



# 'Wonen voor winkels' in Noord-Hollandse winkelgebieden

Stec Groep aan provincie Noord-Holland

**Martijn Exterkate, Joery Schouten en Hub Ploem**  
**11 februari 2021**

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
2.1	Achtergrond.....	6
2.2	Onderzoekstappen .....	6
2.3	Leeswijzer .....	7
<b>3</b>	<b>Opgaven en kansen in Noord-Holland</b>	<b>8</b>
3.1	Grote woningbouwopgave in Noord-Holland .....	8
3.2	Teruglopende behoefte aan vierkante meters voor detailhandel .....	9
3.3	Naar marktspanning in Noord-Hollandse winkelmarkt: wonen als basis voor vervangend programma .....	11
3.4	In potentie circa 9.000-10.000 woningen te realiseren door winkeltransformatie .....	13
3.5	Extra inzet noodzakelijk want het tempo ligt laag .....	14
<b>4</b>	<b>Opgaven en kansen in 40 winkelgebieden</b>	<b>16</b>
4.1	Selectie van 400 naar 40 winkelgebieden en beoordeling .....	16
4.2	Algemene conclusies: randvoorwaarden transformatie steeds gunstiger .....	18
4.3	Resultaten winkelgebieden .....	22
4.3.1	In welke gebieden heeft transformatie naar wonen de meeste prioriteit?.....	22
4.3.2	In welke gebieden zijn in potentie de meeste woningen te realiseren door winkeltransformatie? .....	24
<b>5</b>	<b>Advies en vervolg</b>	<b>25</b>
	Advies 1: Zet het traject 'wonen voor winkels' door.....	25
	Advies 2: Voer een langjarige aanpak met structurele regie op dit thema ....	26
	Advies 3: Werk structureel aan de randvoorwaarden voor transformatie van winkels .....	28
	Advies 4: Prioriteer projecten ook op maatschappelijke meerwaarde .....	28
	Advies 5: Kies voor een viersporenstrategie voor maximaal resultaat.....	30
	Advies 6: Monitor de voortgang jaarlijks en deel kennis actief .....	33
	Advies 7: Werk lokaal aan een proactieve transformatiestrategie .....	34
	<b>Begrippen</b>	<b>36</b>

# 1 Samenvatting

Noord-Hollandse winkelgebieden kampen met toenemende structurele leegstand, versterkt door de impact van corona. Het toekomstperspectief voor detailhandel is bovendien in allerlei winkelgebieden niet rooskleurig. De leefbaarheid van steden en kernen komt daardoor onder druk te staan. Tegelijkertijd staan Noord-Hollandse gemeenten voor de opgave forse woningbouw te realiseren.

De provincie Noord-Holland wil deze opgaven verknopen door transformatie van structurele winkelleegstand naar woningen in centrumgebieden te stimuleren. Hiervoor is een traject opgezet bestaande uit vier fasen: inventarisatie, selectie, planvorming en uitvoering van transformatieprojecten.

Stec Groep heeft in de eerste fase van dit traject een inventarisatie gemaakt van opgaven en kansen voor transformatie binnen 40 winkelgebieden in Noord-Holland. Hierbij ligt de focus op transformatie naar de functie wonen. In de praktijk kan vanuit ambities ook transformatie naar andere functies mogelijk zijn.

## Opgaven en kansen in centrumgebieden in Noord-Holland

Stec Groep signaleert een aantal opgaven en kansen voor de Noord-Hollandse winkelgebieden:

- Om te voorzien in de vraag naar woningen zijn de komende tien jaar minimaal 130.000 woningen nodig. We zien een groeiende voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen in de totale woningvraag. Een op de tien woningzoekenden wil wonen in het 'hart' van de kern en/of stad. Het gaat om zowel gezinnen, ouderen, studenten en young professionals.
- Tegelijkertijd signaleren we een dalend draagvlak voor detailhandel. Uit de Monitor Detailhandel blijkt dat het aantal winkels en ook het verkoopvloeroppervlak in Noord-Holland afneemt, in het bijzonder in middelgrote centra en binnensteden. De leegstand is hier de afgelopen jaren sterk toegenomen.
- Het toekomstperspectief voor de detailhandel staat onder druk op allerlei plekken. Online bestedingen nemen steeds meer toe, versterkt door de coronasituatie. Uit de Retail Risk Index (Locatus) blijkt dat het risico op leegstand toeneemt in grotere centra in Noord-Holland. Inmiddels heeft 30% van de panden in de grote centrumgebieden een label hoog tot zeer hoog risico op leegstand.
- De opgave in centrumgebieden is te komen tot voldoende marktspanning in de winkelmarkt. We bedoelen dan een gezonde balans tussen vraag en aanbod met focus op sterke locaties en straten. Dit vraagt om het verdichten van winkelmeters in een compact gebied en het verkleuren van winkelmeters daarbuiten, met als doel meer concentratie van passantenstromen op de gewenste plekken. Basisvoorwaarde voor marktspanning is het aanbod in het centrum (vastgoed en planologisch) aan te laten sluiten op de marktvrage, zowel op korte als middellange termijn. Bij structureel overaanbod is transformatie noodzakelijk. Wonen is daarbij een functie die bovengemiddeld interessant is. Op langere termijn is het van belang om naast wonen ook andere (economische en maatschappelijke) functies te concentreren in centrumgebieden. Dit gelet op de functie van centrumgebieden als brandpunt voor ontmoeting en beleving en als drager van de leefbaarheid.
- In Noord-Hollandse winkelgebieden zijn in potentie 9.000-10.000 woningen te realiseren door transformatie van leegstaand winkelvastgoed. Dit betreft hoofdzakelijk herontwikkeling van winkelpanden om wonen te realiseren of sloop/nieuwbouw van incourant vastgoed. Met een verdere toename van de leegstand groeit de potentie naar circa 21.000 tot 27.000 woningen.
- Het tempo van winkeltransformatie ligt laag en het aantal plannen is beperkt. In totaal zijn er plannen voor bijna 1.700 te realiseren woningen door winkeltransformatie, waarvan ruim 400 vastgesteld in bestemmingsplannen. Uit recent onderzoek van CBS (oktober 2020) blijkt dat in Noord-Holland in de jaren 2017 en 2018 respectievelijk 80 en 100 woningen zijn gerealiseerd door winkeltransformatie.

## Resultaten 40 Noord-Hollandse winkelgebieden

Stec Groep heeft in 40 Noord-Hollandse winkelgebieden onderzocht in hoeverre transformatie van winkels naar woningen kansrijk is. Daarbij vallen een aantal ontwikkelingen op:

- In een groot deel van de onderzochte winkelgebieden ligt de winkelleegstand sterk boven een gezond frictieniveau. Hier speelt waardedaling en is transformatie noodzakelijk om marktspanning te creëren in de lokale winkelmarkt. Belangrijker dan de waardedaling is dat hoge leegstand het risico op een negatieve spiraal van imago-problemen en afnemende economische vitaliteit naar dalende leefbaarheid, verloederend en ondermijning vergroot.
- In vrijwel alle onderzochte winkelgebieden zijn (zeer) hoge risico's voor oplopende leegstand. De middellange termijn impact van de coronacrisis komt daar nog bovenop. De sterke vraaguitval op korte termijn voor detailhandel in diverse branches zoals mode en schoenen heeft een structureel effect voor het functioneren van winkelgebieden. Immers, het verdienvermogen stond al onder druk.
- Diverse financiële parameters laten een gunstig beeld zien voor het aanjagen van transformatie. Ten eerste is een tendens zichtbaar van dalende huurwaarden voor leegstaand winkelvastgoed en stijgende huurwaarden voor wonen. In circa de helft van de winkelgebieden liggen de huren op dit moment nagenoeg gelijk of overstijgen de huren voor wonen die van leegstaande winkels in aanloopstraten en in randen. Ten tweede is positief dat vrijwel alle onderzochte 40% van het commercieel- en winkelvastgoed inmiddels hypotheekvrij is en dit stijgende is. Ten derde komen in verschillende winkelgebieden boekwaarden van winkelvastgoed dichtbij de actuele marktwaarden te liggen door vastgoedtransacties. Door toenemende structurele leegstand is bovendien verlaging van huren en daarmee afwaardering van winkelvastgoed te verwachten. Waar financiële overwegingen al jaren een bottleneck zijn bij winkeltransformatie ontstaat de komende jaren juist volop investeringsmomentum.
- De marktdruk in de woningmarkt is en blijft naar verwachting hoog in grote delen van Noord-Holland de komende periode. Dit maakt transformatie naar wonen een relatief veilige en robuuste investering op langere termijn. Dit wordt versterkt doordat het marktbeeld in alternatieve marktsegmenten zoals leisure en horeca uiterst onzeker is, in ieder geval op korte termijn. Een sterke kwantitatieve woningbouwbehoefte gecombineerd met hoge mate van stedelijkheid van winkelgebieden en daarmee mogelijkheden tot stapeling van woningen maakt transformatie naar woningen kansrijk.
- In Noord-Hollandse binnensteden en middelgrote centra zijn de meeste woningen te realiseren door winkeltransformatie en een integrale aanpak. In deze steden en centra is de druk op de woningmarkt het grootst, zijn woonmilieus van hoge kwaliteit en zijn parameters rondom transformatie (huurprijzen, eigendom, investeringsmomentum) vaak gunstig. In de centra van Zaandam, Alkmaar en Hilversum is het transformatiepotentieel het grootst.
- Ook diverse kernverzorgende centra in Noord-Holland zijn kansrijk voor transformatie. Wijkcentra en stadsdeelcentra lenen zich over het algemeen uitstekend voor combinaties wonen en winkels. Met name bij verouderde wijkcentra speelt regelmatig een herontwikkelingsopgave waarbij op verdieping doorgaans sterke woonproducten te realiseren zijn. In stadsdeelcentra ligt de opgave grotendeels in sanering van een deel van het winkelgebied ten gunste van wonen plus het optoppen met woningbouw. Voor perifere concentraties geldt dat bij grootschalige leegstand gedeeltelijke transformatie kansrijk is, echter vergt dit een integrale en grootschalige herontwikkelingsaanpak.

### Advies en vervolg

Op basis van de conclusies, opgaven en kansen hebben we zeven adviezen geformuleerd.

1. We adviseren **het traject 'wonen voor winkels' door te zetten**. Gelet op de opgave om centrumgebieden te verkleinen, leegstand in te vullen en de woningbouwopgave binnenstedelijk te realiseren kan 'wonen voor winkels' een sterke bijdrage leveren met de realisatie van circa 9.000 woningen op korte termijn (en oplopend tot 27.000 woningen op middellange termijn). Bovendien versterkt transformatie de toekomstpotentie van centrumgebieden. Stec Groep heeft de opgave en kansen voor 40 winkelgebieden in Noord-Holland onderzocht met een kwantitatieve (data)analyse. Om te komen tot een selectie van concrete projecten is verdieping nodig op zowel kwalitatieve aspecten als urgentie en momentum. We adviseren dit samen met gemeenten op te pakken.
2. Transformatie vraagt om **een langjarige aanpak**. We adviseren een langjarige aanpak te voeren met structurele regie van de provincie Noord-Holland. Processen om te komen tot transformatie duren vaak lang en gaan niet over een nacht ijs. Een structurele aanpak is hiervoor noodzakelijk. De provincie Noord-Holland kan ondersteunen met kennis, instrumentarium en financieel. De maatschappelijke baten van een meerjarige aanpak zijn onder andere het behoud van werkgelegenheid, het behoud van

de sociale functie van centrumgebieden en de bijdrage aan de leefbaarheid van Noord-Hollandse dorpen en kernen. Neveneffecten van (structurele) leegstand zijn een verminderd investeringsperspectief, waardedaling en een negatieve spiraal.

3. Voor transformatie van winkels is het noodzakelijk om **structureel te blijven werken aan de randvoorwaarden**. Dit betekent het ondersteunen van gemeenten in Noord-Holland bij beleid en visie op toekomstbestendige winkelgebieden en transformatie. Ondersteuning kan zowel op het niveau van visievorming als op de uitvoering van plannen en kennisdeling.
4. Waar veel woningen te realiseren zijn is het verleidelijk om in projecten voor deze aanpak te kiezen. Dit zijn vaak de binnensteden en grote centra. We adviseren echter om **ook projecten te selecteren op maatschappelijke meerwaarde**. Het doel is om een brede aanpak te initiëren en meerjarig op te pakken. Door ook projecten te selecteren waar maatschappelijke baten gerealiseerd worden, ontstaan ook voorbeelden voor kleinere gemeenten en kernen om ervaring uit te trekken.
5. Kies als provincie voor **een viersporenstrategie voor maximaal resultaat**. We onderscheiden:
  - *Visie/beleid:*
    - a) bijdrage in totstandkoming van lokaal beleid en visie op winkelgebieden gericht op compacte centra en transformatielocaties (vervolg bestaande/huidige subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden),
    - b) actieve sturing op aanwijzing van compacte kernwinkelgebieden en transformatielocaties en
    - c) werken aan (bestuurlijke) urgentie voor het thema transformatie van winkels.
  - *Planologisch:*
    - a) aanscherpen inhoudelijke eisen regionale detailhandelsvisies,
    - b) opzetten monitor onbenutte plancapaciteit door feitelijk onderzoek en
    - c) prioritering woningbouwprogrammering in winkelgebieden.
  - *Fysiek:*
    - a) subsidieregeling (haalbaarheids)onderzoeken transformatieprojecten,
    - b) instellen fonds voor bekostiging 'onrendabele top' bij transformatieprojecten,
    - c) structuur opzetten voor smeden van coalities in winkelgebieden,
    - d) uitschrijven transformatie-'challenge' en
    - e) instellen transformatieplatform.
  - *Kennis:*
    - a) opzetten expertteam transformatie,
    - b) doorzetten masterclasses 'winkels naar wonen',
    - c) verdiepende aanpak 'winkels naar wonen' op straat- en deelgebiedsniveau,
    - d) introductie van rekenmodel businesscases transformatie.
6. De provincie Noord-Holland staat voor een grote opgave. We adviseren **de voortgang jaarlijks te monitoren en bij te sturen waar noodzakelijk**. Ook adviseren we kennis die de komende jaren wordt opgedaan actief (concrete projecten, valkuilen, oplossingen) te delen met de gemeenten. Bovendien is het van belang om regelmatig marktpartijen te betrekken bij de aanpak. Deze partijen dienen verleid te worden voor de transformatieaanpak.
7. Ten slotte zijn in de rapportage (slot van hoofdstuk 5) enkele adviezen gegeven voor de lokale uitwerking van een transformatiestrategie. Dit als handreiking naar de Noord-Hollandse gemeenten om de eigen aanpak te optimaliseren.

# 2 Inleiding

## 2.1 Achtergrond

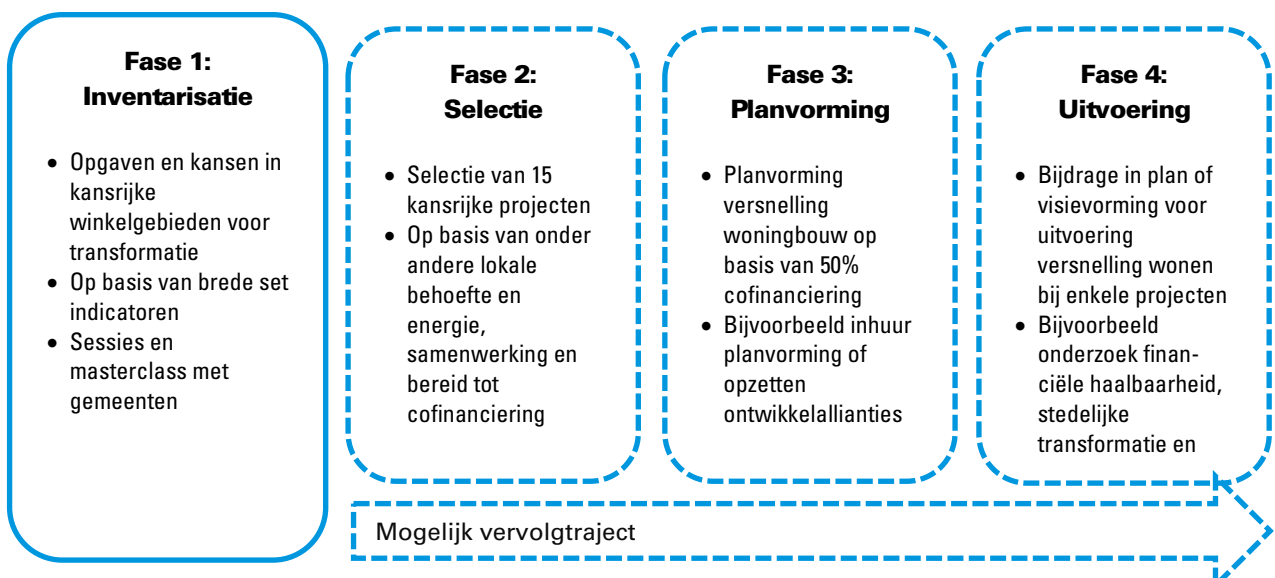
Noord-Hollandse winkelgebieden kampen met toenemende structurele leegstand, versterkt door de impact van corona. Inmiddels staat ruim 400.000 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak leeg. Het perspectief voor de detailhandel is bovendien niet rooskleurig. De verwachting is dat de ingezette daling in draagvlak ook de komende jaren zichtbaar zal blijven. De leefbaarheid van steden en kernen komt daarmee onder druk te staan. Tegelijkertijd staan Noord-Hollandse gemeenten voor de opgave forse woningbouw te realiseren. De komende tien jaar zijn dit ruim 130.000 woningen en daar bovenop nog extra woningen om de opgelopen achterstand van de afgelopen jaren in te halen.

U wilt deze opgaven verknopen door transformatie van structurele winkelleegstand naar woningen in centrumgebieden te stimuleren. Hiervoor heeft u een traject opgezet bestaande uit vier fasen: van inventarisatie van winkelgebieden en transformatieprojecten tot uitvoering.

Centraal in dit onderzoek staat de eerste fase van dit traject: een inventarisatie van opgaven en kansen voor transformatie binnen de winkelgebieden in Noord-Holland. Hierbij ligt de focus op de functie wonen. Bij transformatie en het toekomstbestendig maken van winkelgebieden in Noord-Holland zijn ook andere functies relevant, zoals horeca, recreatie, ambachten, zorg en maatschappelijke functies. In dit onderzoek kijken we dus enkel naar wonen.

Voor deze fase heeft u Stec Groep gevraagd te ondersteunen.

**Figuur 1: Fasen in traject 'wonen voor winkels' provincie Noord-Holland**



Bron: Provincie Noord-Holland, 2020; Stec Groep, 2020.

## 2.2 Onderzoekstappen

Op hoofdlijnen zijn de volgende stappen doorlopen door Stec Groep:

- Bij de start van het project is op basis van data van onderzoeksbureau Locatus (Retail Risk Index en leegstandscijfers) en gegevens over woonmilieus en ov-knooppunten een basisanalyse uitgevoerd, met als doel te komen tot een selectie van 40 kansrijke winkelgebieden in Noord-Holland voor



transformatie van winkels naar wonen. Deze methodiek is samen met de begeleidingsgroep<sup>1</sup> bepaald en aangescherpt.

- Voor deze 40 winkelgebieden is verdiepend onderzoek uitgevoerd naar de daadwerkelijke potentie en kansen voor transformatie. Dit is gedaan aan de hand van de Economische Effectrapportage (EER) Transformatie Winkelgebieden (bron: Stec Groep). Hiervoor is onder andere gebruik gemaakt van data van Locatus, Kadaster, CBS, LISA, Funda en databases van Stec Groep. Voor elk winkelgebied is een factsheet opgesteld. In de factsheets is data verzameld om de toekomst- en transformatiepotentie van winkelgebieden te beoordelen. Het betreft een objectieve meting van de verschillende winkelgebieden over 40 indicatoren.
- De tussentijdse resultaten zijn op meerdere momenten gedeeld met gemeenten. De selectie van 40 kansrijke winkelgebieden is afgestemd met de gemeenten in telefonisch overleg. Op 30 september is tijdens een ADZ-bijeenkomst het traject toegelicht, net als de totstandkoming van de eerste selectie. Op 20 oktober heeft een (online) masterclass plaatsgevonden voor gemeenten, waarin de eerste resultaten van het onderzoek zijn toegelicht. Ook vond tijdens deze sessie een vraaggesprek plaats met vastgoedeigenaren over de opgave en zijn er deelsessies georganiseerd over transformatiebeleid en samenwerken met vastgoedeigenaren.
- Het eindresultaat van dit onderzoek (fase 1) is vastgelegd in deze rapportage en in het bijlagerapport vindt u de 'factsheets'. Hierin zijn naast een verantwoording van de conclusies ook adviezen en aanbevelingen gedaan voor het vervolgtraject.

### 2.3 Leeswijzer

U leest in het hoofdstuk 2 de samenvatting van deze rapportage. In hoofdstuk 3 staan we stil bij de opgaven en kansen in geheel Noord-Holland. In hoofdstuk 4 gaan we in op de opgaven en kansen in een selectie van 40 winkelgebieden. Vervolgens geven we in hoofdstuk 5 onze aanbevelingen voor een vervolg(aanpak) en het stimuleren van transformatie van winkels naar wonen. In de bijlagerapportage 'factsheets' gaan we dieper in op de resultaten van 40 Noord-Hollandse winkelgebieden waar transformatie van winkels naar wonen kansrijk is.

---

<sup>1</sup> De begeleidingsgroep bestaat naast de provincie Noord-Holland (zowel ambtelijke vertegenwoordiging vanuit economie als wonen) uit ambtelijk vertegenwoordigers van de gemeenten Haarlem, Hilversum en Den Helder. Daarnaast zijn ook Rebel Group, Stad&Co, Kadaster en Locatus onderdeel van de begeleidingsgroep.

# 3 Opgaven en kansen in Noord-Holland

## 3.1 Grote woningbouwopgave in Noord-Holland

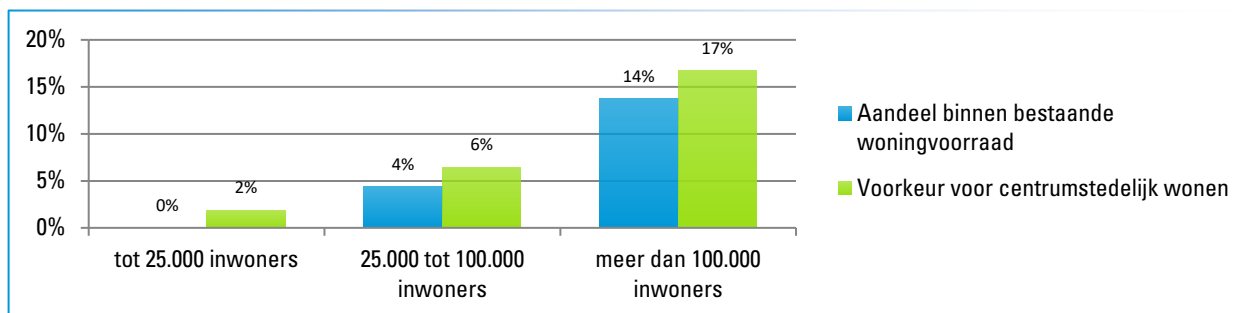
### Er moeten de komende tien jaar ruim 130.000 woningen gebouwd worden om te voorzien in de vraag

De woningbouwopgave in Noord-Holland is fors. De vraag is vele malen groter dan het aanbod. Dit levert problemen op voor zowel de beschikbaarheid als de betaalbaarheid van woningen. Tot en met 2030 is een kwantitatieve behoefte van 130.000 woningen en daar bovenop nog extra woningen om de opgelopen achterstand van de afgelopen jaren in te halen (bron: bevolkingsprognose Noord-Holland, 2019-2040). Deze behoefte spreidt zich uit over alle regio's; in het bijzonder in Amsterdam en Amstelland-Meerlanden. Positief is dat er in alle regio's op papier voldoende plancapaciteit aanwezig is voor deze periode. In het merendeel van de regio's is echter onvoldoende harde plancapaciteit om te voorzien in de vraag. Er is kortom een flinke realisatieslag noodzakelijk in de plannen en projecten.

### Wonen in (winkel)centra voorziet in een kwalitatieve vraag

Landelijk en in de provincie Noord-Holland is er al enkele jaren sprake van een trek naar de stad. Dit hangt samen met de groeiende voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen. Vooral interactie, nabijheid van werk en voorzieningen vormen de aantrekkingskracht van stedelijk wonen. De voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen ligt gemiddeld op circa 10% van de totale woningvraag, afhankelijk van of het een kleine (2%), middelgrote (10%) of grote gemeente (17%) betreft. Daarmee is in zowel kleine gemeenten als in gemeenten met meer dan 100.000 inwoners de vraag naar (centrum)stedelijk wonen telkens een slag groter dan het aanbod in de bestaande woningvoorraad.

**Figuur 2: Huidig aandeel en voorkeur voor (centrum)stedelijk wonen (op gemeenteniveau)**



Bron: WoOn2018; bewerking Stec Groep, 2020.

### Diverse doelgroepen voor wonen in stads- en dorpscentra

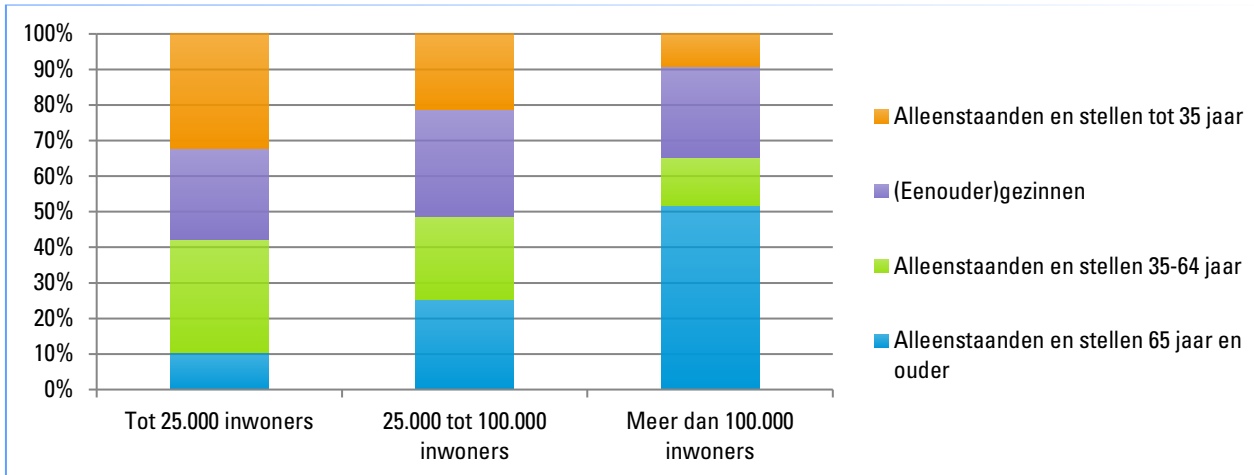
Het zijn zowel jonge als oudere alleenstaanden, stellen en gezinnen die waarde hechten aan de kwaliteit en het voorzieningenniveau van het centrumgebied:

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



- In de grote gemeenten betreft het vooral jonge huishoudens die in het centrum van een stad willen wonen. In de gebieden met een grote druk op de woningmarkt resulteert dit in compacte en daardoor beter betaalbare appartementen in het koop- en middenhuursegment.

**Figuur 3: Voorkeur voor wonen in het centrum uitgesplitst naar leeftijdsklasse**



Bron: WoOn2018; bewerking Stec Groep, 2020.

### 3.2 Teruglopende behoefte aan vierkante meters voor detailhandel

#### Landelijk beeld winkelmarkt: winkelloppervlak daalt in vrijwel alle branches en centra

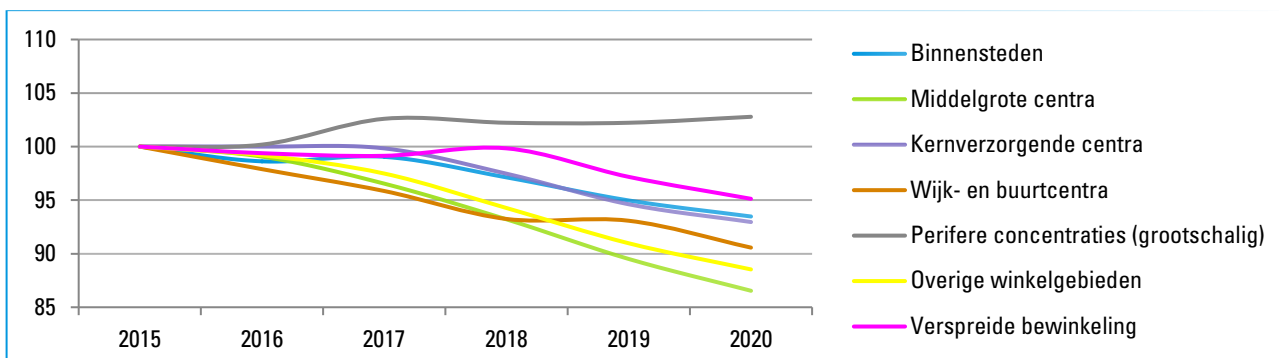
De winkelmarkt staat al jaren onder druk, met als gevolg dalende omzetten en grootschalige faillissementen. Met uitzondering van supermarkten, is landelijk in alle branches het winkelvloeroppervlak gedaald met circa 10% in de afgelopen tien jaar. Deze impact was vooral zichtbaar in middelgrote en grote centra. Vraag en aanbod zijn in disbalans geraakt, met leegstand als consequentie. Transformatie van winkelvastgoed is de komende jaren daarom een urgent thema.

De landelijke trends zijn ook zichtbaar in Noord-Holland. We constateren dat, ondanks groei in bevolking en inwoners, de opgave om (winkel)centra in Noord-Holland gezond te houden groter wordt. Enkele belangrijke conclusies:

#### Jaarlijks sluiten 280 winkels per jaar in Noord-Holland

Het aantal winkels daalt gestaag tot 15.472 in 2020. De daling is minder hard dan nationaal, maar ten opzichte van 2015 een daling van ruim 8%. Dit betekent sluiting van ruim 280 winkels per jaar. Met uitzondering van perifere concentraties daalde in alle type winkelgebieden het aantal winkels; het sterkst in de middelgrote centra (-14%) en overige winkelgebieden (-11%, met name stadsdeelcentra).

**Figuur 4: Verkooppunten detailhandel (excl. leegstand) naar type winkelgebieden (2015 = 100)**

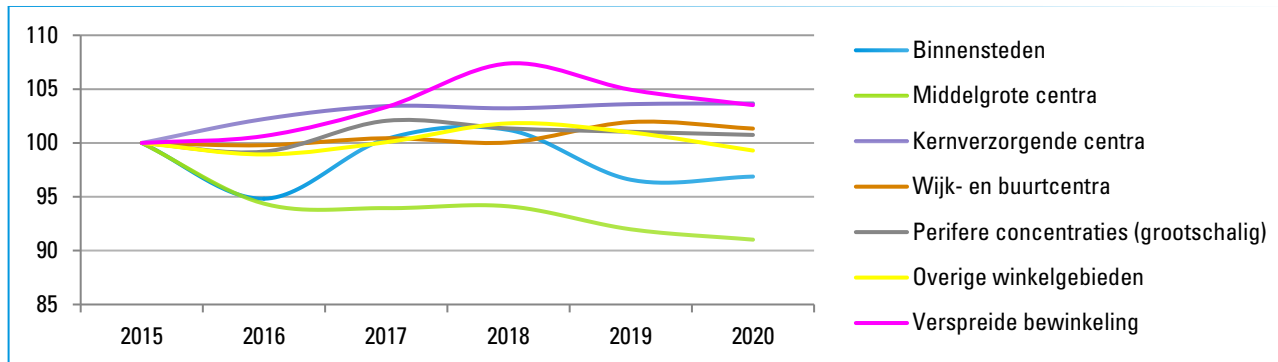


Bron: Locatus, 2015-2020; bewerking Stec Groep, 2020. Nadere uitleg type winkelgebieden in de bijlage.

### Stabiel winkelvloeroppervlak, maar daling in middelgrote centra en binnensteden

Het winkelvloeroppervlak ligt op een redelijk stabiel niveau van 4,23 miljoen m<sup>2</sup> in de periode vanaf 2015. In middelgrote centra (-9%) en binnensteden (-3%) daalde het oppervlak. In kernverzorgende centra (+4%) en bij verspreide bewinkeling<sup>2</sup> (+4%) steeg het aanbod juist. In kernverzorgende, wijk- en buurtcentra steeg het aantal supermarktmeters en daalde het overig aanbod.

**Figuur 5: Winkelvloeroppervlak detailhandel (exclusief leegstand) naar winkelgebieden (2015 = 100)**

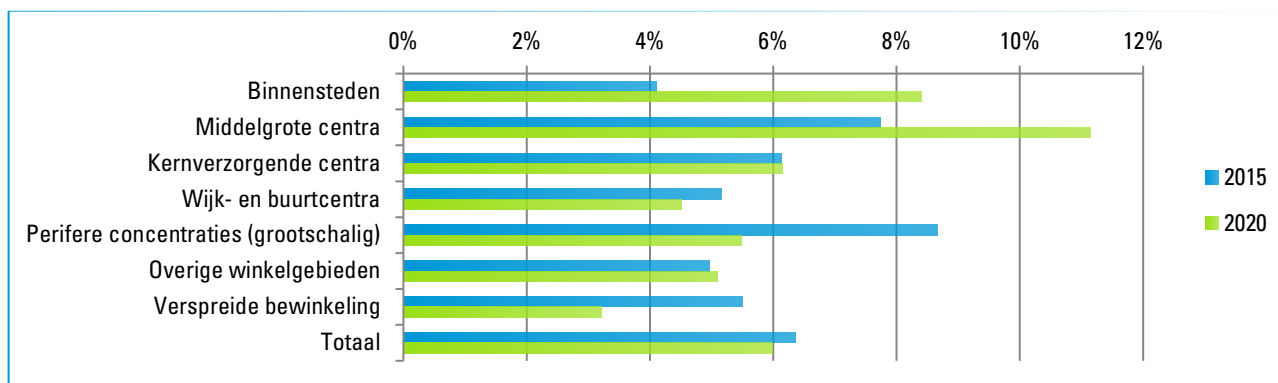


Bron: Locatus, 2015-2020; bewerking Stec Groep, 2020. Nadere uitleg type winkelgebieden in de bijlage.

### Verdubbeling leegstand in binnensteden

In binnensteden en middelgrote centra is de winkelleegstand fors toegenomen van respectievelijk 4,1% en 7,7% naar 8,4% en 11,1% sinds 2015. De leegstand in Noord-Holland ligt op een niveau van 6,0%. Hoewel dit cijfer onder het landelijke gemiddelde van 7,7% ligt baart de stijging in de centrale winkelgebieden zorg, mede ook in relatie tot de nog aanwezige harde en zachte plancapaciteit in de verschillende deelregio's in Noord-Holland.

**Figuur 6: Winkelleegstand naar type winkelgebieden in winkelvloeroppervlak**



Bron: Locatus, 2015-2020; bewerking Stec Groep, 2020. Nadere uitleg type winkelgebieden in de bijlage

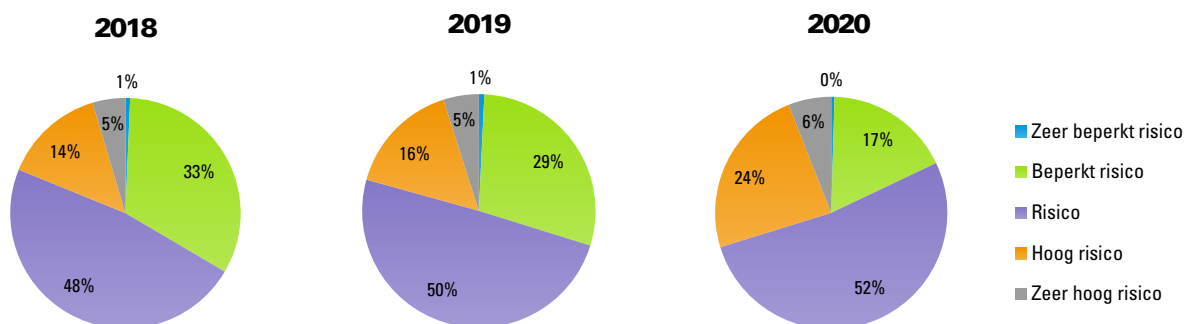
### Sterk toenemende risico's op winkelleegstand en stijging online bestedingen

Het risico op winkelleegstand neemt sterk toe in de provincie Noord-Holland, zo blijkt uit de Retail Risk Index (RRI) van Locatus. Het aandeel winkels met een beperkt risico neemt jaarlijks steeds meer af, terwijl de categorie hoog risico in Noord-Holland aanzienlijk is toegenomen in 2020. Zo heeft momenteel circa 30% van de winkelpanden een hoog tot zeer hoog risico voor leegstand. Vergeleken met Nederland heeft Noord-Holland een gemiddelde RRI-score. Uit de koopstromenonderzoeken Randstad blijkt tot slot een

<sup>2</sup> De belangrijkste reden van toename van verspreide bewinkeling in Nederland ligt in verborgen/onbenutte plancapaciteit, zo taxeren wij. Een groot aantal gemeenten is in de afgelopen jaren geconfronteerd met bestemmingsplanmogelijkheden die onvoldoende op de radar stonden bij gemeenten en waar op voorhand niet actief is gesaneerd of mogelijkheden zijn beperkt (bijvoorbeeld via een veeplan of paraplubestemmingsplan). Doordat een actieve aanpak ontbreekt, kunnen gemeenten zodra een initiatief zich meld ontwikkeling niet of beperkt meer bijsturen door vergeven planologische rechten. Andere redenen zijn schaalvergroting van winkels buiten de detailhandelsstructuur en toetreding van nieuwe formules op verspreide locaties, zoals grootschalige bouwmarkten.

toename van het aandeel onlinebestedingen in de detailhandel. Met name in de niet-dagelijkse branches steeg het aandeel snel naar een niveau van ruim 24% in 2018. In het marktruimteonderzoek detailhandel provincie Noord-Holland (2018) wordt geconstateerd dat de negatieve effecten van groei van online winkelen de positieve effecten van inwonersgroei de komende jaren overstijgen. Door de huidige coronasituatie neemt online winkelen een grote vlucht. Ook relatief nieuwe doelgroepen (zoals 65-plussers die voorheen vooral fysiek winkelden) maken kennis met het online platform. Naar verwachting stijgt het aandeel online bestedingen daarom structureel harder dan voorheen is ingeschat. Dit heeft een één-op-één negatief effect op bestedingen in fysieke winkels.

**Figuur 7: Retail Risk Index winkelgebieden Noord-Holland**



Bron: Locatus, 2018-2020; Bewerking Stec Groep, 2020.

### 3.3 Naar marktspanning in Noord-Hollandse winkelmarkt: wonen als basis voor vervangend programma




Het functioneren van Noord-Hollandse (winkel)centra staat of valt met voldoende marktspanning: een gezonde balans tussen vraag en aanbod met focus op sterke locaties en straten. Dit vraagt om het verdichten van winkelmeters in een compact gebied en het verkleuren van winkelmeters daarbuiten, met als doel meer concentratie van passantenstromen op de gewenste plekken. Basisvoorwaarde voor marktspanning is om het aanbod in het centrum (vastgoed en planologisch) aan te laten sluiten op de marktvrage, zowel op korte als middellange termijn. Dit betekent dat het belangrijk is dat er geen (grote) schaarste aan aanbod is, maar ook geen overaanbod waardoor marktspanning zou ontbreken. Bij structureel overaanbod is transformatie noodzakelijk.

Gemiddeld genomen verwachten we voor de komende jaren uitsluitend marktvrage voor de segmenten wonen (in groei- en krimpregio's) en dagelijkse winkels (in groeiregio's). Zeker wanneer de verwachte economische krimp als gevolg van corona doorzet.

Vooraf in gebieden waar de vraagdruk vanuit andere segmenten beperkt is zal voor de transformatie van het centrum wonen de basis van het benodigde (vervangende) programma zijn. Het inrichten van de transformatieopgave rond wonen is het meest kansrijk voor haalbare businesscases en succesvol resultaat in het centrum. In gebieden waar de vraagdruk voor andere segmenten juist hoog is, zal voor de transformatie van het centrum naar wonen een gedeeltelijke of geen basis zijn voor het benodigd (vervangend) programma. In dit geval komen functies economische en maatschappelijke functies als horeca (zie ook navolgende box), leisure, zorg en cultuur in beeld.

In navolgend figuur schetsen we de marktvrage naar centrumgrootte voor diverse centrumfuncties.

**Figuur 8: Verwachte marktvraag centra voor komende drie á vijf jaar**

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

Bron: Stec Groep, 2020

#### HORECA EN CORONA: GEEN STRUCTURELE LEEGSTANDSOPGAVE VERWACHT

De horecasector wordt momenteel hard geraakt door de maatregelen omtrent bestrijding van het coronavirus. De economische impact is groot en bedrijven staan onder water. Uit onderzoek van Stec Groep (2020) blijkt dat 70% van de gemeenten meer leegstand verwacht van horecazaken. Stec Groep verwacht een negatieve aanbodschock van drie tot vijf jaar, waarin minimaal een kwart van de horecazaken genoodzaakt is te stoppen. Op langere termijn verwachten we stevig herstel, gestoeld op onderliggende tendensen als vaker eten 'buiten de deur', beleving en toenemende foodbestedingen. Bovendien is de horeca in de praktijk een veerkrachtige sector. Zij is relatief conjunctuurgevoelig; op kortere termijnen hebben we vaak grote omzetfluctuaties gezien, maar die buigen op langere termijn vrijwel altijd om in een positieve trend. Hoewel leegstand van horeca een zichtbaar negatief effect heeft op centrumgebieden, adviseren we niet om grootschalig in te zetten op transformatie van horecapanden. Wel ontstaat er momentum om horeca meer te concentreren op de plekken die zich daarvoor het best lenen en daar planologisch-juridisch op te sturen. Zo kunnen binnen centrumgebieden kwalitatieve en passende deelmilieus worden nagestreefd.

### 3.4 In potentie circa 9.000-10.000 woningen te realiseren door winkeltransformatie

#### Kwart winkelleegstand komt in aanmerking voor transformatie

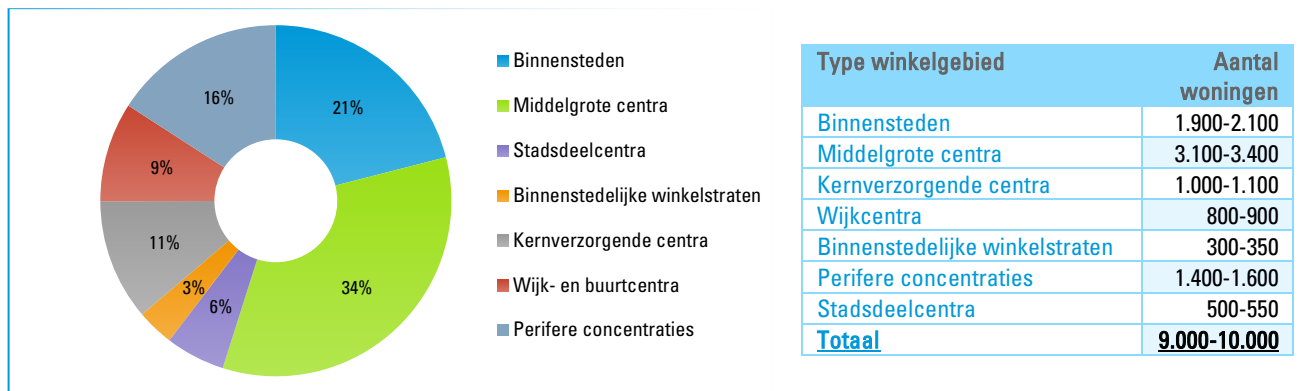
In Noord-Hollandse winkelgebieden zijn op dit moment in potentie 9.000-10.000 woningen te realiseren door transformatie van leegstaand winkelvastgoed<sup>3</sup>. Dit betreft hoofdzakelijk herontwikkeling van winkelpanden om wonen te realiseren of sloop/nieuwbouw van incourant vastgoed. Er staat ruim 400.000 vierkante meter winkelvastgoed leeg in de provincie Noord-Holland. Met behoud van frictieleegstand komt ruim 125.000 m<sup>2</sup> momenteel in aanmerking voor transformatie.

#### Grootste woningaantallen mogelijk in middelgrote centra en binnensteden

Gelet op de leegstandsopgave kunnen de grootste woningaantallen door winkeltransformatie gerealiseerd worden in de middelgrote centra en binnensteden. Hier snijdt het mes aan twee kanten. De behoefte aan stedelijk en/of centrum-dorps wonen is immers hoog.

Binnensteden en middelgrote centra vormen gezamenlijk circa 55% van de transformatiepotentie. Deze type winkelgebieden lenen zich uitstekend voor stedelijke woonmilieus waardoor stapeling van woningen aantrekkelijk en haalbaar is. Bovendien is de marktdruk voor woningen in deze gebieden doorgaans hoog. Ook kernverzorgende centra, wijk- en buurtcentra, stadsdeelcentra en binnenstedelijke winkelcentra lenen zich voor winkeltransformatie naar wonen. Ondanks dat de aantallen op deze locaties lager liggen, is transformatie gewenst vanuit de optiek van leefbaarheid, economisch draagvlak voor voorzieningen en het voorzien in een kwalitatieve woonbehoefte. Wonen realiseren op perifere concentraties zoals woonboulevards kan in potentie leiden tot grote woonprojecten, maar is sterk afhankelijk van de locatie (nabij voorzieningen en/of OV-knooppunt), stedelijke inbedding en situering van leegstand binnen deze concentraties. Op deze locaties is vaker sprake van integrale gebiedsontwikkeling.

Figuur 9: Transformatiepotentie woningen in winkelvastgoed naar type winkelgebieden



Bron: Stec Groep, 2020. Nadere uitleg type winkelgebieden in hoofdstuk 6.

#### VIA GEBIEDSGERICHTE AANPAK GROTERE WONINGAANTALLEN TE REALISEREN

Het pandgewijs transformeren van leegstaande winkels naar woningen is slechts één van de binnenstedelijke woningbouwkanalen. Grootschalige herontwikkeling, wonen boven winkels, inbreiding van bijvoorbeeld parkeerterreinen en optoppen van overdekte (stadsdeel)winkelcentra en wijkcentra bieden daarnaast ook veel perspectief. Kortom: een gebiedsgerichte aanpak. Bouwers, ontwikkelaars en beleggers slaan hier doorgaans op aan omdat een goed programma te realiseren is en dit financieel aantrekkelijk is. Succesvoorbeelden in Noord-Holland van een gebiedsgerichte aanpak zijn herontwikkeling van winkelcentrum Schalkwijk Haarlem (2.300 geplande woningen) en Overstad Alkmaar (2.000 geplande woningen).

<sup>3</sup> Dit betreft het potentieel ervan uitgaande dat het te transformeren vastgoed volledig wordt omgezet naar wonen. Het aantal woningen is bepaald door omrekening van winkelvloeroppervlak naar bruto vloeroppervlak, een gebruiksoppervlak wonen van 70 m<sup>2</sup> en te realiseren lagen (drie tot vijf lagen) op basis van stedelijkheid van winkelgebieden.

**Transformatie kan voorzien in 7-8% van woningbouwopgave en woningmarkt kwalitatief verrijken**

De totale woningbehoefte in de periode 2019-2030 komt in Noord-Holland uit op ruim 130.000 exclusief inhaalopgave van de afgelopen jaren (bron: bevolkingsprognose Noord-Holland 2019-2040). Met een huidige transformatiepotentieel van circa 9.000-10.000 woningen betekent dit een bijdrage van 7-8% in de kwantitatieve woningbouwopgave. Daarnaast bieden centra de woningmarkt een belangrijke en noodzakelijke verrijking. In de woningmarkt is in komende jaren een grote vernieuwingsopgave nodig omdat de vraag meer divers is, dan waar vaak voor wordt gebouwd. Zo neemt onder druk van de vergrijzing de vraag naar geschikte woningen voor ouderen (appartementen- /grondgebonden nultredenwoning) toe. Ook is er grote behoefte aan betaalbare appartementen in het koop- en middenhuursegment. Met nieuwe producten in het centrumgebied kan hier goed op worden ingespeeld.

**Met verdere toename leegstand groeit potentie voor wonen in centra: circa 21.000 tot 27.000 woningen mogelijk bij toenemende winkelleegstand**

Als gevolg van verwachte toenemende winkelleegstand nemen de komende jaren potentiële woningaantallen te realiseren door winkeltransformatie naar verwachting fors toe. In potentie zijn woningaantallen van maximaal 21.000 tot 27.000 mogelijk, afhankelijk van de mate waarin de leegstand structureel toeneemt<sup>4</sup>. Oorzaken zijn de huidige overcapaciteit in de winkelmarkt en structurele consumententrends (zoals online winkelen en bezoekpatronen) welke worden versterkt door de economische gevolgen van corona. Naar verwachting neemt de leegstand het sterkst toe in centra met een groot aandeel winkels in de mode- en schoenenbranche. Navent zal de transformatiepotentie het sterkst toenemen in de middelgrote centra, binnensteden en stadsdeelcentra.

**OOK TRANSFORMATIE NAAR ANDERE (ECONOMISCHE) FUNCTIES AANTREKKELIJK**

In de basis verwachten we dat wonen in veel kwetsbare winkelgebieden een robuuste en duurzame transformatie is voor een deel van het leegstaand winkelvegoed. Meer wonen toevoegen in Noord-Hollandse centra is echter niet de enige strategie die kan bijdragen aan het behoud van de aantrekkelijkheid en leefbaarheid. Ook andere economische en maatschappelijke functies kunnen bijdragen hieraan. In het recente verleden hebben we een opkomst waargenomen van de horecafunctie in centrumgebieden. Concentratie van overige commerciële en maatschappelijke voorzieningen (zoals leisure, zorgvoorzieningen, bibliotheek, et cetera) en werkfuncties (kleinschalige kantoren, ambachten, ateliers) dragen bij aan de levendigheid en toekomstbestendigheid van centrumgebieden. Een kansrijke alternatieve programmastrategie dient dan ook integraal afgewogen te worden. Dit vraagt soms om ingrijpende keuzes voor voorzieningen buiten de centrumgebieden (zoals deprogrammeren en het niet meewerken met initiatieven die vanuit de optiek van centrumversterking in het centrum dienen te landen).

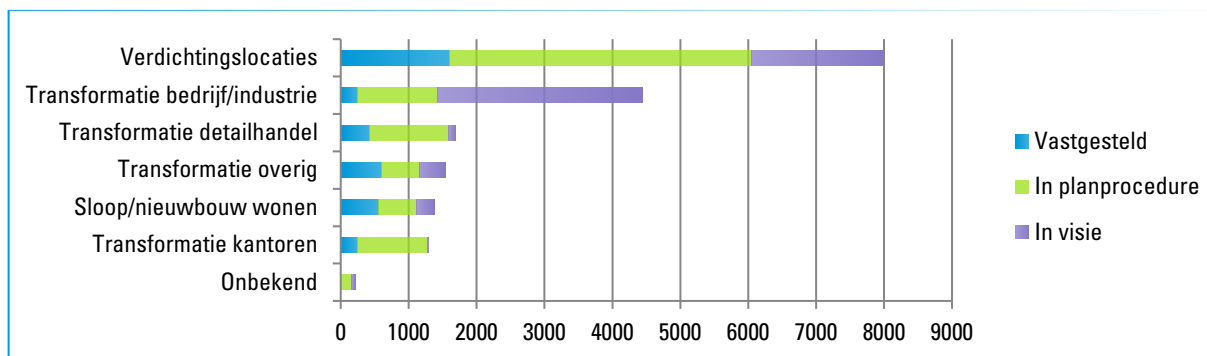
**3.5 Extra inzet noodzakelijk want het tempo ligt laag****Het tempo van winkeltransformatie ligt laag en de plannen zijn beperkt**

Het totaal aantal woningbouwplannen voor transformatie van detailhandel loopt sterk achter op de potentie die we constateren. Het totaal aantal plannen komt uit op bijna 1.694 woningen, waarvan 422 vastgesteld in bestemmingsplannen en 1.160 woningen in planprocedure. Uit recent onderzoek van CBS (oktober 2020) blijkt bovendien dat in Noord-Holland in de jaren 2017 en 2018 respectievelijk 80 en 100 woningen zijn gerealiseerd door winkeltransformatie. In de woningbouwplannen hebben met name verdichtingslocaties (zoals parkeerplaatsen, onbenutte percelen, verdichting, maar ook wonen boven winkels) en transformatie van bedrijfsfuncties (veelal op perifere concentraties) prioriteit.

<sup>4</sup> Dit gaat uit van een scenario waarin de structurele leegstand met maximaal met 10%-punt tot 15%-punt toeneemt in de Noord-Hollandse winkelgebieden.



**Figuur 10: Woningbouwplannen in Noord-Hollandse winkelgebieden (exclusief gemeente Amsterdam)<sup>5</sup>**



Bron: Plancapaciteit Noord-Holland, peildatum: 1 juni 2020; Bewerking Stec Groep, 2020.

<sup>5</sup> In dit figuur is transformatie het schrappen van de bestaande functie (zoals detailhandel, bedrijf of kantoren) en realiseren van woningen. Verdichtingslocaties betreft het (gedeeltelijk) in stand houden van de functie terwijl wonen wordt toegevoegd (zoals wonen boven winkels en mixed-use). Dit betreft tevens herontwikkeling van braakliggende locaties en parkeerplaatsen tot wonen. Twee voorbeelden: volgens de monitor plancapaciteit valt gebiedsontwikkeling Alkmaar Overstad grotendeels onder 'transformatie bedrijf/industrie' en herontwikkeling Haarlem Schalkwijk onder 'verdichtingslocaties'.

# 4 Opgaven en kansen in 40 winkelgebieden

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de uitgevoerde analyses in 40 winkelgebieden in Noord-Holland. We beschrijven de methodiek om de transformatiepotentie te beoordelen en geven daarnaast de belangrijkste resultaten weer.

## 4.1 Selectie van 400 naar 40 winkelgebieden en beoordeling

### Stap 1: van 400 naar 40 winkelgebieden

Noord-Holland kent circa 400 – door Locatus onderscheiden – winkelgebieden.<sup>6</sup> Voor het beoordelen van de transformatiepotentie binnen deze winkelgebieden is een nadere selectie gemaakt. Deze nadere selectie is gemaakt om de focus te leggen op gebieden waar een opgave speelt, maar ook massa te maken is. Zo gaat de energie naar (analyses in) winkelgebieden met transformatiepotentieel en is de aanpak gericht op een verdieping in kansrijke gebieden. We hebben een minimale omvang van 10.000 m<sup>2</sup> wvo of 20 verkooppunten gehanteerd.

Figuur 11: Overzicht gehanteerde indicatoren voor selectie kansrijke winkelgebieden



Bron: Stec Groep (2020).

De volgende vragen stonden centraal in onze selectiemethodiek:

- Welke winkelgebieden zijn het minst toekomstbestendig? Hiervoor hanteren we de Retail Risk Index van Locatus als belangrijk selectiecriteria. Door een ranglijst op te stellen van de minst toekomstbestendige winkelgebieden ontstond een eerste beeld van centra voor onze selectie.
- Welke winkelgebieden hebben een grote transformatiepotentie voor wonen? Voor dit criterium hebben we vooral gekeken naar de aanwezige leegstand in de verschillende centra. We keken hiervoor onder andere naar de leegstand boven frictieniveau, grootschalige panden en de omvang van structurele leegstand.
- Waar is het superaantrekkelijk om binnenstedelijk wonen te realiseren? Hierbij keken we naar indicatoren die een indicatie geven voor de aantrekkelijkheid van centra voor wonen. We keken naar de aanwezigheid van een woonmilieu in het winkelgebied, leefbaarheidsscores (veiligheid, voorzieningen, fysieke omgeving) en de nabijheid van een OV-knooppunt.

<sup>6</sup> Een winkelgebied wordt door Locatus als winkelgebied benoemd indien er minimaal vijf verkooppunten in de detailhandel zijn geconcentreerd. Een uitzondering hierop zijn de supermarktcentra.

Op basis van de selectie zijn onder andere afgevallen: kleine winkelgebieden in dorpskernen, diverse grootschalige concentraties in de periferie en centra die niet/nauwelijks bereikbaar zijn met openbaar vervoer. De aanname is dat de transformatiepotentie naar wonen in deze gebieden minder groot is.

De winkelgebieden zijn vervolgens gerangschikt. Stec Groep heeft vervolgens – samen met de begeleidingsgroep en consultatie met de gemeenten – een voorstel gedaan voor de uiteindelijk te onderzoeken 40 gebieden. Hierbij is onder andere gekeken naar het type centrum (mix van verschillende typen winkelgebieden<sup>7</sup>), lopende inspanningen op gebied van transformatie en geografische spreiding in de provincie Noord-Holland. De selectie is voorgelegd aan en afgestemd met alle Noord-Hollandse gemeenten.

**Tabel 1: Selectie 40 kansrijke winkelgebieden voor transformatie**

Stads- en dorpscentra		Wijkcentra
Centrum Aalsmeer	Centrum Medemblik	Europaplein Heemskerk
Centrum Alkmaar	Centrum Nieuw Vennep	Kennemerlaan Velsen
Centrum Anna Paulowna	Centrum Noord/Zuid-Scharwoude*	Makado Purmerend
Centrum Beverwijk	Centrum Purmerend	Marsdiepstraat Den Helder
Centrum Bovenkarspel / Streekhof	Centrum Schagen	Reigersbos Amsterdam Z0
Centrum Bussum	Centrum Schoorl	Wijkerbaan Beverwijk
Centrum Castricum	Centrum Uitgeest	<b>Stadsdeelcentra</b>
Centrum Enkhuizen	Centrum Weesp	Centrumwaard Heerhugowaard
Centrum Haarlem	Centrum Wervershoof	<b>Perifere concentratie</b>
Centrum Heerhugowaard	Centrum Wognum	Marlo Center Beverwijk
Centrum Heiloo	Centrum Wormerveer	Woonboulevard Beverwijk
Centrum Hilversum	Centrum Zaandam	<b>Binnenstedelijke winkelstraat</b>
Centrum Hoofddorp	Centrum Zandvoort	Cronjé Haarlem
Centrum Hoorn NH	Centrum Zwanenburg	
Centrum Huizen	Cronjé Haarlem	
Centrum IJmuiden	Plein 40-45 Amsterdam	

Bron: Stec Groep. \* Noord & Zuid Scharwoude zijn in Locatus twee afzonderlijke gebieden. We nemen deze gelet op de opgave gezamenlijk mee in dit onderzoek.

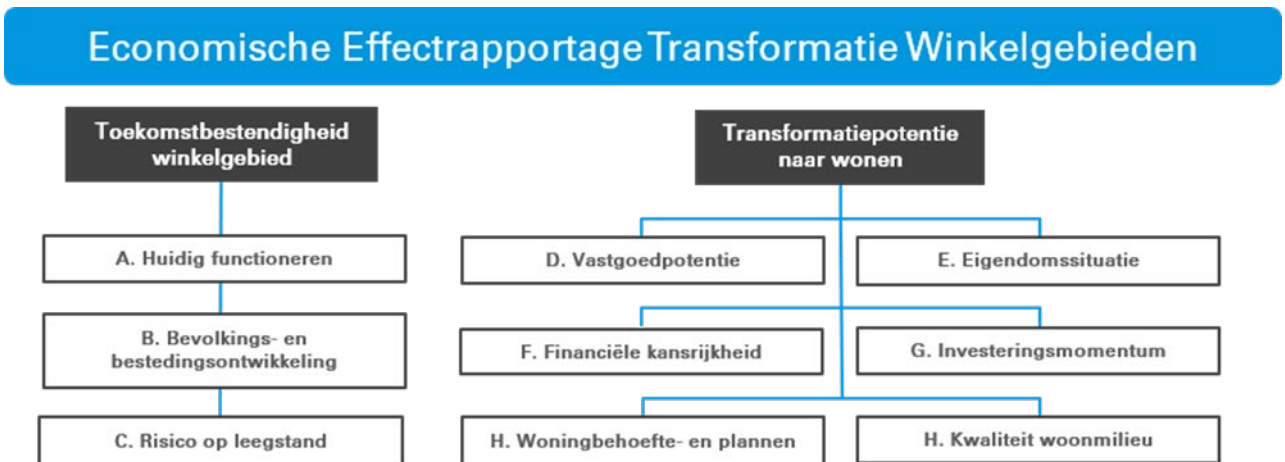
## Stap 2: Beoordeling toekomstbestendigheid voor detailhandel en kansrijkheid voor transformatie naar wonen

Om de 40 geselecteerde winkelgebieden te beoordelen is een model opgesteld. Doel van deze meting is enerzijds de toekomstbestendigheid (1) van de winkelfunctie van een winkel- en centrumgebied in beeld te krijgen en anderzijds de transformatiepotentie (2) naar wonen te objectiveren. Hierbij is een brede set van detailhandel-, wonen-, economische-, vastgoedkundige en ruimtelijke indicatoren gehanteerd. De beoordeling betreft een objectieve, robuuste en kwantitatieve meting op basis van deskresearch. Binnen de kaders van het onderzoek heeft geen kwalitatieve verdieping plaatsgevonden door locatiebezoek, pandenschouw en lokale beleidsanalyse.

In onderstaande figuur geven we een overzicht van gebruikte indicatoren per onderdeel van de scoring. Voor het in beeld brengen van toekomstbestendigheid van de winkelfunctie hebben we gebruik gemaakt van een drietal hoofdindicatoren, met daaronder in totaal 12 subindicatoren. Voor het in beeld brengen van de transformatiepotentie naar wonen hebben we gebruik gemaakt van zes hoofdindicatoren, met daaronder in totaal 27 subindicatoren. In de bijlage 'factsheets' een uitgebreider overzicht van gehanteerde indicatoren en subindicatoren.

<sup>7</sup> Zowel centrale, ondersteunende als overige winkelgebieden, in zowel steden als dorpskernen.

**Figuur 12: Overzicht gebruikte indicatoren voor het bepalen van het huidige economische functioneren (l) en transformatiepotentie naar wonen (r)**



Bron: Stec Groep (2020).

#### 4.2 Algemene conclusies: randvoorwaarden transformatie steeds gunstiger

Op basis van de resultaten in de 40 onderzochte winkelgebieden signaleren we een aantal algemene ontwikkelingen die winkeltransformatie naar wonen aantrekkelijk maken. We lopen diverse bepalende parameters langs.

Hoog leegstandspercentage winkels
Centrum Alkmaar
Centrum Anna Paulowna
Centrum Beverwijk
Centrum IJmuiden
Centrum Noord/Zuid-Scharwoude
Centrum Purmerend
Centrum Zaandam
Europaplein Heemskerk
Makado Purmerend
Wijkerbaan Beverwijk
Bron: Locatus 2020, bewerking Stec Groep

In een groot deel van de onderzochte winkelgebieden ligt winkelleegstand sterk boven een gezond frictieniveau (5 á 6%). Als de leegstand langere tijd hoger ligt dan deze frictieleegstand dan daalt de waarde van het omliggend vastgoed; gemiddeld met circa 1,5 tot 1,8% waardedaling bij elke procent extra bovenop de frictieleegstand. Transformatie wordt door waardedaling aantrekkelijker voor vastgoedeigenaren. Belangrijker dan de waardedaling is dat hoge leegstand het risico op een negatieve spiraal van imagoproblemen en afnemende economische vitaliteit naar dalende leefbaarheid, verloederend en ondermijning vergroot.

Afnemend winkelaanbod
Centrum Alkmaar
Centrum Beverwijk
Centrum Bussum
Centrum Enkhuizen
Centrum Hoorn NH
Centrum Nieuw Vennep
Centrum Purmerend
Centrum Schagen
Centrum Zaandam
Woonboulevard Beverwijk
Bron: Locatus 2020, bewerking Stec Groep

In bijna driekwart van de onderzochte winkelgebieden daalde het winkelaanbod, variërend van minus 5 tot 25%. In deze winkelgebieden staat de winkelfunctie sterk onder druk en is herstel tot het oorspronkelijk niveau vaak niet meer aan de orde. Hier ontstaan allerlei mogelijkheden voor herinvulling van het leegstaand vastgoed. Gedeeltelijk is dit al gebeurd als gevolg van bijvoorbeeld invulling door horeca. Voor het overig deel is herontwikkeling van panden / transformatie noodzakelijk, bijvoorbeeld omdat het huidige vastgoed zich niet meer leent voor de winkelfunctie (te groot, te diep of verdieping) of omdat de marktspanning voor winkels ontbreekt en alternatieve invulling noodzakelijk is.

Risico op leegstand
Centrum Beverwijk
Centrum Castricum
Centrum IJmuiden
Centrum Purmerend
Centrum Uitgeest
Centrum Wervershoof
Europaplein Heemskerk
Kennemerlaan Velsen
Makado Purmerend
Marsdiepstraat Den Helder
Bron: Locatus 2020

Naast de huidige leegstand zijn er in vrijwel alle onderzochte winkelgebieden risico's voor oplopende leegstand, zo blijkt uit de Retail Risk Index van Locatus. In een aantal winkelgebieden loopt dit op tot 50 tot 60% van het winkelvastgoed dat een hoog tot zeer hoog risicoprofiel heeft voor leegstand. Hierbij wordt gekeken naar prestaties van het winkelpand tot op heden, invulling van winkelpanden in de straat, ontwikkeling van de branche die actief is in het pand en de verhouding tussen vraag-aanbod van de branche in de directe omgeving van het pand.

Sterk kwetsbaar voor impact corona
Centrum Alkmaar
Centrum Beverwijk
Centrum Enkhuizen
Centrum Heerhugowaard
Centrum Hoofddorp
Centrum Hoorn NH
Centrum Huizen
Centrum Purmerend
Centrum Schagen
Cronjé Haarlem
Bron: Locatus 2020, bewerking Stec Groep

De impact van de coronacrisis op centra is fors. Bezoekersaantallen, omzetten en sterk verminderend consumentenvertrouwen onderstrepen dit beeld. De vraaguitval voor detailhandel op korte termijn heeft een structureel effect voor het functioneren van winkelgebieden. Immers, het verdienvermogen van een deel van de retailers stond al onder druk. De branchesamenstelling en reikwijdte van een winkelgebied zijn sterk bepalend of een winkelgebied kwetsbaar is of niet. Voor winkelgebieden met een sterk modeprofiel geldt dat zij zijn geconfronteerd met een verdere ombuiging naar online in het consumentengedrag. Winkelgebieden met een dagelijks en lokaal profiel zijn juist nauwelijks kwetsbaar.

Hoge langdurige/structurele leegstand
Centrum Alkmaar
Centrum Beverwijk
Centrum Bussum
Centrum Haarlem
Centrum Heerhugowaard
Centrum Hilversum
Centrum Hoofddorp
Centrum Huizen
Centrum IJmuiden
Centrum Zaandam
Bron: Locatus 2020, bewerking Stec Groep

Voor urgentie bij transformatie van winkelvastgoed is de mate waarin leegstand langdurig en structureel is bepalend. Kortdurende leegstand is een gezond fenomeen in de winkelmarkt zodat retailers kunnen verplaatsen naar meer geschikte locaties en nieuwe partijen kunnen toetreden de markt. Traditioneel zijn vastgoedeigenaren dan ook afwachtend om te transformeren bij kortdurende leegstand. Bij structurele leegstand neemt urgentie doorgaans toe. Momenteel staat circa 200.000 vierkante meter winkelvastgoed in Noord-Holland langer dan één jaar leeg. In de onderzochte winkelgebieden is dit oplopend tot ruim 10.000 m<sup>2</sup> wvo in bijvoorbeeld centrum Alkmaar.

Huurwaarden wonen > winkels
Centrum Aalsmeer
Centrum Bussum
Centrum Castricum
Centrum Heiloo
Centrum Huizen
Centrum Nieuw Vennep
Centrum Weesp
Mario Center Beverwijk
Marsdiepstraat Den Helder
Woonboulevard Beverwijk
Bron: Funda 2020, Stec Groep 2020

Traditioneel lagen huurwaarden van winkelvastgoed ver boven die van woonvastgoed. Er is echter een tendens zichtbaar van dalende huurwaarden voor leegstaand winkelvastgoed en stijgende huurwaarden voor wonen. In circa de helft van de winkelgebieden liggen de huren op dit moment nagenoeg gelijk of overstijgen de huren voor wonen die van leegstaande winkels in aanloopstraten en in randen. Huurwaarden van winkels op A-locaties liggen overigens doorgaans nog fors boven die van wonen, echter hier is transformatie niet tot nauwelijks aan de orde.

Relatief gunstige boekwaarden
Centrum Beverwijk
Centrum Bovenkarspel
Centrum Bussum
Centrum Enkhuizen
Centrum Zandvoort
Centrumwaard
Kennemerlaan
Makado Purmerend
Marsdiepstraat
Woonboulevard Beverwijk
Bron: Kadaster 2020, bewerking Stec Groep

De boekwaarden van winkelvastgoed zijn vaak aanzienlijk hoger dan de actuele marktwaarde. Dit staat winkeltransformatie sterk in de weg. We zien hier twee positieve tendensen. Ten eerste wisselt elke drie jaar grofweg een vijfde van het commercieel- en winkelvastgoed van eigenaar in Noord-Hollandse winkelgebieden. Voor deze vastgoedportefeuilles geldt dat door transacties de boekwaarden dichtbij de actuele marktwaarden komen te liggen. Door toenemende structurele leegstand is bovendien verlaging van huurwaarden en daarmee afwaardering van winkelvastgoed noodzakelijk. Deze huurverlaging vindt al plaats.

Lage hypotheeklasten
Centrum Aalsmeer
Centrum Heerhugowaard
Centrum Hoofddorp
Centrum Nieuw Vennep
Centrum Wervershoof
Europaplein Heemskerk
Marlo Center Beverwijk
Plein 40-45 Amsterdam
Bron: Kadaster 2020, bewerking Stec Groep

Om te komen tot een goede businesscase voor transformatie spelen allerlei parameters een rol zoals huurwaarden, parkeren, aantal te realiseren woningen, maar ook huidige hypotheeklasten. Bij lage of het ontbreken van hypotheeklasten zijn de financieringsmogelijkheden doorgaans ruimer. De verschillen op dit vlak zijn groot tussen de Noord-Hollandse winkelgebieden. Positief is dat in vrijwel alle Noord-Hollandse winkelgebieden 40% van het commercieel- en winkelvastgoed inmiddels hypotheekvrij is. De komende 5 á 15 jaar neemt dit aandeel verder toe.

Bepaalde versnippering eigendom
Centrum Bovenkarspel
Centrum Heerhugowaard
Centrum Hoofddorp
Centrum Nieuw Vennep
Centrumwaard
Marlo Center
Marsdiepstraat
Plein 40-45
Reigersbos Amsterdam ZO
Woonboulevard Beverwijk
Bron: Kadaster 2020, bewerking Stec Groep

Voor winkeltransformatie op straat- of gebiedsniveau is goede samenwerking nodig met en tussen vastgoedeigenaren. Het verkleuren van deze gebieden komt enkel tot stand als er een brede vastgoedaanpak gehanteerd wordt. Bij sterke versnippering van eigendom betekent dit doorgaans een intensiever proces om te komen tot transformatie. De oorsprong en opzet van winkelgebieden (organisch of planmatig) bepaald in sterke mate in hoeverre er versnippering van eigendom is. In de Noord-Hollandse winkelgebieden is er sterke variatie in versnipperd eigendom, van enkele eigenaren tot wel 40 eigenaren per hectare in bijvoorbeeld centrum Medemblik.

Groot aandeel lokale eigenaren
Centrum Aalsmeer
Centrum Enkhuizen
Centrum Huizen
Centrum Uitgeest
Centrum Zandvoort
Centrumwaard
Europaplein Heemskerk
Marlo Center
Plein 40-45
Reigersbos Amsterdam ZO
Bron: Kadaster 2020, bewerking Stec Groep

Uit ervaring blijkt dat niet elke vastgoedeigenaar betrokkenheid toont om lokaal te werken aan transformatie en visieontwikkeling. Dit geldt in het bijzonder voor buitenlandse partijen en particuliere beleggers met verspreide vastgoedposities over het land. Gemiddeld genomen is te stellen dat lokale eigenaren meer betrokken zijn bij transformatie dan partijen elders in het land of het buitenland. In Noord-Hollandse winkelgebieden geldt dat ruim 45% van het commercieel- en winkelvastgoed lokaal eigendom is.



Particuliere eigenaren leeftijd 65+
Centrum Heiloo
Centrum Hoorn NH
Centrum Noord/Zuid-Scharwoude
Centrum Purmerend
Centrum Schagen
Centrum Uitgeest
Centrum Zandvoort
Wijkerbaan Beverwijk
Bron: Kadaster 2020, bewerking Stec Groep

Van het particulier commercieel- en winkelvastgoedbezit in Noord-Hollandse winkelgebieden is 20% van particuliere eigenaren in/tegen de pensioenleeftijd. De komende 15 jaar verdriedubbelt dit aandeel. Voor deze groep is waardebehoud en daarmee behoud van pensioen een belangrijk thema. In de context van dalende winkelvastgoedwaarden verwachten we dat deze groep bovengemiddeld actief winkelvastgoed aanbiedt op de markt waarmee investeringsmomentum ontstaat voor transformatie van leegstaand winkelvastgoed naar wonen.

Meeste plannen transformatie en verdichting
Centrum Beverwijk
Centrum Bussum
Centrum Haarlem
Centrum Heerhugowaard
Centrum Hoofddorp
Centrum Hoorn NH
Centrum Purmerend
Centrum Zaandam
Centrum Zandvoort
Woonboulevard Beverwijk
Bron: Monitor Plancapaciteit NH 2020

De mate waarin investeringsmomentum ontstaat voor transformatie wordt in hoge mate beïnvloed door aanwezige plannen voor transformatie van winkels naar wonen (in visie) en plancapaciteit voor wonen (in bestemmingsplannen). Daarbij hebben we ons gebaseerd op de monitor plancapaciteit woningbouw Noord-Holland. We constateren dat de plannen achterlopen op de aanwezige potentie. Met name in grotere centra komt planvorming tot stand. Voor vastgoedeigenaren is visie en toekomstperspectief in de vorm van mogelijkheden voor alternatieve invulling van panden sterk bepalend voor investeringsbeslissingen. Dit draagt bij aan koersbepalend en toekomstige zekerheid voor het vastgoed.

Sterke woningbouwbehoefte
Centrum Alkmaar
Centrum Haarlem
Centrum Hilversum
Centrum Hoofddorp
Centrum Hoorn
Centrum Nieuw Vennep
Centrum Zaandam
Makado Purmerend
Plein 40-45 Amsterdam
Reigersbos Amsterdam ZO
Bron: Provincie Noord-Holland, Funda, NVM, bewerking Stec Groep

De marktdruk in de woningmarkt is en blijft naar verwachting hoog in grote delen van Noord-Holland de komende periode. Dit maakt transformatie naar wonen een relatief veilige en robuuste investering op langere termijn. Dit wordt versterkt doordat het marktbeeld in alternatieve marktsegmenten zoals leisure en horeca uiterst onzeker is. In ieder geval op korte termijn. Een sterke kwantitatieve woningbouwbehoefte gecombineerd met stedelijkheid en daarmee mogelijkheden tot stapeling van woningen maakt transformatie naar woningen kansrijker dan locaties waar de marktdruk laag is.

Hoge kwaliteit woonmilieu
Centrum Bovenkarspel
Centrum Castricum
Centrum Haarlem
Centrum Heerhugowaard
Centrum Heiloo
Centrum Hoorn NH
Centrum Nieuw Vennep
Centrum Schoorl
Centrum Weesp
Centrum Wognum
Bron: Leefbarometer, bewerking Stec Groep

Verschillende woondoelgroepen zijn intrinsiek gemotiveerd om te wonen in centrumgebieden. Denk aan ouderen en gezinnen in kleinere steden en kernen tot young professionals en studenten in binnensteden. De aantrekkingskracht zit in de mogelijkheden te ontmoeten, nabijheid van werk en voorzieningen. De kwaliteit van het woonmilieu is medebepalend in hoeverre transformatie aantrekkelijk is. Soms zijn investeringen in de openbare ruimte noodzakelijk om de woonkwaliteit te verhogen en traditionele winkelstraten om te vormen tot woonomgeving. Voor de kwaliteit van het woonmilieu keken we naar de fysieke omgeving (onder andere groen en blauw), aanwezige voorzieningen en veiligheid.

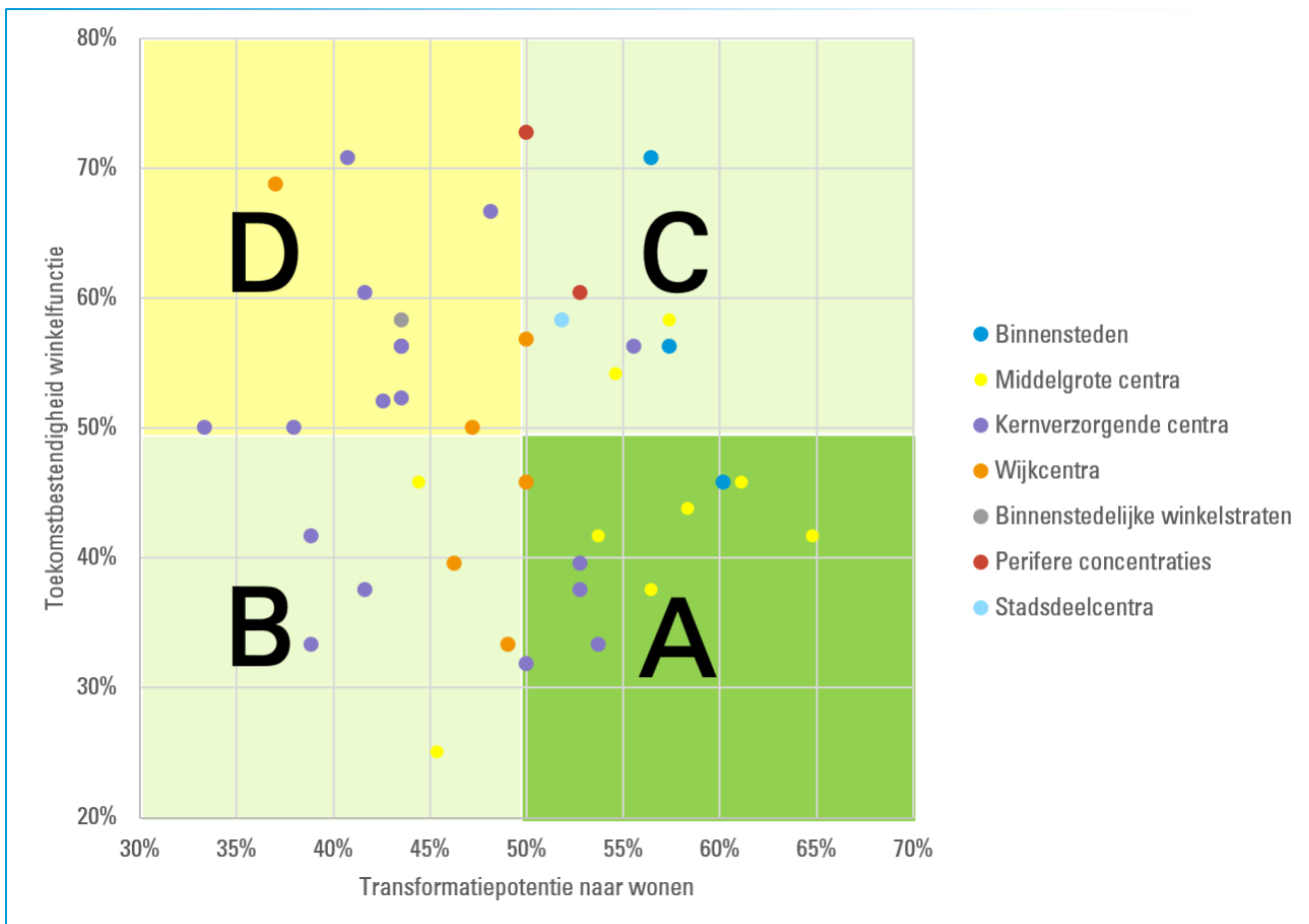
### 4.3 Resultaten winkelgebieden

#### 4.3.1 In welke gebieden heeft transformatie naar wonen de meeste prioriteit?

In de basis verwachten we dat er in vrijwel alle onderzochte winkelgebieden een kans en noodzaak is voor transformatie. Wonen kan een onderdeel zijn van dit vervangend programma, naast eventuele andere segmenten. Desondanks verwachten we dat transformatie in het ene winkelgebied op korte termijn kansrijker is dan in de ander. Dit is modelmatig inzichtelijk gemaakt op basis van objectieve indicatoren.

We combineren daarvoor alle onderzochte indicatoren in de 40 Noord-Hollandse winkelgebieden (zie bijlagerapport 'factsheets' voor volledige resultaten en indicatoren). De scoring van de winkelgebieden in deze prioritering is opgeknipt in twee onderdelen: (1) toekomstbestendigheid van de winkelfunctie en (2) transformatiepotentie naar wonen. Op beide onderdelen is een scoring van 0 tot 100% te behalen. De scoring op beide onderdelen is tegen elkaar afgezet in een kwadrant. Dit geeft een indicatie in hoeverre transformatie kansrijk is bekeken vanuit zowel de winkel- als woonfunctie. In de navolgende figuur en tabel zijn scores samengevat weergegeven.

**Figuur 13: Hoofdscores winkelgebieden**



Bron: Stec Groep, 2020.

**Tabel 2: Overzicht hoofdscores 40 winkelgebieden EER Transformatie Winkelgebieden**

Winkelgebied	Toekomstbestendigheid winkelfunctie	Transformatiepotentie	Winkelgebied	Toekomstbestendigheid winkelfunctie	Transformatiepotentie
Centrum Aalsmeer	60%	42%	Centrum Schagen	46%	44%
Centrum Alkmaar	46%	60%	Centrum Schoorl	50%	33%
Centrum Anna Paulowna	42%	39%	Centrum Uitgeest	56%	44%

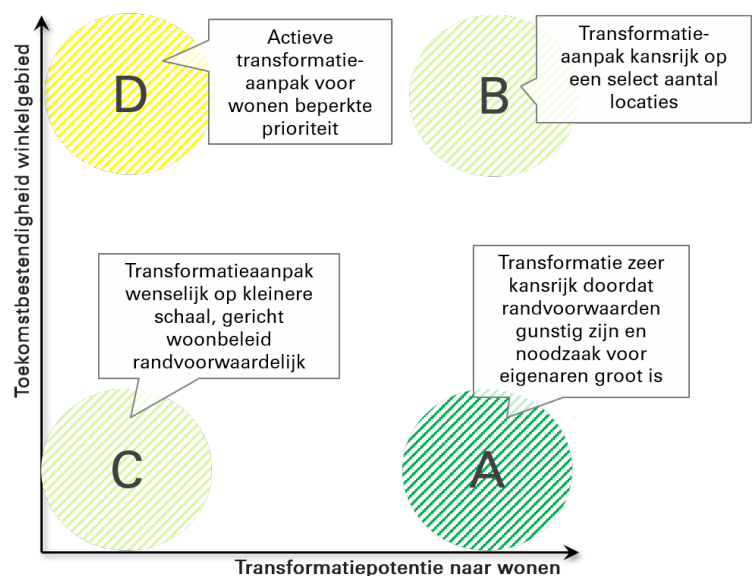
Centrum Beverwijk	42%	65%	Centrum Weesp	71%	41%
Centrum Bovenkarspel	38%	53%	Centrum Wervershoof	33%	39%
Centrum Bussum	42%	54%	Centrum Wognum	54%	38%
Centrum Castricum	56%	44%	Centrum Wormerveer	67%	48%
Centrum Enkhuizen	25%	45%	Centrum Zaandam	46%	61%
Centrum Haarlem	71%	56%	Centrum Zandvoort	56%	56%
Centrum Heerhugowaard	54%	53%	Centrumwaard Heerhugowaard	58%	52%
Centrum Heiloo	52%	43%	Cronjé Haarlem	58%	44%
Centrum Hilversum	56%	57%	Europaplein Heemskerk	33%	49%
Centrum Hoofddorp	58%	57%	Kennemerlaan Velsen	57%	50%
Centrum Hoorn NH	40%	56%	Makado Purmerend	50%	47%
Centrum Huizen	38%	42%	Marlo Center Beverwijk	73%	50%
Centrum IJmuiden	33%	54%	Marsdiepstraat Den Helder	40%	46%
Centrum Medemblik	52%	44%	Plein 40-45 Amsterdam	84%	48%
Centrum Nieuw Vennep	40%	53%	Reigersbos Amsterdam ZO	71%	37%
Centrum Noord/Zuid Scharwoude	32%	50%	Wijkerbaan Beverwijk	46%	50%
Centrum Purmerend	44%	58%	Woonboulevard Beverwijk	58%	53%

Bron: Stec Groep, 2020.

In figuur 13 zijn winkelgebieden ingedeeld in ABCD-gebieden. Deze indeling is gemaakt op basis van een grenswaarde van 50% score op onderdeel 'toekomstbestendigheid winkelfunctie' en 50% op het onderdeel 'transformatiepotentie naar wonen'.

Uitgangspunten bij de ABCD-indeling zijn:

- Winkelgebieden met een **lage toekomstbestendigheid** maar een **hoge transformatiepotentie** zijn zeer kansrijk voor transformatie van winkels naar wonen. De randvoorwaarden voor transformatie zijn veelal op orde en door (structurele) leegstand zijn eigenaren doorgaans bereid te participeren.
- Winkelgebieden met een **hoge toekomstbestendigheid** en **hoge transformatiepotentie** zijn tevens kansrijk voor transformatie van winkels naar wonen. Transformatie zal zich in deze gebieden richten op een beperkt aantal locaties in perspectiefarme deelgebieden of bij incourant vastgoed. Transformatie is echter niet altijd financieel aantrekkelijk omdat bijvoorbeeld de vastgoedwaarden van de huidige commerciële functies (te) hoog zijn en/of de ruimtelijke inpassing van woningen extra investeringen vraagt (bijvoorbeeld ruimte voor parkeren).
- Winkelgebieden met een **lage toekomstbestendigheid** en een **lage transformatiepotentie**. Hoewel transformatie wenselijk kan zijn door (verwachte) leegstand en verloedering, is sterk woonbeleid met programmering gericht op het winkelgebied randvoorwaardelijk.
- Winkelgebieden met een **hoge toekomstbestendigheid** maar een **lage transformatiepotentie** zijn beperkt aantrekkelijk voor transformatie van winkels naar wonen. Door het goed functioneren en door de marktdruk van commerciële functies heeft actieve transformatieaanpak voor wonen in deze centra beperkte prioriteit. Uitsluitend op enkele perspectiefarme locaties kan transformatie wenselijk zijn. Verder zal de aanpak vooral bestaan uit herontwikkeling van incourant vastgoed in de hoofdstructuur in de vorm van mixed-used.



Samengevat leidt dit tot de volgende indeling van winkelgebieden.

**Tabel 3: Prioriteitenlijst transformatie Noord-Hollandse winkelgebieden**

A-gebieden	B-gebieden	C-gebieden	D-gebieden
Centrum Alkmaar	Centrum Haarlem	Centrum Anna Paulowna	Centrum Aalsmeer
Centrum Beverwijk	Centrum Heerhugowaard	Centrum Enkhuizen	Centrum Castricum
Centrum Bovenkarspel	Centrum Hilversum	Centrum Huizen	Centrum Heiloo
Centrum Bussum	Centrum Hoofddorp	Centrum Schagen	Centrum Medemblik
Centrum Hoorn	Centrum Zandvoort	Centrum Wervershoof	Centrum Schoorl
Centrum IJmuiden	Centrumwaard	Europaplein Heemskerk	Centrum Uitgeest
Centrum Nieuw-Vennep	Kennemerlaan	Marsdiepstraat	Centrum Weesp
Centrum Noord/Zuid-Scharwoude	Marlo Center	Wijkerbaan	Centrum Wognum
Centrum Purmerend	Woonboulevard Beverwijk		Centrum Wormerveer
Centrum Zaandam			Cronjé Haarlem
			Makado Purmerend
			Plein 40-45 Amsterdam
			Reigersbos Amsterdam ZO

Bron: Stec Groep, 2020.

#### 4.3.2 In welke gebieden zijn in potentie de meeste woningen te realiseren door winkeltransformatie?

In Noord-Hollandse binnensteden en middelgrote centra zijn de meeste woningen te realiseren door winkeltransformatie en een integrale aanpak. In deze steden en centra is de druk op de woningmarkt het grootst, zijn woonmilieus van hoge kwaliteit en zijn parameters rondom transformatie (huurprijzen, eigendom, investeringsmomentum) vaak gunstig. Ook diverse kernverzorgende centra in Noord-Holland zijn kansrijk voor transformatie. Onderling verschilt het toekomstperspectief voor winkels in deze gebieden echter sterk. Bovendien zijn op deze locaties de woningaantallen vaak lager door lagere stedelijkheid (minder stapeling) en kwalitatieve vraag naar andere woondoelgroepen. Wijkcentra en stadsdeelcentra lenen zich over het algemeen uitstekend voor combinaties van wonen en winkels. Met name bij verouderde wijkcentra speelt regelmatig een herontwikkelingsopgave waarbij op verdieping doorgaans sterke woonproducten te realiseren zijn. In stadsdeelcentra ligt de opgave grotendeels in sanering van een deel van het winkelgebied ten gunste van wonen plus het optoppen met woningbouw. Voor perifere concentraties geldt dat bij grootschalige leegstand gedeeltelijke transformatie kansrijk is, dit vergt echter een integrale en grootschalige herontwikkelingsaanpak. Vaak ontbreekt een woonmilieu in deze gebieden.

Onder de streep verwachten we dat van de onderzochte winkelgebieden in de centra Zaandam, Alkmaar en Hilversum potentieel de meeste woningen te realiseren zijn door winkeltransformatie. Het is een beleidsmatige keuze of daadwerkelijk ingezet wordt op een alternatief programma met wonen, of dat andere segmenten als meer wenselijk worden beschouwd. Ook in winkelgebieden buiten de onderzochte selectie is woningbouw kansrijk en lopen hier al trajecten voor. Voorbeelden zijn Haarlem Schalkwijk en Alkmaar Overstad.

**Tabel 3: Winkelgebieden met grootste potentiële woningaantallen door winkeltransformatie<sup>8</sup>**

	Winkelgebied	Transformatiepotentie
1.	Centrum Zaandam	700-800 woningen
2.	Centrum Alkmaar	650-750 woningen
3.	Centrum Hilversum	500-600 woningen
4.	Centrum Hoofddorp	300-400 woningen
5.	Centrum Purmerend	300-400 woningen
6.	Woonboulevard Beverwijk	250-500 woningen
7.	Centrum Hoorn	250-300 woningen
8.	Centrum Bussum	150-200 woningen
9.	Centrum Beverwijk	150-200 woningen
10.	Centrum Schagen	150-200 woningen

<sup>8</sup> Dit betreffen enkel winkelgebieden uit de selectie van 40 kansrijke winkelgebieden voor transformatie (zie ook hoofdstuk 4.1). Ook in andere winkelgebieden zoals binnenstad Amsterdam, Alkmaar Overstad, Amsterdam Zuidoost Arena Boulevard, Haarlem Schalkwijk en centrum Den Helder zijn grote(re) woningaantallen te realiseren door transformatie.

# 5 Advies en vervolg

## Advies 1: Zet het traject 'wonen voor winkels' door

### 'Wonen voor winkels' kan grote bijdrage leveren aan woningbouwopgave in Noord-Holland...

De woningbouwopgave in Noord-Holland is groot en bovendien grotendeels binnenstedelijk. Winkelgebieden zijn uitstekende binnenstedelijke locaties om woningen te realiseren. Op basis van de huidige uitgangssituatie is het in potentie mogelijk om 9.000-10.000 woningen te realiseren in bestaand leegstaand winkelvastgoed in Noord-Holland. De verwachting is bovendien dat deze potentie toeneemt door verdere krimp in de detailhandel. Indicatief tot 27.000 woningen als gevolg van extra leegstand.

Het traject 'wonen voor winkels' levert een bijdrage in de woningbouwproductie en het versnellen van de realisatie van woningbouwplannen. Daarbij wordt gekeken naar de meest kansrijke plekken waar ook substantiële aantallen woningen gerealiseerd kunnen worden. Binnen deze eerste aanpak, van bijvoorbeeld vijf gebieden, is een deel van de 9.000 tot 10.000 woningen te realiseren. De eerste projecten geven inzicht in een slimme werkwijze en kunnen dienen als voorbeeld voor andere op handen zijnde projecten in de overige centra in Noord-Holland om daarmee de geschetste potentie te benutten.

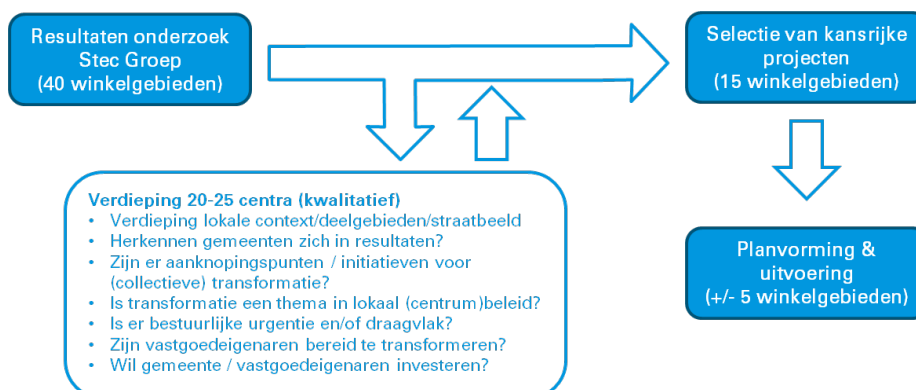
### ...en versterkt binnensteden en (dorps)centra, voorzieningenniveau en leefbaarheid

'Wonen voor winkels' zorgt voor een betere marktspanning op de winkelmarkt, naast de bijdrage aan de woningbouwopgave. Binnen de winkelmarkt in Noord-Holland is sprake van een transitie. De coronacrisis versterkt deze transitie. Op termijn neemt de vraag naar winkelruimte in de centrale winkelgebieden in Noord-Holland af met minimaal 10-15%. Dit geldt niet alleen voor krimpregio's, maar ook voor stedelijke gebieden. Een deel van de transitie vindt plaats in de hoofdwinkelgebieden (centra). De aantrekkelijkheid – uitgedrukt in een levendige ontmoetingsplek en het 'hart' van een dorp of stad – van centra staat daardoor onder druk en daarmee de leefbaarheid en het voorzieningenniveau. Om te voorkomen dat 'gaten' ontstaan die deze aantrekkelijkheid verder uithollen, is het van belang om centrumgebieden te versterken en leegstand aan te pakken. Nieuw investeringsperspectief, onder andere door het verbreden van de functiemix in centra door wonen, zorgt ervoor dat het mes aan twee kanten snijdt. Enerzijds levert u een bijdrage aan de woningbouwopgave, anderzijds komen investeringen de leefbaarheid ten goede.

### Aandachtspunten voor selectie van kansrijke projecten

In fase 1 van het traject 'wonen voor winkels' heeft Stec Groep 40 kansrijke winkelgebieden voor transformatie van deelgebieden geselecteerd op basis van diverse criteria. In deze 40 gebieden zijn analyses uitgevoerd en is Stec Groep gekomen tot een nadere indicatie van de kansen en opgaven per gebied. Fase 2 tot en met 4 van het traject 'wonen voor winkels' is het selecteren van de 15 meest kansrijke gebieden en deze daarna te trechteren naar vijf concrete projecten. Om te kunnen selecteren van 40 naar 15 is verdieping nodig, zowel inhoudelijk als procesmatig.

**Figuur 14: Komen tot een selectie van kansrijke projecten**



We signaleren aandachtspunten voor het vervolg.

1. Prioriteer projecten vooral op gemeenten en winkelgebieden waar de visie op het kernwinkelgebied en de transformatielocaties helder is. Een extra, kwalitatieve verdieping is nodig om centra hierop te beoordelen. Een gedragen toekomstbeeld onderschreven door eigenaren en ondernemers is cruciaal bij het slagen van projecten. Communiceer dit ook helder naar gemeenten. Dit stimuleert gemeenten een aanpak te formuleren op deze opgave voor die projecten die nu nog niet zo ver zijn.
2. Een selectie van kansrijke projecten vanuit de kwantitatieve analyse door Stec Groep doet geen recht aan 'zachte' factoren zoals urgentie bij gemeenten en eigenaren, samenwerking, lokaal beleid/visie en lopende investeringsplannen. Gemeenten zijn bijvoorbeeld mogelijk al in gesprek met initiatiefnemers voor transformatie. We adviseren deze 'zachte' factoren op te halen bij gemeenten. We adviseren daarbij de resultaten van 20 tot 25 centra uit dit onderzoek te verdiepen en te bespreken met de gemeenten. Wellicht lopen gemeenten tegen belemmeringen aan, zoals over parkeren, (rijks)monumenten, financieel, et cetera.
3. Ook is er in dit onderzoek geen verdieping gemaakt op deelgebieden binnen de centra. De daadwerkelijke haalbaarheid van transformatieprojecten en de massa die gemaakt kan worden is hiervan mede afhankelijk. Deelgebieden die bij uitstek geschikt zijn voor transformatie lenen zich bijvoorbeeld voor een grootschalige straataanpak, zoals al eerder is toegepast in de Noorderboulevard in Rotterdam. Verdieping is mogelijk door bijvoorbeeld in kansrijke deelgebieden een aanvullende analyse te maken van de pand- en eigenaarskenmerken en hieruit het laaghangend fruit te signaleren.
4. Procesmatig stellen we voor om de kwalitatieve verdieping op te pakken met experts binnen diverse beleidsafdelingen van de provincie (wonen, economie, ruimtelijke ordening) en bovendien gebruik te maken van expertise van derden. U werkt nu al samen met Kadaster, Stad&Co en Locatus. Op basis van de data-analyses stellen we voor om de resultaten per centrum te bespreken en via kaartbeelden en gesprekken met de gemeenten meer duidelijkheid te verschaffen over kansen per deelgebied. Wellicht kan het centrumgebied ook opgerekt worden met omliggende, aangesloten winkelgebieden (die nu niet zijn meegenomen in het onderzoek<sup>9</sup>). De informatie kan met behulp van de gezamenlijke expertise en verdieping boven tafel komen, eventueel aangevuld met een gesprek met de ambtenaar van de betreffende gemeente.

Naast de 40 gebieden die in dit traject – na eerste selectie – nader zijn onderzocht, zullen zich ook kansen voor transformatie van winkels naar woningen voordoen in andere winkelgebieden in Noord-Holland. Dat een gebied nu niet is meegenomen in de analyse betekent niet dat er geen kansen zijn voor transformatie. Bovendien is de huidige analyse een momentopname. De status en toekomstpotentie van winkelgebieden kan wijzigen, bijvoorbeeld als gevolg van aanbodontwikkelingen elders of door bedrijfseconomische beslissingen van (groot)winkelbedrijven. De lijst van centra met een grote potentie voor transformatie van winkels naar wonen kan dus in de tijd veranderen. We adviseren dit nauwkeurig te monitoren en regelmatig te actualiseren.

## **Advies 2: Voer een langjarige aanpak met structurele regie op dit thema**

### **Transformatie van winkels vraagt om langjarige aanpak..**

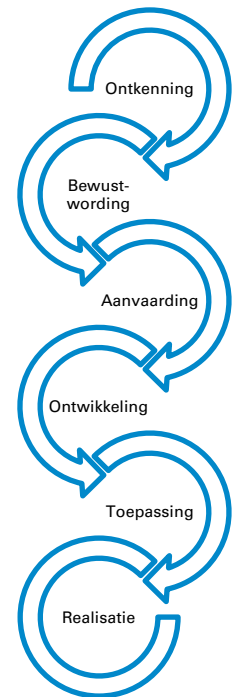
'Wonen voor winkels' levert – naast overige gebiedsgerichte aanpak, zoals inbreidingslocaties en wonen boven winkels – een bijdrage aan versnelling van de woningbouwopgave in centra (en binnenstedelijk). De aanpak 'wonen voor winkels' is gericht op het toewerken naar een vijftal concrete projecten. Om de in het voorgaande advies genoemde aantallen te realiseren is een langjarige aanpak noodzakelijk. Processen om te komen tot transformatie duren vaak lang en diverse hobbels moeten overwonnen worden.

---

<sup>9</sup> Omwille van de beschikbaarheid van data hebben we in dit onderzoek hoofdzakelijk winkelgebieden beoordeeld die door Locatus worden onderscheiden. In de praktijk lopen in diverse Noord-Hollandse centra verschillende winkelgebieden in elkaar over. Ter illustratie schetsen we de situatie in centrum Bussum. Direct aangrenzend zijn de winkelgebieden Huizerweg, Laarderweg, Spiegelstraat en Stationsweg-Vlietlaan gelegen. Juist in deze gebieden kan de potentie van transformatie ook aanwezig zijn.



Uit ervaring weten we dat bij transformatie een aantal fasen worden doorlopen. In de meeste gevallen moet een vastgoedeigenaar een proces doorlopen om te komen tot een investering. De overheid (en ondernemers) kunnen daarbij helpen. In eerste instantie signaleren we een sterke **ontkenning** van een 'probleem'. Pandeigenaren houden vast aan de bestaande structuren en proberen winkelpanden te verhuren tegen een marktconforme prijs. In veel gevallen – en zeker op perspectiefarme plekken in de centra – leidt dit niet tot resultaat. Vaak zijn meerdere gesprekken nodig om **bewustwording** te creëren dat detailhandel wellicht niet meer tot de opties behoort. Door in deze fase te werken aan perspectief (andere kansrijke functie voor de bewuste plek) ontstaat een zekere vorm van **aanvaarding** bij de vastgoedeigenaar. De hoge huren van weleer zijn wellicht niet meer haalbaar, maar met een investering en invulling met een andere functie (bijvoorbeeld wonen) valt ook op termijn een goede boterham te verdienen. Hiervoor is mogelijk een afwaardering van vastgoed noodzakelijk. Voor iedere vastgoedeigenaar is dit een ander moment. Met een schone lei kan ook worden toegewerkt naar de nieuwe **ontwikkeling**. Door te 'rekenen en tekenen' ontstaat een beeld van de mogelijkheden voor plekken en/of gebieden. Afhankelijk van de uitkomst kan worden gewerkt aan **toepassing** van de plannen en **realisatie** ervan.



Lokale overheden kunnen bijdragen in het doorlopen van de fasen door actief mee te denken. Ze kunnen het beleid inrichten op compacte centra, een alternatief programma beleidsmatig verankeren, gebieden aanwijzen waar transformatie gewenst is en capaciteit en (beperkt) middelen beschikbaar stellen voor ondersteuning van aanvragen en concrete projecten. In advies 7 gaan we nader op in op de rol die gemeenten kunnen hebben bij transformatie.

#### ...waarbij de rol van de provincie Noord-Holland onmisbaar is

Bovenstaand schema toont aan dat transformatie vaak niet van vandaag op morgen gerealiseerd kan worden. Uit onderzoek van Stec Groep (2020) blijkt bovendien dat transformatieprojecten te beperkt van de grond komen (slecht in een kwart van de gemeenten) en gemeenten knelpunten ervaren. Stimulering en sturing vanuit de provincie is noodzakelijk en vragen om een langjarige aanpak. Redenen hiervoor zijn:

- De problematiek van leegstand en een verminderd draagvlak voor detailhandel in centra is een proces dat de komende jaren (sterker) zichtbaar zal worden. Nieuwe projecten en kansen voor transformatie zullen zich voor gaan doen. De provincie Noord-Holland heeft zich tot doel gesteld te werken aan compacte en toekomstbestendige winkelgebieden. Hier past ook het ondersteunen en initiëren van transformatie van minder toekomstbestendige plekken bij.
- Bewustwordingsprocessen bij zowel eigenaren als gemeentebesturen vragen om tijd. Nog niet iedereen in Noord-Holland is zover. Aan transformatie gaat visie en gesprekken vooraf. Een belangrijke rol voor de provincie is gelegen in het creëren van bewustwording en de overdracht van kennis en kunde.
- Onderhandelingen tussen gemeente en vastgoedeigenaren (en/of tussen vastgoedeigenaar en ondernemers) vragen om tijd om elkaars belangen te verkennen en om te werken aan een optimale uitkomst. De provincie kan hierbij een bemiddelende of neutrale rol vertolken, of juist projecten en initiatieven aanjagen.
- Om te komen tot realisatie is een proces nodig waarbij plannen ontwikkeld worden. Om dit zorgvuldig te doen is minimaal een half jaar tot een jaar nodig. Dit vraagt om meerjarig commitment op de aanpak door de provincie Noord-Holland.

#### Positieve baten van gerichte inzet zijn hoger dan maatschappelijke kosten

Inzet op aanpakken van leegstand en transformatie heeft positieve impact op centrumgebieden. Het zet in op behoud en versterken van de werkgelegenheidsfunctie van centra, de sociale functie van centrumgebieden (plek voor ontmoeting, functie voor ouderen, vermaak en recreatie) en de bijdrage van

centra aan de leefbaarheid van dorpen en kernen (en daarmee de aantrekkelijkheid van kleinere dorpen in Noord-Holland).

Niet inzetten op transformatie leidt tot toenemende leegstand, mogelijk verloedering en met als gevolg waardedaling. In de ( nabije) toekomst verwachten we een krimp van detailhandel in centra die kan oplopen tot wel 10 tot 15%. Hierin wijkt Noord-Holland niet af van andere regio's in Nederland. De terugloop in andere regio's is eerder zichtbaar geworden. In Noord-Holland is een kentering sinds 2019 zichtbaar. De toenemende leegstand heeft financiële consequenties. Zo leidt deze tot een forse waardedaling van het winkelvastgoed. Een waardedaling van 20 tot 25% is reëel door afnemende bezettingsgraden, lagere huren en hogere investerings-/financieringsrisico's. Bovendien kan door waardedaling een negatieve spiraal ontstaan doordat investeringen uitblijven en/of er door grootwinkelbedrijven andere locatiestrategieën worden aangehangen.

De urgentie van een structurele aanpak op het thema transformatie is daarmee evident. De ongewenste neveneffecten van leegstand in centra in Noord-Holland zijn zo groot, dat ingrijpen beter is dan niks doen.

### **Advies 3: Werk structureel aan de randvoorwaarden voor transformatie van winkels**

#### **Ondersteun bij beleid en visie op transformatie en toekomstbestendige winkelgebieden**

Om een transformatie-aanpak in Noord-Holland te laten slagen dient structureel gewerkt te worden aan de randvoorwaarden voor transformatie. Dit ligt enerzijds in bewustwording en erkenning voor dit thema bij vastgoedeigenaren, ondernemers en (bestuurders van) gemeenten. Anderzijds betekent dit structureel beleid gericht op het versterken van toekomstbestendige centra, het saneren van plancapaciteit van minder perspectiefrijke plekken, het afbakenen van kernwinkelgebieden, het benoemen van plekken waar transformatie wenselijk is, het woonbeleid richten op verdichting en prioritering in stedelijke centra, et cetera. Het gaat hier in eerste instantie om regionaal en lokaal beleid. Ook de provincie Noord-Holland kan haar rol pakken. Bijvoorbeeld door deze aspecten randvoorwaardelijk te maken bij het toekennen van subsidie voor individuele visies en projecten, en door monitoring en kennisdeling. Met de verplichting tot regionale detailhandelsvisies, de Monitor Detailhandel en diverse kennisbijeenkomsten werkt de provincie Noord-Holland aan een toekomstbestendige winkelvorradaad en vitale centra. Nog meer inzet op de bewustwording en inhoud van de lokale visies voor detailhandel en centra met een duidelijke koppeling met de woningbouwopgave zijn hierbij nog te verbeteren.

Inspiratie voor een meer sturende aanpak is provincie Zuid-Holland. Zij stuurt aan op versterking van vooraf benoemde kwetsbare gebieden. Hierbij de aantekening dat adaptief en flexibel sturen aanvullend aan te bevelen is. Immers, de ontwikkelingen in de detailhandel gaan snel en hebben weerslag op lijstjes die opgesteld worden.

#### **....en blijf ondersteunen bij planvorming en uitvoering**

Om een proces van transformatie in goede banen te leiden is gespecialiseerde kennis nodig, die vaak ontbreekt bij (met name kleinere) gemeenten. De provincie kan hierin bijdragen door het kennisniveau te ondersteunen, met name in de initiatieffase van transformatie. Indien de initiatieffase is doorlopen en er met initiatiefnemers afspraken zijn vastgelegd over het vervolgproces, kunnen de gemeenten een project in het leven roepen voor begeleiding van het particulier initiatief. In advies 5 geven we een overzicht van de mogelijke instrumenten die de provincie Noord-Holland kan inzetten binnen de transformatie-aanpak.

### **Advies 4: Prioriteer projecten ook op maatschappelijke meerwaarde**

#### **Verleidelijk om naar woningbouwaantallen te kijken.....**

In de Noord-Hollandse (grote) steden kan door middel van transformatie van winkels naar woningen een sterke bijdrage geleverd worden aan de woningbouwopgave en -behoefte. In veel hoofdwinkelgebieden van Noord-Hollandse steden is zowel de leegstand als de marktdruk vanuit wonen hoog. Voor marktpartijen is transformatie hierdoor aantrekkelijk. Door sterke stedelijkheid op deze plekken is bovendien vaker hogere bebouwing mogelijk. Er zijn hier – op basis van indicatieve berekeningen – enkele

honderden woningen per centrum te realiseren. We zien dat op verschillende plekken in de (grote) steden grootschalig winkelvastgoed wordt omgezet naar woningen. Onder andere in Hoofddorp, Haarlem en Alkmaar zijn diverse transformatieprojecten gerealiseerd, dan wel in voorbereiding (zoals diverse V&D-panden, Schalkwijk Haarlem, Overstad Alkmaar). Kortom: in grote centra zijn grote aantallen te realiseren.

#### ...maar ook kleinere transformaties kunnen groot maatschappelijk effect hebben

Echter, de maatschappelijke negatieve impact van leegstand en teruglopend winkelaanbod is vaak groter in kernen en dorpen dan de binnensteden. Behoud van leefbaarheid en voorzieningenniveau zijn hier wezenlijke thema's. Een groot deel van de transitie en krimp in de winkelmarkt komt voor rekening van de middelgrote en kleine centra in Noord-Holland. Gelet op het teruglopend draagvlak in deze gebieden en centra kan een boost in de transformatie van winkels naar wonen een groot maatschappelijk effect sorteren. Door het compact houden en maken van centra blijven ook deze gebieden toekomstbestendig (want minder leegstand) en wordt ingezet op behoud van voorzieningen en leefbaarheid. We adviseren kortom ook naar kleinere winkelgebieden en -kernen te kijken bij invulling van concrete projecten.

Aantrekkelijke middelgrote en kleine centra in Noord-Holland zijn bijvoorbeeld gebieden met een hoge woonpotentie (veel woningmarktdruk) en een lagere toekomstpotentie van delen van het centrumgebied, zoals in Enkhuizen, Noord/Zuid Scharwoude en Bussum. Ook projecten in gebieden met een lage toekomstpotentie voor deelgebieden, maar met een beperkte woonpotentie kunnen een grote maatschappelijke meerwaarde hebben. We denken aan transformatieprojecten in minder toekomstbestendige delen van centra in Anna Paulowna, Castricum, Heiloo, Schagen en Wervershoof.

#### REKENVOORBEELD IMPULS BESTEDINGEN DOOR WONINGBOUW

Via een versimpeld rekenvoorbeeld geven we inzicht in de bestedingsimpuls van transformatie van winkels en de realisatie van woningen. Heel direct zorgt de transformatie voor het uit de markt nemen van minder courante winkelmeters. Voor de realisatie van circa 50 woningen (100 nieuwe inwoners nabij het centrumgebied) geldt dat circa 1.000 m<sup>2</sup> aan winkelvloeroppervlak uit de markt gehaald wordt. Dit heeft direct effect op het verlagen van de leegstand in/nabij winkelgebieden.

De aanname is dat de nieuwe inwoners een groot deel van de boodschappen doen in het nabijgelegen centrum. Voor niet-dagelijkse producten is de potentiële bestedingsimpuls lager, omdat bij recreatief winkelen vaak grotere plaatsen worden overwogen/bezocht. Het toevoegen van 50 woningen in dit voorbeeld leidt tot een directe jaarlijkse bestedingsimpuls oplopend tot een kwart miljoen voor dagelijkse winkels en tot een ton bij niet-dagelijkse winkels. Een en ander is afhankelijk van de kooporiëntatie van de nieuwe inwoners en herkomst van deze inwoners.

#### Hoe kansrijke projecten te selecteren?

De vraag is hoe u kansrijke projecten selecteert. In hoofdstuk 4 hebben we een overzicht gegeven van de resultaten uit dit (eerste) onderzoek. We hebben op basis van onze systematiek gekozen voor een ABCD-prioriteitenlijst voor transformatie. Verder adviseren we (advies 1) om 20 tot 25 plekken uit deze lijst verder te verdiepen. De criteria voor deze verdieping hebben we weergegeven in figuur 14. Van belang zijn in ieder geval (bestuurlijke) urgentie, concrete plannen, samenwerking, collectiviteit en financiering. Op basis van deze aanvullende analyse is het mogelijk om 15 projecten te selecteren en deze vervolgens te trechteren naar vijf concrete projecten waar ook in geïnvesteerd kan worden. Deze lijst is wat ons betreft dynamisch. Via dit eerste traject doet u veel leerervaringen op, die een vervolgaanpak stimuleren. (Twee)jaarlijks kunt u op een soortgelijke wijze weer projecten signaleren, mochten deze niet door gemeenten aan u worden voorgedragen.

## Advies 5: Kies voor een viersporenstrategie voor maximaal resultaat

Om (langjarige) transformatie te stimuleren adviseren we u als provincie Noord-Holland op basis van vier sporen te werken, namelijk een visie/beleid-spoor (1), een planologisch spoor (2), een fysiek spoor (3) en een kennis-spoor (4).



### Spoor 1: Visie op transformatie en beleid ten aanzien van toekomstbestendige winkelgebieden

Binnen dit spoor kan de provincie bijdragen aan het tot stand komen van beleid en visie op winkelgebieden en centra. In feite is beleid gericht op compacte centra een randvoorwaarde om te komen tot transformatie en het stimuleren van toekomstbestendige winkelgebieden in Noord-Holland (zie ook advies 3). In de huidige praktijk vraagt de provincie Noord-Holland via de Provinciale Omgevingsverordening aan de regio's om regionaal beleid/visie op gebied van detailhandel en regionale afspraken voor woningbouwprogrammering. Ook zijn diverse monitors opgezet om ontwikkelingen actief te delen. Hiermee stimuleert de provincie een gezonde winkelstructuur en woningmarkt.

Een actievere sturing op compacte kernwinkelgebieden en aanwijzen van transformatielocaties ontbreekt vooralsnog in Noord-Holland. Enkele gemeenten pakken dit zelf op, maar er is geen directe sturing vanuit de provincie op dit vlak. In Zuid-Holland stuurt de provincie vanuit het Actieplan Detailhandel gericht op het versterken van enkele centrumgebieden die aandacht nodig hebben. De provincie Zuid-Holland stuurt gericht met subsidies op deze gebieden. Provincie Overijssel kent het programma 'Stadsbeweging', waarbinnen een brede centrumaanpak (en financiering) is geformuleerd voor de grootste centra in de provincie.

In de basis is een concrete visie op (de afbakening van) het kernwinkelgebied en de transformatielocaties (en een ruimtelijke vertaling in bestemmings- en omgevingsplannen) een cruciale randvoorwaarde bij het traject 'wonen voor winkels'. A priori is beleid op de winkelstructuur en visie op plekken een verantwoordelijkheid van de Noord-Hollandse gemeenten. De provincie kan hierin echter wel sturen, door bijvoorbeeld actiever te vragen om lokaal beleid dat rekening houdt met deze uitgangspunten. In het verlengde hiervan kan gedacht worden aan het ondersteunen van gemeenten om te komen tot een transformatievisie en de prioritering van de woningbouwopgave in centra. Ondersteuning kan bijvoorbeeld door subsidiëring van haalbaarheidsonderzoeken en businesscases. De bestaande/huidige subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden biedt gemeenten nu al de mogelijkheid om onderzoeken te doen die bijdragen aan toekomstbestendige winkelgebieden (op basis van cofinanciering). We adviseren deze regeling in stand te houden en verder onder de aandacht te brengen bij gemeenten (of gemeenten aan te sporen hier gebruik van te maken) en specifieker in te richten op transformatie. In voorgaande jaren (pre-corona) is goed gebruik gemaakt van de subsidieregelingen.

Een ander aandachtspunt is de (bestuurlijke) urgentie voor het thema transformatie van winkels. We zien dat deze urgentie bij bestuurders en politiek nog maar beperkt aanwezig is. Vanuit de provincie Noord-Holland kan gewerkt worden aan deze bestuurlijke urgentie. Hier ligt een taak voor zowel de Gedeputeerde als voor de ambtelijk vertegenwoordigers van de provincie om de urgentie zo hoog mogelijk te krijgen. Kennis en ervaringen uit andere provincies kunnen hierbij helpen (bijvoorbeeld in IPO-overleg).

Dit betekent bijvoorbeeld ook transformatie als een terugkerend thema in G40 en/of VNG-overleggen. Bij lokale en/of regionale werkoverleggen kan dit ook telkens aangekaart worden.

### Spoor 2: Planologische kaders op orde

Het planologische spoor zijn de kaders die de provincie Noord-Holland meegeeft aan gemeenten zodat deze in positie worden gebracht om transformatie aan te jagen. Binnen de Provinciale Omgevingsverordening kunnen deze kaders tot uiting worden gebracht door :

- De inhoudelijke eisen die de provincie stelt aan de regionale detailhandelsvisies.
- Het opzetten van een monitor om onbenutte plancapaciteit in beeld te brengen. Dit maakt inzichtelijk voor gemeenten waar zij aan de slag kunnen met het creëren van voorzienbaarheid<sup>10</sup> en het uiteindelijk schrappen van overtollige winkelmeters zonder dat hier planschadeclaims tegenover staan. De verdieping op basis van de bestaande monitoring van de planvoorraad is dat input niet enkel afkomstig is van enquêtering bij gemeenten, maar bestaat uit feitelijk onderzoek in de bestemmingsplannen in Noord-Holland. Onbenutte en verborgen plancapaciteit kan de gewenste winkelstructuur en centrumaanpak ondermijnen. Vandaar dat het wenselijk is om risicovolle plekken in de bestaande bestemmingsplannen te onderzoeken. Op die manier kunnen ook verborgen woonbestemmingen aan de randen van centra (en dus laaghangend fruit voor transformatie) zichtbaar worden. In Parkstad Limburg zijn hier afgelopen jaar stappen op gezet. Bovendien heeft de Retailagenda ook een stappenplan opgezet hoe plancapaciteit in beeld te brengen.<sup>11</sup>
- Het stimuleren van woningbouw in winkelgebieden. Momenteel wordt via het Strategie programma OV-knooppunten woningbouwprogrammering bij OV-knooppunten gestimuleerd. Daarnaast wordt vanuit het Uitvoeringsprogramma binnenstedelijk bouwen & versnellen woningbouw ingezet op versnelling van de binnenstedelijke woningbouw. Aangezien niet elk centrum/winkelgebied beschikt over een OV-knooppunt, biedt de versnellingsaanpak vooral kansen voor subsidies voor woningbouw door transformatie van winkels en/of leegstaand vastgoed. Ook stads- en dorpscentra zonder groot OV-knooppunt lenen zich immers goed voor transformatie en woningbouw. Met name vanuit de maatschappelijke meerwaarde en inspelen op kwalitatieve woonvoorkeuren – en niet zo zeer vanuit het realiseren van een grote woningbouwopgave – is dit aantrekkelijk.

Een mogelijke verruiming van de bestaande kruimelregeling maakt het mogelijk om panden te slopen en nieuw te bouwen zonder dat daarvoor een uitgebreide planologische procedure voor doorlopen hoeft te worden. Tot op heden is de kruimelregeling alleen toepasbaar bij projecten waarbij de 'buitenkant' van het gebouw niet wijzigt. Dit kan gunstig zijn voor de realisatie van woningen op plekken waar overaanbod dreigt. Immers, de Ladder kan op die plekken zorgen voor onzekerheid omtrent de haalbaarheid van plannen en leiden tot vertraging in de planprocedure. Door dergelijke (nieuwe) kansen ook te bespreken met marktpartijen kan een versnelling worden gerealiseerd.

### Spoor 3: Fysiek

De uitvoering van de transformatie ('s chop in de grond') is hoofdzakelijk in handen van private marktpartijen. In het proces om te komen tot fysieke ingrepen kan gedacht worden aan een stimulerende, investerende en informerende rol van de provincie. We denken aan:

- Een project is pas een project als het een projectleider heeft die ook budget heeft om de casus verder te brengen. We stellen voor om een subsidieregeling in het leven te roepen om (haalbaarheids)onderzoeken naar transformatie van wonen aan te jagen. Het gaat om plannen voor concrete ingrepen, bijvoorbeeld het opstellen van een stedenbouwkundig plan, projectleiderscapaciteit, het inzetten van financiële instrumenten en stedelijke herverkaveling. Bij voorkeur wordt de subsidieregeling zo toegepast dat vooral projecten met meerdere panden (straten of

<sup>10</sup> Voorzienbaarheid is dé manier om passieve risico-aanvaarding te kunnen realiseren. Dit zorgt ervoor dat het voor de initiatiefnemer (eigenaar van ontwikkelrechten) niet of beperkt mogelijk is om planschade te verhalen op de gemeente bij schrappen van onbenutte plancapaciteit. Gemeenten moeten het voornemen tot 'wegbestemmen' beleidsmatig en publiekrechtelijk verankeren om zo maximale voorzienbaarheid te creëren. In een omgevingsvisie, detailhandelsvisie, centrumvisie of economische visie kan worden vastgelegd welke gebieden niet meer tot het kernwinkelgebied behoren en op termijn de functie detailhandel verliezen (mits er sprake is van een dubbelbestemming).

<sup>11</sup> Zie hiervoor: <https://retailand.nl/handreiking-saneren-plancapaciteit/>

deelgebieden) kans maken gehonoreerd te worden. In feite gaat het hier om een verruiming van de bestaande/huidige subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden die dan ingezet wordt om ook de concrete schop in de grond te co-financieren. Mogelijk bieden ook andere provinciale (of landelijke) regelingen aanknopingspunten. We denken voorsnog aan de Uitvoeringsregeling Versnelling Woningbouw of het Knelpuntenbudget om financiële hobbels of knelpunten in de personele uitvoering op te lossen. Specifiek voor stedelijke herverkaveling kan een pilotregeling – eventueel samen met het Rijk – worden opgezet om meer kennis op te doen rondom dit thema en daadwerkelijk projecten verder te brengen.

- Investerings aanjagen of doen om een vliegwiel te realiseren, projecten over een dood punt heen te trekken of een 'onrendabele top' te bekostigen. Dit kan bijvoorbeeld door een (leegstaand) beeldbepalend pand (bijvoorbeeld een monument) aan te pakken en daarmee nieuw élan te geven aan het (deel)gebied. De Gelderse aanpak SteenGoed Benutten is een mooi voorbeeld van een provinciale aanpak van binnenstedelijke transformatie en leegstandbestrijding. Overigens hierbij de kanttekening dat bij transformatie naar wonen ook een andere kwaliteit van het gebied gevraagd wordt, bijvoorbeeld op gebied van verblijfskwaliteit, groen, openbare ruimte en parkeren. Dit werkt vaak kostenverhogend bij een businesscase voor transformatie.

Verder kan de provincie een rol spelen in het fysieke spoor door partijen bij elkaar te brengen en het faciliteren van ontwikkelingen. We denken aan:

- Het smeden van coalities in centra. Door overheid en markt met elkaar te verenigen kan initiatief ontstaan. Hierbij definiëren we beide partijen breed. We denken aan zowel gemeente, woningcorporaties, particuliere & institutionele beleggers, ontwikkelaars en ondernemers. Door partijen met elkaar te verbinden ontstaan mogelijk nieuwe haalbare projecten. Een mooi voorbeeld in dit verband is de transformatie van een winkelstraat in de gemeente Landgraaf (Limburg), waar met behulp van de woningcorporatie en de eigenaar van het winkelvastgoed een plan is opgezet om een aanloopstraat grotendeels te transformeren naar een woonstraat en de winkels te concentreren in het (deels) overdekte winkelcentrum. Door deze partijen samen te brengen is een haalbare businesscase ontstaan.
- Het uitschrijven van een 'challenge' voor transformatie. In dit idee kunnen consortia (denk divers, zodat ook bijvoorbeeld kunstenaars, studenten of architecten zich inschrijven) voor een willekeurig centrumgebied een plan opstellen binnen een vooraf bepaalde periode. Ter ondersteuning worden eventuele financiële hobbels om te komen tot een plan gesubsidieerd. De projecten worden begeleid en uiteindelijk wordt een winnaar gekozen (prijzuitreiking en juryvoorzitter is de Gedeputeerde) en dit plan wordt verder uitgewerkt met inzet van het gewonnen prijzengeld. Een dergelijk traject levert in elk geval nieuwe ideeën op, er kunnen lessen uit getrokken worden en er wordt minimaal n idee verder uitgewerkt. Provincie Utrecht heeft de afgelopen periode met succes een dergelijke challenge (voor realisatie van middeldure huurwoningen) uitgevoerd.<sup>12</sup>
- Het opzetten van een platform – via de provinciale website of gehost door de provincie – waarin 'vraag en aanbod' elkaar kunnen vinden. Eigenlijk een soort speeddatemiddag waarbij wethouders van Noord-Hollandse gemeenten kennis kunnen maken met particuliere of institutionele beleggers en ontwikkelaars die interesse hebben in transformatie van winkels naar woningen. Ook kunnen concrete cases of plekken worden besproken. In Gelderland hebben provincie, gemeenten en investeerders een dergelijke online kennismaking gehouden. Hierbij konden gemeenten kennismaken met potentiële investeerders in een carrousel. Meerdere marktpartijen konden zichzelf voorstellen en in gesprek gaan met wethouders. Na afloop was er de mogelijkheid om verder te praten en een (fysieke) afspraak te maken.

#### Spoor 4: Kennis

We signaleren dat een deel van de gemeenten niet de kennis en/of (ambtelijke) capaciteit in huis hebben om de transformatieopgave vorm te geven. U kunt als provincie hier een rol in spelen, zoals u dat ook gedaan heeft in de eerste fase van dit traject. We zien aan aantal potentiële richtingen:

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuws/doorstroming-dankzij-challenge-middenhuur>



- Het opzetten van een expertteam voor transformatie. Dit team, met daarin verschillende specialisten, is voor gemeenten op afroep beschikbaar om een proces van transformatie te begeleiden. Aandachtspunt is dan wel dat de adviseur onafhankelijk kan adviseren en kennis en kunde heeft van transformatie, en specifiek vastgoed- en marktkennis. Een expertteam kan hierbij uitkomst bieden en op basis van ervaring projecten naar een volgend niveau tillen. In de Uitvoeringsregeling Versnelling Woningbouw in Noord-Holland-Noord bestaat nu al de mogelijkheid om bijvoorbeeld tijdelijk een projectleider in te schakelen (ambtelijke capaciteit) om een project te versnellen (onder 50% cofinanciering). Mogelijk biedt deze regeling ook een haakje voor projecten gericht op transformatie van winkels naar woningen en het inschakelen van een expertteam.
- Doorzetten masterclasses 'winkels naar wonen', bijvoorbeeld door ervaringen van gemeenten te delen en succesvoorbeelden te bespreken.
- Een verdiepende aanpak ontwikkelen op straat- en deelgebiedsniveau (fase 2 t/m 4 van het traject 'wonen voor winkels') kan leiden tot inzichten voor selectie van kansrijke projecten en/of verdieping.
- Jaarlijkse monitoring voortgang op dit thema (zie ook navolgend advies).
- Introductie van een toolbox voor gemeenten met daar in eens stappenplan voor transformatiebeleid, checklist en beschikbare instrumenten.
- Er is nog veel onduidelijk over het verdienmodel van partijen die betrokken zijn bij transformatie. Hierdoor ontstaat onbegrip en frictie. Meer inzicht in het verdienmodel bij transformatie helpt bij het optimaliseren van het (onderhandelings)resultaat. De provincie Noord-Holland kan hierin ondersteunen door het opzetten van een rekenmodel. Hierin kunnen financiële parameters die gehanteerd worden geduid worden. Ook kan meer inzicht gegeven worden aan hoe te onderhandelen met marktpartijen. Hierbij kunnen best practices gebruikt worden.

## **Advies 6: Monitor de voortgang jaarlijks en deel kennis actief**

### **Meten is weten**

De ambities en opgave voor de Noord-Hollandse centra zijn fors. Het is daarom belangrijk om de vinger aan de pols te houden. Monitor de progressie en of er goed wordt samengewerkt tussen de overheidslagen en tussen de verschillende stakeholders in de centra. Monitoring kan bijvoorbeeld onderdeel zijn van de bestaande Monitor Detailhandel in de vorm van een overzicht van projecten en woningaantallen, plancapaciteit en de uitkomsten van de EER Transformatie Winkelgebieden. Door nog nadrukkelijker en specifiek te monitoren kunt u de voortgang van uw aanpak zichtbaar maken bij bestuurders en politiek.

### **Stimuleer kennisdeling**

Leren van elkaar, weten wat wel werkt en wat niet, bereid zijn doelen aan te passen en bereid zijn andere instrumenten in te zetten zijn belangrijke onderdelen van een succesvolle aanpak. Stimuleer kennisdelen tussen provincie, gemeenten en centrummanagement/VvE's en kijk bovendien of dit multidisciplinair kan (dus ook aanhaken van collega's wonen en financiën). Omdat er steeds meer goede voorbeelden en cases beschikbaar komen kunnen zij van elkaar leren. Faciliteer daarom blijvende interactie tussen de diverse samenwerkende partijen, zoals ook in dit traject is opgezet met de ambtelijke werkgroep en brede terugkoppelmomenten. Kijk ook in elkaars 'keuken' en organiseer bijvoorbeeld projectbezoeken. Ook een jaarlijks 'transformatiecongres' kan bijdragen om een olievlekwerking van aanpak op de transformatieopgave te versterken.

### **Betrek marktpartijen actief**

Betrek daarnaast ook marktpartijen (grote en kleinere vastgoedeigenaren in Noord-Holland). Marktpartijen voelen steeds meer de urgentie van en voor transformatie. Zij weten ook: de beste investeringswaarde wordt gegenereerd op toekomstbestendige plekken. Gebruik de ideeën en kennis van marktpartijen en enthousiasmeer met de aanpak. Als zij zien dat de overheid stappen zet, zijn zij veel eerder geneigd te handelen. Voor hen is cruciaal dat er een gelijk speelveld is. En dat is één van de belangrijkste redenen om onderling het beleid af te stemmen.

## Advies 7: Werk lokaal aan een proactieve transformatiestrategie

Naast inzet van de provincie Noord-Holland in het transformatievraagstuk ligt de feitelijke uitvoering bij de gemeenten. Uit [onderzoek](#) van Stec Groep (2020) onder 120 gemeenten naar transformatie van leegstaand winkelvastgoed blijkt dat gemeenten die een proactieve transformatiestrategie hanteren het meeste succes boeken. De ervaring leert dat afwachten op initiatief uit de markt leidt tot een zeer beperkt resultaat.

Wat doen gemeenten met een proactieve strategie? Allereerst zien we dat een visie absoluut noodzakelijk is voor het realiseren van transformatie. Hoe gaat u straks initiatieven voor transformatie beoordelen? Zonder heldere strategie loopt u het risico op een 'gatenkaas'. Breng dus eerst op basis van een visie of strategie in beeld wat het overschot aan winkelmeters is en beoordeel welke plekken toekomstbestendig zijn, welke niet en welke op het randje zitten. Op basis hiervan kunt u gebieden of plekken in uw centrum aanwijzen waar u wel of niet meewerkt aan transformatie. Zorg daarnaast dat u een visie hebt op gebieden, dat wil zeggen, welke koers heeft u voor het gebied? Pak dit ook met ondernemers en eigenaren in het gebied op, zodat u niet praat over, maar met de deelgebieden. Nu is ook een geschikt moment om met partijen aan de slag te gaan en initiatieven op te halen. Wellicht zijn hier aanvullende gesprekken voor nodig. Breng dus vooral ook het speelveld goed in kaart; wie zit waar en wie wil wat? Niet in de laatste plaats adviseren we om ook in de woonprogrammering rekening te houden met een prioriteit op het centrum.

Reserveer bovendien middelen om te investeren in de randvoorwaarden van een goed centrum dan wel goede woonomgeving. We denken aan voldoende parkeren, groen en openbare ruimte zodat een prettig woon- en leefklimaat ontstaat. Ook de ambtelijke capaciteit is een belangrijk aandachtspunt. Zonder projectleider is er geen project. Om transformatie te laten slagen is het wenselijk om een projectleider te benoemen die een initiatiefnemer kan begeleiden in de planvorming en de te zetten stappen. Zodra er geen capaciteit beschikbaar is, ligt het initiatief bij de marktpartij. Zeker bij complexe herontwikkeling en transformatie is enige ondersteuning wenselijk.

### Lokaal concreet stappen zetten op alle fronten

Voor een effectieve transformatie-aanpak is in onze visie een drietrap nodig: (1) kennis en inzicht, (2) houding en (3) gedrag. We vatten op de volgende pagina in het kort de belangrijke kaders voor gemeenten samen.

KENNIS EN INZICHT	HOUDING	GEDRAG
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objectiveer de opgave waar uw centra voor staan. Dit helpt in het bereiken van draagvlak en gezamenlijk beeld, zeker richting vastgoedeigenaren.</li> <li>• Stel de toekomstbestendigheid van uw winkelgebieden vast, waarin een meting van crisisgevoeligheid van branches. De toekomstpotentie van centra (en in welke omvang) is niet voor alle gemeenten zonneklaar. Daardoor wordt nog op teveel op meerdere paarden en een te ruim winkelgebied gewed.</li> <li>• Koppel uw centrumplan en/of transformatievisie direct aan de woonopgave. Stel vast hoeveel woon-programmering u kunt inzetten voor centrumgebieden, welke doelgroepen u moet en kunt faciliteren in het centrum en bepaal hoe u de woonwensen van deze doelgroepen kunt realiseren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zorg voor voldoende menskracht, financiële middelen en bovendien voor prioriteit bij het centrum. Maak de (bestuurlijke) urgentie en de kansen zichtbaar.</li> <li>• Wees concreet naar marktpartijen over ontwikkelmogelijkheden van alternatieve functies in de diverse gebieden van het centrum. Zo biedt u perspectief. Met een doortastende visie richting de markt verleidt u hen te investeren.</li> <li>• Zet in op een proactieve transformatiestrategie. Veel gemeenten acteren passief op dit vlak. Er wordt veel verantwoordelijkheid bij ondernemers en eigenaren gelegd, maar dit leidt tot te weinig resultaat. Investerings in de openbare ruimte zorgen bovendien niet altijd voor het grootste vliegwiél. Zet daarom het (nieuwe) instrumentarium in. Gemeenten zijn bij uitstek de partner die dit kan organiseren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel met belanghebbenden een transformatievisie op en dwing uzelf in de actiestand.</li> <li>• Beheers het spel. Bij veel ondernemers en eigenaren moet het besef van echte verandering van de eigen locatie en vastgoed nog komen. Werk hieraan.</li> <li>• Train uw medewerkers in onderhandelen met marktpartijen en belangen die spelen. Verdiep u in de parameters en haalbaarheid van uw plannen en die van de vastgoedeigenaren/-ontwikkelaars. Ken de commerciële waarden.</li> <li>• Zet uw woningmarktpartijen (ontwikkelaars, particuliere beleggers, corporatie(s)) in om meer grip te krijgen op de kansen voor het centrum.</li> <li>• Werk met 'versnellingstafels' om de aanpak van een deelgebied echt vooruit te krijgen. Kijk ook of externe financiering (bij provincie of Rijk) u kan helpen.</li> <li>• Werk met een ervaren mediator die kennis van en begrip voor de standpunten van bestuurders en de verschillende marktpartijen heeft.</li> </ul>

# Begrippen

## Indeling winkelgebiedstypering

In deze rapportage zijn winkelgebieden ingedeeld op basis van typering (zoals figuren 4, 5, 6 en 8). We hanteren de volgende indeling op basis van de winkelgebiedentypologie van Locatus:

- Binnensteden: 'Binnenstad'
- Middelgrote centra: 'Hoofdwinkelgebied groot', 'Hoofdwinkelgebied klein'
- Kernverzorgende centra: 'Kernverzorgend centrum groot', 'Kernverzorgend centrum klein'
- Wijk- en buurtcentra: 'Wijkcentrum groot', 'Wijkcentrum klein', 'Buurtcentrum', 'Kernverzorgend supermarktcentrum', 'Supermarktcentrum'
- Perifere concentraties (grootschalig): 'Grootschalige concentratie'
- Overige winkelgebieden: 'Binnenstedelijke winkelstraat', 'Speciaal winkelgebied', 'Stadsdeelcentrum'