

## Winkelleegstand in de drie noordelijke provincies



## Winkelleegstand en mogelijkheden voor transformatie

## **Winkelleegstand in de drie noordelijke provincies**

### **Winkelleegstand en mogelijkheden voor transformatie**

Opdrachtgever: Provincie Groningen, Friesland en Drenthe  
Projectnummer: 1217.384  
Datum: 14-08-2018

Broekhuis Rijs Advisering  
Postadres: Wederik 1  
9801 LX Zuidhorn  
Tel. (0594-528358)  
E-mail: [info@broekhuisrijs.nl](mailto:info@broekhuisrijs.nl)  
Internet : [www.broekhuisrijs.nl](http://www.broekhuisrijs.nl)

## Management Summary

Het afgelopen decennium is landelijk veel gesproken over de leegstand van winkels. Door een combinatie van diverse oorzaken was de leegstand enorm toegenomen. Inmiddels is landelijk een einde gekomen aan de economische crisis, waardoor op diverse plekken in het land (met name de Randstad) de druk op de winkelmeters weer is toegenomen. Niettemin blijft het gevoel bestaan, dat aan de randen van het land de problematiek van leegstand nog altijd substantieel en structureel aanwezig is, en dat dit niet eenvoudig op te lossen is. Daarom zijn de volgende vragen gesteld door de provincies Groningen, Friesland en Drenthe samen:

1. Hoeveel vierkante meters aan winkelpanden staan leeg in de drie Noordelijke provincies.
2. Welk deel hiervan kan niet (of moeilijk) getransformeerd worden naar een economisch rendabele bestemming.

Om antwoord te kunnen geven op de vragen is gebruik gemaakt van beschikbare gegevens van Locatus en het CBS, en hebben we geput uit gegevens van onze eigen onderzoeken (o.a. Koopstroomonderzoeken in de provincies Groningen en Friesland en het opstellen van de Drentse Retailagenda) en projecten in Noord-Nederland. Verder is uitgebreid en in detail met een selectie van gemeenten in de drie provincies gesproken. De uitkomsten laten zien dat de leegstand in de drie provincies samen op ruim 375.000 m<sup>2</sup> ligt (peildatum 1 januari 2018).

Noord-Nederland wijkt niet zozeer van het landelijke beeld af wat gemiddeld leegstandspercentage betreft, maar wel op twee andere punten.

Het eerste is dat de leegstand met name in de krimpregio's van Noord-Nederland op een hoog niveau ligt.

Het tweede is dat in afwijking van het landelijk gemiddelde juist de *structurele* leegstand (langer dan 3 jaar leeg) veel sterker aanwezig is in Noord-Nederland. Herinvulling van leegstaande winkelpanden blijkt in de praktijk erg lastig te zijn. Alternatieve functies voor de panden zijn beperkt of helemaal niet aanwezig. Voorbeelden zijn o.a. verdiepingen, overdekte winkelcentra en voormalige supermarktpanden.

In totaal gaat het om 105.000 tot 140.000 m<sup>2</sup> waarvoor niet (of moeilijk) getransformeerd kan worden naar een economisch rendabele bestemming. Zonder inzet van middelen zullen deze panden ook in de toekomst leeg blijven staan.

## Inhoud

### Management Summary

1.	Inleiding	5
2.	Achtergrond bij leegstand in het Noorden	7
	2.1 Distributieve winkelstructuur Noord-Nederland	
	2.2 Demografische ontwikkelingen	
	2.3 Gevolgen economische ontwikkelingen	
3.	Kwantitatieve analyse leegstand	10
	3.1 Leegstand algemeen	
	3.2 Leegstand naar geografische ligging	
	3.3 Type leegstand	
	3.4 Leegstand naar omvang kern	
4.	Mogelijkheden tot transformatie	16
	4.1 Algemene ontwikkelingen afgelopen jaren	
	4.2 Alternatieve functies	
	4.3 Mogelijkheden transformatie per schaalgrootte	
	4.4 Omvang niet te transformeren lege winkelpanden	
	4.5 Positie en mogelijkheden voor de overheid	
5.	Conclusies	25

## 1 Inleiding

Het afgelopen decennium is landelijk veel gesproken over de leegstand van winkels. Door een combinatie van diverse oorzaken was de leegstand enorm toegenomen, met als gevolg dat het winkelbeeld behoorlijk was veranderd. Dit was mede reden voor het ministerie van Economische Zaken om samen met stakeholders een Nationale Retailagenda op te stellen. In het najaar van 2014 is deze Retailagenda opgesteld voor de periode van 2014 – 2017; met ingang van 2018 is de Retailagenda met nog 2 jaar verlengd. De belangrijkste doelstelling is de retail sterker en toekomstbestendig te maken. Transformatie speelt hierin een sleutelrol.

In de Nationale Retailagenda wordt ten aanzien van de regierol van provincies gezegd: “Wij adviseren de provincies voor de bestuursperiode 2015-2019 daadwerkelijk de regie te voeren over het ruimtelijk-economisch detailhandelsbeleid. Dit draagt bij aan het beter functioneren van de winkelveestgoedmarkt, het terugbrengen van overaanbod en het voorkomen van leegstand.”

De provincies hebben vervolgens op eigen wijze invulling gegeven aan de retailagenda; zo zijn er in Drenthe en Groningen provinciale retailagenda's opgesteld, zijn in Groningen en Friesland koopstroomonderzoeken in opdracht van de provincies uitgevoerd, fondsen in het leven geroepen en symposia georganiseerd, en wordt gewerkt aan een provincie brede retailaanpak met alle stakeholders (Friesland). De gemeenten waren hier nauw bij betrokken. Daarnaast zijn er ook de IPO (InterProvinciaal Overleg) Retaildeals, waarbij Economische Zaken afspraken heeft gemaakt op landelijk en provinciaal niveau met de provincies.

Inmiddels is landelijk een einde gekomen aan de economische crisis. Op diverse plekken in het land (met name de Randstad) is de druk op de winkelmeters weer toegenomen. Landelijk neemt de leegstand wat af en het probleem lijkt minder groot te zijn geworden. Niettemin blijft het gevoel bestaan, dat aan de randen van het land de problematiek van leegstand nog altijd substantieel en structureel aanwezig is, en dat dit niet eenvoudig op te lossen is. Bovendien raakt de leegstand ook andere aspecten, zoals de leefbaarheid in kernen.

De drie noordelijke provincies Groningen, Friesland en Drenthe (kortweg Noord-Nederland) hebben gezamenlijk gevraagd om de problematiek van winkelleegstand duidelijker in kaart te brengen. Waar elders in het land de oplossing van leegstaande winkelpanden veelal gelegen is in het invullen van deze panden met andere functies, zoals dienstverlening, horeca, kantoren of woningbouw, is dit in Noord-Nederland vaak niet mogelijk. Uit deze problematiek is de vraagstelling voor dit onderzoek naar voren gekomen.

In voorliggend onderzoek worden de volgende vragen beantwoord:

3. Hoeveel vierkante meters aan winkelpanden staan leeg in de drie Noordelijke provincies.
4. Welk deel hiervan kan niet (of moeilijk) getransformeerd worden naar een economisch rendabele bestemming.

#### *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 gaan we eerst in op de achtergrond van de leegstand in Noord-Nederland, en zoomen we ook in op de uitzonderlijke situatie van Noord-Nederland bij het zoeken naar oplossingen. In hoofdstuk 3 geven we een beeld van de huidige leegstand in de drie noordelijke provincies. Ook staan we kort stil bij het verloop van de leegstand tijdens de afgelopen jaren. In hoofdstuk 4 gaan we in op de mogelijkheden van transformatie van winkelpanden naar andere functies. Op basis hiervan geven we aan welk deel van de leegstand al dan niet getransformeerd kan worden naar andere functies, en welk deel niet of nauwelijks. Tenslotte zullen in hoofdstuk 5 de belangrijkste conclusies en aanbevelingen op een rij gezet worden.

#### *Onderzoek*

Het onderzoek is uitgevoerd in het voorjaar van 2018, waarbij de data van Locatus voor een belangrijk deel als basis hebben gediend. Omdat het zeer tijdrovend is om elk leegstaand winkelpand te beoordelen op de mogelijkheden voor transformatie is ervoor gekozen om steekproefsgewijs met vertegenwoordigers van enkele gemeenten in de drie provincies in gesprek te gaan over de leegstand. Hierbij is geselecteerd op basis van onder meer het aantal inwoners van de kern, de ligging in de provincie en de ligging in Noord-Nederland, de omvang van de leegstand en de ligging van de leegstand binnen de verzorgingsstructuur van de kernen. Verder is door ons veel deskresearch uitgevoerd. Al onze kennis en ervaring, voortkomend uit diverse verrichte onderzoeken in Noord-Nederland (o.a. koopstroomonderzoeken), is benut bij deze opdracht. Verder zijn in het kader van deze opdracht veel locaties nog eens bezocht.

Naast dit onderzoek van de drie provincies samen heeft de provincie Drenthe ervoor gekozen om de gegevens van de provincie Drenthe nog meer in detail te onderzoeken. Om deze meer gedetailleerde beoordeling te kunnen maken is met het merendeel van de Drentse gemeenten de lokale leegstandssituatie besproken. De uitkomsten hiervan worden separaat gerapporteerd.

## **2 Achtergrond bij de leegstand in het Noorden**

Leegstand van winkelpanden is er altijd geweest, en een bepaalde mate van leegstand zal er ook altijd blijven. Een leegstandspercentage van ca. 5 à 6% noemt men ook wel frictieleegstand; een dergelijk percentage is voor de noodzakelijke dynamiek in de detailhandel acceptabel. Door de dynamiek van de sector is enige leegstand gewenst om nieuwe ondernemingen en formules in winkelgebieden op te kunnen nemen. De leegstand lag het afgelopen decennium echter op een veel hoger niveau dan gewenst. Hierdoor nam op diverse plekken de aantrekkingskracht van het winkelgebied af. Vooral in Noord-Nederland, in Limburg en in Zeeland leverde dit de grootste problemen op. In dit hoofdstuk staan we stil bij de specifieke situatie in Noord-Nederland. Achtereenvolgens gaan we in op de Noordelijke distributieve winkelstructuur, de demografische ontwikkelingen in Noord-Nederland en de gevolgen van een aantal belangrijke economische ontwikkelingen voor Noord-Nederland.

### **2.1 Distributieve winkelstructuur in Noord-Nederland**

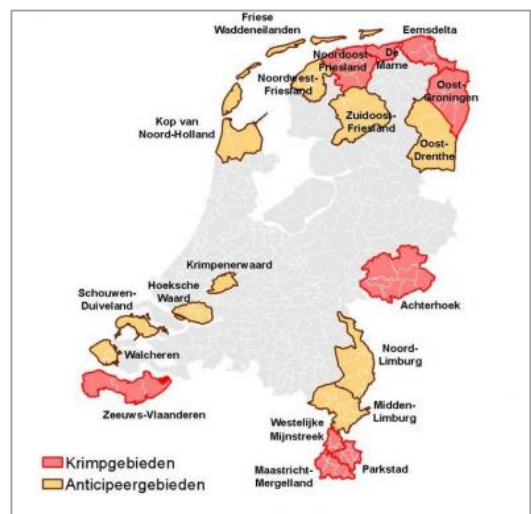
Traditioneel heeft het aantal winkelmeters in de drie noordelijke provincies altijd op een hoog niveau gelegen. Dit had onder andere te maken met de beschikbare ruimte; het was hier eenvoudiger om winkels of winkelcentra te bouwen dan in andere delen van het land, waaronder de Randstad. Door de beperkte verstedelijking in het noorden van het land kregen diverse middelgrote kernen een sterke regionale functie. In verschillende kernen is bij de bouw van winkelcentra en/of de ontwikkeling van centrumgebieden uitgegaan van een te groot verzorgingsgebied. Vooral de toevloeiing uit de regio is hoog ingeschat. Het gevolg hiervan is dat de koopkracht van consumenten uit vooral het plattelandsgebied te hoog werd ingeschat. Of met andere woorden: de bestedingen van deze consumenten werden aan meerdere kernen tegelijk toegerekend. Overigens speelde dit ook wel in andere delen van het land, maar door het absoluut gezien beperkte inwonertal van Noord-Nederland zijn de effecten van een te rooskleurige inschatting van koopkrachtbinding en toevloeiing hier eerder zichtbaar.

Op het moment dat de Nationale Retailagenda werd opgesteld, ging men uit van een landelijk overaanbod aan winkelmeters van zo'n 20%. Dit percentage geeft het verschil aan tussen het werkelijk aanwezige aantal winkelmeters en het aantal, dat op basis van het inwonertal en de gemiddelde besteding per inwoner verwacht zou worden. Het ging hier om een gemiddeld percentage, waarbij aan de randen van het land het percentage veelal nog hoger lag. Een specifiek kenmerk van de winkels in Noord-Nederland is dat deze altijd groter zijn geweest dan het landelijk gemiddelde. Bij leegstand loopt het aantal leegstaande winkelmeters dan ook al snel op. Leegstand was een belangrijk gevolg van het forse (over)aanbod; de roep om het compacter maken van winkelgebieden werd

luid en duidelijk verkondigd. Een winkelgebied met veel leegstand is immers niet aantrekkelijk voor de consument, zeker met het aantrekkelijke alternatief van online aankopen doen. Overal in het land zijn overheden, ondernemers, pandeigenaren en overige betrokkenen voortvarend aan de slag gegaan om in ieder geval de centra zoveel mogelijk te behoeden voor leegstand. Niettemin is vraag en aanbod nog niet overal in evenwicht. Op veel plaatsen is nog altijd sprake van overaanbod. De huidige aantrekkende economie heeft de problematiek niet kunnen oplossen.

## 2.2 Demografische ontwikkelingen

Nederland kent 20 krimp- en anticepeergebieden. Dit zijn regio's die kampen met bevolkingsdaling, of die daar in de toekomst mee te maken krijgen. Van de 9 krimpgebieden liggen er 4 in Groningen en Friesland (16 gemeenten). Van de 11 anticepeergebieden liggen er eveneens vier in de drie noordelijke provincies (15 gemeenten). Behalve in het noorden van het land liggen deze gebieden verder vooral in Limburg, Zeeland en Gelderland (de Achterhoek). Het gebied beslaat een groot deel van de drie noordelijke provincies, en heeft dus veel invloed op diverse terreinen.



De krimp van het inwonertal brengt verschillende problemen met zich mee, maar op het gebied van de retail zijn dan drie factoren erg belangrijk. De eerste factor is het feit dat door de daling van het aantal inwoners vraag en aanbod van de winkelmeters nog verder uit elkaar gaan lopen. Immers, het aanbod daalt niet maar de vraag wel. De tweede factor is dat als gevolg van de daling van het inwonertal er ook minder huizen nodig zijn, waardoor het ombouwen van winkels naar woningen (of andere functies) minder vanzelfsprekend wordt. De derde factor wordt gevormd door het veranderende winkelgedrag van de bewoners, omdat er meer ouderen en minder jongeren zijn en komen.

De drie noordelijke provincies beschikken over relatief veel platteland. Het vertrek van enkele winkels uit een kern heeft een grote impact op de leefbaarheid. Het vertrek van de laatste supermarkt uit een dorp ziet men vaak als een lastig moment. Overigens is de detailhandel niet de enige factor die de leefbaarheid bepaalt. Ook de aanwezigheid van andere voorzieningen zoals bijvoorbeeld scholen, een bibliotheek, een gezondheidscentrum spelen een grote rol. Toch is het vaak nergens zo druk als bij een supermarkt, die veelal ook een sociale functie heeft in een dorp.

Meestal is de supermarkt – met allerlei aanvullende diensten – vaak de laatste winkel die de deuren sluit. De omzet uit het verzorgingsgebied is te laag



geworden om nog economisch rendabel te kunnen opereren. Vaak is de winkel al langer opengebleven dan boekhoudkundig haalbaar of gewenst was. Door het lage kostenniveau (alles afbetaald), meewerkende gezinsleden, inzet van vrijwilligers en het ontbreken van opvolgers of kopers bleef de winkel nog draaien.

Wanneer de winkel gesloten is ontstaat hier vaak leegstand. Het gaat dan vaak om relatief grote panden, waarvoor een alternatief niet snel gevonden is. Bij langdurige leegstand van dergelijke panden ontstaat snel verloedering, hetgeen de leefbaarheid in dorpen niet ten goede komt. Een bijkomend probleem is zoals reeds vermeld dat het vaak niet alleen om winkels gaat, maar ook scholen, banken en overige voorzieningen die de deuren sluiten.

### **2.3 Gevolgen economische ontwikkelingen**

Ongeveer gelijktijdig met de economische crisis voltrok zich binnen de detailhandel een snelle opmars van het online aankopen van goederen. Het internet maakte grote sprongen. Dit betekende dat een deel van de bestedingen voortaan via het internet gedaan worden, en niet meer in de fysieke winkels. Bovendien is hierdoor het verschil tussen het boodschappen doen en het echte shoppen groter geworden. De beleving is, zeker bij het shoppen, voor een consument steeds belangrijker geworden. Om voldoende elementen van beleving te kunnen ervaren dient het consumentenpotentieel groot te zijn; veel middelgrote kernen kregen het dan ook moeilijk, overal in het land. In Noord-Nederland zijn evenwel weinig echt grote steden, maar veel middelgrote kernen aanwezig. Het vertrek van bijvoorbeeld V&D uit deze kernen wordt flink gevoeld, juist doordat de herinvulling lastig blijkt te zijn. Veel plaatsen in Noord-Nederland zullen opnieuw moeten bepalen wat de functie van hun winkelgebied is, en hoe het ingevuld moet worden om de consument te kunnen blijven binden. Dat kost tijd en geld. Feit is dat het online shoppen zich zal blijven door-ontwikkelen, en dat de behoefte aan winkelmeters beperkt zal blijven.

Veel grote investeerders en beleggers hebben de afgelopen jaren de noordelijke provincies verlaten of waren in ieder geval duidelijk minder geïnteresseerd. Ook nu de economische crisis voorbij is, komen deze partijen nog niet snel terug. De mogelijkheden in en rondom de Randstad zijn groter. Dit maakt het in Noord-Nederland lastiger om projecten van de grond te krijgen. Investeerders kijken kritischer naar de ligging dan voorheen (zowel welke plaats als de ligging binnen de plaats). De echte A-1 gebieden in de grootste steden kennen deze problemen veel minder, maar alle andere plaatsen hebben ermee te maken.

### 3 Kwantitatieve analyse leegstand

In dit hoofdstuk laten we verschillende cijfers met betrekking tot de leegstand zien.

#### 3.1 Leegstand algemeen

In de eerste tabel laten we zien hoe hoog de huidige leegstand volgens Locatus is (peildatum 1 januari 2018). Hierbij laten we zowel de vierkante meters als het aantal verkooppunten zien.

**Tabel 3.1 Leegstand per provincie**

	m2 wvo <sup>1</sup>	%	# vkp <sup>2</sup>	%
<b>Groningen</b>	128.735	6,9	540	6,9
<b>Friesland</b>	125.315	6,5	587	5,8
<b>Drenthe</b>	123.503	8,8	494	7,7
<b>3 samen</b>	377.553	7,1	1.621	6,6
<b>Nederland</b>	3.230.147	7,2	15.474	7,0

Bron: Locatus, Winkelleegstand 2018

Wanneer we kijken naar de absolute meters, dan blijken de drie provincies elkaar niet zoveel te ontlopen; allen hebben tussen de 120.000 en 130.000 m2 winkelvloeroppervlak leegstaan. Wat het aantal leegstaande panden betreft gaat het om zo'n 500 tot 600 per provincie. Bij de leegstandspercentages zijn wel verschillen te constateren. Het eerste dat opvalt is dat het gemiddelde leegstandspercentage voor de 3 provincies samen zowel bij het aantal meters als bij de verkooppunten (resp. 7,1 en 6,6) iets onder het gemiddelde van Nederland ligt (resp. 7,2 en 7,0). Tussen de provincies zijn wel verschillen te constateren; zowel Groningen als Friesland liggen onder het Nederlands gemiddelde, maar Drenthe ligt er duidelijk boven. Dit is zowel bij de m2 wvo als bij het aantal verkooppunten het geval.

De getoonde cijfers betreffen de daadwerkelijk aanwezige leegstaande winkelmeters. Naast de zichtbare leegstand is ook sprake van zogenaamde verborgen leegstand; de winkel is nog open, maar wordt geëxploiteerd met een zeer lage vloerproductiviteit. Verkoop van de winkel is niet mogelijk, opvolging is niet aanwezig, alternatieven zijn niet voorhanden. Deze verborgen leegstand is zeker aanwezig in de drie provincies; de omvang ervan is evenwel niet bekend.

Tabel 3.2 toont de ontwikkeling van de afgelopen jaren, waarbij duidelijk wordt hoe snel de ontwikkeling kan gaan. Tot 2016 (soms 2017) is te zien dat de leegstandspercentages nog steeds aan het toenemen waren. Sindsdien is een

<sup>1</sup> Wvo = winkelvloeroppervlak

<sup>2</sup> Vkp = verkooppunten

dalende trend zichtbaar, hoewel zo af en toe ook nog weer een kleine toename te zien is. Alle getallen blijven momentopnames. In de eerste jaren lag de leegstand in Noord-Nederland beduidend boven het landelijk gemiddelde, vooral wanneer we naar de cijfers in m2 wvo kijken. Inmiddels ligt met name Friesland onder het landelijk gemiddelde; het leegstandspercentage (m2 wvo) ligt hier op 6,0 ten opzichte van 6,9 landelijk (juli 2018). Groningen en Drenthe bewegen ook in de juiste richting; Groningen laat evenwel juist begin dit jaar weer een toename zien.

**Tabel 3.2 Historische ontwikkeling leegstand**

<b>m2 wvo</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018/1jan.</b>	<b>2018/2juli</b>
Groningen	8,6	9,9	8,0	6,9	7,6
Friesland	8,1	8,8	7,7	6,5	6,0
Drenthe	8,8	8,3	9,0	8,8	7,9
<b>Nederland</b>	<b>7,3</b>	<b>7,7</b>	<b>7,8</b>	<b>7,2</b>	<b>6,9</b>
<b># vkp</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018/1jan.</b>	<b>2018/2juli</b>
Groningen	7,8	8,2	7,5	6,9	7,0
Friesland	6,2	6,4	5,9	5,8	5,7
Drenthe	6,9	7,8	7,8	7,7	7,3
<b>Nederland</b>	<b>6,9</b>	<b>7,4</b>	<b>7,2</b>	<b>7,0</b>	<b>6,8</b>

Bron: Locatus winkelleegstand, Locatus Online

Wanneer we naar de leegstand gemeten in aantal panden kijken, dan zijn de verschillen met het landelijk gemiddelde altijd al minder groot geweest. In Friesland lag het leegstandspercentage (per juli 2018 5,7) voortdurend onder het landelijk gemiddelde (6,8% per juli 2018), Groningen schommelt met 7,0% rond het gemiddelde en Drenthe zit er met 7,3% boven.

We hebben het hier over de procentuele leegstand. Als we naar absolute cijfers kijken, dan is ook duidelijk dat de leegstand de afgelopen jaren is gedaald. In 2014 stond bijna 460.000 m2 wvo leeg; in 2018 (1 januari) is dat 377.500 m2.

### **3.2 Leegstand naar geografische ligging**

Wanneer we uitsluitend afgaan op de eerste 2 tabellen van dit hoofdstuk, dan lijkt de situatie in Noord-Nederland wellicht niet zo dramatisch als gedacht, en in ieder geval de goede kant op te bewegen. Toch liggen de leegstandspercentages van twee van de drie provincies nog wel degelijk boven het landelijk gemiddelde, en de verschillen binnen de provincies zijn ook substantieel. In paragraaf 2.3 hebben we al geschreven over de krimp- en anticipeergebieden (kortweg krimpgebieden genoemd) in Noord-Nederland. In onderstaande tabel laten we de leegstandspercentages in dit perspectief zien.

**Tabel 3.3 Leegstandspercentages per 1-1-2018**

LEEGSTAND	m2 wvo	# vkp
Nederland	7,2	7,0
Noord-Nederland*	7,1	6,6
Krimpgebieden N-NL	7,3	8,3
Krimp provincie Groningen	9,2	6,8
Krimp provincie Friesland	6,3	8,9
Krimp provincie Drenthe	7,0	10,6
*: provincies Groningen, Friesland en Drenthe		

Bron: Locatus, 1 januari 2018

De leegstandspercentages in de krimpgebieden in Noord-Nederland liggen duidelijk boven het gemiddelde van de rest van Noord-Nederland, vooral wanneer gelet wordt op het aantal verkooppunten. In de krimpgebieden in Noord-Nederland ligt het leegstandspercentage op 7,3% gemeten in m2 wvo, en maar liefst op 8,3% gemeten in aantal verkooppunten. Landelijk liggen deze percentages op 7,2 respectievelijk op 7,0. Hier zijn de verschillen in vergelijking met het landelijk gemiddelde groot.

Niet alleen als totaalgebied, maar ook binnen de provincies is sprake van verschillen. In de krimpgebieden in de provincie Groningen ligt het leegstandspercentage gemeten in m2 wvo met 9,2% erg hoog. In de provincies Friesland en Drenthe gaat het in de krimpgebieden vooral om het aantal leegstaande panden dat relatief erg hoog ligt, met 8,9 respectievelijk 10,6%.

### 3.3 Type leegstand

Binnen de leegstand kan onderscheid gemaakt worden naar 3 soorten, conform Locatus, te weten:

- Frictie- of aanvangsleegstand: minder dan 1 jaar leeg
- Langdurige leegstand: 1 tot 3 jaar leeg
- Structurele leegstand: langer dan 3 jaar leeg.

Een hoge frictieleegstand is over het algemeen gunstig; dit geeft aan dat er sprake is van veel dynamiek in de branche. Een hoog percentage in de structurele leegstand geeft aan dat veel panden lang leeg staan, maar vooral ook leeg *blijven* staan.

**Tabel 3.4 Type leegstand**

# vkp	Frictie	Langdurig	Structureel
Nederland	37%	37%	26%
Noord-Nederland	30%	35%	35%

Bron: Locatus 2018

Gemiddeld staat in Nederland 26% van alle panden langer dan 3 jaar leeg; in de drie noordelijke provincies ligt dit percentage veel hoger, namelijk op 35%. Juist

bij deze panden ligt de grootste uitdaging voor her-invulling. Dit zeer forse verschil met de rest van Nederland geeft de specifieke problematiek van Noord-Nederland duidelijk aan. In Noord-Nederland blijven de panden veel langer leegstaan dan elders in het land.

Hoewel sprake is van verschillen tussen de drie provincies, zien we dat op hoofdlijnen de karakteristieken vergelijkbaar zijn. Waar in Nederland als totaal 26% van de panden langer dan 3 jaar leegstaat, is dat in de drie noordelijke provincies minimaal 32% (zie tabel 3.5). Van alle leegstaande winkel*meters* in de drie noordelijke provincies staat minimaal 40% langer dan 3 jaar leeg, dus structureel. Het verschil met het Nederlands gemiddelde zit niet zozeer in de categorie langdurige leegstand, maar juist in het feit dat de structurele leegstand een veel groter aandeel heeft en de frictieleegstand een veel geringer deel uitmaakt van het totaal. De dynamiek is veel minder; daardoor is het dan ook lastiger om de leegstand op te lossen.

De percentages structurele leegstand liggen bij de vierkante meters hoger dan bij het aantal verkooppunten; dit betekent dat de leegstaande winkels een grote oppervlakte hebben. Hierdoor vallen ze ook eerder op in het straatbeeld.

**Tabel 3.5 Type leegstand per provincie**

# vkp	Frictie	Langdurig	Structureel
Groningen	31%	32%	37%
Friesland	31%	34%	35%
Drenthe	27%	41%	32%
<b>m2 wvo</b>			
Groningen	24%	36%	40%
Friesland	25%	32%	44%
Drenthe	20%	37%	42%

Bron: Locatus 2018

Ook nu kunnen we de krimpgebieden in Noord-Nederland er apart uit filteren. Het is niet verrassend dat de situatie dan nog zorgelijker is. Gemeten in vierkante meters staat bijna de helft langer dan 3 jaar leeg. Dit geeft de omvang van de problematiek van de leegstand duidelijk aan.

**Tabel 3.6 Type leegstand naar gebied**

# vkp	Frictie	Langdurig	Structureel
Noord-Nederland	30%	35%	35%
Krimpgebieden N-NL	25%	37%	39%
<b>m2 wvo</b>			
Noord-Nederland	23%	35%	42%
Krimpgebieden N-NL	21%	33%	46%

Bron: Locatus

Uit de diverse cijfers komt duidelijk naar voren dat Noord-Nederland de afgelopen jaren hard gewerkt heeft om het leegstandspercentage naar beneden te krijgen, wat op gemiddeld niveau redelijk gelukt is. Maar wanneer we dieper kijken, dan blijkt het type leegstand nog wel degelijk een groot probleem op te leveren. De structurele leegstand is veel hoger dan landelijk het geval is. Juist voor dit type leegstand is heel lastig een oplossing te vinden; immers, de panden staan niet voor niks al zolang leeg.

Verder blijken in de krimpgebieden – waarvan Noord-Nederland er vele kent - de problemen nog eens omvangrijker te zijn dan in de rest van Noord-Nederland.

### 3.4 Leegstand naar omvang kern

De kernen met het hoogste inwonertal beschikken over het grootste winkelaanbod; in de meeste gevallen betekent dit ook dat ze de meeste leegstand hebben in absolute zin. Hoewel de stad Groningen een relatief laag leegstandspercentage kent, is in absolute zin het aantal leegstaande meters wel hoog.

In totaal zijn er in het Noorden 192 kernen met leegstand (bron Locatus mei 2018). Tien kernen zijn samen verantwoordelijk voor meer dan de helft van alle leegstand (54% van het totaal), terwijl ze ruim 45% van het totale aanbod binnen de gemeentegrenzen hebben. De helft van deze 10 kernen ligt bovendien in krimpgebieden.

De problematiek is evenwel complexer dan alléén de grote kernen of alléén de krimpgebieden. Ook in kleinere kernen komt veel leegstand voor; de leegstand zit verspreid door de hele provincie, van groot tot klein. In diverse kernen loopt het leegstandspercentage op tot ruim boven de 10%. Dergelijke percentages hebben effect op het straatbeeld en de leefbaarheid in kernen.

Tenslotte kijken we naar de ligging binnen de kernen. Locatus maakt hierbij onderscheid naar 'centraal' (kernwinkelgebieden), ondersteunende winkelgebieden (wijk- en buurtcentra), verspreide bewinkeling en overig (o.a. PDV-gebieden). In tabel 3.7 wordt aangegeven hoe de verdeling van de winkelmeters in de drie noordelijke provincies is. Dat doen we voor het totale aanbod (2<sup>e</sup> kolom) en voor de leegstaande meters (3<sup>e</sup> kolom).

**Tabel 3.7 Verdeling aanbod binnen kern**

m2 wvo	Totaal aanbod	Leegstand
<b>Centraal</b>	42%	61%
<b>Ondersteunend</b>	9%	7%
<b>Verspreide bewinkeling</b>	15%	10%
<b>Overig</b>	34%	23%

Bron: Locatus, juni 2018

Wat het meest opvalt aan deze tabel is het feit, dat 42% van het aanbod te vinden is in de centrumgebieden ('centraal'), maar dat hier 61% van de leegstand te vinden is. Dit heeft meerdere oorzaken; één daarvan is dat binnen de centrumgebieden ook de B- en C-gebieden (geen kernwinkelgebied, vooral aanloopgebied) hieronder vallen. Juist in deze gebieden/straten zijn de problemen de afgelopen jaren heel duidelijk geworden. Door het gevoerde beleid van gemeenten om te komen tot compactere winkelgebieden is de leegstand in de B- en C-gebieden juist verder toegenomen. Verder is het zo dat ook de leegstand in de verschillende kleine dorpen vooral 'centraal' te vinden is, aangezien hier geen sprake is van een ander type (m.u.v. verspreide bewinkeling).

## **4 Mogelijkheden tot transformatie**

### **4.1 Algemene ontwikkelingen afgelopen jaren**

De ondernemers, overheid, vastgoedeigenaren en overige betrokkenen hebben de afgelopen jaren niet stilgezeten. Zoals ook uit de leegstandscijfers blijkt, is de daling van de leegstand en de leegstandspercentages ingezet, bij de ene kern wat vroeger dan bij de ander. Het verbeterde economische tij helpt op dit moment natuurlijk ook mee. Voor beleggers en investeerders betekent dit echter niet dat Noord-Nederland weer vol op de kaart staat. Doordat de economische situatie het sterkst verbetert in en om de Randstad worden in eerste instantie de mogelijkheden in dit deel van het land onderzocht. Noord-Nederland komt bij de meeste beleggers en investeerders niet als eerste aan bod, en bij velen helemaal niet.

Meerdere gemeenten hebben de afgelopen jaren nieuwe detailhandelsvisies opgesteld waarin het nieuwe beleid inzake detailhandel wordt beschreven. Vaak is dit samen met alle betrokkenen in een winkelgebied, en soms in regionaal verband, uitgevoerd. Veelal is wel duidelijk welke keuzes gemaakt moeten worden. Met de uitvoering van het geactualiseerde beleid zijn lokale overheden inmiddels ook gestart. Bijna overal wordt gewerkt aan het compacter maken van het winkelgebied, gaan ondernemers verplaatsen van 'buiten' naar 'binnen' en worden winkels omgebouwd naar woningen of andere passende functies. Tevens zijn diverse winkelmeters onttrokken; de bestemming detailhandel rust niet meer op de panden. Uit de dalende leegstandscijfers kan voorzichtig geconcludeerd worden dat het ingezette beleid de eerste resultaten laat zien. Het totale aanbod aan winkelmeters in de drie provincies samen is tussen 2014 en 2018 gedaald met ruim 500.000 m<sup>2</sup> wvo; van bijna 3.750.000 m<sup>2</sup> naar 3.230.000 m<sup>2</sup>.

Bij de uitvoering van het beleid zijn de meeste 'eenvoudige' plansaneringen en planontwikkelingen inmiddels gereed. Eigenaren/ondernemers die kunnen en willen verplaatsen hebben dat gedaan. Ondernemers die gestopt zijn en eigenaar zijn van hun winkelpand hebben deze verkocht of – indien mogelijk – omgebouwd naar een woning. Van de op dit moment leegstaande panden is de mogelijke oplossingsrichting vaak al op verschillende manieren bekeken en besproken. In zeer veel gevallen is de oplossing complex of niet voorhanden. Dit geldt zeker voor panden in de centra van winkelgebieden of in de krimpgebieden. Het wordt steeds lastiger om nog een oplossing te vinden voor de langdurig of structureel leegstaande winkelpanden. Bij een oplossing leidt de invulling van een leegstaand pand op de ene plek veelal weer tot leegstand op de locatie van de verplaatste winkel.

### **4.2 Alternatieve functies**

Een alternatieve functie voor een winkelpand is sterk afhankelijk van de ligging en functie van het gebied. In centra gaat de voorkeur uit naar detailhandel of een detailhandel ondersteunende functie als (dag-)horeca of dienstverlening. Buiten



het kernwinkelgebied, maar bijvoorbeeld in aanloopstraten is woningbouw op papier ook een goed alternatief. Waar in het verleden het centrum het domein was van uitsluitend detailhandel (met daghoreca), zijn tegenwoordig meerdere functies mogelijk; dit geldt zeker wanneer de leefbaarheid in een kern ondersteund wordt. Recreatieve voorzieningen, maatschappelijke en culturele voorzieningen, gezondheidsinstellingen en specifieke vormen van dienstverlening kunnen allemaal bijdragen aan een levendig centrum.

We lopen mogelijke alternatieve functies voor leegstaande winkelpanden nu puntsgewijs langs:

- Horeca: de horeca heeft zich de afgelopen jaren behoorlijk dynamisch getoond. Vooral in winkelgebieden zijn bijvoorbeeld veel lunchrooms en ijssalons gekomen, maar er is ook veel fastfood aan het aanbod toegevoegd. In diverse gevallen werden leegstaande winkelpanden gevuld. Maar momenteel lijkt de inhaalslag van de horeca naar modernisering voor een belangrijk deel te zijn gemaakt, waardoor op dit moment de horeca nog beperkt als een alternatief kan dienen. Daarnaast zien we overigens ook dat de leegstand in horecapanden, vooral buiten de centra in met name landelijke gebieden, toeneemt. Het betreft vooral de standaard cafés die het hier moeilijk hebben.
- Dienstverlening/ambacht: deze functies passen de laatste jaren weer steeds beter in winkelgebieden; onder andere vanwege lagere huurprijzen in de centra. Veel dienstverleners hebben zich meer opengesteld voor bezoekers; denk aan opticiens, audiciens, ANWB, makelaars en gezondheids-/zorgwinkels. Op veel locaties kunnen zij als alternatieve invulling voor lege winkelpanden fungeren. Het aantal is evenwel niet heel groot.
- Maatschappelijke en culturele/leisure voorzieningen: met de trend van het brengen van meer beleving in kernwinkelgebieden ontstaat ook ruimte voor andersoortige functies in het centrum. Zo zijn functies zoals bijvoorbeeld een bioscoop, een bibliotheek en een museum consument aantrekkende voorzieningen, die de leefbaarheid in een centrumgebied ondersteunen. Veelal zijn de lege winkelpanden niet direct geschikt voor deze functies, en zal herontwikkeling van het gebied nodig zijn. Kostentechnisch zijn deze projecten bovendien vaak lastig rendabel te maken. De meeste van deze functies kunnen slechts in de grote kernen worden ingepast; de genoemde voorzieningen vertrekken juist steeds meer uit de kleinere kernen (met uitzondering van een dorps huis) en worden steeds meer geconcentreerd in de grote kernen. Al met al blijken deze functies als alternatieve invulling voor lege winkelpanden in de praktijk nogal tegen te vallen.
- Kantoren: evenals bij de winkels constateren we momenteel ook hier leegstand. Uiteraard is er sprake van vraag naar kantoorruimte, maar er is volop keus. Daarbij speelt een rol dat de huren van lege kantoorpanden over het algemeen lager liggen dan die van lege winkelpanden. Vaak kiest een bedrijf bij de keuze van een kantoor ook bewust níet voor kernwinkelgebieden. Bovendien is ook bij kantoren sprake van een concentratie in de grotere kernen. Dit betekent dat

invulling met kantoren veelal geen alternatief is voor de leegstaande winkelunits.

- Wonen: op verschillende plekken lenen winkelpanden zich voor woningbouw, of zijn in het verleden ook een woning geweest. Dan hebben we het vooral over aanloopstraten in de grotere kernen en de winkelpanden in kleinere kernen. In het kernwinkelgebied zelf blijft een commerciële functie te prefereren, maar soms ontstaan nieuwe mogelijkheden wanneer door het compacter maken een straat van functie gaat veranderen. In stedelijke omgevingen is het vaak commercieel gezien wel lastig om te gaan ombouwen naar woningen. In aanloopstraten is het eenvoudiger; de waarde van een pand is vaak al gedaald, waardoor het economisch ook eerder rendabel te maken is. Waar specifiek voor winkels is gebouwd (winkelcentra, PDV-gebieden, supermarkten) is het vaak veel lastiger om rendabel te kunnen ombouwen, of om überhaupt te kunnen ombouwen. Bij de ombouw naar woningbouw speelt de geografische ligging ook een belangrijke rol. Evenals veel andere functies wordt woningbouw vooral geconcentreerd in de grotere kernen en nauwelijks in krimpgebieden (en dan vooral in de hoofdkernen). In veel gebieden met leegstand is dan ook geen of beperkt behoefte aan en de mogelijkheid tot het ombouwen naar woningen. Het voorgaande betekent dat woningbouw op sommige plaatsen een goed alternatief kan zijn (en ook al veel is toegepast), maar dat op veel andere plaatsen deze mogelijkheid volledig ontbreekt.

#### **4.3 Mogelijkheden transformatie per schaalgrootte**

De afgelopen jaren is door alle betrokken partijen al veel gedaan om leegstaande winkelpanden gevuld te krijgen en zijn al veel winkelmeters onttrokken aan het bestand. Omdat er al veel is gedaan begint het steeds lastiger te worden om goede en economisch rendabele oplossingen te vinden voor leegstaande winkelpanden. In diverse kernen is bovendien niet alleen sprake van leegstaande winkelpanden, maar ook van kantoren, garages, agrarische gebouwen en scholen. In zijn algemeenheid kan geconstateerd worden dat hoe kleiner de kern, hoe groter de totale problematiek. In de kleinere kernen komt de leefbaarheid ook steeds meer in de verdrukking. Leegstaande panden waarvoor geen oplossing aanwezig is, geven snel aanleiding tot verloedering.

De problematiek van de leegstand in kernen heeft op verschillende schaalniveaus zijn eigen kenmerken en signatuur. Per grootte van de kern worden de specifieke aspecten van leegstand omschreven:

##### **a. Grote kernen**

In de grootste kernen in Noord-Nederland (minimaal zo'n 50.000 inwoners) is de meeste leegstand te vinden in de centra. Dan gaat het vaak om aanloopstraten, maar ook vaak om grote panden met verdiepingen en kelders. Vooral verdiepingen (met voormalige V&D-panden en bijvoorbeeld winkelcentrum

Zaailand-Leeuwarden) zijn nog nauwelijks invulbaar met winkels. Alternatieve functies zijn bovendien lastig voor deze locaties. In de kernwinkelgebieden is leegstand niet per definitie altijd storend. Te veel leegstand heeft echter effect op loopstromen en op de beleving van een centrum.

In veel centra is te zien dat er de afgelopen jaren weinig geïnvesteerd is; het noodzakelijke structurele onderhoud is op veel plekken achtergebleven. Grote landelijke investeerders zijn veelal (nog) niet geïnteresseerd in de grote kernen in Noord-Nederland, met uitzondering van de stad Groningen. Deze desinteresse is ontstaan doordat de te verwachten rendementen (te) laag zijn, of pas op zeer lange termijn weer zichtbaar worden.

In aanloopstraten zijn er in principe wel mogelijkheden tot ombouw naar woningen, mits de eigenaar de ruimte heeft om te investeren. Helaas lukt dit lang niet in alle gevallen; rendementen of investeringsruimte ontbreken regelmatig.

#### b. Middelgrote kernen

In de middelgrote kernen (ongeveer 15.000 – 50.000 inwoners) wordt bij transformatie van winkelmeters vooral ingezet op woningbouw. In deze kernen is de ruimte om woningbouw te plegen over het algemeen nog voldoende aanwezig, hoewel het in de krimpgebieden (zoals Winschoten of Delfzijl) al een stuk lastiger is. Overige voorzieningen kunnen soms nog een mogelijkheid bieden (zoals in Meppel een bioscoop), maar hier lopen we tegen de grens van het haalbare aan. De mogelijkheden voor nieuwe ontwikkelingen in dit segment zijn beperkt. In middelgrote kernen leveren vooral de overdekte winkelcentra problemen op, alsmede enkele PDV-gebieden met grote oppervlaktes.

Gebouwde winkelcentra zijn specifiek gebouwd voor winkels, en zijn hierdoor lastig met andere functies te vullen. Bij de realisatie van de meeste winkelcentra in Noord-Nederland werden de meeste ook volledig naar binnen gekeerd, en missen zij een uitstraling naar buiten.

Regelmatig liggen gebouwde winkelcentra aan de rand van het kernwinkelgebied (vanwege de ruimtebehoefte); bij een krimpende behoefte aan winkelmeters maken ondernemers vaker de keuze voor het echte A1-winkelgebied.

Voorbeelden van overdekte winkelcentra, die te maken hebben met leegstand zijn onder meer de Swaenenborgh en Keyserstroom in Meppel, de Tamboerpassage in Hoogeveen, 't Rond in Winschoten (met name de verdieping), 't Forum en de Citadel in Assen. Maar ook in een grote kern als Leeuwarden komt het in wijkcentra voor, zoals in Bilgaard. Behalve de ligging in het centrum en het grote (over-)aanbod aan winkelmeters speelt ook de desinteresse van investeerders/eigenaren een rol. De investeringen om een (groot) gebouwd winkelcentrum een andere bestemming te geven of weer up-to-date te maken zijn te hoog; de rendementen blijven op een laag niveau.

PDV-gebieden zijn planmatig aangelegd met de bedoeling winkels met een grote oppervlakte te huisvesten, op een daarvoor geschikte locatie buiten het centrum,

en vaak ook buiten woongebied. In enkele gevallen is hierbij ook op de verdieping ruimte voor winkels gerealiseerd. Met de teruglopende vraag naar winkelmeters hebben ook deze gebieden te kampen met leegstand. Voorbeelden zijn onder meer te vinden in Hoogezand (Winkelpark) en Emmen (Nijbracht). Sommige panden hebben zelfs nog nooit een invulling gehad. De druk vanuit eigenaren/ ontwikkelaars om naar alternatieve invulling te kijken is er wel degelijk, maar hierbij gaat het vaak om een grote supermarkt, waarbij de winkelstructuur van de plaats geweld wordt aangedaan. Op deze specifieke PDV-locaties is invulling met een andere functie niet realistisch. Woningbouw of kantoorontwikkeling is op dit type locaties niet gewenst, met als gevolg dat grote oppervlaktes al jaren leegstaan.

Zowel bij de gebouwde overdekte winkelcentra als bij de PDV-locaties gaat het om grote oppervlaktes. Een oplossing hiervoor is bijzonder moeizaam, maar de impact op de omgeving is wel groot.

Tenslotte willen we nog de supermarkten vermelden. Leegstaande supermarkten komen in alle kernen voor, met uitzondering van de grootste kernen. Ook deze panden vallen erg op in het straatbeeld, terwijl een oplossing niet eenvoudig is. De panden zijn specifiek voor een supermarkt gebouwd, en daardoor nauwelijks geschikt voor een andere functie, tenzij gekozen wordt voor een rigoureuze oplossing. Maar wanneer er woningen of appartementen boven gelegen zijn, is de oplossing heel erg lastig. Voorbeelden hiervan zijn o.a. de voormalige Dekamarkt in Hoogeveen, de Jumbo in Emmen, de Aldi in Meppel, Coevorden en Roden, de Spar in Drachten enz. Het betreffen allemaal grote overbodige oppervlaktes, die al erg lang leeg staan en waarvoor nauwelijks een alternatieve functie te vinden is.

#### c. Kleinere kernen

In kleinere kernen (van ongeveer 5.000 tot 15.000 inwoners) is in het centrumgebied de leegstand nog redelijk op te lossen, hoewel hier wel sprake is van het waterbedeffect. Voorbeelden van plaatsen van dit type zijn onder meer Gorredijk, Joure, Leek, Uithuizen, Beilen, Gieten en Coevorden. Het verplaatsen van ondernemers naar het centrumgebied lukt in een aantal gevallen nog wel, maar daarmee blijft een ander pand op een lastiger plek leegstaan. Bovendien lijken de grenzen van wat nog haalbaar is wel bereikt te zijn, en zijn nieuwe mogelijkheden voor invulling van leegstand ofwel niet meer mogelijk ofwel tegen hoge kosten. In kleinere kernen is transformatie van functie naar woningbouw het enige alternatief. Niet elk pand leent zich evenwel voor woningbouw. Maar zelfs woningbouw begint in kernen van deze omvang (zeker in krimpggebieden) erg lastig te worden. In een kern als Coevorden ligt bijvoorbeeld een behoorlijke opgave voor transformatie, maar bij woningbouw zal elders in de kern meer gesloopt moeten worden. Bovendien is woningbouw in de 'oude' winkelstraten duurder dan woningbouw op een nieuwbouwlocatie. Ook eigenaren van lege

winkelpanden zijn niet altijd bereid om te gaan ombouwen naar woningen, of hebben daar financieel niet de ruimte voor na jaren van weinig inkomsten.

Buiten de centra van kleinere plaatsen is transformatie naar woningbouw mogelijk voor zover al sprake is van een gemengde omgeving, het pand zich ervoor leent, wanneer eigenaren meewerken en als er nog ruimte is voor de toevoeging van een woning. Ook hier geldt, dat de 'makkelijke' situaties al opgepakt zijn, en dat nu de lastiger situaties in beeld komen. Zelden wordt voldaan aan alle genoemde voorwaarden, waardoor langdurige leegstand blijft bestaan.

In plaatsen van deze omvang beginnen de problemen zich op te stapelen, vanwege het ontbreken van alternatieven. Die liggen dus in feite alleen bij woningbouw, maar in krimpgebieden bestaat er geen behoefte aan nog meer woningen. Integendeel.

#### d. Kleinste kernen

In de vele kleine dorpen in Noord-Nederland (minder dan 5.000 inwoners) is vaak sprake van structurele leegstand. Het betreft veelal een kleine oppervlakte, maar het gaat wel om heel veel kernen. In plaats van grote supermarkten gaat het hier om kleine buurtsupers, andere winkels en buurtcafés die leeg zijn komen te staan. Zodra een pand leeg staat komt er een bord op van te koop/te huur. De volgende fase is vaak dat er vitrage voor het raam komt te hangen, en de laatste fase is dat het pand niet meer te koop of te huur staat, maar nog altijd eruitziet als een voormalige winkel, en steeds verder gaat verloederen.

Locatus hanteert als definitie van leegstand binnen een winkelgebied, dat het pand als winkel in gebruik was en nu leeg is, of dat op het pand te koop/te huur staat aangegeven. Buiten het winkelgebied moet er een verkooppunt ingezet hebben én er moet daadwerkelijk te koop/te huur of verkocht/verhuurd op het pand staan. Vooral dit laatste gebeurt vaak niet meer; op papier is dan geen sprake meer van leegstand, terwijl in de praktijk panden niet meer gebruikt worden en wel degelijk leegstaan. Het geloof in verhuur of verkoop is allang vervlogen. Dit is zogenaamde 'verborgen' leegstand, die in de cijfers niet terugkomt. De leegstand is in diverse kernen dan ook hoger dan de cijfers aangeven. Juist in de kleinste kernen in de drie provincies doet zich deze situatie veelvuldig voor.

In het geval dat de ondernemer ook de eigenaar van het pand is, en ook het woonhuis gekoppeld is aan de voormalige winkel, maar verkoop lukt niet, dan kiest de eigenaar er uiteindelijk vaak voor om ofwel de situatie te laten zoals het is, ofwel om de winkel om te bouwen naar meer woonruimte. Daarmee is het zichtbare probleem (de leegstand) opgelost. Niettemin betekent het vaak dat de eigenaar nog altijd een probleem kent; hij had gerekend op pensioeninkomsten vanuit de verkoop van zijn/haar winkelpand. Deze situatie van geleidelijke ombouw naar woonhuis doet zich op het platteland relatief vaak voor.

In het geval dat er geen sprake is van een combinatie met woonhuis, dan is meestal te zien dat deze panden structureel leeg blijven staan. Interesse voor verkoop is zelden aanwezig en mogelijkheden voor alternatieve invulling zijn evenmin aanwezig. Verloedering is uiteindelijk vaak het gevolg. Wanneer het slechts om een enkel pandje in een dorp gaat, dan is dit vaak nog wel te overzien, hoewel het ook dan geen vrolijke aanblik geeft. Bij meerdere panden komt de leefbaarheid in het geding. Het geeft een troosteloos beeld en vaak is het symptomatisch voor meerdere problemen in deze dorpen. Steeds meer voorzieningen zijn vertrokken uit deze dorpen, de jongeren trekken vaker naar de grotere plaatsen, en aan woningbouw is hier nog nauwelijks behoefte. Behalve lege winkels zijn hier ook regelmatig lege scholen, agrarische gebouwen en autobedrijven te vinden. Met een integrale aanpak is hier de leefbaarheid op peil te houden.

#### **4.4 Omvang niet te transformeren lege winkelpanden**

De afgelopen jaren is veel kennis opgedaan over de mogelijkheden en kansen om winkelmeters te transformeren. Op diverse plaatsen in de provincies lopen projecten, die al dan niet succesvol afgerond kunnen worden. Op basis van uitgebreide bureaunkennis over dit type processen en in combinatie met de gevoerde gesprekken met gemeenten kan bepaald worden hoeveel winkelmeters nauwelijks te transformeren zijn in economisch rendabele functies. Hierbij maken we onderscheid naar het type leegstand; hoe langer een pand leeg staat, hoe lastiger het is om te transformeren.

Volgens de gebruikte gegevens van Locatus bedraagt de totale leegstand in Noord-Nederland zo'n 375.000 m<sup>2</sup> (januari 2018); de fRICTIELEEGSTAND bedraagt ongeveer 80.000 m<sup>2</sup> in de drie provincies samen (zie ook de tabellen 3.1 en 3.4). Door de dynamiek van de sector zit hier veel beweging in; er komen nieuwe lege panden bij, maar vele worden ook snel weer gevuld. We gaan ervan uit dat zo'n 80% van deze winkelmeters weer in te vullen of te transformeren is naar een economisch rendabele functie, en 20% niet. Het gaat dan om 15.000 tot 20.000 m<sup>2</sup> nauwelijks te transformeren winkelmeters, en ongeveer 100 panden.

Bij de LANGDURIGE LEEGSTAND – in totaal ca. 140.000 m<sup>2</sup> – wordt het al lastiger om nog een goed alternatief te vinden voor de panden. Meer dan bij de frictieleegstand zijn het de ligging van deze panden en de kenmerken van de panden zelf die een belangrijke rol spelen bij de leegstand. Leegstand in voormalige supermarkten, leegstand in gebouwde winkelcentra en PDV-gebieden is zeer moeilijk opnieuw in te vullen. Van de langdurige leegstand zal een derde tot een kwart niet of nog tegen hoge kosten te transformeren zijn. We spreken dan over ongeveer 35.000 tot 45.000 m<sup>2</sup> en zo'n 210 tot 250 panden.

De totale STRUCTURELE LEEGSTAND in de drie provincies samen bedraagt ruim 155.000 m<sup>2</sup>. Al deze meters staan niet voor niks al zolang leeg; ze zijn niet of nauwelijks meer in te vullen. Hoewel de verschillen per kern hier groot zijn is de

ervaring in verschillende kernen in Noord-Nederland dat minimaal een derde tot de helft van al deze meters niet meer economisch rendabel te exploiteren zijn of absoluut niet meer in te vullen zijn met een andere functie. Diverse malen zijn de mogelijkheden al onderzocht, maar tot oplossingen heeft dit nog niet geleid. In totaal gaat het om 55.000 tot 75.000 m<sup>2</sup> winkelcenters, en om zo'n 235 panden.

Wanneer we de niet of nauwelijks te transformeren leegstand bij elkaar optellen komen we uit op een minimaal aantal meters van 105.000 tot 140.000 m<sup>2</sup>, verdeeld over 545 tot 585 panden. Van de drie provincies lijkt Drenthe de grootste opgave te kennen en is de opgave in Friesland het laagst. De problematiek in Drenthe heeft onder meer te maken met het hoge aandeel van de structurele leegstand in het totaal, en de aanwezigheid van diverse 'moeilijke' winkelcentra. Het aantal niet of nauwelijks te transformeren aantal meters schatten we in Friesland in op 30.000 m<sup>2</sup>, in Groningen op ongeveer 45.000 m<sup>2</sup> en in Drenthe op zo'n 65.000 m<sup>2</sup>.

Behalve dat de afgelopen jaren inzage hebben gegeven in de omvang van het probleem heeft het ook duidelijk gemaakt dat de kosten die mogelijk gemoeid zijn met de aanpak van de problematiek, op een hoog niveau liggen. Elk project is uniek, algemene (landelijke) rekencijfers gaan hier niet op. Vele miljoenen euro's zijn nodig om transformatieprocessen op gang te brengen en om uiteindelijk de leegstand terug te dringen. In een plaats als Winschoten is de afgelopen jaren alleen al voor 17 miljoen geïnvesteerd; duizenden meters zijn uit de markt gehaald. Voor de aanpak van de leegstand in Noord-Nederland is veel geld nodig; de bedragen zullen minimaal rond de 100 miljoen euro liggen.

#### **4.5 Positie van en mogelijkheden voor de overheid**

Een eigenaar van een pand is uiteraard primair verantwoordelijk voor zijn of haar pand. Bij leegstand is het aan de eigenaar wat er wel of niet gebeurt met een pand. Wanneer de eigenaar van functie wenst te veranderen dan kan hij hier na overleg uitvoering aan geven; natuurlijk voor zover het binnen de planologisch juridische kaders past. Wanneer de eigenaar wel wil, maar niet de financiële mogelijkheden heeft en het om panden op strategische locaties gaat, of als het een markant en opvallend pand is, dan komen mogelijk ook andere partijen in beeld. Zodra de aantrekkingskracht van een centrum, de leefbaarheid in een kern, of mogelijk zelfs de veiligheid in het geding komt, dan kan (of moet) ook de overheid een rol gaan spelen. Het algemeen belang van een aantrekkelijk centrum dient niet onderschat te worden. Elke gemeente (of provincie) zal hierin haar eigen afweging moeten maken. In dit soort gevallen gaat het al snel om een gedeelde verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen.

Wanneer transformatie naar een economisch rendabele functie niet meer mogelijk is (of slechts naar een minder rendabele functie), dan zullen alle partijen water bij de wijn moeten doen, voor het algemeen belang van de plaats. Maar uiteindelijk kost het geld. De situatie in Noord-Nederland wijkt in die zin dan ook

fors af van met name de Randstad, omdat transformatie niet realistisch is vanwege het ontbreken van een functie. Stedelijke herverkaveling is in het Westen soms een oplossing, maar bij het ontbreken van alternatieve functies is dit in Noord-Nederland niet mogelijk.

Wanneer eigenaren geen plannen hebben voor hun leegstaande pand en het pand verloedert, dan is hier een andere rol voor de overheid weggelegd. Vanuit het algemeen belang zal de overheid de eigenaar ervan moeten overtuigen om tenminste in gesprek te gaan om alternatieven te onderzoeken. In de praktijk blijkt de druk wel opgevoerd te kunnen worden (bijvoorbeeld met een leegstandsverordening), maar niet alle eigenaren zijn genegen om actief mee te werken en niet altijd is er sprake van oplossingsmogelijkheden. In sommige kernen (waaronder Winschoten) is reeds gewerkt met een leegstandverordening, gekoppeld aan een saneringsfonds, en daar zijn meerdere panden afgebroken en is er een (toekomstige) grondwaarde overgebleven. Behalve dat deze trajecten zeer arbeidsintensief zijn, zijn diverse eigenaren/beleggers nauwelijks in beweging te krijgen. Dit vraagt om tijd, aandacht en geld. Koop is soms nog het enige bespreekpunt, waarna naar toekomstige oplossingen gezocht kan worden, maar de kosten komen (aanvankelijk) wel bij de overheid terecht.

De overheid heeft in principe diverse keuzemogelijkheden om iets aan de leegstand te doen.

De eerste keuze voor de overheid is om al dan niet iets te doen; bij een keuze voor nietsdoen blijft de verantwoordelijkheid volledig bij de eigenaar, en is de overheid afhankelijk van de opstelling van de eigenaar.

Een eerste stap van de overheid om actiever te opereren kan het inzetten van het planologische juridisch kader zijn. Met behulp van een nieuw bestemmings-/omgevingsplan kunnen winkels en winkelmeesters (op termijn) worden weg bestemd. Een goede basisvisie op de winkelstructuur is hiervoor een noodzakelijk gegeven.

Een volgende stap is om menskracht in te zetten, in de vorm van een centrummanager, kwartiermaker, of een vastgoedregisseur. Het zoeken naar oplossingen voor de structurele leegstand is een intensief proces, waarbij veel inzet gewenst is.

Een daaropvolgende stap voor de overheid is het meer of minder mee gaan investeren. Dit kan verschillende vormen aannemen, van het instellen en uitvoeren van een stimuleringsregeling tot actieve aankoop en/of sloop van panden, met de daaropvolgende herontwikkeling.

Uiteindelijk zal het vooral een politieke keus zijn waartoe de overheid bereid is, en deze is voor een belangrijk deel afhankelijk van de financiële mogelijkheden.



## 5 Conclusies

In dit hoofdstuk worden puntsgewijs de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek genoemd.

- Na jaren waarin de leegstandpercentages in Noord-Nederland beduidend boven het landelijk gemiddelde lagen, lijkt de leegstand op dit moment op het eerste gezicht mee te vallen. Het gemiddelde van de 3 provincies samen ligt nu zelfs onder het landelijk gemiddelde; alleen Drenthe ligt er nog boven. In totaal staat er bijna 380.000 m<sup>2</sup> aan winkelruimte leeg, verdeeld over ruim 1.600 panden.
- De afgelopen jaren is heel veel gedaan in de drie noordelijke provincies om de leegstand te verlagen; dit heeft ook duidelijk resultaat opgeleverd. Een dalende trend is ingezet.
- Een belangrijk verschil met de rest van het land is gelegen in de aanwezigheid van relatief veel krimp- en anticipeergebieden in Noord-Nederland. Wanneer we specifiek naar de leegstand in deze gebieden kijken, dan ontstaat een ander beeld. In deze krimpgebieden is de leegstand gemiddeld nog altijd aan de hoge kant, en boven het landelijk gemiddelde. Dit is met name het geval wanneer we naar het aantal lege panden kijken; in meters uitgedrukt vallen vooral de krimpgebieden in de provincie Groningen op.
- Een ander belangrijk verschil met het landelijke beeld is gelegen in het type leegstand. Waar de frictieleegstand in Nederland gemiddeld 37% van de totale leegstand uitmaakt, is dat in Noord-Nederland slechts 30%. Het gevolg is dat de structurele leegstand (langer dan 3 jaar leeg) in Noord-Nederland een veel hoger aandeel kent, namelijk 35%, tegen 26% landelijk. Daar knelt het vooral, en wordt de problematiek in de noordelijke provincies nog duidelijker. Gemeten in vierkante meters staat zelfs meer dan 40% langer leeg dan 3 jaar. Dit is in alle drie de provincies het geval; in de krimpgebieden is dit beeld nog sterker aanwezig.
- Van het totale winkelaanbod in de noordelijke provincies is 42% te vinden in de centrale winkelgebieden (dorpskern, kernwinkelgebieden, aanloopstraten). Bij de leegstand ligt dit anders; dan is in ditzelfde gebied 61% van de leegstand te vinden (gemeten in vierkante meters).
- Alternatieve functies voor de invulling van leegstaande panden zijn in Noord-Nederland in beperkte mate aanwezig. In de grote kernen bieden culturele voorzieningen, dienstverlening en horeca nog wel enige mogelijkheden. Maar hoe kleiner de kern, hoe meer functies afvallen. Al vanaf de middelgrote kernen (zoals Delfzijl, Drachten, Meppel, Winschoten) ligt de enige oplossing vaak nog in woningbouw. Maar in de kleinste kernen en de krimpgebieden is deze mogelijkheid vaak ook niet meer aanwezig.

- Veel leegstaande panden lenen zich niet voor de transformatie naar woningbouw of een andere functie. Dan gaat het onder meer om voormalige supermarkten, panden in overdekte winkelcentra, grote panden op PDV-terreinen en verdiepingen. Vaak gaat het dan wel om een groot aantal meters.
- Veel van de panden, die relatief eenvoudig te transformeren waren, zijn dat inmiddels. Overal wordt hier hard aan gewerkt. Maar voor veel panden is geen oplossing, of ontbreekt het zicht op rendement. Deze panden schuiven allemaal door richting de structurele leegstand (zoals de meeste voormalige V&D-panden).
- Naar onze inschatting is op dit moment zo'n 105.000 tot 140.000 m<sup>2</sup> niet meer te transformeren naar een andere economisch rendabele functie. Het gaat dan om zo'n 550 panden in de drie provincies. Voor diverse panden is het lastig om überhaupt een andere invulling te vinden; volledige herontwikkeling is veelal gewenst, waarbij woningbouw het meest realistisch is.
- Hoewel sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de oplossing van het probleem, kosten vrijwel alle oplossingen in Noord-Nederland veel geld, vanwege achterblijvende rendementen. Momenteel is voor veel ontwikkelaars en beleggers een transformatieproject niet interessant genoeg; de onrendabele top ligt op een te hoog niveau, en de tijdsperiode is te lang.
- In de kleinere kernen speelt de leefbaarheid in een dorp een belangrijke rol; naast het verdwijnen van de winkels is hier sprake van een opeenstapeling van ontwikkelingen die de leefbaarheid niet ten goede komen.