het verbeteren van de kwaliteit van de winkelvoorraad. De regiopartners onderschrijven het belang van Maastricht als toeristisch winkelcentrum. Voor de ontwikkeling van andere/nieuwe winkelcentra in de regio tot vergelijkbare 'centra' wordt geen ruimte geboden. Wel biedt het POL beleidsvrijheid voor de lokale overheden om de lokale winkelvoorraad in te krimpen en in concentratie- en balansgebieden gezichtsbepalende panden te behouden, de kwaliteit van de bestaande voorraad te verbeteren en te experimenteren met innovatieve retailconcepten.

3.2 Maastricht winkel(leegstands)beleid

3.2.1 Detailhandelsnota 2008

De Maastrichtse gemeenteraad heeft op 16 september 2008 de Detailhandelsnota 2008⁹ vastgesteld. De tijdshorizon voor deze nota is circa tien jaar (2008-2018). Op het moment van schrijven van dit rekenkamerrapport wordt gewerkt aan een nieuwe gemeentelijke detailhandelsnota. Deze zal geen fundamentele koerswijziging inhouden, maar wel een aanscherping op onderdelen. De uitgangspunten uit 2008 zijn nog steeds actueel:

- koopgedrag als leidraad voor positionering en profilering van de stad;
- ruimtelijke concentratie van winkelvoorzieningen;
- complementariteit en onderscheidend vermogen van het aanbod;
- kwaliteit boven kwantiteit;
- ruimte bieden voor dynamiek;
- schaalvergroting op de juiste plek faciliteren.

De nota biedt aanzetten voor het opzetten van een centrummanagementorganisatie, het vastleggen van het aanloopstratenbeleid en het intensiveren van de city marketing.

De nota uit 2008 vermeldt dat de Maastrichtse planvolumes in 2008 (105.000 - 125.000 m² gepland extra aanbod in aanvulling op een bestaand aanbod van 280.000 m²) de verwachte marktvraag overschrijden. Het is van belang om vast te stellen dat dit dus al het geval was vóór de economische crisis en de grote veranderingen in het (internet)winkelgedrag van consumenten.

3.2.2 Huidige situatie retail in Maastricht

De planvolumes uit 2008 zijn maar ten dele gerealiseerd. In de binnenstad zijn de kort voor de inwerkingtreding van de nota uit 2008 ingepaste projecten Mosae Forum en Entre Deux afgerond. Met name in Mosae Forum is momenteel relatief veel leegstand. Het stadsdeel Wyck heeft zich ontwikkeld

⁹ Gemeente Maastricht, 16 september 2008. *Detailhandelsnota 2008*.



tot een onderscheidend milieu in de binnenstad. Leegstand in de binnenstad in algemene zin is een punt van zorg, met name in de diverse onderscheiden aanloopstraten.

In de periode 2010-2015 is de omvang van het detailhandelsaanbod ongeveer gelijk gebleven. Het aantal verkooppunten is met 7% afgenomen. Deze afname was het sterkst in de woonbranche (-22% winkels) en de branche 'levensmiddelen' (-12% winkels). Het aantal m² winkelvloeroppervakte (wvo) is toegenomen in de branches 'huishoudelijke en luxe artikelen' (39%), 'kleding en mode' (15%), 'fietsen en autoaccessoires' (14%) en 'levensmiddelen' (11%). Dalers zijn de branches 'media' (48%), 'bruin- en witgoed' (35%) en 'antiek en kunst' (29%). Zeker voor de eerste twee kan dat voor een aanzienlijk deel verklaard worden door de groei van het internet als verkoopkanaal.

Maastricht beschikt eind 2015 over ca. 227.000 m² wvo detailhandel. Vergelijkbare gemeenten beschikken gemiddeld over ruim 241.000 m² wvo. Maastricht telt ca. 30% meer verkooppunten dan vergelijkbare gemeenten. De gemiddelde schaalgrootte van de winkels in Maastricht bedraagt ca. 220 m² tegenover 303 m² in vergelijkbare gemeenten.

3.2.3 Leegstand in Maastricht

In Maastricht staan eind 2015 volgens onderzoeksbureau Locatus¹⁰ ca. 214 panden leeg met een omvang van ruim 28.000 m² wvo. Voor de gemeente als geheel betekent dit een leegstandspercentage van 8,5% op pandniveau en 7,4% naar winkelvloeroppervlakte. In vergelijkbare gemeenten staat gemiddeld 7,5% van het aantal verkooppunten en 7,0% van de totale winkelruimte leeg. De leegstand is in Maastricht dus bovengemiddeld. Een beperkt deel van de totale omvang van de leegstand (9%) bevindt zich in de ondersteunende winkelgebieden. De leegstand (aantal m² wvo) concentreert zich vooral in het centrum van Maastricht. De langdurige en structurele leegstand bevindt zich vooral aan de randen van de binnenstad, zoals aan de Brusselsestraat en Mosae Forum. Recent is de leegstand in Mosae Forum overigens afgenomen. Ook is duidelijk geworden dat er definitieve plannen zijn voor invulling van de voormalige V&D, een belangrijk pand in het winkelgebied in de binnenstad: het pand is verkocht, wordt verbouwd en invulling is gepland voor 2017.

De leegstand is in de periode 2008-2016 fors toegenomen (circa 31% van het aantal verkooppunten en circa 63% van het aantal m² wvo). De leegstand (in m² wvo) is het meest toegenomen op verspreide locaties (ca. 9.000 m²). De toename van de leegstand in de ondersteunende winkelconcentraties (buurt- en wijkcentra) en de binnenstad is met respectievelijk ca. 280 m² en 1.800 m² relatief beperkt.

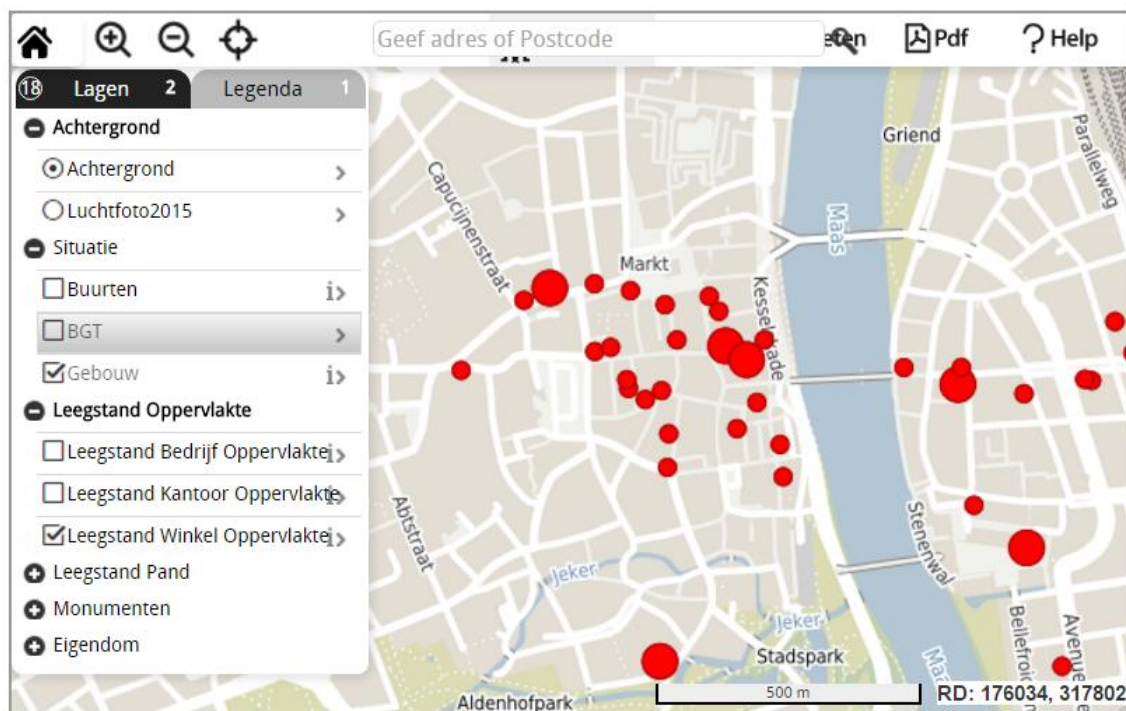
Zoomen we nader in op de leegstandsduur van de panden, dan blijkt dat de volgende verdeling van de leegstand in de gemeente Maastricht geldt: 56% aanvang/frictie (<1 jaar leeg), 20% langdurig 1-2

¹⁰ Locatus rekent een pand tot leegstand indien redelijkerwijs te verwachten is dat een pand terug komt als verkooppunt in de detailhandel, horeca of consumentgerichte dienstverlening.



jaar leeg), 24% structureel >2 jaar leeg). Voor vergelijkbare gemeenten geldt een verdeling van: 43% aanvang/frictie, 36% langdurig, 21% structureel.

Verder geeft de jaarlijkse, in opdracht van de provincie, door ETIL opgestelde Limburgse Winkelmonitor¹¹ een overzicht van de provinciale ontwikkelingen. Uit deze monitor blijkt dat de totale winkelleegstand in Limburg in 2014 ruim 12% bedraagt en dat dit voor Maastricht-Heuvelland op 10% ligt. Naast bovengenoemde analyses beschikt de gemeente over een webapplicatie waarin, op basis van diverse bronnen, de actuele leegstandssituatie in kaart wordt gebracht. Op basis hiervan is een publiekelijk toegankelijke leegstandskaart¹² beschikbaar waarop de bij de gemeente bekende leegstaande panden in de plattegrond van Maastricht zijn te zien. Hieronder het beeld zoals dat op 16 januari 2017 op deze applicatie werd getoond.



¹¹ Provincie Limburg, ETIL, 16 september 2016. *Winkelmonitor LIMBURG*

¹² <http://www.maastrichtlab.nl/project/functiemigratie-en-leegstand-stadsbreed>



Eind december 2016 was er in de media¹³ aandacht voor de uitkomsten van een inventarisatie van de leegstand door Centrummanagement. Uit deze inventarisatie blijkt dat de leegstand in de binnenstad in 2016 is afgenomen.¹⁴ Daarbij moet opgemerkt worden dat de gehanteerde definities afwijken van die van de ETIL Winkelmonitor Limburg, waardoor de cijfers niet een-op-een te vergelijken zijn. De ETIL-monitor over 2016 is in januari 2017 nog niet beschikbaar.

De rekenkamer constateert dat de gemeente met de jaarlijkse Locatus-analyse, de ETIL-monitor en de webapplicatie goed zicht heeft op de leegstand(sontwikkelingen) in Maastricht.

3.2.4 Aanloopstratenbeleid

Onderzoeksbureau BRO heeft in 2009 en in het voorjaar van 2012 in opdracht van de gemeente een onderzoek uitgevoerd naar het toekomstperspectief van een zestal aanloopclusters in de binnenstad van Maastricht. Aanleiding voor dit onderzoek vormde de vraag van gemeente en Centrummanagement of er in alle clusters nog voldoende potentie was om de commerciële activiteit verder te ontwikkelen. Concreet ging het om de volgende gebieden:

1. Brusselsestraat, Grote Gracht-midden en -west en omgeving;
2. Boschstraat en Markt-west;
3. Gubbelstraat;
4. Bredestraat-west, Heggenstraat, Minckelersstraat en Achter de Comedie;
5. Sint Pieterstraat, Maastrichter Heidenstraat, Stenenbrug, Koestraat en Graanmarkt;
6. Rechtstraat, Hoogbrugstraat en Hoogbrugplein.

Op basis van een kwantitatieve analyse van het commerciële aanbod zijn in het onderzoek de volgende conclusies getrokken:

- Qua aantal panden neemt het commerciële aanbod licht af
- Het aantal horecazaken krimpt
- De detailhandelssector groeit, in aantal winkels én in m²
- De leegstand heeft zich gestabiliseerd
- Tussen de clusters is de variatie groot. Zo is de leegstand fors toegenomen in de Sint Pieterstraat en omgeving, en fors gedaald in de Rechtstraat en omgeving.

Op basis van bovenstaande bevindingen, versterkt door landelijk trends, concludeert BRO dat uitbreiding van het commerciële aanbod in de aanloopstraten niet aan de orde is.

¹³ <http://www.1limburg.nl/winkelleegstand-maastricht-daalt-spectaculair>

¹⁴ Inventarisatie Centrummanagement in december 2016. Panden die nog wel leegstaan maar waar inmiddels een huurcontract voor is afgesloten, worden hierbij niet tot leegstand gerekend. Hieronder vallen onder meer de panden van de voormalige V&D (Hudson Bay) en voormalige Perry Sport (Stradivarius), voor een belangrijk deel verantwoordelijk voor de leegstand in de binnenstad begin 2016.



Op basis van de analyses heeft de gemeente in samenspraak met de betrokken partijen een ontwikkelingsperspectief per cluster ontwikkeld. De volgende clusters gelden als kansrijk:

- Brusselsestraat en Grote Gracht
- Rechtstraat en Hoogbrugstraat
- Sint Pieterstraat e.o.

Deze clusters zal de gemeente prioriteit geven bij de verdere aanpak van de leegstand in de aanloopstraten. Daarbij zal de bestaande samenwerking tussen gemeente, Centrummanagement en de ondernemers in die straten verder worden uitgebouwd.

3.2.5 Centrummanagement

De raad heeft op 17 december 2008, op voorstel van het college, besloten een nieuw centrummanagement in te stellen¹⁵ om de economische positie van Maastricht ten opzichte van de concurrentie te versterken. Dat wil zeggen: hogere omzetten, kwaliteitsverbetering van het commerciële vastgoed (ook in de aanloopstraten) en van de openbare ruimte, zo mogelijk langere verblijfsduur van bezoekers en een meer evenwichtige spreiding over de week. De focus ligt op het centrum van Maastricht. Het Centrummanagement heeft een bestuur van zeven leden met verschillende achtergronden, zodat een brede vertegenwoordiging uit het ondernemersveld geborgd is.

De dagelijkse uitvoering van het Centrummanagement wordt door een directeur en vier medewerkers uitgevoerd. De belangrijkste doelstellingen van het Centrummanagement zijn:

- het leveren van een bijdrage aan een optimaal ondernemersklimaat;
- het leveren van een bijdrage aan het bevorderen van de werkgelegenheid;
- impulsen geven aan verblijfstoerisme en dagtoerisme door het genereren van koopstromen.

Momenteel bedraagt de gemeentelijke bijdrage aan het jaarlijkse budget van Centrummanagement Maastricht € 450.000 per jaar, deels afkomstig uit de door de gemeente Maastricht geïncasseerde reclamebelasting. Centrummanagement verwerft ook andere inkomsten en heeft een jaaromzet van circa € 800.000 - € 900.000. Het activiteitenplan 2017-2019 vormt de basis voor de werkzaamheden.

3.2.6 Winkel(leegstands)beleid in de Planning & Control (P&C)-documenten

Het winkel(leegstands)beleid valt onder programma 3 (Economie en werkgelegenheid) van de programmabegroting. Het stimuleren van ondernemerschap is een belangrijk element van het beleid. De totale begroting voor het onderdeel economie en werkgelegenheid bedraagt ca. € 8,6 miljoen.

In figuur 4 zijn de doelstellingen uit de Programmabegroting 2016 ten aanzien van het winkelbeleid samengevat. Met betrekking tot leegstandsbeleid zijn geen doelstellingen in de programmabegroting opgenomen.

¹⁵ Gemeente Maastricht, 17 december 2008. *Nota centrummanagement.*



Figuur 4 Doelstelling winkelbeleid in Programmabegroting 2016

| Maastricht in top 3 als winkelstad | |
|---|------------------------|
| Beoogde prestaties 2016 | Realisatie 2016 |
| <u>Functieverbreiding en nieuwe concepten</u> <ul style="list-style-type: none"> • Via accountmanagement ondernemers faciliteren bij nieuwe ontwikkelingen en concepten. • Verder uitvoering geven aan plan van aanpak Aanloopstraten op basis van stand van zaken najaar 2015. • Ontwikkeling en versterking van de detailhandelfuncties rondom de Noorderbrug (onderdeel Belvédère). | |
| <u>Met de stad realisatie uitvoeringsagenda Visie op de Binnenstad</u> <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering visie op de Binnenstad integreren in diverse trajecten, zoals: evenementenbeleid, deregulering nieuwe stadsontwikkeling, en detailhandelsnota. • Monitoren voortgang. | |
| <u>Afronden evaluatie detailhandelsnota en opstellen nieuwe beleidsnota Detailhandel</u> <ul style="list-style-type: none"> • Interactief en participatief traject. • Ter besluitvorming voorgelegd aan de raad voor de zomer 2016. | |

Uit de begroting is de specifieke allocatie van middelen aan winkel(leegstands)beleid niet af te leiden. Er zijn geen specifieke winkel(leegstands)projecten benoemd.

Uit de met de ambtenaren gevoerde gesprekken is gebleken dat er wel enige ruimte is om de invulling van leegstand te faciliteren. Als voorbeeld werd het V&D-pand genoemd waarbij op korte termijn, dankzij goede samenwerking van diverse partijen, waaronder de gemeente, relatief snel een tijdelijke invulling is gevonden. Hierbij was de medewerking van de eigenaar van het pand van cruciaal belang. Volgens de ambtenaren heeft het Centrummanagement hierbij een belangrijke rol gespeeld.

Om de vernieuwing te stimuleren is Maastricht-Lab in het leven geroepen en doet Maastricht mee met de VNG-pilot rondom *blurring* (gecombineerde concepten van detailhandel en horeca). Een 25-tal winkels in Maastricht doet hieraan mee.

3.2.7 Herijking detailhandelsbeleid 2016

In 2016 werkt de gemeente aan de ontwikkeling van een nieuwe detailhandelsnota. De gemeente heeft hiervoor evenals in 2007 en 2015 onderzoeksbureau BRO ingehuurd. De concept nota was op het moment van schrijven van dit rekenkamerrapport als concept gereed en publiekelijk beschikbaar.¹⁶ In stadsronden is de conceptnota besproken, waarbij stakeholders in de gelegenheid zijn geweest om hun opvattingen kenbaar te maken. Op dinsdag 13 december 2016 is de nota voor een tweede maal in een raadsronde behandeld en door de raad vastgesteld.

De nota laat zien dat Maastricht met het nieuwe beleid nadrukkelijk inzet op de ontwikkeling van Belvédère als een nieuwe locatie voor de perifere detailhandel en op het verbinden van de

¹⁶ Gemeente Maastricht, 2016. *Concept detailhandelnota*.



winkelconcentraties door middel van de ontwikkeling van de aanloopmilieus. De gemaakte beleidskeuzes zijn duidelijk verwoord.

In de stadsronden werden enkele van de gepresenteerde beleidskeuzes ter discussie gesteld:

- Winkeliers 'Noorderbrug' hielden een pleidooi voor een actiever beleid voor hun gebied (geen stabilisatie, zoals voorgesteld, maar versterking).
- De gemeente stelt in de conceptnota: "Belvédère is dé locatie voor perifere detailhandel binnen de gemeente Maastricht, met een bovenlokale verzorgingsfunctie. Het programma wordt afgestemd op de huidige marktomstandigheden. Doelstelling is een mix van nieuwvestigers en verplaatsers binnen de gemeentegrenzen. Daarnaast is de complementariteit met de binnenstad en regio een uitgangspunt." Diverse partijen waren bang dat door een verschuiving van winkels van de binnenstad naar Belvédère de leegstand in de binnenstad zal toenemen.
- Sommige stakeholders vonden dat de gemeente in het beleid te weinig aandacht heeft voor de Boschstraat als gezichtsbepalende probleemstraat met veel leegstand.
- Sommige stakeholders vonden dat in de conceptnota het huidige beleid om solitaire supermarkten geen ruimte te bieden wordt bestendigd: "Solitaire (mega-)supermarkten worden niet toegestaan." Dat recentelijk toch een nieuwe solitaire Aldi in Maastricht is geopend, werd door de gemeente in de raadsronde als een "fout" bestempeld, ontstaan doordat een marktpartij de ruimte benut die het actuele bestemmingsplan biedt.
- Sommige stakeholders vonden dat de restricties voor brancheverbreding ondernemers beperken. Vooral Intratuin ageert tegen de restricties op dit vlak.

De rekenkamer merkt op dat in de conceptbeleidsnota en de onderliggers weinig aandacht is voor de financiële kant van de detailhandel. Zo wordt er geen inzicht verschaft in huurprijsontwikkeling noch in huurprijsverschillen tussen verschillende locaties.

De rekenkamer constateert verder dat met de ontwikkeling van Belvédère/Sphinxkwartier en met de kralensnoergedachte 'Binnenstad-Sphinx-Belvédère'-verbindingsmilieu het detailhandelsbeleid voor Maastricht op dit onderdeel ambitieus is. In een landelijk teruglopende retailmarkt wordt in Maastricht ruimte geboden voor groei die door de markt zal moeten worden ingevuld.

De gemeente heeft met de nieuwe detailhandelsnota 2016 een duidelijk beleidskader ontwikkeld, zo stel de rekenkamer vast, waarbij de stakeholders ruimte hebben (gehad) om hun zienswijzen kenbaar te maken. De detailhandelsnota beoogt een ontwikkelings- en toetsingskader voor retailinitiatieven te zijn. De nota omvat geen (gemeentelijk) programma om deze invulling te stimuleren. Ook worden de implicaties van een achterblijvende invulling door de markt of het wegvallen van bestaande vraag in de nota nauwelijks geadresseerd. De rekenkamer constateert dan ook dat de (concept)detailhandelsnota 2016 geen specifiek winkelleegstandsbeleid omvat.

De presentatie van de (concept)detailhandelsnota (bij de stadsronde) sloot de gemeente af met de woorden "en nu is de markt aan zet". Dit illustreert de bescheiden positie die de gemeente heeft bij de programmatische invulling van het detailhandelbeleid, die primair is voorbehouden aan marktpartijen (vastgoedeigenaren en -ontwikkelaars en retailondernemers) binnen de kaders van het gemeentelijke beleid.



4 Gemeentelijk detailhandelsbeleid getoetst

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is het Maastrichtse detailhandelsbeleid op hoofdlijnen geschetst. In dit hoofdstuk toetst de rekenkamer het gemeentelijk beleid en de mate waarin de gemeente de beschikbare instrumenten op een adequate wijze inzet om haar detailhandelsbeleid vorm te geven en de winkelleegstand in Maastricht te bestrijden. Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 wordt het door Platform31 opgestelde overzicht van de instrumenten die de gemeente ter beschikking staan daarbij als toetsingskader gehanteerd.

4.2 Beleidsinstrumenten

Hieronder worden de door Platform31 aangereikte instrumenten één voor één langsgelopen. Daarbij wordt kort aangegeven of en op welke wijze de gemeente gebruik maakt van het instrument.

Provinciale detailhandel- en structuurvisie

De provincie Limburg heeft in samenspraak met de gemeenten een Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) opgesteld. Het POL legt een basis voor een Regionale structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg. De regiogemeenten hebben bestuurlijke afspraken gemaakt om in gezamenlijkheid een structuurvisie op te stellen die in 2017 gereed moet zijn voor inspraak en besluitvorming. Een toegezegd procesvoorstel hoe de gemeenteraden en andere stakeholders hierbij betrokken worden is niet beschikbaar. Wel zijn raadsleden en andere stakeholders in november 2016 tijdens bijeenkomsten geïnformeerd over het proces.

De rekenkamer concludeert dat het regionale beleid rekening houdt met de veranderende (krimpende) retailmarkt en weinig ruimte biedt voor uitbreiding van de winkelvoorraad. Er wordt vooral ingezet op concentratie en kwalitatieve verbetering.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet om een regionaal antwoord te geven op de krimp.

Gemeentelijke detailhandels(structuur)visie

Met de gemeentelijke Detailhandelsnota (2008) en de gemeentelijke structuurvisie (2012) beschikt de gemeente over een duidelijke gemeentelijke visie inzake detailhandel en de inpassing van de detailhandel binnen de stedelijke ruimtelijke structuur. De Detailhandelsnota wordt momenteel herijkt, waarbij de stakeholders op diverse manieren worden betrokken. Momenteel ligt er een conceptnota. Deze bouwt voort op een analyse van de detailhandelssituatie in 2015, zoals blijkt uit het vorige hoofdstuk. De visie ligt voor een groot deel in lijn met de al op kwantitatieve consolidatie gerichte visie uit 2008.

De nieuwe (concept)nota geeft een duidelijk beeld van de detailhandelsstructuur en de gewenste branchering die de gemeente in Maastricht nastreeft. Een belangrijk element is de ontwikkeling van een winkelstructuur in Belvédère met een verbinding naar het centrum. Door deze ontwikkeling ontstaat de ruimte voor een toename van de winkelcapaciteit in Maastricht met een maximum van z'n 40.000 m² op een totale capaciteit van 230.000 m² (eind 2015), waarvan ruim 10% leeg staat. De



rekenkamer constateert daarnaast dat de gemeente in de nieuwe detailhandelsvisie niet rechtstreeks inzet op bestrijding van winkelleegstand.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet. Opvallend daarbij is de prominente plaats voor de ontwikkeling van Belvédère/Sphinxkwartier, de daarmee toenemende winkelcapaciteit en de beperkte aandacht voor leegstand(sbestrijding).

Centrumvisie en aanloopstratenvisie

De gemeente beschikt over een centrumvisie en een aanloopstratenvisie die zijn gebaseerd op analyses van de actuele situatie.¹⁷ De rekenkamer is van oordeel dat hierin de gewenste ontwikkelingen duidelijk zijn vastgelegd.¹⁸ De gemeente stelt vast dat door de onderkende marktontwikkelingen de vraag naar winkelpanden in randgebieden en aanloopstraten afneemt. In deze gebieden dient de winkelvoorraad dan ook gesaneerd te worden. De gemeente onderkent dat de toenemende leegstand niet alleen kan worden verholpen door marketing of verbetering van de openbare ruimte. Een belangrijke opgave is om te investeren in de gebieden die potentie hebben om uit te groeien tot dynamische commerciële milieus. Met betrekking tot de aanloopstraten investeert de gemeente Maastricht in drie van de zes aanloopgebieden. Een eerste evaluatie van de investeringen in deze aanloopstraten wordt begin 2017 verwacht.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet. In de geformuleerde visie worden de leegstand geadresseerd en de noodzakelijke acties benoemd. Nadruk ligt op de ontwikkeling van de kansrijke gebieden en minder op de noodzakelijke sanering in de niet-kansrijke gebieden.

Beleidscyclus

Het instrument beleidscyclus houdt in dat de gemeente haar rol in het voorbereiden van het beleid neemt.

De rekenkamer concludeert dat de gemeente Maastricht haar regiefunctie in de beleidscyclus op een adequate wijze invulling geeft. De gemeente zorgt voor gedegen analyses, organiseert het debat met de verschillende stakeholders en formuleert op basis daarvan een detailhandelsnota. In deze nota legt de gemeente een visie neer t.a.v de gewenste detailhandelssituatie in Maastricht. De uiteindelijke realisatie van deze visie is maar zeer ten dele in handen van de gemeente. Het zijn marktpartijen (winkeliers en vastgoedeigenaren) die in belangrijke mate de uiteindelijke winkel(leegstands)situatie bepalen.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet. De gemeente voert regie over de beleidscyclus en legt met de detailhandelsnota visie en kaders vast.

¹⁷ Gemeente Maastricht, BRO, 21-08-2012. *Aanpak kwaliteitsverbetering aanloopstraten Maastricht*

¹⁸ Gemeente Maastricht, 20-11-2012. *Collegenota Aanpak kwaliteitsverbetering aanloopstraten Maastricht*



4.3 Procesinstrumenten

Kennisontwikkeling en -verspreiding

De gemeente ondersteunt ontwikkeling en verspreiding van kennis met initiatieven zoals Maastricht-LAB en door het organiseren van overleg met de verschillende stakeholders. De begroting biedt enige ruimte voor kennisverspreiding (onder meer door een ondernemersloketfunctie), maar niet voor specifieke projecten gericht op kennisontwikkeling. Analyses van de actuele situatie worden uitgevoerd en openbaar gemaakt.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet.

Ondernemersverenigingen

Een winkeliers- of ondernemersvereniging bestaat uit leden in een bepaald winkelgebied of nabijgelegen winkelgebieden.

Maastricht kent diverse ondernemers- en winkeliersverenigingen. Het beleid van de gemeente inzake deze verenigingen en hoe deze vanuit de gemeente worden ondersteund is in de bestudeerde beleidsdocumenten niet expliciet uitgewerkt. Uit de gesprekken met gemeente en Centrummanagement blijkt wel dat deze verenigingen voor de gemeente en het Centrummanagement belangrijke gesprekspartners zijn.

Conclusie: Maastricht kent ondernemersverenigingen die voor de gemeente, maar vooral voor het Centrummanagement belangrijke gesprekspartners zijn.

Huurdersacquisitie

Voor de aantrekkingskracht van een winkelgebied is een aantrekkelijk aanbod van winkels, horeca, etc. van groot belang. Door middel van acquisitie kan actief gezocht worden naar geschikte ondernemingen die passen in het betreffende winkelgebied en/of op een specifieke locatie.

Op basis van de gesprekken concludeert de rekenkamer dat de gemeente niet beschikt over een door de raad vastgesteld acquisitiebeleid. Wel kent het team Economie en Cultuur een vanuit de Economische visie ontwikkeld Plan van aanpak Acquisitie 2015-2016 met als speerpunten de sectoren Life Sciences, Customer Services en High End Retail. Daarbij zijn speerpunten Lifescience en Customer Services nader uitgewerkt.

Conclusie: Dit instrument wordt ingezet.

Samenwerking vastgoedeigenaren

Platform31 legt nadruk op de noodzaak van samenwerking met de vastgoedsector (eigenaren, ontwikkelaars, beleggers en makelaars in een winkelgebied), iets dat in veel gemeenten maar beperkt gebeurt. Kennis van en samenwerking met de lokale vastgoedeigenaren is voor gemeenten van groot belang voor de optimalisering van de uitstraling, inrichting en branchering van lokale winkelgebieden.



De eigenaren zijn samen met de winkeliers (waar vaak wel geregeld overleg mee is) de belangrijkste partijen in winkelgebieden.

Het gemeentelijke overleg en de samenwerking met (een vertegenwoordiging van) vastgoedeigenaren is in Maastricht niet sterk ontwikkeld. Mogelijk komt dat, omdat het eigendom van het Maastrichtse vastgoed versnipperd is. In het centrum vertegenwoordigt de VEBM 158 leden met in totaal 553 panden.¹⁹ In voorkomende gevallen is sprake van overleg/ ondersteuning op project of ad-hoc basis. De samenwerking met de vastgoedsector zou verder kunnen worden vormgegeven onder de koepel van het Centrummanagement, via een vereniging van eigenaren (VvE, voor binnenstad VEBM), of, voor zover de vastgoedsector niet georganiseerd is, via individuele of groeps gesprekken.

Conclusie: Dit instrument wordt vooral op ad-hoc basis ingezet.

4.4 Juridische instrumenten

Bestemmingsplan/beheersverordening

Het bestemmingsplan is een gemeentelijk instrument dat bepaalt welke functies, onder welke voorwaarden, zijn toegestaan op een bepaalde plek. Het is een juridisch 'hard' instrument waaraan rechten kunnen worden ontleend door burgers, bedrijven en de gemeente zelf. Het is daarin verschillend van bijvoorbeeld een structuurvisie of beleidsplan. Voor gebieden waarbij overwegend de bestaande situatie wordt 'geconserveerd', is het ook mogelijk om in plaats van een bestemmingsplan, een zogenaamde beheersverordening vast te stellen. Hiermee wordt in feite hetzelfde geregeld als in een bestemmingsplan, maar bestaan nauwelijks wijzigingsmogelijkheden. De beheersverordening is oorspronkelijk bedoeld als juridisch-planologisch instrument voor gebieden waar de komende periode nauwelijks of geen veranderingen worden verwacht. Een voordeel van een beheersverordening is dat de procedure aanzienlijk korter is, doordat er geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn.

Maastricht werkt met bestemmingsplannen. Uit de gesprekken met de gemeente bleek dat de vertaalslag van de (herziene) Detailhandelsnota naar aanpassingen van de bestemmingsplannen plaatsvindt wanneer concrete initiatieven hierom vragen. Proactieve aanpassing van de bestemmingsplannen op basis van herzien (detailhandels)beleid gebeurt in beperkte mate. Hierdoor kunnen bestemmingsplannen ruimte bieden voor ontwikkelingen die beleidsmatig niet (langer) wenselijk worden geacht, en dat is in de praktijk ook gebeurd. Zo bood de Detailhandelsnota 2008 geen ruimte voor nieuwe solitaire supermarkten, maar waren de bestemmingsplannen hierop niet aangepast. Na 2008 zijn twee nieuwe solitaire supermarktvestigingen in Maastricht gerealiseerd binnen de mogelijkheden die de bestemmingsplannen boden.

¹⁹ Informatie VEBM januari 2017.



Conclusie: Dit instrument wordt ingezet, maar het kan pro-actiever, met name wat betreft het aanpassen van bestemmingsplannen op basis van gewijzigd beleid.

Leegstandsverordening

De leegstandsverordening is een nieuw instrument uit de Leegstandwet die gemeente de mogelijkheid biedt om leegstand met specifieke regels en bestuurlijke boetes te lijf te gaan.²⁰ Hier zitten echter ook verplichtingen voor de gemeente aan vast om leegstand te registreren, te volgen en aan te pakken.

Met een leegstandsverordening krijgen vastgoedeigenaren een meldingsplicht opgelegd voor kantoor- en/of winkelpanden die langer dan zes maanden leegstaan. Onder regie van de gemeente wordt er (verplicht) leegstandsoverleg gevoerd. Uiteindelijk kan de gemeente gebruikers voor het leegstaande pand voordragen, mits het pand langer dan een jaar leegstaat. Als een eigenaar het leegstaande pand binnen zes maanden niet aanmeldt bij de gemeente, dan kan de gemeente een boete opleggen. De leegstandsverordening wordt tot nog toe vooral toegepast in relatie tot kantorenleegstand, om zo zicht te krijgen op de stand van zaken en om in gesprek te kunnen komen met de eigenaren.

Omdat de leegstand van winkels veel zichtbaarder is dan van kantoren, is de meldingsplicht wat minder relevant voor winkelleegstand, maar een leegstandsverordening voor winkelgebieden kan wel een rol spelen in het stimuleren van een constructief gesprek tussen de eigenaren van leegstaande panden en de gemeente. Vanwege de dreiging van verplichte huurders en boetes kan een eigenaar bovendien gemotiveerd worden om (meer) energie te steken in het opnieuw verhuurd krijgen van zijn winkel.

De rekenkamer heeft geconstateerd dat de gemeente Maastricht niet over een leegstandsverordening beschikt.

Conclusie: De gemeente Maastricht maakt geen gebruik van dit instrument.

Grondbeleidsinstrumenten

Gemeenten beschikken over diverse juridische grondbeleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de vestiging van een voorkeursrecht op gronden volgens de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg). Met dit instrument kan de gemeente afdwingen dat zij het eerste recht tot aankoop heeft op een stuk grond, in het geval van verkoop door de huidige eigenaar. De prijs wordt overeengekomen via een onderhandeling tussen eigenaar en gemeente, vaak op basis van een onafhankelijke taxatie met meeweging van eventuele geleden schade door de eigenaar. Ook kan de gemeente een stuk grond en bebouwing daarop onteigenen. Dit is een zwaar instrument dat relatief weinig wordt ingezet, vanwege de hoge kosten en intensieve administratieve en juridische procedure. Gemeenten kunnen de Wvg of onteigening bijvoorbeeld inzetten bij de realisatie van winkelgebieden, maar vaak meer als pressiemiddel om eigenaren tot actie of verkoop te dwingen.

²⁰ VNG Handreiking (2011). *Leegstand te lijf. Handvatten voor langetermijnstrategie*, Den Haag.



Binnen het nieuwe Maastrichtse detailhandelsbeleid heeft de ontwikkeling van Belvédère een belangrijke plaats. De gemeente zet hierbij haar grondpositie in voor het realiseren van de gewenste ontwikkeling. Voor de bestrijding van leegstand in het centrum wordt dit instrument niet ingezet.

Conclusie: Grondbeleidsinstrumenten hebben geen expliciete plaats in de nieuwe detailhandelsnota. Gemeentelijke grondposities spelen bij de ontwikkeling van Belvédère / Sphinxkwartier als nieuwe detailhandelslocaties wel een rol.

Omgevingsvergunning

Om officieel toestemming te verkrijgen voor activiteiten die ontplooid worden in de leefomgeving – denk aan: (ver)bouw, wonen, monumenten, milieu, natuur en ruimte – is in veel gevallen een zogenoemde omgevingsvergunning nodig. Deze wordt uitgegeven door de gemeente. Als een voorgestelde activiteit niet is toegestaan volgens het bestemmingsplan kan in een vergunningsaanvraag worden gevraagd om een afwijking van het bestemmingsplan. Dan dient de uitgebreide (en niet de reguliere) omgevingsvergunningprocedure te worden doorlopen, waarbij de initiatiefnemer een ruimtelijke onderbouwing bij zijn aanvraag moet aanleveren waarin hij aangeeft waarom het initiatief (volgens hem) beleidsmatig en milieukundig toch acceptabel is. Sinds 2014 kan de zogenoemde 'kruimelgevallenregeling' worden toegepast. Dit betreft een eenvoudiger procedure waarbij geen ruimtelijke onderbouwing nodig is. De gemeenteraad moet over dergelijke aanvragen oordelen. Veel gemeenteraden geven een zogenaamde 'verklaring van geen bedenkingen' af voor bepaalde categorieën van vergunningen, waardoor de facto het college van B&W beslist.

De gemeente Maastricht hanteert dit instrument voor aanvragen in de winkelgebieden. Daarbij wordt flexibiliteit betracht om ondernemers/ winkeliers de gewenste ruimte te bieden voor zover dit binnen de geldende beleidskaders valt. Hierbij kan gedacht worden aan het samentrekken van panden of het inzetten van een verdieping of kelder voor de winkelfunctie.

Conclusie: Maastricht werkt met omgevingsvergunningen en betracht flexibiliteit om winkelleegstand te voorkomen/bestrijden.

Winkeltijden

Een niet in het Platform31-rapport opgenomen instrument is de bevoegdheid die de gemeente heeft om middels een verordening de mogelijkheden voor de winkelopeningstijden vast te stellen. De verruiming van de openingstijden voor de zondagen heeft volgens Centrummanagement het vestigingsklimaat voor ketens/winkeliers in Maastricht aanzienlijk verbeterd.

Conclusie: Maastricht zet dit instrument in en biedt met de Verordening winkeltijden Maastricht 2013 sinds 2013 winkeliers de mogelijkheid om de meeste zondagen open te zijn.



4.5 Financiële instrumenten

Belastingen

Gemeenten kunnen diverse belastingen heffen bij winkeliers (en andere ondernemers) en het geïnde belastinggeld weer investeren om het detailhandels- en ondernemersbeleid ten uitvoer te brengen.

Maastricht heeft ervoor gekozen om de gemeentelijke inkomsten aan reclamebelasting in te zetten ten behoeve van het Centrummanagement, om projecten mee uit te voeren om de economische structuur in het centrum te verbeteren.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet.

Prijsadvies

In de gemeentelijke stukken is prijsstelling (ontwikkeling van de huurprijs voor winkelruimte) geen expliciet thema. De gemeente onthoudt zich bewust van het geven van een prijsadvies.

Conclusie: de gemeente zet het instrument van prijsadvies niet in.

Strategische aankopen panden

Gemeenten kunnen besluiten tot aankoop van gronden of vastgoed op strategische locaties, waarmee zij een bepaalde onwenselijke invulling of ontwikkeling kunnen stoppen of een wenselijke ontwikkeling kunnen faciliteren.

Voor zover de rekenkamer heeft kunnen nagaan heeft de gemeente Maastricht geen strategisch aankoopbeleid in het kader van de detailhandel. In het nieuwe detailhandelsbeleid heeft dit instrument geen plek.

Conclusie: Dit instrument wordt in het algemeen niet toegepast.

Vastgoedmanagement

De gemeente beschikt over beperkte vastgoedposities die geschikt zijn voor detailhandel. De gemeente verhuurt enkele objecten voor specifieke initiatieven in met name de creatieve sector. Vastgoedmanagement is verder geen onderdeel van het gemeentelijke detailhandelsbeleid.

Conclusie: Instrument wordt nauwelijks ingezet in het kader van de het detailhandelsbeleid en de bestrijding van winkelleegstand.

Subsidies en huur*incentives*

Gemeenten kunnen subsidieregelingen hanteren om wenselijke ontwikkelingen te bevorderen, zoals het ondersteunen van (nieuwkomers in) de detailhandel of het stimuleren van verplaatsing van verspreid gelegen winkels naar het centrum of andere winkelconcentratiegebieden.



De gemeente Maastricht werkt niet met (tijdelijke) huursubsidies. Ook kent de gemeente geen specifieke op de detailhandel gerichte subsidies. In uitzonderlijke gevallen worden er incidentele subsidies verstrekt. Zo is er recent een subsidie van ca. € 20.000 verstrekt aan een initiatief om het voormalige V&D-pand tijdelijk te gebruiken. In het gemeentelijke detailhandelsbeleid heeft dit instrument verder geen plek.

Conclusie: De gemeente Maastricht is terughoudend met subsidies en zet geen huur-*incentives* in om winkelleegstand te bestrijden.

4.6 Fysiek

Wonen boven winkels

Het realiseren van woningen in leegstaande of weinig gebruikte verdiepingen boven winkels, kortweg 'Wonen boven Winkels', zorgt voor een betere leefbaarheid, meer sociale controle en veiligheid. Tegelijkertijd versterkt wonen boven winkels de multifunctionaliteit van een winkelgebied en zorgt het voor een kwaliteitsverbetering van het vastgoed. Het realiseren van appartementen kan voor beleggers/huiseigenaren financieel interessant zijn, zekere op de langere termijn. Woningen geven een stabiele huuropbrengst met een beperkt risico en de waarde van het pand wordt hoger.

Maastricht heeft jarenlang een - inmiddels afgesloten - 'Wonen boven Winkels'-programma gehad, dat vooral gericht was op de leefbaarheid van de binnenstad. Dit programma had geen directe relatie met het winkelleegstandsbeleid. Er zijn in dit kader 550 wooneenheden toegevoegd aan de 1600 woningen in de binnenstad.

Conclusie: Het instrument wordt niet meer gebruikt.

Panden samenvoegen & optimaliseren en functietransformatie

De oppervlakte van (de veelal historische) panden in winkelgebieden is vaak klein en sluit daardoor niet aan bij de wensen van grotere retailketens. Met name door de trend van schaalvergroting ontstaat er een toenemende vraag naar grote panden. Door het samenvoegen van panden kunnen vastgoedeigenaren hierop inspelen. Dit vergroot de kans op het vestigen van een trekker die het functioneren van de gehele straat of het gehele winkelgebied kan verbeteren. Het al dan niet samenvoegen van winkelpanden vergt maatwerk en is, door het huidige huurrecht, afhankelijk van de medewerking van hurende winkeliers.

Het beleid van de gemeente Maastricht is dat zij welwillend staat tegenover ondernemers/winkeleigenaren die hiertoe aanvragen indienen (zie ook onder kop Omgevingsvergunning). De samenvoelingen van Mango/G Starr en ZARA zijn hier voorbeelden van. Binnen het (nieuwe) detailhandelsbeleid wordt dit instrument niet expliciet benoemd. De gemeente heeft geen beleid/middelen om deze ontwikkelingen actief te stimuleren.

Conclusie: De gemeente zet dit instrument niet actief in.



Bereikbaarheid en parkeren

Een goede bereikbaarheid en adequate parkeervoorzieningen (omvang, locatie, al of niet betaald, serviceniveau) zijn essentiële randvoorwaarden voor een goed functioneren van winkelgebieden. Gemeenten zijn hier primair verantwoordelijk voor. Door de inzet van beleids- en juridisch-planologische instrumenten en als eigenaar van de openbare ruimte heeft de gemeente veel invloed op de bereikbaarheid van winkelgebieden.

Maastricht ken als toeristische (winkel)stad een actief bereikbaarheids- en parkeerbeleid, waarbij ingezet wordt op P&R en combi-parkeren. Daarnaast is er vanwege de A2-werkzaamheden het programma 'Maastricht bereikbaar'.

Conclusie: Dit instrument wordt ingezet en is ondersteunend aan het detailhandelsbeleid.

Openbare ruimte

De gemeente is wettelijk verplicht om haar openbare ruimte bruikbaar en veilig te houden. Omdat winkelgebieden belangrijk zijn als visitekaartje streven gemeenten daarin veelal een hoger inrichtingsniveau na. Steeds vaker komt het bij winkel(her)ontwikkelingen voor dat eigenaren of ontwikkelaars mee-investeren in het publieke domein. Vaak worden, aanvullend op de inrichtings- en beheersactiviteiten van de gemeente, door een centrummanagement-, ondernemers- of eigenarenorganisatie aanvullende activiteiten georganiseerd (denk aan feestverlichting, gevelgroen, etc.), om de openbare ruimte aantrekkelijker te maken.

Maastricht kent als toeristische (winkel)stad een actief beleid om de openbare ruimte in de binnenstad/centrum aantrekkelijk te houden. Het Centrummanagement Maastricht speelt hierbij een actieve en belangrijke rol, waarbij in specifieke gevallen met ondernemers wordt samengewerkt. Als voorbeelden daarvan kunnen de herinrichting van het Cörversplein en de Koestraat genoemd worden.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet.

Tijdelijke kwaliteit

Vastgoedeigenaren kunnen diverse acties ondernemen die niet direct invloed hebben op de vastgoedwaarde of op de huurinkomsten voor langere termijn, maar wel tijdelijke kwaliteit creëren. Dit gebeurt steeds vaker. De aantrekkelijkheid van een leegstaand winkelpand kan bijvoorbeeld vergroot worden door het faciliteren van tijdelijke gebruikers, zoals pop-up winkels, galeries, restaurants of hotels.

Waar zich mogelijkheden voordoen beschikt de gemeente Maastricht (en Centrummanagement) over beperkte middelen om initiatieven te ondersteunen om tijdelijke kwaliteit te creëren. Zo heeft de gemeente een actieve rol gespeeld bij de tijdelijke invulling van het V&D-pand (zie ook onder kop Subsidies).

Conclusie: Tijdelijke kwaliteit is primair het domein van de marktpartijen. Op bescheiden wijze ondersteunt de gemeente of Centrummanagement initiatieven hiertoe.



4.7 Overig

Gebiedsmarketing

City marketing of gebiedsmarketing kan succesvol zijn als de campagne herkenbaar is en een duidelijke relatie heeft met een bestaand beeld van de stad.

Maastricht kent een actieve city marketing waarbij de stad nadrukkelijk als winkelstad wordt gepositioneerd. In diverse onderzoeken komt Maastricht naar voren als een van de beste winkelsteden van Nederland. Daarmee lijkt vanuit marketingoptiek de positie van Maastricht als winkelstad goed geborgd.

Conclusie: Dit instrument wordt ingezet om Maastricht als winkelstad te promoten.

Branchering

Branchering betekent het inzetten op een goede mix van soorten winkels (branches).

In de (nieuwe) Maastrichtse detailhandelsnota wordt gekozen voor een (beperkte) branchering voor de positie van de verschillende winkelgebieden van Maastricht. Met deze branchering zet de gemeente in op winkelgebieden met een zeker profiel.

Conclusie: Dit instrument wordt ingezet.

Centrummanagement

Centrummanagement is een vorm van publiek-private samenwerking, die uitgaat van de gedachte dat door samenwerking meer bereikt kan worden dan door individuele belanghebbenden en branches. Centrummanagement is meestal georganiseerd als een professionele, onafhankelijke organisatie die op een bedrijfsmatige manier centrum- of andere winkelgebieden beheert, promoot en verder ontwikkelt.

Maastricht kent sinds 2009 een verzelfstandigde centrummanagementorganisatie. Tijdens de raadsbehandeling van de nieuwe concept-detailhandelsnota trad Centrummanagement op namens diverse verenigingen van ondernemers uit de binnenstad. Voor zover de rekenkamer uit de gesprekken met de gemeente (en de directeur Centrummanagement) heeft kunnen opmaken, functioneert het verzelfstandigde centrummanagement goed als een verbindende schakel tussen de ondernemingen in het centrum en de gemeente, en voert het projecten uit gericht op de versterking van de economische positie van het centrum van Maastricht.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet.



Het nieuwe winkelen

'Het nieuwe winkelen' betreft initiatieven ondernomen door ondernemers, overheden en vastgoedeigenaren om proactief op in te spelen op veranderingen in winkelgedrag.

In Maastricht worden binnen de wettelijke mogelijkheden nieuwe winkelconcepten door de gemeente aangemoedigd en worden experimenten met *blurring* (winkelfunctie gecombineerd met andere belevingsfuncties) binnen Maastricht toegestaan. Op dit vlak doet Maastricht mee met een VNG-pilot.

Conclusie: Het instrument wordt ingezet.

Stedelijke herverkaveling

In het kader van dit onderzoek naar winkelleegstand is dit instrument niet relevant.



5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

1. De gemeente heeft op basis van gedegen studies en analyses voldoende zicht op de landelijke ontwikkelingen in de retailmarkt en goed zicht op de actuele detailhandelssituatie in Maastricht.
2. Het beleid, dat in 2008 is vastgesteld en dat in 2016 is vernieuwd, speelt in op deze ontwikkelingen en legt duidelijke, door de raad vastgestelde kaders vast voor de gewenste detailhandelsstructuur in de stad. Deze kaders lenen zich goed voor het beoordelen en inpassen van nieuwe detailhandels-initiatieven.
3. De gemeente gaat er in haar beleid in de ogen van de rekenkamer terecht vanuit dat het invullen van de detailhandelscapaciteit de verantwoordelijkheid is van marktpartijen. In het detailhandelsbeleid 2016 wordt het risico van een tegenvallende marktontwikkeling en een toenemende leegstand in de binnenstad niet geadresseerd. Wel is er een ambtelijk plan van aanpak acquisitie met als speerpunten de sectoren Life Sciences, Customer Services en High End Retail.
4. De gemeente onderkent de landelijke trend van een krimpende detailhandel en de leegstand in Maastricht. Niettemin zet de gemeente Maastricht met het herijkte beleid in 2016 expliciet in op de ontwikkeling van nieuwe winkelcapaciteit in Belvédère, een ontwikkeling die zich niet direct laat rijmen met de provinciale structuurvisie.
5. De gemeente zet diverse instrumenten in om de winkelleegstand te voorkomen en te bestrijden, maar niet alle beschikbare instrumenten worden gebruikt. In de detailhandelsnota 2016 worden de afwegingen omtrent het al dan niet inzetten van de belangrijkste instrumenten die de gemeente ter beschikking staan niet expliciet gemaakt.
6. In het aanloopstratenbeleid zijn de probleemgebieden met relatief veel leegstand onderkend. Uitvoeringsprogramma's om de leegstand in deze gebieden actief te bestrijden zijn niet voorhanden. De uitvoering richt zich op de ontwikkeling van de clusters die als kansrijk worden bestempeld. De ontwikkeling dan wel sanering van capaciteit in de minder kansrijke gebieden heeft bij de uitvoering geen prioriteit. De evaluatie van het aanloopstratenbeleid staat in 2017 gepland.
7. Het verzelfstandigde centrummanagement, dat beschikt over publieke middelen, geeft actief en in goede samenwerking met ondernemers/winkeliers(-verenigingen) invulling aan projecten die de bestaande centrumfunctie versterken. Centrummanagement heeft geen directe functie bij het bestrijden van leegstand.
8. In Maastricht is het eigenaarschap van het vastgoed (in het centrum) versnipperd. Eigenaren van de al langer leegstaande panden zijn vaak moeilijk te bewegen tot het nemen van maatregelen om leegstand te voorkomen c.q. op te lossen.
9. Een van de mogelijke instrumenten die kunnen bijdragen aan een oplossing voor het hierboven geconstateerde probleem is een leegstandsverordening, die de gemeente extra bevoegdheden (richting vastgoedeigenaren) geeft om leegstand aan te pakken. De gemeente heeft geen leegstandsverordening.



5.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen voor de gemeente Maastricht:

1. Onderken nadrukkelijk het risico van de krimp in de detailhandel en ontwikkel gericht beleid voor probleemgebieden. Benut in dit kader als gemeente de voor 2017 geplande evaluatie van het 'aanloopstratenbeleid' om tot een uitvoeringsprogramma ter bestrijding van de leegstand in de onderkende probleemgebieden te komen.
2. Weeg bij de eventuele bijstelling van het detailhandelsbeleid en de aanpak van de probleemgebieden de inzet van de beschikbare instrumenten expliciet af en maak deze afweging inzichtelijk.
3. Concreet adviseert de rekenkamer de invoering van een leegstandsverordening te overwegen om de positie van de gemeente richting vastgoedeigenaren bij leegstand te versterken en het overleg met vastgoedeigenaren op meer structurele wijze vorm te geven.
4. In het licht van de gemeentelijke ambities als winkelstad en met de ontwikkeling van Belvédère beveelt de rekenkamer aan om bij het gemeentelijke acquisitiebeleid de werving van detailhandel meer focus te geven. Formuleer vanuit het gewenste (inhoudelijke) profiel van Maastricht als winkelstad en in samenspraak met vastgoedeigenaren een duidelijk en door de raad vastgesteld acquisitie- en promotiebeleid en stel vast waar deze acquisitierol het best kan worden neergelegd. Creëer hierbij een niet-vrijblijvende verbintenis met vastgoedeigenaren.