

Onderzoek Leegstandsbeleid gemeente Roermond



REKENKAMERCOMMISSIE
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond





Onderzoek Leegstandsbeleid gemeente Roermond

Rekenkamercommissie Roermond
Juni 2021

Rekenkamercommissie
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond

Colofon

Samenstelling Rekenkamercommissie

Externe leden

De heer mr. P.M.B. Schrijvers (voorzitter)

De heer ir. N. op de Laak

De heer drs. P.L.C.M Janssen

Raadsleden

Mevrouw L. van der Stelt

Mevrouw A. Sanders-Meuter

De heer J.M.W. de Kunder

Secretariaat Rekenkamercommissie

Ambtelijk secretaris

De heer A.H.C. Vestjens

Adres

Postbus 900

Telefoonnummer

0475 – 35 94 60

E-mail

arnovestjens@roermond.nl

Website

www.roermond.nl

Juni 2021

Inhoudsopgave:

1. Doelstelling en vraagstelling.
2. Onderzoeksaanpak.
3. Conclusie en aanbevelingen (bestuurlijke samenvatting).

Bijlagen:

- Ia. Bestuurlijk hoor en wederhoor:
Reactie college van burgemeester en wethouders van Roermond op de rapportage van de Rekenkamercommissie.
- Ib. Nawoord Rekenkamercommissie.
- II. Onderzoeksrapport van STEC

1. Doelstelling en vraagstelling.

De Rekenkamercommissie (RKC) heeft op 17 december 2020 de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders geïnformeerd over de start van het (quick scan) onderzoek naar leegstandsbeleid.

De hoofdonderzoeksvraag luidde:

Doet de gemeente op basis van het ontwikkelde en vastgestelde beleid voldoende om winkelleegstand in de binnenstad te voorkomen en te bestrijden? Welke lessen zijn er te trekken uit het verleden en hoe kunnen deze worden ingezet in toekomstig beleid?

1. Wat is het beleid van de gemeente Roermond inzake het voorkomen en bestrijden van leegstand in het winkelgebied in de binnenstad en hoe moet dat worden beoordeeld?
2. Van welke instrumenten maakt de gemeente Roermond gebruik bij het bestrijden van de leegstand?
3. Wat zijn de actuele inzichten en eventuele best practices van de mogelijkheden die gemeenten hebben om leegstand in winkelgebieden te voorkomen en te bestrijden?

2. Onderzoeksaanpak.

Om tot de beantwoording van de onderzoeksvraag en -deelvragen te komen, is als volgt te werk gegaan.

De RKC heeft (op grond van een onderhandse aanbestedingsprocedure) het onderzoek uitbesteed aan bureau STEC

Samen met de onderzoekers van STEC heeft de Rekenkamercommissie bij aanvang van het onderzoek een startbijeenkomst georganiseerd met de medewerkers uit de ambtelijke organisatie die bij het onderzoek zouden worden betrokken.

De Rekenkamercommissie heeft STEC gevraagd het onderzoek uit te voeren, aan de hand van de vraagstelling en er is een normenkader opgesteld (zie het onderzoeksrapport van STEC voor het gehanteerde toetsingskader).

Vervolgens hebben de onderzoekers een documentenstudie uitgevoerd, heeft er een data-analyse plaatsgevonden naar de feitelijke ontwikkeling van winkel- en leegstand (in de binnenstad) op basis van onderzoeksgegevens van Locatus en hebben er interviews plaatsgevonden met betrokken ambtenaren, collegeleden en enkele externe betrokkenen (zie onderzoeksrapport voor interviewlijst).

Daarna heeft STEC de conceptrapportage aan de RKC voorgelegd. Deze rapportage (d.w.z. het rapport met het feitenrelaas, zonder conclusies en aanbevelingen) is vervolgens voorgelegd aan de ambtelijke organisatie voor een controle op de juistheid van de feiten. Naar aanleiding daarvan is het rapport (qua beschrijving van de feiten) op enkele punten aangepast en heeft de RKC de daarop gebaseerde conclusies van STEC -zoals verwoord in hun rapportage- overgenomen. De RKC heeft vervolgens samen met STEC de aanbevelingen geformuleerd.

Op 26 maart is de rapportage (met de aanbevelingen) voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders voor een bestuurlijke reactie.

De reactie van het college en het nawoord van de RKC zijn opgenomen in bijlage I.

3. Hoofdconclusie en aanbevelingen (bestuurlijke samenvatting).

De specifieke beantwoording van de onderzoeksvragen treft u aan in hoofdstuk 4 van het rapport(bijlage II). In hoofdstuk 5 van het rapport treft u de aanbevelingen aan (met toelichting) die STEC samen met de Rekenkamercommissie heeft opgesteld..

Onderstaand treft u de bestuurlijke samenvatting aan.

Conclusie.

De gemeente Roermond heeft geen actief leegstandsbeleid opgesteld. Wel heeft de gemeente ingezet op het verbeteren van randvoorwaarden (investeren in infrastructuur en aantrekkelijkheid binnenstad, acquisitie) en dat beleid wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn twee subsidieregelingen ingezet met een direct effect op leegstand (de transformatie- en verduurzamingssubsidie). Verder draagt de gemeente fors financieel bij aan lopende kosten van BIZ binnenstad Roermond en Citymanagement Roermond. In 2020 heeft de gemeente een contract gesloten met de stichting Streetwise om nieuwe ondernemers te ondersteunen bij het realiseren van hun businessplannen.

Stec Groep beoordeelt de inzet van bovengenoemde instrumenten als positief, maar mist de inzet van publiekrechtelijke instrumenten. De ruimtelijke kaders sluiten niet aan bij de gestelde ambities en bieden onvoldoende 'stok achter de deur' richting marktpartijen om de leegstand aan te pakken. Het gevoerde beleid is onvoldoende gezien de omvang van de problematiek en is inmiddels door de ontwikkelingen ingehaald. De leegstand in het kernwinkelgebied is gestegen van 10% in 2015 naar 23% in 2020. De leegstand loopt ook elders in Nederland op, maar Roermond heeft wel veel meer winkeloppervlak dan vergelijkbare gemeenten, ook als we het Designer Outlet Roermond (hierna DOR) buiten beschouwing laten. De verwachting is dat de winkelleegstand verder zal oplopen door corona en structurele wijzigingen in het consumentengedrag. Een herziening van het beleid is daarom nodig en urgent.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1. Pak als gemeente de regie in het verminderen van winkelleegstand.

Verleid de marktpartijen met een heldere, integrale visie om de gewenste transformatie te realiseren.

Aanbeveling 2. Zet in op de binnenstad en vlieg de leegstandsopgave integraal aan.

De binnenstad is het kloppend hart van uw stad. Laat dat zien in een visie waarin het tegengaan van winkelleegstand verknoopt wordt met wonen, economie, horeca, verblijf en eventuele andere ambities.

Aanbeveling 3. Zet een brede instrumentenmix in dat stuurt en verleidt

Tuig een instrumentenmix op volgens het principe van 'de wortel en de stok'. Benut de kansen die de Omgevingswet u biedt.

Aanbeveling 4: Maak grote prioriteit van het betrekken van vastgoed

Bied een langjarig perspectief waarop vastgoedpartijen hun investeringsbeslissingen kunnen afstemmen.

Bijlage Ia.

Reactie college van B&W van Roermond op de rapportage van de Rekenkamercommissie.



gemeente Roermond

uw nummer

uw datum

26 maart 2021

ons nummer

40329-2021

onze datum

20 april 2021

verzonden

21 APR. 2021

Rekenkamercommissie

T.a.v. de heer mr. P.M.B. Schrijvers

Postbus 900

6040 AX ROERMOND

inlichtingen bij
cluster

L. van den Bongard

doorkiesnr.

0475 - 359 548

bijlage(n)

betreffende

Wederhoor rekenkameronderzoek Leegstandsbeleid

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 26 maart 2021 hebben wij van u, ten behoeve van een bestuurlijke wederhoorreactie, het rapport Leegstandsbeleid ontvangen. In uw brief vraagt u ons College om voor 14 april 2021 (doch uiterlijk 15 april 2021) een bestuurlijke reactie te geven. Bij brief van 6 april 2021 hebben wij aangegeven dat de reactie iets meer doorlooptijd vereist. Hierbij ontvangt u onze reactie op het rekenkameronderzoek Leegstandsbeleid.

De binnenstad van Roermond is het kloppend hart van onze Retailstad met meer dan 700 ondernemers en 7 miljoen bezoekers jaarlijks, maar ook de huiskamer van onze burgers die er wonen. De aanpak van leegstand is een van de aspecten die wij in een integraal programma "Vitale Stad" zijn uitgevoerd. Uw rapportage kan ons helpen bij het vervolg van onze opgave transitie naar een toekomstbestendige binnenstad, waarvoor wij staan en waarbij wij reeds met de Raadswerkgroep (RWG) in een viertal sessies in dialoog zijn. Daarbij zal evenzeer aandacht besteed worden aan de negatieve gevolgen van de Coronapandemie. .

Wij merken op dat in de rapportage enkele passages niet juist of onvolledig zijn. In de woonvisie is namelijk wel rekening gehouden met de behoefte van de diverse doelgroepen. Verder staat in de conclusie de verplaatsingssubsidie genoemd, dit moet de subsidie "duurzame invulling" zijn. Daarnaast menen wij dat de Roermondse DNA afwijkt met de steden die u heeft vergeleken.

Uw aanbevelingen nemen wij graag over omdat ze voortbouwen op zaken die wij al jaren uitvoeren en daarmee versterking kunnen bieden. Wij hebben de focus liggen op samenwerking en uitbreiding van de huidige samenwerking tussen BIZ-Citymanagement-Gemeente, met vastgoed. Wij hebben een RWG ingesteld om samen met stakeholders inzicht te krijgen in de aanpak van de leegstandsproblematiek in de binnenstad van Roermond.

Bij de herstart na Corona (post corona piek) nemen we uw aanbevelingen mee in de totale afweging die gemaakt moet worden in het kader van de meerjarenbegroting. We hebben op dit moment geen extra middelen beschikbaar om uw aanbevelingen te implementeren in (nieuw) leegstandbeleid.

Wij hopen u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Burgemeester en wethouders van Roermond,
De secretaris

ir. J.A.G.M. van Aaken

De burgemeester,

M.J.D. Donders – de Leest



NAWOORD

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Hoewel enkele als onjuist of onvolledig opgemerkte passages in het rapport feitelijk door het ambtelijk wederhoor niet zijn ontkend c.q. ontkracht, danken wij het College van B&W voor de voorgestelde aanpassingen. Deze zijn verwerkt in de definitieve rapportage.

Voor het overige constateert de RKC dat de onderzoeksbevindingen, de conclusies en aanbevelingen worden onderschreven. De RKC zal met belangstelling blijven volgen hoe college en raad verder invulling geven aan het beleid om de leegstand in de stad te bestrijden.

Rekenkamercommissie Roermond

Roermond, 6 mei 2021

Bijlage II.

Onderzoeksrapport “**Lessen voor leegstandsaanpak gemeente Roermond**”.

In opdracht van de Rekenkamercommissie is het onderzoek uitgevoerd en het onderzoeksrapport opgesteld door: STEC groep.

Onderzoekers:

Martijn Exterkate, Wim Eringfeld & Beer Janssens

**stec
groep**



Lessen voor leegstands aanpak gemeente Roermond

Quickscan leegstandsbeleid

Stec Groep aan Rekenkamercommissie gemeente Roermond

Martijn Exterkate, Wim Eringfeld & Beer Janssens
5 mei 2021

Inhoudsopgave

Bestuurlijke samenvatting	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding rekenkameronderzoek	4
1.2 Onderzoeksvragen	4
1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden	4
1.4 Leeswijzer	5
2 Onderzoeksgegevens	6
2.1 Beleid omtrent aanpak winkelleegstand binnenstad	6
2.1.1 Ruimtelijk detailhandelsbeleid 2015-2020 (2015)	6
2.1.2 Vitale Stad Roermond (2017)	7
2.1.3 Bestemmingsplan 'Binnenstad Roermond' (2013)	9
2.1.4 Overige relevante documenten	10
2.2 Data-analyse ontwikkeling winkelleegstand- en aanbod	13
3 Toetsings- en normenkader	18
3.1 Toetsingskader	18
3.2 Normenkader	21
4 Beantwoording onderzoeksvragen	26
4.1 Doet de gemeente Roermond op basis van het ontwikkelde en vastgestelde beleid voldoende om winkelleegstand in de binnenstad te voorkomen en te bestrijden?	26
4.2 Van welke instrumenten maakt de gemeente Roermond gebruik bij het bestrijden van de leegstand?	27
4.3 Wat is het beleid van de gemeente Roermond inzake het voorkomen en bestrijden van leegstand in het winkelgebied in de binnenstad en hoe moet dat worden beoordeeld?	28
4.4 Wat zijn de actuele inzichten en eventuele best practices van de mogelijkheden die gemeenten hebben om leegstand in winkelgebieden te voorkomen en bestrijden?	28
5 Aanbevelingen: lessen voor leegstand	30
Aanbeveling 1: Pak als gemeente de regie in het verminderen van winkelleegstand	30
Aanbeveling 2: Zet in op de binnenstad en vlieg de leegstandsopgave integraal aan	30
Aanbeveling 3: Zet een brede instrumentenmix in dat stuurt en verleidt	32
Aanbeveling 4: Maak grote prioriteit van het betrekken van vastgoed	32
Bijlage A: overzicht documenten	33
Bijlage B: beschrijving instrumenten toetsingskader	36

Bestuurlijke samenvatting

Vraagstelling

In opdracht van de rekenkamercommissie Roermond heeft Stec Groep een quickscan uitgevoerd naar de aanpak van winkelleegstand in Roermond. Doet de gemeente op basis van het ontwikkelde en vastgestelde beleid voldoende om winkelleegstand in de binnenstad te voorkomen en te bestrijden? Welke lessen zijn er te trekken uit het verleden en hoe kunnen deze worden ingezet in toekomstig beleid?

Conclusie

De gemeente Roermond heeft geen actief leegstandsbeleid opgesteld. Wel heeft de gemeente ingezet op het verbeteren van randvoorwaarden (investeren in infrastructuur en aantrekkelijkheid binnenstad, acquisitie) en dat beleid wordt uitgevoerd. Daarnaast zijn twee subsidieregelingen ingezet met een direct effect op leegstand (de transformatie- en verduurzamingssubsidie). Verder draagt de gemeente fors financieel bij aan lopende kosten van BIZ binnenstad Roermond en Citymanagement Roermond. In 2020 heeft de gemeente een contract gesloten met de stichting Streetwise om nieuwe ondernemers te ondersteunen bij het realiseren van hun businessplannen.

Stec Groep beoordeelt de inzet van bovengenoemde instrumenten als positief, maar mist de inzet van publiekrechtelijke instrumenten. De ruimtelijke kaders sluiten niet aan bij de gestelde ambities en bieden onvoldoende 'stok achter de deur' richting marktpartijen om de leegstand aan te pakken. Het gevoerde beleid is onvoldoende gezien de omvang van de problematiek en is inmiddels door de ontwikkelingen ingehaald. De leegstand in het kernwinkelgebied is gestegen van 10% in 2015 naar 23% in 2020. De leegstand loopt ook elders in Nederland op, maar Roermond heeft wel veel meer winkeloppervlak dan vergelijkbare gemeenten, ook als we het Designer Outlet Roermond (hierna DOR) buiten beschouwing laten. De verwachting is dat de winkelleegstand verder zal oplopen door corona en structurele wijzigingen in het consumentengedrag. Een herziening van het beleid is daarom nodig en urgent.

Adviezen en aanbevelingen

De aanbevelingen zijn door de Rekenkamercommissie onderschreven.

Stec Groep roept de gemeente op de urgentie van leegstandsbeleid centraal te stellen en hier fors instrumentarium op in te zetten. Om te bewerkstelligen dat naast de gemeente ook de marktpartijen gaan investeren moeten zowel het bestuur als de gemeenteraad de ernst van de situatie inzien en draagvlak creëren voor het te voeren beleid. Echter: het tegengaan van leegstand vergt een lange adem. Het is belangrijk om dat te beseffen en naar elkaar uit te spreken.

Aanbeveling 1. Pak als gemeente de regie in het verminderen van winkelleegstand.

Verleid de marktpartijen met een heldere, integrale visie om de gewenste transformatie te realiseren.

Aanbeveling 2. Zet in op de binnenstad en vlieg de leegstandsopgave integraal aan.

De binnenstad is het kloppend hart van uw stad. Laat dat zien in een visie waarin het tegengaan van winkelleegstand verknoopt wordt met wonen, economie, horeca, verblijf en eventuele andere ambities.

Aanbeveling 3. Zet een brede instrumentenmix in dat stuurt en verleidt

Tuig een instrumentenmix op volgens het principe van 'de wortel en de stok'. Benut de kansen die de Omgevingswet u biedt.

Aanbeveling 4: Maak grote prioriteit van het betrekken van vastgoed

Bied een langjarig perspectief waarop vastgoedpartijen hun investeringsbeslissingen kunnen afstemmen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding rekenkameronderzoek

De historische binnenstad van Roermond is een belangrijke troef in de stedelijke economie van de stad. De aantrekkingskracht reikt tot ver buiten Roermond. Toch wordt ook Roermond geraakt door de ontwikkelingen in de winkelmarkt. Denk aan gewijzigd winkelgedrag van consumenten, online winkelen en recent ook corona. De kassa's in de Roermondse binnenstad rinkelen minder vaak. Dit heeft onder andere geleid tot een leegstand in bruto vloeroppervlak (bvo) van circa 23% anno 2020. De gemeente Roermond erkent de problematiek en heeft onder andere in 2015 een ruimtelijk detailhandelsbeleid vastgesteld en in 2017 het plan Vitale Stad.

De rekenkamercommissie van Roermond heeft Stec Groep gevraagd een quickscan uit te voeren naar de aanpak van winkelleegstand. Onder het titel 'Lessen voor leegstandsaanpak gemeente Roermond' wil Stec Groep inzichten verschaffen die direct toe te passen zijn in een vervolgaanpak winkelleegstand.

1.2 Onderzoeksvragen

In het voorliggende onderzoek stelt de rekenkamercommissie Roermond de volgende vraag centraal:

Doet de gemeente Roermond op basis van het ontwikkelde en vastgestelde beleid voldoende om winkelleegstand in de binnenstad te voorkomen en te bestrijden?

Daarbij zijn de volgende deelvragen onderscheiden:

1. Wat is het beleid van de gemeente Roermond inzake het voorkomen en bestrijden van leegstand in het winkelgebied in de binnenstad en hoe moet dat worden beoordeeld?
2. Van welke instrumenten maakt de gemeente Roermond gebruik bij het bestrijden van de leegstand?
3. Wat zijn de actuele inzichten en eventuele best practices van de mogelijkheden die gemeenten hebben om leegstand in winkelgebieden te voorkomen en te bestrijden?

1.3 Aanpak en onderzoeksmethoden

Voor de beantwoording van de vragen zijn de volgende aanpak en onderzoeksmethoden gebruikt:

- Beleidsanalyse naar een groot aantal beleidsstukken zoals het ruimtelijk detailhandelsbeleid (2015), toekomstvisie Roermond (2016), economische visie Roermond (2017), programma Vitale Stad (2017) en de structuurvisie wonen Midden-Limburg (2018). Maar ook raadsinformatiebrieven en voortgangsrapportages Vitale Stad waarmee de raad tussentijds op de hoogte werd gehouden van het verloop van projecten. In bijlage 1 zijn alle bekeken documenten opgesomd.
- Data-analyse naar de feitelijke ontwikkeling van winkel- en leegstand in (de binnenstad van) Roermond op basis van onderzoeksgegevens van Locatus.
- Interviews met 13 betrokkenen. Dit betreffen ambtelijk betrokkenen, de portefeuillehouder, Citymanagement¹, BIZ binnenstad Roermond², Stichting Streetwise³ en diverse vastgoedeigenaren. In navolgende tabel zijn de geïnterviewde personen opgenomen.

¹ Citymanagement Roermond heeft als doel het vergroten van de (economische) aantrekkelijkheid van de Roermondse binnenstad. Citymanagement Roermond zorgt ervoor dat nieuwe ontwikkelingen op gang komen, organisatorisch in goede banen worden geleid en partijen bij elkaar worden gebracht. Citymanagement Roermond is hierbij de spin in het web die partijen bij elkaar brengt. Hoofdtaken van Citymanagement Roermond zijn winkelstraatmanagement, marketing, dataverzameling en belangenbehartiging. Citymanagement is een co-financiering van de gemeente Roermond (5/7) en de BIZ binnenstad Roermond (2/7).

² Stichting BIZ Binnenstad Roermond (BIZ) is een samenwerkingsverband van, voor en door alle binnenstadondernemers in Roermond, binnen de zogenaamde Bedrijven Investeringszone. De BIZ richt zich op het meetbaar vergroten van de aantrekkelijkheid en kwaliteit van de Roermondse binnenstad voor ondernemers, bewoners en bezoekers.

³ Stichting Streetwise zet zich in om het vestigingsklimaat in de binnenstad verder te optimaliseren door begeleiding van (startende) ondernemers naar vestiging binnen een winkelgebied: van ondernemersplan tot locatie, van financiering tot vergunningen. De gemeente Roermond financiert stichting Streetwise met een bijdrage van € 140.000 voor twee jaar.

Tabel 1: Geïnterviewde personen

Functie	Datum
Wethouder voor economie, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting - Gemeente Roermond	20-01-2021
Accountmanager Economische Zaken - Gemeente Roermond	13-01-2021
Programma-adviseur Vitale Stad - Gemeente Roermond	12-01-2021
Opgavemanager Vitale Stad - Gemeente Roermond	19-01-2021
Voormalig Programmamanager binnenstad - Gemeente Roermond (nu: Clustermanager Sport & Cultuur)	18-01-2021
Voormalig Programmamanager binnenstad - Gemeente Roermond (nu: Opgavemanager Duurzame Stad)	
Voorzitter - BIZ Binnenstad Roermond	18-01-2021
Vice-voorzitter – BIZ Binnenstad Roermond	
Directeur - Citymanagement Roermond	20-01-2021
Winkelstraatmanager – Citymanagement Roermond	
Mede-oprichter - Stichting Streetwise	19-01-2021
Eigenaar van een vastgoedeigenaar, actief in Roermond	21-01-2021
Eigenaar van een vastgoedeigenaar, actief in Roermond (via e-mail)	23-01-2021

De namen zijn bij de rekenkamercommissie bekend.

In dit onderzoek wordt een tijdscope gehanteerd van 2015-2020. Hieraan ligt ten grondslag dat in 2015 het 'Ruimtelijk Detailhandelsbeleid 2015-2020' is vastgesteld en bovendien binnen deze periode het programma 'Vitale stad' is uitgevoerd. Wel wordt bij enkele relevante vigerende beleidskaders, zoals het bestemmingsplan 'Binnenstad Roermond' (2013) en het integraal horecabeleid (2007), ingezoomd op de periode voor 2015-2020.

1.4 Leeswijzer

U leest in het volgende hoofdstuk de onderzoeksgegevens van deze rapportage. In hoofdstuk 3 gaan we in op het toetsingskader en het normenkader. Vervolgens beantwoorden we in hoofdstuk 4 de onderzoeksvragen.

In bijlage 1 wordt een overzicht weergegeven van geraadpleegde documenten. In bijlage 2 is een nadere beschrijving van instrumenten uit het toetsingskader opgenomen.

2 Onderzoeksgegevens

2.1 Beleid omtrent aanpak winkelleegstand binnenstad

Een groot aantal beleidsdocumenten en voortgangsrapportages hebben direct of indirect een relatie met de aanpak van winkelleegstand. In bijlage 1 geven we een overzicht de onderzochte documenten. We gaan in dit hoofdstuk in op een selectie van beleidsdocumenten die het meest direct een link hebben of in belangrijke mate samenhangen met de aanpak van winkelleegstand. We staan stil bij:

- 'Ruimtelijk Detailhandelsbeleid 2015-2020' (2015)
- Projectplan 'Vitale Binnenstad Roermond' (2017) inclusief stimuleringsregeling (2018 en 2019)
- Raadsinformatiebrief Herontwikkeling voormalig V&D pand Munsterplan (2019)
- Bestemmingsplan 'Binnenstad Roermond' (2013)
- Overige relevante documenten.

2.1.1 Ruimtelijk detailhandelsbeleid 2015-2020 (2015)

In het ruimtelijk detailhandelsbeleid wordt de volgende ambitie uitgesproken:

"Roermond is toonaangevend op het gebied van detailhandel dankzij een sterke en evenwichtige detailhandelsstructuur die zorgt voor aantrekkingskracht en versterking van Roermond als bovenregionale koopstad. Nu en in de toekomst, blijft Roermond zich richten door een specifiek, onderscheiden en compleet aanbod voor een brede doelgroep, waarbij kwaliteit en vernieuwing voorop staan."

Het detailhandelsbeleid kent de volgende uitgangspunten:

1. Behoud van palet van zich van elkaar onderscheidende en complementaire (boven)regionale winkelclusters en toevoeging van onderscheidende initiatieven als deze van toegevoegde waarde zijn voor de gehele detailhandelsstructuur.
2. Behoud en versterking van koppositie op het gebied van funshoppen en runshoppen door een duidelijke profilering richting de consument.
3. Roermond heeft een groot en breed winkelaanbod en maakt de stad uniek in haar soort. Dit Unique Selling Point moet worden behouden;
4. Behoud van de detailhandelsstructuur (buurt- en wijkcentra, funshoppen en runshoppen), waarbij wordt ingezet op versterking van de perspectiefrijke winkelgebieden in de zin van compactheid, concentratie en een compleet en comfortabel winkelcluster.
5. Nieuwe detailhandelsinitiatieven binnen de bestaande winkelclusters realiseren.
6. Beperken van verdere uitbreiding van verspreid winkelaanbod. Solitair aanbod consolideren en waar mogelijk inzetten op transformatie en verplaatsing naar kansrijke winkelclusters.
7. Beleving staat in de binnenstad voorop in combinatie met winkelen, horeca, dienstverlening, cultuur enzovoort. De relatie met toerisme wordt verder versterkt. Een duidelijke profilering van de binnenstad, het versterken van de synergie met het DOR en behouden van de bestaande samenwerkingsverbanden horen hier bij.
8. Nieuwe initiatieven die vallen onder perifere detailhandel (PDV) of grootschalige detailhandel (GDV) vestigen zich binnen de bestaande clusters. Dit mag niet leiden tot vertroebeling van het cluster. Uitzonderingen kunnen zijn: PDV/GDV initiatieven van een solitaire locatie richting een PDV/GDV cluster verplaatsen.
9. Grootschalige pick-up points (afhaalpunten) hebben of krijgen een plek in bestaande winkelclusters, met uitzondering van het gebied binnen de Singelring.
10. Dat binnen de gestelde kaders nieuwe initiatieven op het gebied van blurring (branchevervaging) mogelijk moeten zijn, waarbij de hoofdfunctie behouden moet blijven ter voorkoming van vervaging.

Voor de binnenstad is in het ruimtelijk detailhandelsbeleid (vastgesteld door college en gemeenteraad) de volgende strategie benoemd:

- a. Er wordt ingezet op een compact, compleet en comfortabel winkelcentrum.

- b. In samenwerking met stakeholders kiezen voor een evaluatie van het huidige kernwinkelgebied en bekijken of inkrimping van het winkelgebied nodig en mogelijk is.
- c. Blijven inzetten op bereikbaarheid en parkeren en samen met ondernemers investeren in de kwaliteit van de openbare ruimte.
- d. Inzet op verdere ontwikkeling van de complete combinatie van winkelen, horeca, dienstverlening, cultuur, recreatie en evenementen waarbij beleving voorop staat. Inclusief kansen die de Maasplassen (en Roer) biedt, marketing en promotie van de stad en sterke samenwerkingsverbanden tussen betrokken partijen.
- e. De gemeente neemt het initiatief om de mogelijkheden voor het versterken van de verbinding tussen de binnenstad en DOR te onderzoeken.

Voor de binnenstad van Roermond is geen specifiek beleid voor leegstand geformuleerd in het ruimtelijk detailhandelsbeleid. Als speerpunt is onder Compacte stad opgenomen dat de gemeente actief aan de slag gaat om te komen tot geconcentreerde winkelgebieden. Met name in de binnenstad. In de uitvoeringsagenda wordt hiervoor een plan van aanpak uitgewerkt om dit doel te realiseren, met nadrukkelijk aandacht voor de aanloopstraten en leegstand. Wel is het kernwinkelgebied als kaart opgenomen. Dit kernwinkelgebied sluit aan bij bestemmingsplan 'Binnenstad Roermond'. Zoals hierboven aangegeven, wordt ingezet op een evaluatie van het huidige kernwinkelgebied, waarbij wordt bekeken of inkrimping van het winkelgebied nodig en mogelijk is.

In algemene zin wordt over leegstand binnen de gemeente in het ruimtelijk detailhandelsbeleid opgemerkt: "Daar waar leegstandseffecten problematisch zijn, kan de gemeente, samen met partners inzetten op de aanpak van leegstand door het faciliteren van transformatie naar andere ruimte-vragende functies."

2.1.2 Vitale Stad Roermond (2017)

In 2017 is het projectplan 'Vitale Binnenstad Roermond' vastgesteld. Dit is met een financiële bijdrage van de provincie Limburg tot stand gekomen onder het provinciale kader stedelijke ontwikkeling.

In zowel ambtelijke als bestuurlijke gesprekken is benadrukt dat winkelleegstand geen aanleiding is geweest voor het opzetten van project Vitale Stad, danwel het leegstandsbeleid vormt van de gemeente. Wel zijn een aantal concrete projecten uitgevoerd waarin is beoogd de winkelleegstand te verminderen.

Inhoud

In het projectplan is de volgende doelstelling geformuleerd:

"Doel van dit plan is om de binnenstad toekomstbestendig te maken door intensief samen te werken aan en in de binnenstad en aantrekkelijke verbindingen te leggen met de Roermondse wijken, de Maasplassen, het DOR, en de (Eu)regio."

Het projectplan is onder te verdelen in zeven hoofdthema's:

- a. Versterken kernwinkelgebied en transformatie binnenstad
- b. Historische stad
- c. Toerisme en cultuur
- d. Groen in de stad
- e. Bereikbaarheid en bezoekers
- f. Herinrichting openbare ruimte
- g. Vernieuwing stationsomgeving

Het eerste hoofdthema (a) heeft directe raakvlakken met het verminderen van winkelleegstand. De overige thema's (b t/m g) zijn in de context van winkelleegstand als randvoorwaardelijk te beschouwen bij het vergroten van de aantrekkelijkheid van de binnenstad (en op langere termijn winkelleegstand waar mogelijk te voorkomen en verminderen).

We gaan in navolgende tabel nader in op de behaalde resultaten bij het hoofdthema ‘Versterken kernwinkelgebied en transformatie binnenstad’. Hier zijn vijf concrete acties beoogd.

Tabel 2: Actielijnen ‘Versterken kernwinkelgebied en transformatie binnenstad’

Actie	Resultaat
1a. Vermindering commerciële leegstand binnenstad met minimaal 7.000 m ²	Er is 8.500 m ² leegstand ingevuld waardoor het beoogde doel behaald is. Om dit te bereiken is een acquisiteur ingehuurd voor hoofdzakelijk landelijke/regionale ketens en een saleskit B2B ingezet. Zo is de V&D tijdelijk ingevuld geweest door Op=Op. Hoewel leegstand op diverse plekken (tijdelijk) is ingevuld, is ook nieuwe leegstand ontstaan. In zijn totaliteit is de commerciële leegstand toegenomen (zie paragraaf 2.2). In 2020 is Streetwise ingeschakeld voor een periode van twee jaar met inzet op begeleiden en vestigen van startende (lokale) ondernemers.
1b. Zichtbare opwaardering Hamstraat en verblijfsduur van winkelend publiek met 3% toegenomen	Er zijn boombakken gerealiseerd en de verblijfsduur is toegenomen van 38 minuten in 2016 naar 40 minuten in 2018. De pilot is in 2018 als afgerond beschouwd.
1c. Versterken vestigingsklimaat door duurzaam investeren. Minimaal 15 panden in het kernwinkelgebied	Er is in totaal in 37 panden geïnvesteerd, waarvan negen met behulp van een subsidie (volgens laatste beschikbare informatie uit 3 ^e kwartaal 2019).
1d. Startende ondernemers en bestaande winkeliers krijgen ondersteuning via bestaand ondersteuningsaanbod	Twee van de vier beschikbare subsidies zijn verleend (volgens laatste beschikbare informatie uit 3 ^e kwartaal 2019). Daarnaast zijn er vier kennisbijeenkomsten georganiseerd voor startende ondernemers. In dit project konden starters, op basis van een gedegen ondernemingsplan, 25% huursubsidie voor het eerste jaar krijgen. Ook krijgen zij extra begeleiding en coaching en andere voordelen. Citymanagement heeft hierin een uitvoerende rol.
1e. Voor 7-7-2020 transformeren/herbestemmen van leegstaande panden in binnenstad naar 50 wooneenheden voor speciale doelgroepen	Er zijn 65 wooneenheden gerealiseerd waarmee het doel behaald is. Volgens laatste beschikbare informatie (uit 3 ^e kwartaal 2019) zijn er twee aanvragen goedgekeurd (project Kruissherenstraat 3 en Bergstraat 21/23), twee aanvragen zijn in behandeling en met een viertal eigenaren is de gemeente in gesprek. Via makelaardij, (digitale) nieuwsbrieven en website zijn folders met stimuleringsregelingen onder de aandacht gebracht. Van de gebudgetteerde € 0,25 miljoen is € 0,15 miljoen niet aan dit doel besteed. Van de oorspronkelijk gereserveerde middelen kon € 0,15 miljoen elders binnen het project Vitale Stad ingezet worden.

Bron: Programma Vitale Stad, 2017; Diverse voortgangsrapportages (waarvan de laatste het derde kwartaal 2019); Stec Groep, 2021.

Stimuleringsregeling Vitale Stad

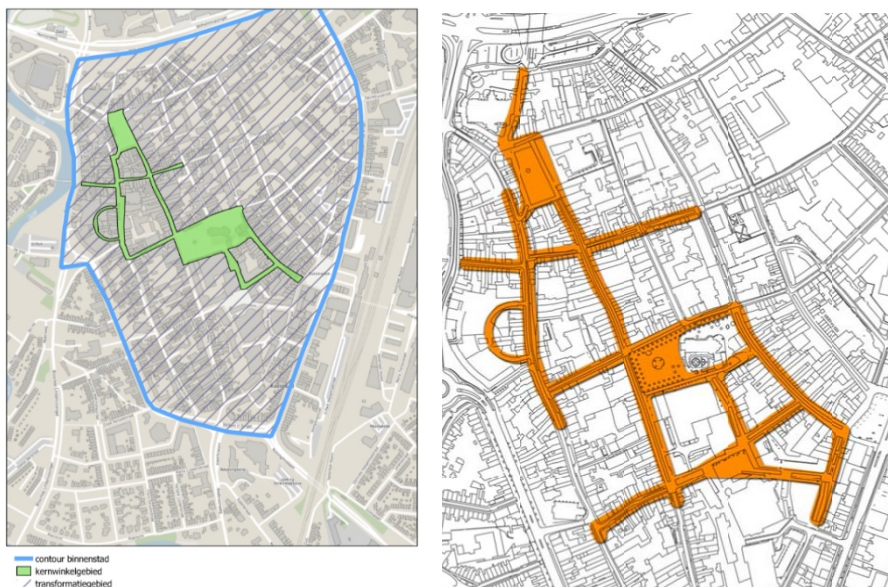
Een belangrijke pijler onder het programma Vitale Stad en specifiek het hoofdproject ‘Versterken kernwinkelgebied en transformatie binnenstad’ is de stimuleringsregeling (verordening vastgesteld op 6 maart 2018). Voor het behalen van de beoogde resultaten van dit hoofdproject is de stimuleringsregeling het primaire instrument. De stimuleringsregeling bestaat uit:

- Stimulering van gevelverbetering: stimuleren van verbetering van de architectuur van de gevel en aansluiting van de gevel op de functie. Per pand kan subsidie worden aangevraagd voor 65% van de subsidiabele kosten en een maximum van € 30.000.
- Stimulering van transformatie, verplaatsing en verduurzaming van commercieel vastgoed:
 - Transformatie: Eigenaren van panden in de binnenstad buiten het kernwinkelgebied worden gestimuleerd hun commercieel vastgoed om te zetten naar woningen in de doelgroepen jongeren, ouderen, gericht op zorg en woon- werklocaties. De subsidie bestaat uit 25% van de subsidiabele kosten met een maximum van € 50.000.
 - Verplaatsing: gericht op verplaatsing van ondernemers/huurders van een winkel buiten het kernwinkelgebied naar het kernwinkelgebied. De subsidie bestaat uit 75% van de subsidiabele kosten met een maximum van € 20.000.

- Duurzame invulling: stimuleren van ondernemers, huurders of eigenaren om te investeren in commerciële panden binnen het kernwinkelgebied zodat het pand gedurende minimaal twee jaar een duurzame invulling krijgt. De subsidie bestaat uit 50% van de subsidiabele kosten met een maximum van € 15.000.
- Stimuleren van het toevoegen van groen in de stad: stimuleren vergroting van het areaal structureel groen bij dak- en gevelgroen. Er is een budget van € 100.000 beschikbaar.

In de stimuleringsregeling is een kaart opgenomen waarin het kernwinkelgebied nader is afgebakend. Deze afbakening is compacter dan het kernwinkelgebied zoals opgenomen in het bestemmingsplan en ruimtelijk detailhandelsbeleid (zie onderstaande figuren). Onder andere (delen van) de Kruisherenstraat, Kloosterwandplein, Kloosterwandstraat, Bakkerstraat, Neerstraat, Grote Kerkstraat en HH Geeststraat zijn geen onderdeel (meer) van het kernwinkelgebied, maar zijn nu aanloopstraten.

Figuur 1: Afbakening kernwinkelgebied stimuleringsregeling (links) en bestemmingsplan/ruimtelijk detailhandelsbeleid (rechts)



Bron: Ruimtelijk Detailhandelsbeleid, 2015; Verordening Stimuleringsregeling Binnenstad Roermond, 2018.

Op 8 januari 2019 is de stimuleringsregeling verlengd en op diverse punten gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Het kernwinkelgebied is aangevuld met de horecaclusters.
- Om transformatie nog verder te stimuleren is de subsidie voor transformatie uitgebreid met transformatie van commerciële vierkante meters op de verdieping(en) in het KWG. Hierbij moet worden aangetoond dat commercieel gebruik aanwezig is op de verdieping(en) met ingang van 1-10-2016 of voorafgaand leeg stond en commercieel werd gebruikt.
- De subsidies voor groen en verplaatsing zijn vervallen vanwege te weinig belangstelling.

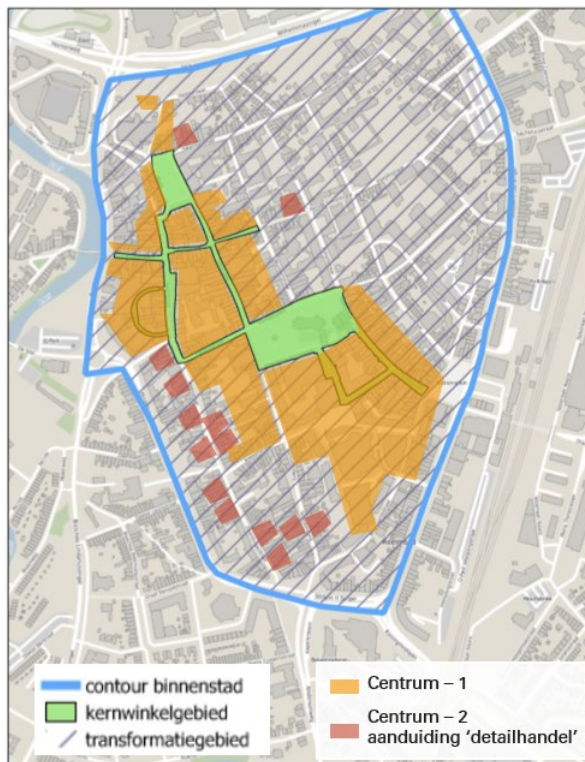
2.1.3 Bestemmingsplan 'Binnenstad Roermond' (2013)

Het bestemmingsplan 'Binnenstad Roermond' is vastgesteld op 11 april 2013. Dit betekent dat er sinds vaststelling van het ruimtelijk detailhandelsbeleid, programma Vitale Stad en bijbehorende stimuleringsregeling (inclusief nadere afbakening van het kernwinkelgebied), geen algehele herziening heeft plaatsgevonden van het bestemmingsplan.

De planologische mogelijkheden voor vestiging van detailhandel in de binnenstad vallen onder de plantitels 'Centrum – 1' en 'Centrum – 2' op percelen met specifieke functieaanduiding 'detailhandel'. We constateren dat de planologische kaders niet aansluiten bij de meest recente afbakening van het

kernwinkelgebied. Buiten het kernwinkelgebied ligt op een groot aantal locaties de plantitel 'Centrum – 1', net als de plantitel 'Centrum – 2' met specifieke aanduiding 'detailhandel'. Dit betekent dat detailhandel zich binnen de huidige planologische kaders kan blijven vestigen buiten het kernwinkelgebied, zowel huidige winkeliers (bestaande rechten) als nieuwe winkeliers. Een uitsterfconstructie is niet opgenomen in het bestemmingsplan. Ook is er geen veegplan of paraplubestemmingsplan actief die benutte of onbenutte planologische rechten voor detailhandel beperkt of vermindert. Op onderstaande kaart geven we een grove indicatie van bestemmingsplanmogelijkheden voor detailhandel, afgezet tegen de afbakening van het kernwinkelgebied.

Figuur 2: Grove indicatie bestemmingsplanmogelijkheden detailhandel binnenstad Roermond



Bron: Gemeente Roermond (afbakening kernwinkelgebied), 2019; Stec Groep (aanduiding bestemmingsplanmogelijkheden 'centrum – 1' en 'centrum – 2' uit 'Bestemmingsplan binnenstad Roermond'), 2021;

2.1.4 Overige relevante documenten

Tot slot staan we kort stil bij overige relevante lokale en regionale beleidskaders.

- Nota integraal horecabeleid (augustus 2007)
 - In het ruimtelijk vestigingsbeleid wordt de volgende ambitie uitgesproken: "De binnenstad van Roermond gaat zich samen met het DOR komende jaren verder profileren als funshopcentrum van de regio. Tijdens het funshoppen staat beleving centraal en wordt winkelen met entertainment en eten/drinken steeds meer gecombineerd."
 - Er wordt geconstateerd dat "... er de laatste jaren ook veel behoefte bestaat vanuit de horecabranche om met name de winkelstraten horecafuncties (met name winkelondersteunend) toe te voegen."
 - Het beleid houdt vast aan het concentratiebeleid van de horecaclusters, maar biedt meer ruimte voor vestiging van de horeca dan in het destijds geldende bestemmingsplan is vastgelegd. Zo wordt aangegeven: "De vestigingsmogelijkheden van winkelondersteunende horeca in de winkelstraten (met name het kernwinkelgebied) kunnen worden verruimd. De primaire functie van de winkelstraat dient wel gewaarborgd te blijven."
- Toekomstvisie Roermond (2016)

- In de toekomstvisie is geen specifiek beleid voor winkelleegstand of detailhandel geformuleerd. De binnenstad is een van de vijf hoofdthema's. Daarin staat onder andere benoemd: "In 2030 heeft de compacte historische binnenstad van Roermond een diverse mix van winkels, horeca, cultuur, recreatie, onderwijs, bedrijvigheid en wonen. (...) In 2030 is de binnenstad met haar historische uitstraling een uniek woonmilieu. Voor verschillende doelgroepen, waaronder jongeren en ouderen, biedt de binnenstad een prettige woonomgeving met winkels, horeca, cultuur en water en groen om de hoek. Leegstaande winkelpanden hebben nieuw leven gekregen als woning, maar ook als plek om te werken, te leren en elkaar te ontmoeten."
- Economische visie Roermond (2017)
 - In de economische visie is geen specifiek beleid voor winkelleegstand of detailhandel geformuleerd, zo constateert Stec Groep. De binnenstad is in de economische visie een van de pijlers onder de actielijn 'complete stad'. Daarin staat onder andere benoemd: "We houden vast aan een compacte binnenstad. Daarbinnen is er ook ruimte voor menging met niet-winkelfuncties als horeca, zakelijke dienstverlening, zorg, cultuur, onderwijs, werkgelegenheid aan huis en start-ups. De opgave is om de kwaliteit van de mooie historische binnenstad te verbinden aan deze stedelijke dynamiek en multifunctionaliteit."
- Regionaal beleidskader werklocaties Midden-Limburg (2018)
 - In het regionale vastgestelde beleidskader wordt leegstand wel gezien als probleem waar aan gewerkt moet worden, maar niet als een groot probleem gezien, zeker niet voor Roermond. Er wordt geconstateerd dat "... Het aanbod van winkelmeters en de opname ervan loopt verder uiteen: de markt wordt steeds ruimer. Er is een tweedeling tussen sterke winkelgebieden (met name bovenregionaal, regionaal en hoofdwinkelcentra lokaal) en kleinere winkelgebieden waar leegstand toeneemt en opname door nieuwe initiatieven achter blijft. Er blijft ruimte voor nieuwe initiatieven: "... Gezien de hoog dynamische ontwikkeling van de retailmarkt blijft er wel ruimte voor nieuwe plan-initiatieven. Er is enkel ruimte voor concrete initiatieven die de bestaande structuur aantoonbaar niet negatief beïnvloeden". Ook wordt het beleid dat in de centrumgemeenten Weert en Roermond wordt gevoerd positief beoordeeld: "...In de bovenregionale en beperkt regionale centra is de uitdaging om de kernwinkelgebieden compacter te maken en overtalig winkelaanbod aan de randen te reduceren. Met name de twee centrumgemeenten Weert en Roermond lopen in deze aanpak voorop." Verder wordt vastgesteld "...dat er kwantitatief overaanbod is van winkelbestemmingen, dat er verborgen plancapaciteit is waardoor er maar beperkt ruimte is voor nieuwe ontwikkelingen en dat pdv-markt redelijk in evenwicht is" en dat gemeenten kansen kunnen benutten om de kwaliteit van de bestaande voorraad op peil te houden of te versterken: "... Indien zich kansen voordoen om knelpunten op te lossen, zonder forse inspanningen, kunnen deze kansen door gemeenten worden aangegrepen om de kwaliteit van de bestaande voorraad op peil te houden of te versterken". Tot slot worden in dit rapport de harde plannen als kansrijk beoordeeld: "... In de locatiebeoordeling (zie bijlage 2) zijn deze harde plannen voor nieuwe winkelontwikkelingen als kansrijk beoordeeld. De harde plannen hebben een omvang van bijna 14.500 m² vvo, waarvan Jazz City ruim 13.000 m² vvo inneemt (Fase 1 is gerealiseerd). Ook wordt opgemerkt dat van de overige harde plannen - op Broekhin 2 Zuid en een resterend kavel op het DOR – nog niet bekend is hoeveel m² vvo hier gepland worden".
 - Naast het centrum van Roermond, hebben het centrum van Weert, het Designer Outlet Roermond, Huis- en Tuinboulevard, Vrijveld en het Retailpark in Roermond een bovenregionale functie. Deze gebieden hebben een prioritaire positie bij het accommoderen van (boven) regionale bedrijven.
 - In het beleidskader zijn de volgende afspraken opgenomen die relevant zijn voor de winkelfuncties in de binnenstad van Roermond:
 - Het creëren van balans door het opvangen van nieuwe initiatieven in de bestaande voorraad, het inventariseren van de status in de bestemmingsplannen, het creëren van voorzienbaarheid op basis van het beleidskader en de visiekaart, het weg bestemmen van verspreide vestigingen - met jaarlijkse prioritering - op basis van de regionale monitor werklocaties en regionale afstemming bij nieuwe initiatieven (ook uitbreiding van bestaande locaties) indien > 1.000 m² bvo.
 - Er is een proef afgesproken voor dynamisch voorraadbeheer. Bij een nieuw initiatief dient er gesaldeerd te worden (in ruil hiervoor wordt evenredig reële plancapaciteit geschrapt of

programma onttrokken (door sloop of transformatie). In het regionaal BO wordt besloten over wenselijkheid en voorwaarden. Er is afgesproken dat deze proef na 1 jaar wordt geëvalueerd.

- Er is ruimte voor kleine winkelinitiatieven tot 60 m².
- Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018-2021 (2018)
 - Transformatie van vastgoed is als een van de vijf opgaven benoemd voor de regio: "Transformatie van leegstaand vastgoed heeft de voorkeur boven nieuwbouw op uitbreidingslocaties. (...) Door transformatie kunnen kleinere woningen worden gerealiseerd. Deze woningen zijn geschikt voor één of tweepersoons huishoudens. Aan dit type woningen is behoefte. (...) Plannen voor de transformatie van commercieel vastgoed binnen centrumbestemmingen nemen toe. (...) De planvoorraad voor woningen neemt hiermee toe. (...) Dit heeft wel tot gevolg dat er extra andere plannen dienen te worden geschrapt."
 - In de structuurvisie wordt verwezen naar het woningmarktonderzoek (2018) waarin de kwantitatieve woningbehoefte voor gemeente Roermond in de periode 2018-2030 wordt geraamd op 1.838 woningen. Binnen deze kwantitatieve woningbehoefte neemt de groep oudere huishoudens (>65 jaar) sterk toe (+2.669), tegenover afname van huishoudens in de middelgroep (30-65 jarigen, -528) en jongere huishoudens (tot 30 jaar, -303).
 - De structuurvisie gaat niet in op de kwalitatieve vraag naar stedelijk wonen (zoals in de binnenstad) en programmering op deze locaties.
- Visie en Actieprogramma Recreatie en Toerisme Midden-Limburg (2019)
 - In de regio zijn de volgende drie ambities voor 2030 uitgesproken: "(1) We kunnen ons meten met het beste aanbod en de beste belevingen op drie sterke productverhaallijnen, (2) Onze sector verblijfsrecreatie is en blijft vitaal, (3) We groeien met minimaal twee procent in toeristische bestedingen per jaar."
 - De kwaliteiten van de binnenstad van Roermond worden, naast het Waterfront en de Designer Outlet, gezien als motor voor een langer verblijf in de regio. De binnenstad wordt steeds beter verbonden met de Maas en de Maasplassen erachter om verblijf en beleving te stimuleren.
- Raadsinformatiebrief Herontwikkeling voormalig V&D-pand Munsterplein (2019)
 - Gemeente Roermond heeft op 27 maart 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het herindelen van de bestaande winkelruimte in het voormalig V&D-pand aan het Munsterplein tot kleinere winkelunits. Daarnaast worden bestaande gevels vervangen, waarbij de bestaande arcade (onderdoorgang) bij het gebouw wordt betrokken. Parallel wordt beoogd te voorzien in een gedeeltelijke horeca-invulling van de zuidelijke rand van het Munsterplein. In de Raadsinformatiebrief op 27 maart 2019 wordt geconstateerd: *"Het Munsterplein is het meest centrale plein van de binnenstad en het plan voor het V&D-pand biedt nú de kans om het kernwinkelgebied vitaal en toekomstbestendig te houden."*
 - *Op basis van de meest recente informatie uit de pers⁴ ontwikkelt de ontwikkelaar plannen voor invulling van de plint (de begane grond) met horeca en woonfuncties daarboven.*
- Concept Omgevingsvisie Roermond (nog niet definitief vastgesteld, 15 april 2020), relevante passages:
 - "Roermond is een stad van drie trekkers: binnenstad, stedelijke Maasplassen en DOR. (...) We willen de onderlinge kruisbestuiving stimuleren zodat de stad er als geheel beter van wordt. We willen mensen langer laten verblijven in Roermond." (...) "De onderlinge verbindingen zijn beperkt en een opwaardering is noodzakelijk."
 - "We willen de binnenstad versterken door ruimte te bieden aan horeca, cultuur en ontspanning. We werken aan een nieuwe mix van aantrekkelijke functies waarin retail nog steeds een belangrijke rol blijft behouden. De dynamiek in de retail blijft ook de komende periode nog groot. We zien nu al in toenemende mate leegstand ontstaan, waardoor die mix van functies het uitgangspunt wordt. Dit betekent ook dat er een transformatieopgave van detailhandel is naar andere functies zoals wonen, ambachtelijke bedrijvigheid en dienstverlening. We willen het huidige aanbod in cultuur, erfgoed en archeologie beter ontsluiten en blijvend in stand houden." (...) "We willen de woonfunctie in de binnenstad versterken, bovendien pakken we daarmee transformatie van leegstaand vastgoed aan".

⁴ De Limburger, 22 januari 2021, zie: https://www.limburger.nl/cnt/dmf20210122_96669160

- “De beleving en levendigheid willen we versterken door evenementen passend bij de verschillende plekken van de stad aan te trekken. Deze evenementen passen bij voorkeur bij het profiel van de drie trekkers. Verder willen we een aantrekkelijk beleid voor horeca voeren. We stimuleren ondernemers om gebruik te maken van de ruime openingstijden. Dit zorgt voor meer reuring en levendigheid in de binnenstad. (...) We staan open voor nieuwe vrijetijdsvoorzieningen. Een voorbeeld daarvan is een dagattractie die aansluit op het profiel als historische, retail en leisure stad.”
- “Ook de binnenstad van Roermond kent leegstand. Daarom zetten we in op het aantrekken en stimuleren van nieuwe ondernemers en faciliteren we functieverandering van leegstaande panden, waarbij we ondermeer ook bekijken hoe een herziening van het parkeerbeleid hier een bijdrage aan kan leveren. In het kernwinkelgebied blijft de winkelfunctie op de begane grond het belangrijkste.”

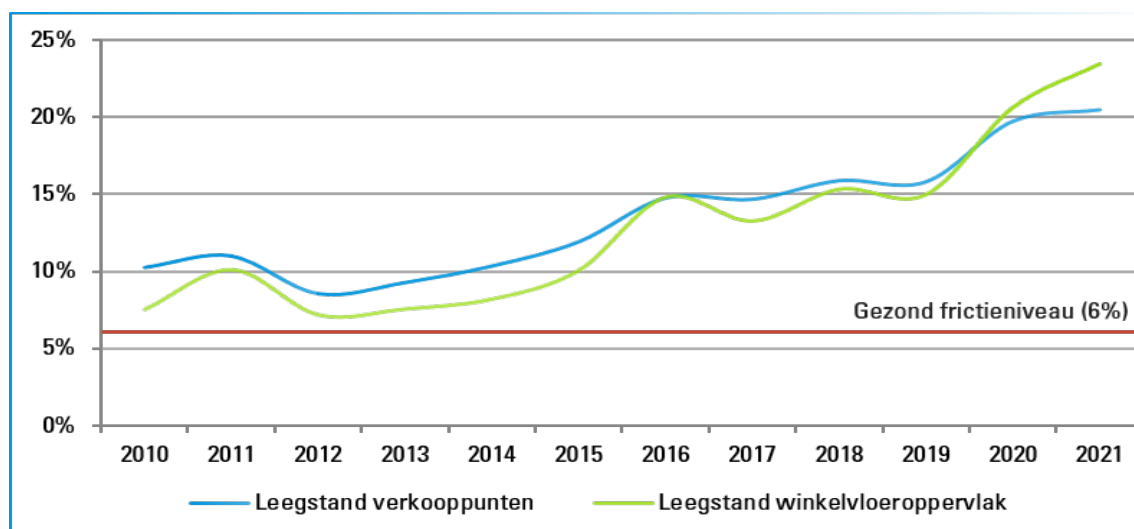
Voor de overige relevante beleidsdocumenten zoals hierboven opgesomd wordt samengevat ingegaan op het versterken van de binnenstad en haar unieke kwaliteiten. Deze documenten zijn van belang voor de context waarin Roermond en de binnenstad zich bevinden. Ze sturen echter niet aan op specifiek leegstandsbeleid. Uitzondering daarop is de Omgevingsvisie die daartoe een aanzet doet. Daarin is het concrete voornemen opgenomen om functieverandering van leegstaande panden te faciliteren. Ook is de ambitie opgenomen om de woonfunctie in de binnenstad te versterken en daarmee transformatie van leegstaand vastgoed aan te pakken.

2.2 Data-analyse ontwikkeling winkelleegstand- en aanbod

Leegstand fors boven gezond frictieniveau, negatieve spiraal sinds 2012

In de binnenstad van Roermond staat anno 2021 23,5% van het winkelvloeroppervlak leeg (zie navolgende figuren). In totaal is dit ruim 17.500 m² verdeeld over 108 verkooppunten. Hierdoor staat grofweg één op de vijf (winkel)panden leeg. Daarmee ligt de winkelleegstand ver boven een gezond frictieniveau van 5 á 6% dat nodig is voor een goed functionerende winkelmarkt. Er is sprake van een negatieve spiraal die is ingezet vanaf 2012, waarin de winkelleegstand elk jaar toenam (op de jaren 2017 en 2019 na). De leegstand taxeren we als zeer fors. Ten opzichte met centrale winkelgebieden in vergelijkbare gemeenten⁵ is de leegstand zowel in verkooppunten (referentie: 14%) als winkelvloeroppervlak (16,1%) sterk bovengemiddeld. In vergelijking met andere Limburgse steden zoals Sittard-Geleen, Weert en Heerlen, heeft Roermond niet alleen het hoogste leegstandspercentage, maar is deze ook het hardst gestegen⁶.

Figuur 3: Leegstandspercentage binnenstad Roermond

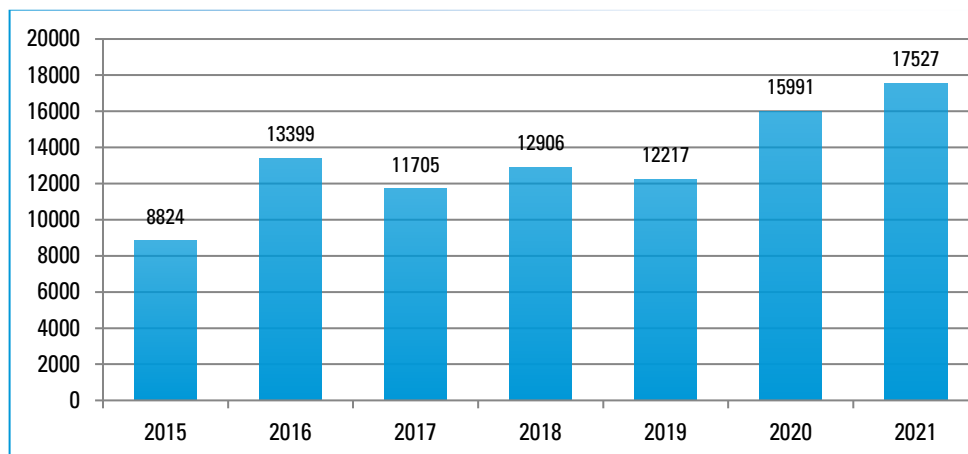


⁵ Gemeenten met 50-100.000 inwoners: Almelo, Assen, Bergen op Zoom, Gouda, Helmond, Hoorn NH, Lelystad, Oosterhout NB, Oss, Roosendaal, Veenendaal, Zutphen. (Bron: Raadsinformatiebrief Retailsituatie binnenstad Roermond, 9 april 2020)

⁶ Bron: 'Raadsinformatiebrief retailsituatie binnenstad Roermond', d.d. 9 april 2020.

Bron: Locatus, 2010-2021.

Figuur 4: Ontwikkeling leegstand binnenstad (in winkelvloeroppervlak)



Bron: Locatus, 2015-2021; bewerking Stec Groep, 2021.

De toename van winkelleegstand is te verklaren vanuit het sluiten van winkels door faillissementen, afschaling van landelijke ketens en gebrek aan opvolging. Daarbij drukt het leegstaande pand van V&D sterk op de leegstand, inclusief de negatieve uitstralingseffecten van het verlies van deze trekker.

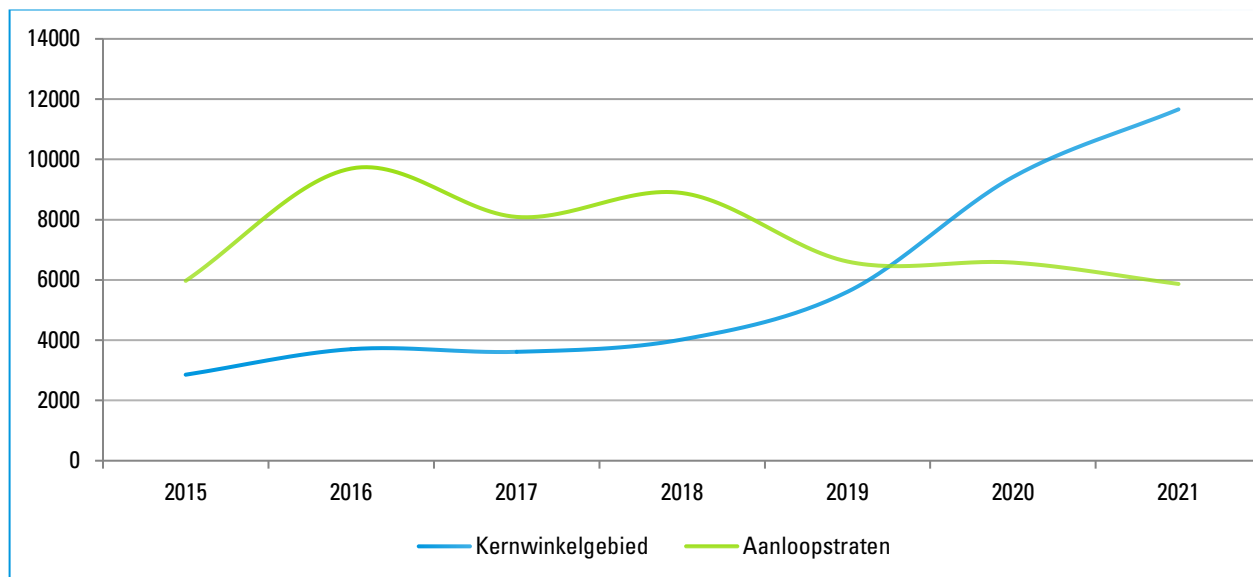
De ontwikkeling van de winkelleegstand moet hoofdzakelijk in breed perspectief worden beschouwd, waarbij externe factoren zoals veranderende bestedingspatronen en consumentengedrag een belangrijke bijdrage leveren. Vrijwel alle middelgrote binnensteden zijn de afgelopen tien jaar geconfronteerd met winkelleegstand. Ook Roermond is hier niet aan ontkomen. Dit laat onverlet dat de leegstandssituatie in de binnenstad van Roermond nijpender is dan elders. Enerzijds speelt hier de perifere ligging van Roermond mee, anderzijds beschikt Roermond over een zeer ruim winkelaanbod met diverse concurrerende grootschalige clusters zoals het Retailpark Roermond en Designer Outlet Roermond⁷. Deze winkelgebieden versterken de aantrekkingskracht van Roermond als koopstad en hebben deels een ander bezoekmotief. Tegelijkertijd geldt in het bijzonder voor het Retailpark Roermond dat dit in branchering concurreert met de binnenstad (mode & luxezaken uitgezonderd). Hoewel er op het Retailpark Roermond enkel planologische mogelijkheden zijn voor grootschalige detailhandel (minimaal 1.000 m² bvo) en de fysieke en vastgoedmogelijkheden in de binnenstad hiervoor beperkter zijn, zijn retailers die een grootschaliger oppervlakte zoeken door alternatieve mogelijkheden op het Retailpark onvoldoende gestimuleerd om mogelijkheden ook in de binnenstad te realiseren, bijvoorbeeld door het samenvoegen van units.

Juist in het kernwinkelgebied nam de winkelleegstand fors toe

Gemeente Roermond zet in haar beleid in op concentratie van winkelvoorzieningen in het kernwinkelgebied en afname van de winkelfunctie in de aanloopstraten. Uit leegstandsgegevens blijkt dat in de periode 2015-2021 juist de leegstand in het kernwinkelgebied verviervoudigde. In de aanloopstraten nam de leegstand van 2015 op 2016 flink toe, maar daalde de leegstand in 2021 naar een nagenoeg gelijk niveau als in 2015. Binnen het kernwinkelgebied is de winkelleegstand het sterkst toegenomen aan het Munsterplein (+2.598 m², hoofdzakelijk V&D-pand). Daarna volgen de Hamstraat (+882 m²), Graaf Gerardstraat (+784 m²), Steenweg (+393 m²) en Neerstraat (+382 m²). In de Schoenmakerstraat (-591 m²) en Varkensmarkt (-202 m²) nam de winkelleegstand juist iets af. Al met al concluderen we dat de winkelleegstand wijdverspreid in het kernwinkelgebied toeneemt. De binnenstad van Roermond staat daarmee voor een opgave die toeziet op verminderen van leegstand in een groot aantal delen van de binnenstad. Dit vraagt om een integrale aanpak.

⁷ Contractueel is vastgelegd onder welke (outlet) branches onder welke voorwaarden vertegenwoordigd mogen zijn. Het gaat in hoofdzaak om de branche mode & luxe.

Figuur 5: Leegstand in kernwinkelgebied en aanloopstraten (in m² vwo)



Bron: Locatus, 2015-2021; bewerking Stec Groep, 2021.

Tabel 3: Leegstand in kernwinkelgebied op straatniveau (in m² vwo)

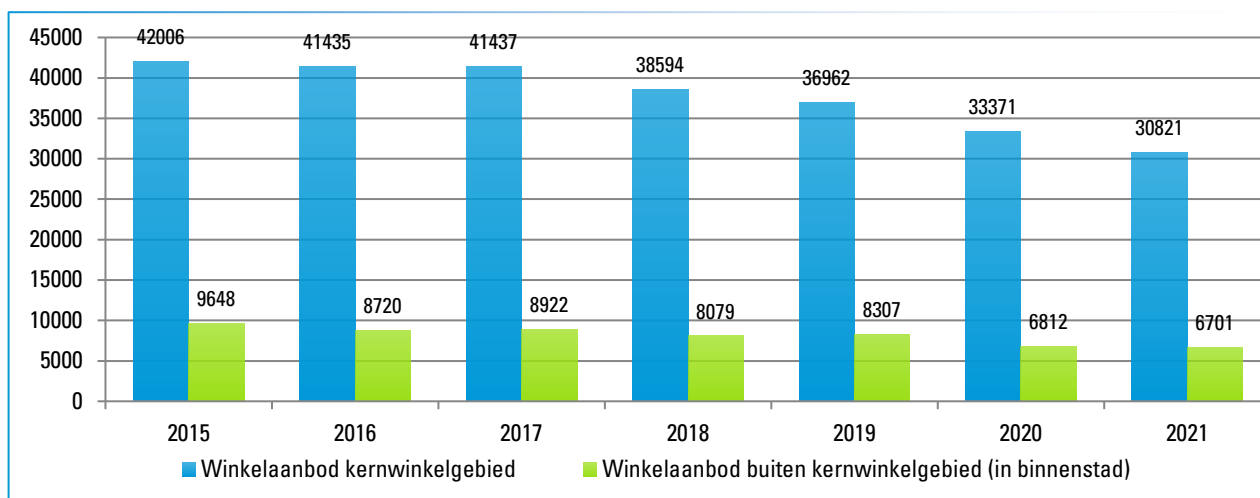
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015-2021
Bergstraat	0	0	0	0	538	63	63	63
Brugstraat	125	0	66	291	0	153	156	31
Graaf Gerardstraat	0	515	0	135	150	617	1.266	1.266
Hamstraat	331	409	802	1.631	2.060	2.094	2.502	2.171
Kloosterwandstraat	150	240	240	240	0	190	329	179
Markt	165	245	415	400	327	548	565	400
Marktstraat	0	0	195	50	240	124	124	124
Munsterplein	86	249	194	150	21	3.099	3.643	3.557
Neerstraat	418	136	95	34	835	970	1.155	737
Paredisstraat	0	0	0	55	234	0	0	0
Roersingelpassage	80	440	207	153	158	461	595	515
Schoenmakersstraat	252	705	780	728	594	272	228	-24
Steenweg	848	0	45	0	340	340	661	-187
Varkensmarkt	400	763	575	155	110	484	373	-27
Totaal	2.855	3.702	3.614	4.022	5.607	9.415	11.660	8.805

Bron: gegevens gemeente Roermond, 2016-2020; bewerking Stec Groep, 2021.

Het winkelaanbod neemt zowel in het kernwinkelgebied als overige deel van de binnenstad af

Het beleid van de gemeente Roermond zet in op concentratie en versterking van winkels in het kernwinkelgebied en vermindering van winkelaanbod daarbuiten. We constateren dat in de periode 2015-2021 zowel binnen het kernwinkelgebied (minus 11.185 m² winkelvloeroppervlak) als het overig deel van de binnenstad (minus 2.947 m² winkelvloeroppervlak) het winkelaanbod is afgenomen. Opvallend daarbij is dat de afname in het kernwinkelgebied bijna vier keer groter was dan buiten het kernwinkelgebied.

Figuur 6: Ontwikkeling winkelaanbod in kernwinkelgebied en overige binnenstad



Bron: Locatus, 2015-2021; bewerking Stec Groep, 2021.

Afname van branches mode & luxe en vrije tijd in binnenstad, tegenover flinke stijging in DOR

In de binnenstad van Roermond vormen de recreatieve winkelbranches 'mode & luxe' en 'vrije tijd' het grootste deel van het winkelaanbod. We vergeleken de ontwikkeling van deze vierkante meters in de binnenstad ten opzichte van andere winkelgebieden in Roermond. Daarin valt op dat in vrijwel alle winkelgebieden het winkelaanbod in deze branches relatief stabiel is gebleven. Een grote uitzondering daarop is het DOR, waar het winkelaanbod 'mode & luxe' en 'vrije tijd' sterk toenam met ruim 6.700 m² wvo. Daarnaast was op het Retail Park sprake van grote verschuivingen in vierkante meters aanbod door tijdelijke sluiting van De Vrijbouter en daarna gedeeltelijke invulling door Decathlon en doorstart van Vrijbouter. Ook heeft formule Action zich gevestigd op het Retailpark.

Tabel 4: Ontwikkeling winkelaanbod branches 'mode/luxe' en 'vrije tijd' naar winkelgebied

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2015-2021
Binnenstad Roermond	36.268	36.098	31.278	30.672	30.739	28.512	27.150	- 9.118
Centrum Herten	300	275	275	300	300	300	300	0
Centrum Swalmen	500	455	305	370	446	446	360	- 140
Godsweetersingel	280	280	280	280	248	248	248	- 32
Kapellerlaan	70	70	70	70	70	70	70	0
Maasniel	274	274	392	365	310	310	300	+ 26
Nassaustraat	1.645	1.376	1.376	1.376	1.376	1.376	1.321	- 324
Overig Herten	225	225	225	270	270	270		- 225
Overig Roermond	2.175	2.175	2.175	2.658	2.658	3.544	2.991	+ 816
Overig Swalmen	200	200	200	200	200	200	180	- 20
Retail Park Roermond	15.775	15.775	15.775	16.455	6.555	11.205	14.520	- 1.255
Roermond Designer Outletcenter	24.433	23.316	23.653	26.931	29.127	29.222	31.157	+ 6.724
Winkelcentrum Donderberg	320	322	387	442	397	332	332	12

Bron: Locatus, 2015-2021; bewerking Stec Groep, 2021.

Naar verwachting neemt de winkelleegstand verder toe de komende jaren

Door de verwachte economische gevolgen van de coronacrisis en versneld veranderend consumentengedrag neemt de leegstand de komende jaren eerder toe dan af, ook in de binnenstad van Roermond. PBL (december 2020) gaat uit van een toename van 40% winkelleegstand. Stec Groep (2020) deed onderzoek naar de impact van de coronacrisis en gaat uit van drie scenario's variërend van 10% tot 40%.

De potentiële toenemende leegstand wordt van verschillende fronten gestuurd:

- Sluiting van winkels door een algehele onder druk staande winkelmarkt, vergrijzing van het lokale winkeliersbestand en verdere digitalisering (online) waar een deel van de detailhandel onvoldoende op inspeelt. Dit is een structurele trend.
- Sluiting van horeca door fors omzetverlies en gebrek aan perspectief, waarbij de markt zich in een periode van drie tot vijf jaar weer herstelt, gestoeld op blijvende behoefte aan ontmoeten, recreëren en innovatie in de markt. Dit is een tijdelijke trend.
- Sluiting van diensten zoals kappers door fors omzetverlies en gebrek aan perspectief. Ook dit is hoofdzakelijk een tijdelijke ontwikkeling, waarbij potentieel een deel van de ondernemers versneld thuisactiviteiten ontplooit.

In een negatieve opstapeling van leegstand die niet enkel vanuit de winkelmarkt komt zoals de afgelopen tien jaar, maar ook uit andere commerciële activiteiten in de binnenstad zoals horeca en diensten, schuilt een groot potentieel risico in negatieve imagovorming en daarmee afwaardering van de binnenstad als geheel. De leegstandsopgave blijft de komende jaren daarmee zeer urgent.

3 Toetsings- en normenkader

3.1 Toetsingskader

Het toetsingskader geeft een overzicht van instrumenten die de gemeente ter beschikking staan om te gebruiken in haar aanpak van de problematiek van de winkelleegstand⁸. We richten ons hier op instrumenten die een directe relatie hebben met leegstandsbestrijding. Gelet op het grote belang van randvoorwaardelijke instrumenten (zoals openbare ruimte, bereikbaarheid, marketing, gevelaanpak, et cetera) voor de aantrekkelijkheid, toekomstbestendigheid en langeretermijnperspectieven voor de binnenstad van Roermond staan we hier later in het hoofdstuk ook bij stil.

In het toetsingskader zijn de instrumenten ingedeeld in vier typen: visie/beleid, planologisch-juridische, financiële en overige instrumenten. Per instrument is weergegeven of deze is ingezet door de gemeente Roermond en wat het resultaat is (indien inzichtelijk te maken). In bijlage 2 is per instrument een omschrijving gegeven van de inhoud van het betreffende instrument.

Tabel 5: Toetsingskader

Visie/beleid

Instrument	Inzet	Duiding/resultaat
Gemeentelijk detailhandelsbeleid	Ja	Het ruimtelijk detailhandelsbeleid 2015-2020 (zie paragraaf 2.1.1) zet in op behoud van de huidige structuur en behoud van een groot en breed winkelaanbod als Unique Selling Point. Nieuwe winkelinitiatieven dienen zoveel mogelijk te landen binnen de huidige structuur. Voor de binnenstad wordt ingezet op een compact winkelgebied. Het kernwinkelgebied uit het bestemmingsplan (2013) wordt gehandhaafd en de ambitie wordt uitgesproken het kernwinkelgebied te evalueren en te bekijken of inkrimping nodig en mogelijk is. Er is geen specifiek beleid geformuleerd voor winkelleegstand. In algemene zin wordt over leegstand binnen de gemeente in het ruimtelijk detailhandelsbeleid opgemerkt: "Daar waar leegstandseffecten problematisch zijn kan de gemeente, samen met partners, inzetten op de aanpak van leegstand door het faciliteren van transformatie naar andere ruimtevragende functies".
Centrumvisie of gebiedsvisie	Nee	Niet ingezet
Regionaal detailhandelsbeleid	Nee	Niet ingezet
Gemeentelijke structuurvisie	Nee	De meest recente structuurvisie is vastgesteld op 29 maart 2001 en wordt daarmee niet als actueel beschouwd.
Programmatische aanpak leegstand	Nee.	Er is geen specifiek programma opgesteld voor bestrijding van winkelleegstand. Wel zijn in het programma Vitale Stad (zie hoofdstuk 2.1.2) diverse acties ingesteld waarin is beoogd leegstand te verminderen. De stimuleringsregeling en acquisitie-inspanningen zijn daarbij belangrijke instrumenten. De resultaten hiervan zijn beschreven in tabel 2 (pagina 8).

⁸ Op verzoek van de Rekenkamercommissie wordt daarbij als basis het Platform31-rapport (2014) 'Winkelgebied voor de toekomst' gehanteerd. Daarbij worden instrumenten beschouwd waar de gemeente primair aan zet is. Instrumenten die primair worden ingezet door stakeholders (zoals huurverlaging, samenvoegen van units, et cetera) worden buiten beschouwing gelaten. Gelet op de actualiteit van de rapportage zijn instrumenten toegevoegd op basis van actuele inzichten, waaronder rapportage 'Lokale transformatie in beeld, wat werkt wel en wat werkt niet?' van de Retailagenda (2020) en onderzoek van Stec Groep 'Naar vitale winkelcentra: toekomstperspectief in crisistijd' (2020) naar detailhandelsbeleid en transformatie onder 123 gemeenten.

Planologisch-juridisch

Instrument	Inzet	Duiding/resultaat
Integrale bestemmingsplanherziening	Nee	Het bestemmingsplan voor de binnenstad dateert uit 2013. Het bestemmingsplan sluit daarbij niet aan op de meest recente contouren van het kernwinkelgebied.
Veegplan	Nee	Niet ingezet
Parapluplan	Nee	Niet ingezet
Schrappen detailhandelsfunctie	Nee	Niet ingezet
Uitsterfconstructie	Nee	Niet ingezet
Grondbeleidsinstrumenten	Nee	Niet ingezet
Leegstandsverordening	Nee	Niet ingezet
Saldering	Nee	Niet ingezet. De stimuleringsregeling voor verplaatsing en/of transformatie van winkels buiten het kernwinkelgebied stelt niet als voorwaarde dat de functie detailhandel dient te verdwijnen, waardoor het salderingsprincipe niet wordt toegepast.
Stedelijke kavelruil	Nee	Niet ingezet
Ruilketens	Nee	Niet ingezet
Kruimelregeling	Nee	Niet ingezet

Financieel

Instrument	Inzet	Duiding/resultaat
Transformatiesubsidie	Ja	Ingezet als onderdeel van de stimuleringsregeling. Volgens de voortgangsrapportage (factsheet 1E) zijn in totaal 65 wooneenheden gerealiseerd.
Verplaatsingssubsidie	Ja	Ingezet als onderdeel van de stimuleringsregeling. Zij is na 2 jaar stopgezet bij gebrek aan belangstelling.
Wonen boven winkels subsidieregeling	Ja	Ingezet bij wijziging van stimuleringsregeling op 8 januari 2019 waarbij de transformatiesubsidie is uitgebreid met transformatie van commerciële vierkante meters op de verdieping in het kernwinkelgebied.
Financiële samenwerkings-arrangementen	Ja	De gemeente faciliteert en investeert in BIZ Roermond en Citymanagement Roermond. Ook is recent een contract afgesloten met Streetwise voor een periode van 2 jaar. Naast de lopende bijdrage aan deze partijen, wordt op leegstandsvlak ook meegewerkt aan 'windowdressing', tijdelijke invulling van leegstand door verenigingsleven of maatschappelijke/culturele instelling en een pandenbank.
Vastgoedontwikkelingsfonds	Nee	Niet ingezet
Revolverend vastgoedfonds	Nee	Niet ingezet. De gemeente is in gesprek geweest met vastgoedpartijen over de opzet van een fonds. Er is geen fonds ingezet.
Slopfonds	Nee	Niet ingezet
Transitie-exploitaties	Nee	Niet ingezet
Transitieobligaties	Nee	Niet ingezet
Verhandelbare ontwikkelingsrechten	Nee	Niet ingezet

Overig leegstandsinstrumenten

Instrument	Inzet	Duiding/resultaat
Actieve acquisitie	Ja	Ingezet als onderdeel van programma Vitale Stad. Er is gestart met inzet van een acquisiteur gericht op landelijke en later op regionale ketens en lokale initiatieven en een saleskit B2B. Ook heeft de programmamanager Binnenstad hier zelf veel tijd in geïnvesteerd. Dit heeft geleid tot (tijdelijke) invulling van 8.500 m² commerciële leegstand. In 2020 is stichting Streetwise ingeschakeld gericht op begeleiding en vestiging van startende (lokale) ondernemers. Naar verwachting opent in maart 2021 de eerste zaak 'Kroost'. Streetwise is daarnaast momenteel in zo'n 25 begeleidingstrajecten.
Begeleiding ondernemerschap en accountmanagement	Ja	Gemeente Roermond zet op verschillende fronten in op begeleiding van ondernemerschap en accountmanagement. Elementen daarin zijn Streetwise (zie hierboven), samenwerking met het Retail

		Innovation Centre, tijdelijke inzet van een bedrijfscontactfunctionaris, inzet van een winkelstraatmanager (door co-financiering met het BIZ van Citymanagement Roermond) en ondersteuning van starters met het project Droomwinkel.
Faciliteren 'blurring'	Ja	Gemeente Roermond heeft een 'pilot blurring' uitgevoerd om nieuwe initiatieven van branchevervaging tussen detailhandel en horeca tijdelijk mogelijk te maken.
Transformatiecoach	Nee	Niet ingezet
Pandenbank	Ja	In samenwerking met het Citymanagement en de BIZ Roermond staat een pandenbank online die periodiek wordt geactualiseerd. Hierin is een overzicht van leegstaande panden inclusief contactgegevens en nadere informatie weergegeven.

Overige projecten in de binnenstad

Gemeente Roermond heeft in de periode 2015-2020 naast diverse directe leegstands instrumenten (zie toetsingskader hierboven) een breed aantal projecten opgestart en uitgevoerd onder het programma Vitale Stad⁹, die bijdragen aan het verhogen van de aantrekkelijkheid en daarmee de toekomstbestendigheid van de binnenstad. We vatten deze projecten samen:

- Historische Stad: Een groot aantal projecten zoals gevelverbetering in de Schoenmakersstraat, Hamstraat en Steenweg, verlichting Steenen Brug, Gotisch Huis en bogen Abdijhof, plaatsing van beelden op de Oranjelaantunnel, plaatsing van een kopie van de oorspronkelijke gevelsteen in de H. Geeststraat, poortmotieven en zichtbaar maken van archeologische locaties/resten.
- Toerisme en cultuur: Online marketing van de binnenstad in samenwerking met Citymanagement, aanleg wandelverbinding ECI naar de binnenstad, verbetering verbinding musea met binnenstad, vervangen vaste exposities Cuypers- & Historiehuis en versterken gastheerschap en gevoel van veiligheid in de binnenstad.
- Groen in de stad: Toevoegen van permanent groen met markante bomen en het realiseren van gevel/dakgroen.
- Bereikbaarheid en bezoekers: realisatie van 124 fietsrekken en vijf oplaadpunten voor elektrische fietsen, verbeteren aantrekkelijkheid verbinding DOR met de binnenstad en realiseren van extra fietsmaatregelen (op zoek naar groter pand voor fietsenstalling Neerstraat, aanpassingen fietsenstalling Kloosterwandplein en enkele maatregelen in fietsinfrastructuur).
- Herinrichting openbare ruimte: opwaardering Munsterplein en Abdijtuin via herinrichting openbare ruimte met renovatie en uitbreiding van groen en bomen, en opwaardering Hamstraat door boombakken.
- Vernieuwen stationsomgeving: herinrichting openbare ruimte, herinrichting Oranjelaantunnel waarbij toegankelijkheid en veiligheid zijn vergroot en aanpassingen aan het station en emplacement.

Samenwerking met ondernemers en vastgoed

In de aanpak van leegstand en aantrekkelijkheid van de binnenstad is de gemeente één van de actoren. Structureel overleg tussen publieke en private partijen is cruciaal voor een succesvolle aanpak, waarbij voor alle partijen duidelijk is dat men een gedeeld belang heeft. We constateren dat de gemeente Roermond intensief samenwerkt met ondernemers in BIZ Roermond en Citymanagement Roermond. Deze intensieve samenwerking werpt zijn vruchten af doordat er allerlei initiatieven en projecten zijn ontplooid en de lijntjes kort zijn. De gemeente heeft bovendien diverse initiatieven genomen om samen te werken met vastgoedpartijen in de binnenstad. Zo worden gesprekken gevoerd met individuele vastgoedpartijen en zijn diverse bijeenkomsten georganiseerd, zoals de vastgoedbijeenkomst "Hart Voor Roermond" in maart 2019. De gemeente heeft geprobeerd een BIZ-Vastgoed van de grond te krijgen. De vastgoedeigenaren waren echter hiertoe echter (nog) niet bereid. We constateren dat door een gebrek aan gezamenlijke organisatie van vastgoedpartijen de samenwerking echter niet structureel is. Gemeente Roermond zet zich de komende periode daarom in om een 'Kopgroep' van vastgoedpartijen op te tuigen.

⁹ Exclusief projecten 'Versterken Kernwinkelgebied en Transformatie binnenstad', zie paragraaf 2.1.2

3.2 Normenkader

De leegstandsopgave vraagt altijd om een gezamenlijke inspanning van gemeente, vastgoedeigenaren, ondernemers, inwoners en overige stakeholders. Gelet op de afbakening van dit onderzoek is het normenkader bekeken vanuit het perspectief van de gemeente en mogelijkheden die zij heeft om leegstandsbeleid te voeren.

Het normenkader is gebaseerd op onderzoek van Stec Groep (2020) naar inspanningen en aanpak van gemeenten in bestrijding van winkelleegstand. Aan dit onderzoek hebben 123 gemeenten meegedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat de gemeente in haar rol zowel op kennis, houding en gedrag inzet moet plegen om een succesvolle leegstands-aanpak te kunnen voeren. In het normenkader beoordelen we gemeente Roermond dan ook op de bepalende factoren die onderdeel vormen van kennis, houding en gedrag. Bij de vaststelling van het normenkader hebben we naast onze ervaring en expertise mede gebaseerd op studies van de Retailagenda en NRW.

Tabel 6: Normenkader bij gemeentelijk winkelleegstandsbeleid

	Normenkader	Toetsing normenkader
Kennis	De gemeente monitort winkelleegstand in de binnenstad, minimaal jaarlijks	De gemeente heeft goed inzicht in de winkelleegstand en de historische ontwikkeling op pandniveau. Er is Locatus-data, eigen registratie en ook wordt de dynamiek op de voet gevolgd door de winkelstraatmanager, die zijn bevindingen meldt aan de gemeente.
	De gemeente heeft een actuele visie op de binnenstad en de leegstandsopgave in de binnenstad en heeft daarbij de marktvraag in beeld voor detailhandel en alternatieve segmenten zoals wonen	Er is recentelijk een concept omgevingsvisie opgesteld (nog niet definitief vastgesteld). De gemeente Roermond wil erop inzetten om bezoekers langer in de stad te laten verblijven dan alleen het outlet center bezoek. Daarvoor is een aantrekkelijk centrum met overnachtingsmogelijkheid en een aantrekkelijk, verrassend winkel-, horeca- en leisure-aanbod nodig voor deze doelgroepen. Er liggen geen documenten waaruit de marktpotentie voor dergelijke segmenten is onderzocht om daadwerkelijk deze koers vorm te geven. Het huidige winkel- en horeca-aanbod in de binnenstad is sterk gericht op publiek uit de regio. Om daadwerkelijk nieuwe doelgroepen aan te trekken moet inzicht worden verschaft welk winkel-, horeca-, en leisure-aanbod nodig is en hoe dit in te passen is in de binnenstad. De gemeente heeft zicht op de kwantitatieve behoefte van het aantal huishoudens naar woningtype, koop/huur en prijsklasse, maar onvoldoende inzicht in de kwalitatieve woonbehoefte, uitgesplitst naar doelgroepen. Ook ontbreekt inzicht in welke doelgroepen interesse hebben om in de binnenstad te wonen en of deze doelgroepen passen bij de ambitie om een levendige binnenstad te creëren voor bezoekers van buiten de regio.
	De gemeente heeft inzicht in de onbenutte/verborgen en benutte plancapaciteit voor detailhandel in en buiten de binnenstad	De gemeente heeft de benutte plancapaciteit voor detailhandel in beeld door het monitoren van winkelaanbodgegevens. De onbenutte/verborgen plancapaciteit laat de gemeente momenteel naar aanleiding van het regionaal beleidskader inventariseren. In het Regionaal beleidskader (Bron: Partiële actualisatie Regionaal beleidskader werklocaties Midden Limburg, BRO 2018) worden voor Roermond 3 harde plannen opgevoerd: Jazz City (13.000 m2 vvo, uitgaande van 80% van 16.275 m2), waarvan fase 1 is gerealiseerd, Broekhin 2 Zuid (3 hectare waarvan 1,6 hectare nog uit te geven is) een onbenutte kavel in het DOR. Van beide laatste kavels is onbekend hoeveel m2 vvo hier mogelijk/gepland is.
	De gemeente heeft de vastgoedpartijen in de binnenstad in beeld	De gemeente kent de belangrijkste vastgoedpartijen. Uit alle interviews blijkt dat er geprobeerd is een Vastgoed BIZ op te richten, maar dat is niet gelukt. Er zijn veel verschillende eigenaren, die ieder hun eigen belang hebben en (nog) niet de noodzaak inzien van samenwerking. Dit wordt ook zo gezien door de vastgoedondernemer die wij hebben gesproken.

	De gemeente is op de hoogte van plannen van vastgoedeigenaren en ondernemers en kan daardoor proactief sturen bij mogelijke leegstand of (ver)bouwplannen	De gemeente onderhoudt intensief contact met de ondernemers (winkeliers) via de overleggen met BIZ-Binnenstad. Op individueel niveau wordt de gemeente op de hoogte gehouden van ontwikkelingen door Citymanagement Roermond (de winkelstraatmanager voor de BIZ-Binnenstad). Zowel vanuit de BIZ-Binnenstad als door de winkelstraatmanager van Citymanagement Roermond wordt gesignaleerd dat er veel oudere winkeliers in de binnenstad actief zijn, waardoor het risico wordt gezien dat veel winkeliers nog gaan stoppen. De coronacrisis zou deze ontwikkeling kunnen versnellen. De BIZ heeft door middel van een ondernemers-enquête in kaart gebracht wat de plannen zijn van ondernemers. Hieruit blijkt dat 20% van de ondernemers denkt om te gaan stoppen/verhuizen. Het vastgoed in de binnenstad van Roermond is niet georganiseerd. Ons beeld is dat de gemeente niet in een vroegtijdig stadium op de hoogte is van plannen van vastgoed en verbouwplannen.
Houding	De gemeente beschikt over voldoende ambtelijke capaciteit om leegstandsbeleid op te (laten) stellen, uit te voeren en te monitoren (minimaal één tot 1,5 FTE voor detailhandel voor een gemeente met de omvang en opgaven van Roermond)	De afdeling economie heeft een bezetting van 8 FTE, waarvan de inschatting van de wethouder en bedrijfscontactfunctionaris is dat circa 1 – 1,5 FTE zich bezighoudt met detailhandels- en leegstandsbeleid. Dit is te weinig gezien de omvang van de problematiek. Het detailhandelsbeleid dateert uit 2015 en is aan revisie toe. B2C heeft een majeure impact op de detailhandel. In de afgelopen zes jaar heeft de leegstand zich – ondanks een hoogconjunctuur – sterk negatief ontwikkeld.
	De gemeente toont bewustwording en eigenaarschap van de leegstandopgave en ziet noodzaak om actief te interveniëren, zowel ambtelijk als bestuurlijk	De noodzaak voor een geactualiseerd detailhandelsbeleid en een actief leegstandsbeleid wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk zeker gezien. De gemeente wil dat met name vastgoedeigenaren gaan handelen en is terughoudend om substantieel gemeenschapsgeld in te zetten voor transformatie. De gemeente verwacht daarom van de vastgoedeigenaren initiatief. De gemeente wil wel heel veel doen om hen te faciliteren. De vastgoedeigenaren verwachten echter dat het initiatief van de gemeente komt en wachten tot op heden af. Hierdoor komt een gedegen aanpak niet van de grond. Ten tijde van het vaststellen van het programma Vitale Stad was er bij de lokale politiek geen draagvlak voor leegstandsbeleid. De inzet werd gericht op een faciliterende en stimulerende rol.
	De gemeente heeft een vast ambtelijk team dat zich richt op leegstandsbeleid, zodat zij een herkenbare en duurzame partner vormt voor stakeholders	Er bestaat op dit moment geen team dat gericht is op leegstandsbeleid. De meest gerichte inzet op dit thema bestaat uit een team dat het programma Vitale Stad uitvoert ¹⁰ . We constateren daarbij dat dit programma op zijn eind loopt en er daardoor geen continuïteit in de bezetting meer is. Door het op het einde lopen van het programma Vitale Stad, het vertrek van de centrale trekkers naar andere functies en het feit dat er nog geen nieuw beleid is vastgesteld, worden momenteel alleen de lopende zaken afgehandeld. Tot slot is er vanuit de gemeente een accountmanager actief die contact houdt met alle 8 BIZ-en. Verder financiert de gemeente 5/7 deel van de kosten van Citymanagement Roermond (en daarmee 5/7 van de winkelstraatmanager) en de kosten van twee verschillende (in tijd volgorde) externe acquisiteurs en is

¹⁰ De gemeente had een programmamanager voor het programma Vitale Stad, die voor aanvang van dit programma ook verantwoordelijk was voor het opstellen van dit beleid. Daarnaast was er een programmamanager Binnenstad. Zij werden beide ondersteund door een externe programma-adviseur, die ook een aantal projecten als projectmanager heeft begeleid. De programmamanager Binnenstad richtte zich met name op acquisitie en vastgoed. De programmamanager Vitale Stad richtte zich meer op de 'beleidsmatige' kant. Er is op dit moment geen fulltime programmamanager Vitale Stad en geen programmamanager Binnenstad. De recent (sinds 6 maanden) aangestelde Opgavemanager Vitale Stad (gericht op de gehele gemeente en op een veel bredere scope) is ad interim ook verantwoordelijk als programmamanager Vitale Stad. De externe programma-adviseur heeft nu de opdracht voor augustus 2021 een evaluatie op te stellen van het programma Vitale Stad en een voorstel uit te werken voor het vervolg, Vitale Stad 2.0. Voor de uitvoering van de 25 projecten die deel uitmaken van het programma Vitale Stad heeft de gemeente projectleiders aangesteld (gehad). Al deze functionarissen waren gericht op de uitvoering van beleid en niet verantwoordelijk voor het opstellen van beleid (uitgezonderd de programmamanager Vitale Stad die samen met een collega het programma Vitale Stad had opgezet, maar dat was niet vanuit het perspectief om leegstandsbeleid op te stellen) en zijn met uitzondering van de accountmanager afhankelijk van de (tijdelijke) financiële middelen uit het programma Vitale Stad.

		recentelijk Streetwise ingehuurd om nieuwe ondernemers te helpen bij het realiseren van hun plannen. Vanuit de BIZ-Binnenstad is er kritiek op het grote verloop in het ambtelijke apparaat. Er is daardoor steeds minder draagvlak onder ondernemers om opnieuw gesprekken te voeren. Ook geeft men aan dat het vertrouwen inmiddels gedaald dat er wat mee gedaan wordt.
	De gemeente heeft financiële middelen beschikbaar gesteld om invulling te geven aan het leegstandsbeleid	Uit de 3^e voortgangsrapportage (Bron: Bijlage 2_resultaten begroting vitale stad_3^e voortgangsrapportage_07112019) blijkt dat aan het programma Vitale Stad in totaal bijna € 11,1 miljoen gereserveerd is, waarvan 55% gefinancierd door de gemeente Roermond en de resterende 44% door de provincie Limburg. Feitelijk is voor versterking van het kernwinkelgebied € 0,68 miljoen gereserveerd, waarvan € 0,25 miljoen voor transformatie direct gericht geweest op het structureel oplossen van leegstand. Uit de voortgangsrapportage (Bron: 1E Factsheet Vitale Stad transformatie 3^e kwartaal 2019) blijkt dat van de transformatiesubsidie nog € 0,15 miljoen beschikbaar is. Dit bedrag is binnen het project Vitale Stad naar andere budgetposten overgeheveld. Het overgrote deel van de beschikbare middelen werd gebudgetteerd voor de herinrichting van het Munsterplein, Abdijtuin, Stationsgebied, infrastructurele investeringen, aanleg van groen, opwaarderen van de Hamstraat en het versterken van de toeristische en recreatieve beleving.
	De gemeente is in structureel overleg met stakeholders (ondernemers en vastgoed) over de leegstandsopgaven in de binnenstad	Er is structureel en frequent contact tussen de gemeente, BIZ-Binnenstad en Citymanagement. Er is geen structureel en geen frequent contact tussen de gemeente en de vastgoedeigenaren. Gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren hebben geen gedeelde visie. Alle partijen zitten er nog in vanuit de eigen belangen of positie. Het gedeelde belang wordt wel gezien, maar heeft nog niet de urgentie gekregen dat partijen in beweging komen.
Gedrag	De gemeente heeft in haar beleid een kernwinkelgebied afgebakend op basis van actuele marktvraag en straten benoemd waar de winkelfunctie dient te verminderen	De gemeente Roermond heeft al geruime tijd (in ieder geval sinds het bestemmingsplan werd vastgesteld in 2013) een kernwinkelgebied afgebakend. Dit kernwinkelgebied is verder verkleind in de stimuleringsregelingen. Het is niet inzichtelijk of het kernwinkelgebied is vastgesteld op basis van actuele marktvraag. Zowel ambtelijk als bestuurlijk bestaat het inzicht dat het nu verder verkleind dient te worden. Dit ziet men als een opgave die in de herijking van de detailhandelsvisie moet worden vastgesteld.
	De gemeente is concreet naar marktpartijen over ontwikkelingsmogelijkheden van alternatieve functies in de diverse deelgebieden in de binnenstad buiten het kernwinkelgebied	Er bestaat geen gebiedsvisie of duidelijk beleid over functies op deelgebiedsniveau. Het huidige bestemmingsplan is leidend. Er bestaat wel inzicht dat transformatie naar wonen of andere functies de oplossing is, maar hier wordt niet actief door de gemeente op gestuurd. Ook is er geen duidelijke plankaart/ruimtelijk kader met ontwikkelingsperspectieven van gebieden buiten het kernwinkelgebied waar eigenaren en ondernemers op kunnen koersen. De gemeente beoordeelt initiatieven op basis van voorstellen van de markt. Bij transformatie buiten het kernwinkelgebied staat de gemeente hier in principe positief tegenover.
	De gemeente heeft haar visie per straat/deelgebied in de binnenstad vertaald in streefbeeld en streefwaarden in het omgevingsplan	De gemeente is nog niet zover. In de concept omgevingsvisie wordt duidelijk ingezet op een langer verblijf van bezoekers aan de binnenstad van Roermond. Wat dit betekent voor horeca, retail, hotels en wonen in de binnenstad is nog niet uitgewerkt.
	De gemeente zet planologisch-juridische instrumenten (zoals veegplan, bestemmingsplanherziening, voorzienbaarheid, uitsterfconstructie) in om leegstand te verminderen	De gemeente zet geen planologisch-juridische instrumenten in. Er is nagedacht over een leegstandsverordening, maar het nut ervan wordt sterk betwijfeld. Op informele basis – door het voeren van gesprekken – is het wel gelukt om op panden die buiten het kernwinkelgebied lagen en twee jaar niet als winkel gebruikt waren aan de bestemming te onttrekken. Bestemmingsplannen zijn te ruim, in het bijzonder buiten het kernwinkelgebied, waardoor het moeilijk is in te grijpen. Er zijn geen planologisch-juridische instrumenten ingezet om hier winkelfuncties weg te bestemmen / te onttrekken.

	Andere publiekrechtelijke instrumenten worden niet genoemd. Er bestaat geen beleid op het vlak van functiemenging. Er wordt verschillend gedacht over 'blurring-concepten' waarin een initiatiefnemer een combinatie van retail en horeca wenst te realiseren. Het is aannemelijk dat Streetwise probeert dit te realiseren.
De gemeente zet (financieel) stimulerende instrumenten (zoals subsidies, transitieobligaties, sloopfondsen) in om leegstand te verminderen	De gemeente zet beperkt financiële instrumenten in. Er zijn twee subsidies ingezet op het direct verminderen van leegstand, namelijk voor transformatie en verplaatsing. Verdergaande instrumenten zoals transitieobligaties, een sloopfonds, een herontwikkelingsfonds en cetera zijn niet ingezet. Door gebrek aan belangstelling voor de verplaatsingssubsidie werd de regeling na het eerste jaar verruimd en na het tweede jaar stilgezet. De transformatiesubsidie is goed gebruikt. Vastgoedeigenaren geven in gesprekken aan te wachten op een nieuwe ronde transformatiesubsidie. In de ogen van de BIZ Binnenstad, Streetwise en het ambtelijke apparaat waren de subsidies niet zo substantieel en dat hoeven/moeten ze ook niet zijn. Iedereen geeft aan dat de subsidie niet de drijfveer voor een beslissing mag/moet zijn. Het is fijn dat het er als handreiking is.
De gemeente doet fysieke investeringen om de aantrekkelijkheid van de binnenstad te vergroten, zoals in de openbare ruimte, parkeren en bereikbaarheid	De gemeente heeft veel energie en middelen gestoken in het aantrekkelijk maken en houden van de binnenstad. Er is veel geïnvesteerd in bereikbaarheid (tunnel naar DOR), het Munsterplein is heringericht, er zijn bomen geplaatst in de Hamstraat, de bewegwijzering is aangepakt, door de gevelsubsidies zijn puizen in ere hersteld, en cetera. Al met al kan gesteld worden dat de gemeente juist in deze randvoorwaardelijke thema's veel heeft geïnvesteerd.
De gemeente investeert met haar stakeholders in (begeleiding van) ondernemerschap en acquisitie	De gemeente heeft al in een heel vroeg stadium veel energie gestoken in het begeleiden van ondernemerschap met het Retail Innovation Centre en project Droomwinkel. Ook is veel inzet gegaan naar het acquireren van in eerste instantie landelijke ketens (met ondersteuning van een externe acquisiteur die alle marktpartijen goed kent), met veel inzet ook van de programmamanager Binnenstad van de gemeente Roermond. Later is de gemeente overgestapt op een andere externe acquisiteur toen duidelijk werd dat men zich meer moest gaan richten op lokale en regionale spelers en niet meer op de landelijke ketens. Recentelijk (sinds vier maanden) heeft de gemeente Roermond een contract afgesloten met de Stichting Streetwise. Deze stichting helpt ondernemers om hun businesscase te ontwikkelen, de financiering rond te krijgen en een huurovereenkomst af te sluiten.
De gemeente werkt samen met stakeholders in de binnenstad om concrete (pilot)projecten van de grond te krijgen	Er zijn tal van projecten vanuit het programma Vitale Stad uitgevoerd en tal van aanvragen in het kader van dit programma zijn gerealiseerd. Er is een goed functionerende BIZ-Binnenstad, maar het is, ondanks inzet van de gemeente, niet gelukt om een BIZ-Vastgoed op te richten. De vastgoedpartijen zien niet het gezamenlijk belang, waarvoor ze bereid zouden zijn financieel te participeren in de kosten van een BIZ-Vastgoed. We concluderen dat er geen sprake is van het proactief gezamenlijk projecten realiseren om leegstand te reduceren. Ontwikkelingen zijn daardoor beperkt tot individuele initiatieven en niet gericht op een integrale aanpak ingegeven door samenwerking.
De gemeente boekt met haar instrumenten resultaten in het verminderen van winkelleegstand	In het programma Vitale Stad heeft de gemeente zich ten doel gesteld om de winkelleegstand met 7.000 m ² te reduceren. Uit de rapportage blijkt dat 8.500 m ² winkelleegstand is gereduceerd. Tegelijkertijd zien we dat de winkelleegstand – zie paragraaf 2.2 – cumulatief niet is gedaald, maar juist fors is toegenomen, met name in het kernwinkelgebied. Ondanks de inspanningen is de leegstand dus elders of enkele jaren later op dezelfde plek (zoals het V&D-pand) weer teruggekomen. Daarmee is de gemeente, met haar stakeholders, er niet in geslaagd de winkelleegstand te verminderen.

De gemeente is bezig het programma Vitale Stad 1.0 te evalueren (start 1 februari 2021, beoogde afronding voor de zomer). Er is een Raadswerkgroep ingesteld, die al enkele keren bij elkaar is geweest en de evaluatie richting de provincie vindt na de zomer in 2021 plaats en is beoogd afgerond te worden begin 2022.

4 Beantwoording onderzoeksvragen

4.1 Doet de gemeente Roermond op basis van het ontwikkelde en vastgestelde beleid voldoende om winkelleegstand in de binnenstad te voorkomen en te bestrijden?

De gemeente heeft geen echt leegstandsbeleid opgesteld en uitgevoerd. Er is pragmatisch gehandeld, waarbij wel samenhang met leegstandsbeleid bestaat en op delen wordt gesuggereerd. De gemeente Roermond voert het beleid – voor zover ze dat heeft geformuleerd en vastgesteld – uit. Het beleid is echter onvoldoende gezien de omvang van de problematiek en is inmiddels door de ontwikkelingen ingehaald. Tot op heden heeft de gemeente sterk ingezet op het verbeteren van randvoorwaarden (infrastructuur, aantrekkelijkheid binnenstad) en een forse inspanning geleverd op acquisitie. De gemeente heeft daarmee haar nek uitgestoken en we zijn onder de indruk van de geleverde inspanningen. We constateren tegelijkertijd dat het leegstandsbeleid onvoldoende centraal heeft gestaan, onvoldoende sturend is geweest en de trend niet heeft kunnen keren. Daarbij merken we op dat er veel externe factoren een rol spelen, waarmee de gemeente Roermond, net als andere gemeenten in het land, mee geconfronteerd werd. Denk daarbij aan trends als online shoppen, vergrijzing en veranderend consumentengedrag. De leegstand is met name de laatste twee jaar sterk opgelopen. Een herziening van het beleid is nodig en urgent. Bestrijding van leegstand vergt enorme inspanningen en kost veel tijd. We roepen de gemeente op de urgentie van leegstandsbeleid centraal te stellen, hier fors instrumentarium op in te zetten en deze uitdaging met een lange adem aan te gaan. De gemeente moet hierbij over haar eigen schaduw heen stappen en een duidelijke visie ontwikkelen om daarmee kaders te stellen waarmee de marktpartijen aan het werk kunnen. Deze aanpak biedt de beste kansen dat niet (alleen) de gemeente, maar juist ook de marktpartijen gaan investeren.

In paragraaf 2.2 – figuur 3 en 4 – hebben we aangetoond dat de leegstand in de binnenstad erg fors boven de algemeen geaccepteerde gezonde frictieleegstand van 6% ligt. De leegstand in de binnenstad – uitgedrukt in winkelvloeroppervlak – lag in 2015, toen het ruimtelijk detailhandelsbeleid werd opgesteld op 10%. Deze ligt eind 2020 op circa 23%. In 2017 – bij het begin van het programma Vitale Stad – lag dit op circa 13%. Opvallend is dat de leegstand vooral in 2019 en 2020 fors is gestegen, van 15% in 2018 naar 23% eind 2020. Ook is het opvallend dat in deze twee jaren de leegstand in de aanloopstraten juist niet oploopt, zelfs licht daalt. Tot slot valt op dat in deze periode de leegstand in winkelvloeroppervlak voor het eerst sneller stijgt dan de leegstand uitgedrukt in aantal verkooppunten. Dit duidt erop dat met name de leegstand van de grotere winkelpanden oploopt.

Deze ontwikkeling is niet specifiek voor Roermond. We zien landelijk dezelfde trend. Wel valt op dat de leegstandsproblematiek in Roermond sterker is dan in vergelijkbare (Limburgse) binnensteden. De consumenten kopen steeds meer online en gaan steeds minder naar fysieke winkels. Vooral winkeliers die niet geïnvesteerd hebben in de digitalisering en geen webshop hebben, hebben het moeilijk. Tegelijkertijd is het aanbod online qua assortiment en prijs niet te verslaan. Juist binnensteden met een hoog aandeel kleding- en schoenenzaken hebben het hierdoor moeilijk, terwijl dagelijkse winkelcentra in woonwijken zich veel beter staande weten te houden.

Het is ook goed te beseffen dat deze trend heeft plaatsgevonden in een hoogconjunctuur. De economie heeft de afgelopen jaren (pre-corona) goed gedraaid. Onder normale omstandigheden een tijd waarin retail altijd wat opleeft, ongeacht structurele onderliggende ontwikkelingen. De coronacrisis is nog niet zichtbaar in deze cijfers. Algemeen wordt verwacht dat de winkelleegstand de komende jaren nog fors zal oplopen,

door de gecombineerde effecten van de coronacrisis die de reserves van veel winkeliers heeft aangetast en de nog immer voortschrijdende verschuiving van retail naar online shopping.

Uit een enquête van de BIZ binnenstad Roermond blijkt bovendien dat 20% van de ondernemers de komende drie à vijf jaar verwacht te stoppen of verhuizen. Uit gesprekken blijkt dat dit deels samenhangt met leeftijd, omdat het slecht gaat (minder klanten) of omdat het 'genoeg is'. Al met al is het daarmee waarschijnlijk dat de leegstand – zonder beleid – de komende jaren nog fors zal oplopen.

De aanpak van leegstand is een gezamenlijke opgave van gemeente, vastgoed en ondernemers. We constateren dat vastgoedpartijen enerzijds een terughoudende houding aannemen en verwachten dat de gemeente initiatief neemt. Anderzijds verwacht de gemeente Roermond op haar beurt dat de vastgoedpartijen het initiatief nemen en dat de gemeente goede plannen faciliteert. Dit patroon is zeker niet alleen een probleem dat in Roermond speelt. Meerdere factoren maken de situatie complex. Enerzijds is het eigendom verspreid over vele verschillende eigenaren. Anderzijds ligt de pijngrens waarop de vastgoedeigenaar zich gedwongen ziet te handelen voor elke eigenaar en zelfs op pandniveau op een ander punt. Het ene vastgoed is al lang in bezit en daardoor volledig afgeschreven, een andere eigenaar heeft de pensioenleeftijd bereikt en andere motieven, en nog een andere eigenaar heeft simpelweg geen financiële middelen om te investeren. Organisatie van vastgoed en een gezamenlijke koers zijn daarom cruciaal. De gemeente is zich hiervan bewust en heeft pogingen ondernomen om het vastgoed te organiseren. Ondanks pogingen van de gemeente om een BIZ-Vastgoed op te zetten, is dit niet gelukt. Ook de BIZ-Binnenstad vraagt om steun op het vlak van vastgoed. Zij wensen financiële steun van de gemeente voor het opzetten van een revolverend fonds – bijvoorbeeld onder Stichting Stadsherstel – dat ingezet kan worden om panden te transformeren van winkels naar andere functies, zoals wonen. De gemeente heeft hiermee niet ingestemd.

4.2 Van welke instrumenten maakt de gemeente Roermond gebruik bij het bestrijden van de leegstand?

Uit het toetsingskader waarin (de inzet van) instrumenten zijn beschreven zijn de volgende conclusies te trekken:

- **Visie/beleid:** De gemeente heeft in het huidige bestemmingsplan en ruimtelijk detailhandelsbeleid geen specifiek beleid verankerd voor leegstand in de binnenstad. Wel zet zij in haar beleid in op concentratie van winkels in de verschillende clusters in de gemeente en vermindering van verspreide winkelfuncties. Voor de binnenstad heeft de gemeente een kernwinkelgebied afgebakend. Winkelfuncties dienen zich zoveel mogelijk te concentreren binnen dit gebied. Daarnaast heeft de gemeente het programma Vitale Stad uitgevoerd (voor een uitgebreide beschrijving, zie paragraaf 2.1.2).
- **Planologisch-juridische instrumenten:** De gemeente heeft geen enkel planologisch-juridisch instrument ingezet om haar beleidsambities voor concentratie van winkels het kernwinkelgebied vorm te geven, dan wel om plancapaciteit voor detailhandel te deprogrammeren.
- **(Financieel)stimulerende instrumenten:** De gemeente heeft onder de stimuleringsregeling twee subsidies ingezet die een directe link hebben met invulling van leegstand, te weten de transformatiesubsidie en de verplaatsingssubsidie. Daarnaast heeft de gemeente andere financiële instrumenten ingezet (gevelsubsidie en subsidie duurzame invulling). De gevelsubsidie verfraait de winkelstraat, maar heeft geen directe link met het tegengaan van leegstand. Voor de subsidie duurzame invulling hebben we niet kunnen vaststellen of deze subsidies hebben bijgedragen aan het structureel verminderen van leegstand. Naast de subsidies draagt de gemeente fors financieel bij aan lopende kosten van BIZ binnenstad Roermond en Citymanagement Roermond (5/7 van de kosten worden gedragen door de gemeente en 2/7 door BIZ binnenstad Roermond).
- **Overige instrumenten:** Er werd substantieel ingezet op overige instrumenten, bestaande uit actieve acquisitie-ondersteuning door inhuur van – in de tijd - 2 verschillende externe acquireurs en het meest recent, inhuur van stichting Streetwise gericht op begeleiding van ondernemerschap, het Retail Innovation Centre, de inzet van de bedrijfscontactfunctionaris en project Droomwinkel; de pilot 'blurring' en inzet van een pandenbank.

4.3 Wat is het beleid van de gemeente Roermond inzake het voorkomen en bestrijden van leegstand in het winkelgebied in de binnenstad en hoe moet dat worden beoordeeld?

De gemeente Roermond heeft geen echt leegstandsbeleid (zie hiervoor ook paragraaf 4.1). De gemeente heeft heel pragmatisch (omwille van financiële middelen van de provincie en waarvoor steun te verkrijgen was in de gemeenteraad) projecten onder de noemer Vitale Stad uitgevoerd in de afgelopen vier jaar. Dit was primair echter flankerend beleid, dat niet gericht was op het in de kern aanpakken van het leegstandsprobleem. Van de projecten onder het programma Vitale Stad, heeft ons inziens een beperkt aantal projecten een directe impact gehad op het structureel reduceren van leegstand, namelijk de stimuleringsregelingen (verplaatsing- en transformatiesubsidies) en gerichte inzet van acquisitie. Onderliggend is daarnaast het ruimtelijk detailhandelsbeleid, vastgesteld in 2015, het kader waarbinnen de gemeente heeft gehandeld en ingezet op concentratie van detailhandel in het kernwinkelgebied.

We constateren dat de gemeente in haar beschikbare en ingezette instrumentarium, zoals in paragraaf 4.2 en het toetsingskader (paragraaf 3.1) beschreven, de nadruk heeft gelegd op een beperkt aantal (type) instrumenten die directe invloed hebben op verminderen van leegstand. Daarbij valt met name op dat de gemeente geen planologisch-juridische instrumenten heeft ingezet en daarmee niet sturend optreedt om de gewenste ambities voor het tegengaan van leegstand en concentratie van winkels in het kernwinkelgebied te bereiken. De ruimtelijke kaders sluiten niet aan bij de gestelde ambities en bieden onvoldoende 'stok achter de deur' richting marktpartijen. De gemeente zet met name een stimulerend en faciliterend instrumentarium in. De inzet van deze instrumenten beoordelen we als positief, maar zijn gelet op de omvang van de problematiek onvoldoende om marktpartijen te bewegen en daarmee leegstand aan te pakken. Er is meer regie van de gemeente op dit thema noodzakelijk.

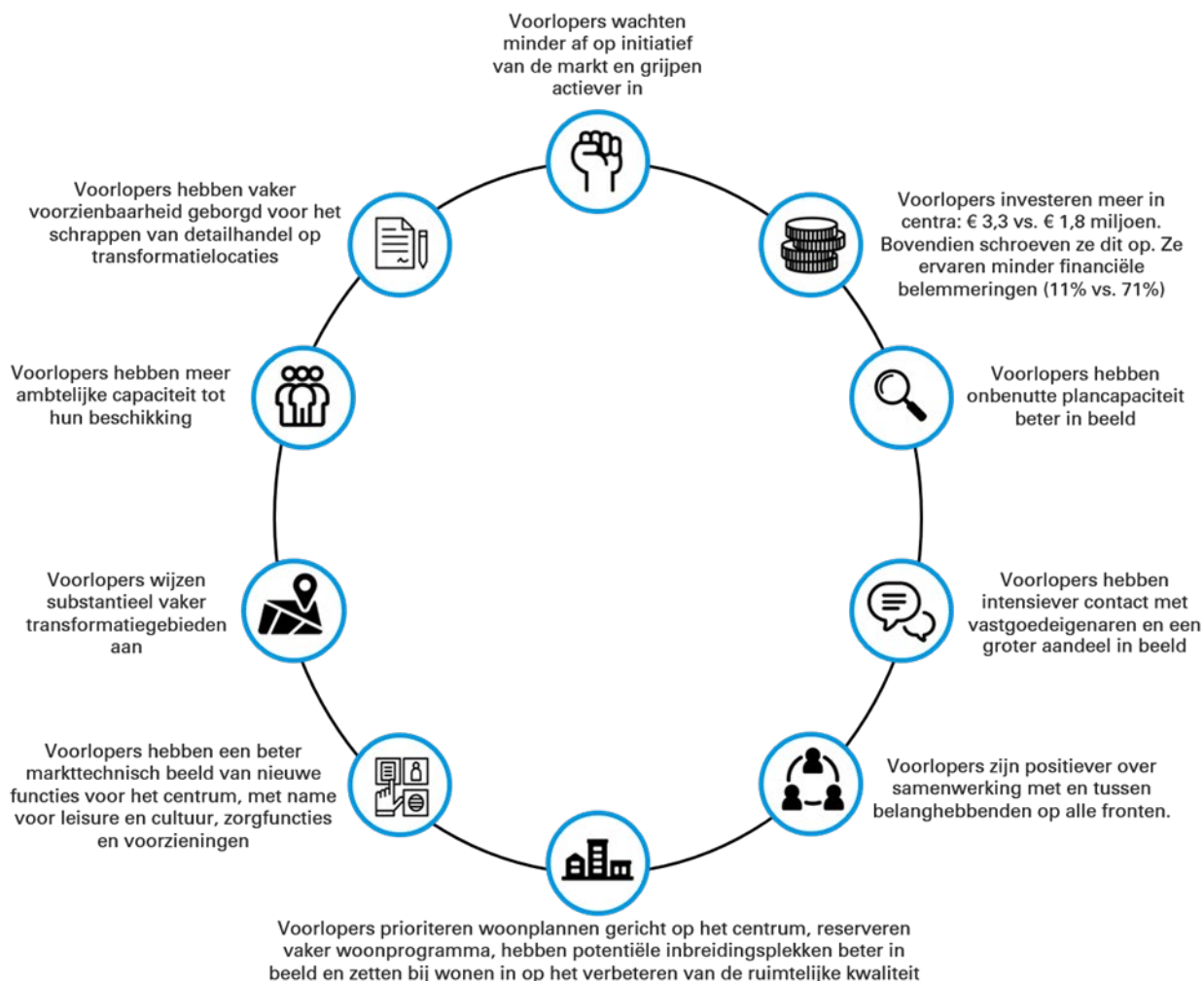
4.4 Wat zijn de actuele inzichten en eventuele best practices van de mogelijkheden die gemeenten hebben om leegstand in winkelgebieden te voorkomen en bestrijden?

Gemeenten die een actief leegstandsbeleid voeren en substantiële middelen en capaciteit vrij maken, zijn het meest succesvol in het terugdringen van winkelleegstand. Dit blijkt uit een benchmark welke Stec Groep begin 2020 heeft uitgevoerd onder gemeenten, waaraan 123 gemeenten hebben meegedaan. We onderzochten wat een groep waar de winkelleegstand afnam anders deed dan gemeenten waar de leegstand juist toenam. Gemiddeld nam in de eerste groep gemeenten in de periode 2015-2020 het leegstandspercentage af met 5% tot 10%-punt. Voorbeelden van gemeenten die een proactieve leegstands aanpak voeren zijn:

- Gemeente Eindhoven: inzet van een 'transformatie team' welke actief ondernemers en eigenaren begeleid bij transformatie, meedenkt met mogelijkheden, verbindingen legt en zorgt voor een vlotte afhandeling van vergunningsaanvragen;
- Gemeente Zutphen: inzet van een 'aanvalsplan leegstand', waarbij elk kwartaal met vijf eigenaren van prominent gelegen panden het gesprek wordt aangegaan over transformatie en motieven van leegstand;
- Gemeente Culemborg: hanteert voor haar centrum in de schil buiten het kernwinkelgebied een uitsterfconstructie waar in panden buiten het kernwinkelgebied alleen bestaande detailhandel gevestigd mag blijven;
- Gemeente Landgraaf: werkt samen met woningbouwcorporaties aan het actief transformeren van de Hoogstraat naar woonstraat (onttrekking 5.000 m² detailhandel) door onder andere aankoop van vastgoed, sloop en toevoeging woonprogramma;
- Gemeente Oosterhout: voert actief grondbeleid door kopen van overdekt winkelcentrum Arendshof II, waardoor zij 9.000 m² winkelruimte gaat transformeren binnen een totaalambitie van 15.000 m² transformatie voor 2030.

In navolgend figuur vatten we de belangrijkste elementen samen die deze gemeenten hanteerden in hun leegstands-aanpak. Onder de streep concluderen we dat gemeenten die meer inzet plegen, actiever sturen, en de juiste instrumenten hanteren, meer succes boeken met hun aanpak.

Figuur 7: Tien-puntenstrategie van gemeenten met een succesvol leegstandsbeleid



5 Aanbevelingen: lessen voor leegstand

Op basis van de hoofdconclusies uit dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen. **De aanbevelingen zijn door de Rekenkamercommissie onderschreven.**

Aanbeveling 1: Pak als gemeente de regie in het verminderen van winkelleegstand

Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, komt een beeld naar voren dat de gemeente Roermond zichzelf met name in een faciliterende rol ziet en niet zozeer als initiatiefnemer bij de aanpak van leegstand. Transformatie komt echter nog te weinig van de grond. Vastgoedpartijen komen onvoldoende in beweging. Iemand moet de carrousel in beweging krijgen, en de gemeente is daarvoor de aangewezen partij. De urgentie om te handelen en regie te pakken is groot, omdat:

1. De leegstand in de binnenstad zich eind 2020 op een zeer hoog, zorgwekkend hoog niveau bevindt.
2. De algehele verwachting is dat de leegstand nog fors verder zal oplopen door:
 - a. Het omvallen van winkeliers die financieel zeer verzwakt uit de coronacrisis komen.
 - b. De zich voortzettende trend dat consumenten steeds meer online kopen.
 - c. Een groot aandeel oudere ondernemers niet willen of kunnen meegaan in de digitalisering en modernisering van hun concept.
3. De gemeente Roermond heeft randvoorwaardelijk al heel veel gedaan, we zijn onder de indruk van de prestaties die geleverd zijn. De leegstandsontwikkeling toont echter aan dat de huidige aanpak het leegstandsprobleem niet structureel oplost. We bevelen daarom aan dat de gemeente zich nu gaat richten op de kern van de leegstands aanpak (zie verdere aanbevelingen). Hiervoor is het inzicht noodzakelijk bij zowel het bestuur als de gemeenteraad dat regie pakken door de gemeente vereist is. Bij de uitvoering van deze aanbevelingen is een hele actieve rol van de gemeente vereist, verschuivend van faciliterend naar initiërend. Hiervoor is het bewustzijn noodzakelijk – zowel bij het bestuur als in de gemeenteraad – dat de gemeente aan zet is. Om initiërend te kunnen zijn is het verder belangrijk de noodzakelijke kennis in het ambtelijke apparaat te borgen en dat de gemeente in woord en daad aan alle marktpartijen en andere belanghebbenden laat merken dat het menens is. De gemeente moet in houding en gedrag consequent en met overtuiging dezelfde boodschap brengen en ook in haar handelen consequent zijn. Vanuit het bewustzijn dat leegstandsbeleid een kwestie van lange adem is, dient elke deelbeslissing bij te dragen / te passen in de lange termijn visie. Dit lukt alleen als de gemeenteraad het bestuur daartoe in de gelegenheid stelt en dit beleid langjarig steunt.

Aanbeveling 2: Zet in op de binnenstad en vlieg de leegstandsopgave integraal aan

We constateren dat de opgave in de Roermondse binnenstad van grote omvang is en dat de oplossing zich niet beperkt tot winkelleegstand-beleid alleen. Een integrale aanpak is nodig die is verknoot met wonen, economie, horeca, verblijf en andere ambities. Wij raden aan om een gebiedsvisie voor de binnenstad te ontwikkelen. In paragraaf 4.4 hebben we aangetoond dat gemeenten die een actieve rol innemen succesvoller zijn in het verminderen van leegstand dan gemeenten die dit niet doen. De gebiedsvisie dient zodanig koers en perspectief te bieden dat dit de vastgoedpartijen uitnodigt om met investeringsplannen en transformatie-initiatieven te komen. Wij adviseren:

1. Kies onversneden voor de binnenstad. We zien de binnenstad als belangrijkste locatie van de stad. Vallen hier gaten, dan ontstaat een soort donut: een kern waar het hart uit valt. Het is belangrijk deze focus beleidsmatig te verankeren, telkens ten faveure van het centrum. Lukt dat niet met winkels, dan

met wonen en andere economische functies, ook als dat ten koste gaat van (woon)plannen in andere delen van de gemeente.

2. Actualiseer op korte termijn het detailhandelsbeleid. De gemeente Roermond heeft dit ook al op de rol staan. Focus moet hierin gericht zijn op:
 - a. De binnenstad als prioritair gebied, en wat dit betekent voor andere winkelgebieden in de gemeente.
 - b. Het opstellen van een prognose van de behoefte aan winkelvloeroppervlak en type winkels en daarmee in kaart brengen van de (krimp)opgave voor de binnenstad en andere winkelgebieden in de gemeente. Daarbij ook het onderzoeken van de omvang van het kernwinkelgebied, afgestemd op de toekomstige behoefte en leegstandsopgave.
 - c. Het in kaart brengen van de totale plancapaciteit van detailhandel in de gemeente Roermond, zowel benut als onbenut. Daarnaast het implementeren van een strategie met inzet van instrumenten om te deprogrammeren zodat de plancapaciteit aansluit bij de behoefte aan winkelvloeroppervlak. Een verkenning van beperking van planmogelijkheden op het concurrerende Retailpark is daarbij een optie.
 - d. Hoe de ambitie van de omgevingsvisie¹¹ zich vertaalt naar het benodigde winkelaanbod en een inschatting van de realiteit daarvan.
3. Actualiseer op korte termijn het horecabeleid. In het verleden kon nog relatief veel winkelleegstand vermeden worden door invulling met horeca. Dit is niet langer mogelijk. Net als in heel Nederland zijn veel winkels in Roermond getransformeerd naar horeca en is inmiddels een ruim aanbod van horeca ontstaan. In de horecavisie moet met name ingezoomd worden op de mate waarin het bestaande horeca-aanbod aansluit op de wensen van de bezoekers die de gemeente wil aantrekken en hoe het horeca-aanbod kwalitatief verrijkt kan worden. En hoe dit te combineren is met de woonwensen van de doelgroepen die in de binnenstad van Roermond aanwezig zijn en nodig zijn voor de transformatie van leegstand.
4. In de structuurvisie Wonen Midden-Limburg wordt aangegeven dat transformatie van winkels naar kleine woningen voor 1 en 2 persoonshuishoudens gerealiseerd kunnen worden (appartementen met lift) en dat hier ook vraag naar is. Minder duidelijk is hoe de kwalitatieve woonbehoeften van deze doelgroepen passen in een stedelijk milieu. Stel daarom geval een duidelijke visie op over wonen in de binnenstad. Focus voor de binnenstad moet gericht zijn op:
 - a. Het in kaart hebben van de doelgroepen die de gemeente in de binnenstad wil laten wonen. Daarbij dient in ogenschouw genomen te worden of de woonwensen van deze doelgroepen congruent zijn met de ambitie van Roermond om bezoekers aan te trekken naar de binnenstad van Roermond.
 - b. Vaststellen of de gemeente Roermond voldoende woonprogramma heeft (voldoende huishoudens in de gewenste doelgroepen), afgezet tegen de bestaande harde en zachte plannen om transformatie van winkels naar wonen in de binnenstad te realiseren. Zo niet, dan dient ingezet te worden op deprogrammering van woonplannen elders in de gemeente om transformatie van leegstand naar wonen in de binnenstad daadwerkelijk mogelijk te maken.
 - c. Inzet op randvoorwaarden die transformatie van leegstand naar wonen in de binnenstad mogelijk maken, zoals passende parkeernormen en aantrekkelijke woonmilieus.
5. Kies voor een integrale benadering, waarbij geborgd is dat alle opgaven en initiatieven op elkaar zijn afgestemd en de beleidskeuzes elkaar versterken. Gezien de urgentie van de opgave adviseren wij waar nodig externe expertise in te zetten indien de bezetting op de relevante afdelingen onvoldoende is om snel te kunnen ageren.
6. Wij adviseren de gemeenteraad de concept omgevingsvisie (voor zover relevant voor de binnenstad), de gebiedsvisie voor de binnenstad en de geactualiseerde detailhandels-, horeca- en woonvisie integraal te toetsen en zeker te stellen dat de prioriteit op de binnenstad ligt.

¹¹ In de concept-omgevingsvisie wordt ingezet op een langere bezoekduur van bezoekers aan de binnenstad van Roermond, waarbij tevens ingezet wordt op het creëren van een aantrekkelijke mix van overnachten, horeca en winkelen. Deze doelgroep wordt echter onvoldoende bediend met een huidig winkelaanbod dat grotendeels gericht is op de regionale bezoekers.

Aanbeveling 3: Zet een brede instrumentenmix in dat stuurt en verleidt

Parallel aan het opstellen van een integrale gebiedsvisie is het noodzakelijk een set van instrumenten op te tuigen, specifiek gericht op het terugdringen van leegstand en het realiseren van de gebiedsvisie. Instrumenten moeten daarbij ieder voor zich bijdragen aan de directe doelstellingen, maar ook zo gekozen en ingericht zijn dat ze elkaar versterken. Hierbij moet het principe van de 'wortel en de stok' gehanteerd worden. Enerzijds de markt verleiden, door de marktpartijen een duidelijke visie voor te leggen en hen uit te nodigen hierop initiatieven te ontwikkelen en deze dan ook mogelijk te maken. Anderzijds duidelijk maken dat er ingegrepen wordt. Bijvoorbeeld door actief winkelmeters te deprogrammeren, een veegplan in te zetten, voorzienbaarheid te realiseren en onbenutte plantitels te verwijderen via het 'use it or lose it'-principe. Publiekrechtelijke instrumenten dienen actief ingezet te worden en hiervoor dient ook voldoende ambtelijke capaciteit vrijgemaakt te worden. De publiekrechtelijke instrumenten dienen aangevuld te worden met privaatrechtelijke instrumenten en waar nodig het additioneel inzetten van stimuleringsmaatregelen. We constateren dat tot op heden publiekrechtelijke instrumenten onvoldoende worden ingezet in de leegstandsopgave. Stimuleringsmaatregelen en privaatrechtelijke instrumenten dienen ondersteund te worden met een stevige publiekrechtelijke basis.

Door de integrale benadering en de omvang van het te verwachten maatregelenpakket en de inzet van een complexe en omvangrijke instrumentenkoffer raden we u aan daarbij te overwegen het instrument programma¹² - dat u onder de nieuwe Omgevingswet krijgt - in te zetten. U kunt dit instrument positioneren tussen ofwel de omgevingsvisie en het omgevingsplan of tussen het omgevingsplan en de vergunningen. Het is mogelijk doelstellingen die in de omgevingsvisie nog niet ver uitgewerkt zijn, verder uit te werken in het instrument programma. Het is een flexibel instrument, waarin u ook later kunt bijsturen als doelstellingen niet gehaald lijken te worden.

Ook hier geldt: zorg ervoor dat de marktpartijen zien dat alle instrumenten gericht zijn op de prioriteit het juiste te doen voor de binnenstad. De instrumenten moeten allemaal in dezelfde richting werken en elkaar versterken.

Aanbeveling 4: Maak grote prioriteit van het betrekken van vastgoed

Met vastgoedeigenaren als cruciale partij in de leegstands aanpak is het samenwerken met deze groep een absolute noodzaak. De gemeente Roermond heeft in de afgelopen jaren verschillende initiatieven genomen om het vastgoed te organiseren. Zo is ondanks pogingen van de gemeente en andere stakeholders het niet gelukt om een BIZ-Vastgoed op te zetten. Het initiatief om een 'kopgroep' van vastgoedpartijen op te richten is voor het vervolg een goede basis en vertrekpunt om de komende jaren samenwerking meer vorm te geven. We bevelen de gemeente Roermond aan zich op te stellen als geloofwaardige en daadkrachtige partner die 'daad bij het woord voegt'. Daarbij dient de gemeente te communiceren dat de leegstandssituatie menens is en dient zij ontwikkelperspectieven te bieden voor vastgoedpartijen. Gelet op landelijke en lokale afwaardering van vastgoed- en huurwaarden voor winkels ontstaat er veel momentum en noodzaak voor vastgoedpartijen om te transformeren. Vastgoedpartijen hebben behoefte aan een duidelijk en langjarig perspectief waarop zij hun investeringsbeslissingen kunnen afstemmen. De gemeente Roermond is aan zet om deze duurzame en langjarige koers samen met stakeholders uit te zetten. In lijn met de bij aanbeveling 1 beschreven noodzaak consequent te handelen, is het belangrijk de marktpartijen duidelijk te maken wat ze wel en wat ze niet van de gemeente kunnen verwachten en daar ook naar te handelen. Het is onze ervaring dat marktpartijen alleen handelen als er marktspanning is. Gebruik schaarste (bijvoorbeeld via beschikbaar woonprogramma) als middel om de vastgoedpartijen te prikkelen en in beweging te krijgen.

¹² Instrument programma onder de Omgevingswet: Het programma kan worden ingezet om de ambities in de Omgevingsvisie te vertalen in beleidsregels, (financiële) instrumenten, communicatie, convenanten of uitvoering van concrete projecten. Het programma is zelfbindend en in principe vrijwillig. Het programma wordt echter verplicht indien een door de gemeente vastgestelde Omgevingswaarde (zoals een bepaald ongewenst niveau van winkelleegstand) overschreden wordt of dreigt te worden. Zonder een vastgestelde Omgevingswaarde kan er gekozen worden voor een vrijwillig programma waarbij er geen resultaatverplichting is. Programma's zijn alleen bindend voor het bestuursorgaan zelf.

Bijlage A: overzicht documenten

Documenten project Vitale Stad	
• Plan Vitale Stad (deel 1)	
• Plan Vitale Stad (deel 2)	
• B&W Besluit: Akkoord Vitale Stad (4 april 2017)	
• Convenant 'Gezamenlijk werken aan het stadshart van Roermond' (3 juli 2017)	
• Voorstel aanpassing op concept convenant (3 juli 2017)	
• Voorstel aan B&W: Stimuleringsregeling Vitale Stad (geen datum)	
• Stukken/bijlagen Raadsvergadering 22 februari 2018; agendapunt 11 "Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders" (o.a. Commissie-advies van Commissie Ruimte, Provincie Limburg; verlening subsidie voor de Stedelijke Ontwikkeling gemeente Roermond (incl. bijlagen), Begrotingswijziging 2018-2019)	
• Verordening Stimuleringsregeling Binnenstad Roermond (Vitale Stad), (6 maart 2018)	
• Stukken/bijlagen Raadsvergadering 25 oktober 2018 "Vitale Stad – voortgang, financiën" (o.a. Factsheets Vitale Stad)	
• Wijzigingsbesluit Verordening Stimuleringsregeling binnenstad Roermond (Vitale Stad), (8 januari 2019)	
• Stukken/bijlagen Commissie Ruimte vergadering 4 december 2019 "Derde Voortgang Vitale Stad"	
• Raadsinformatiebrief retailsituatie binnenstad Roermond (9 april 2020)	
• Stukken/bijlagen Raadsvergadering 18 juni 2020 "Vitale Stad – verlenging, begrotingswijziging en 4 ^{de} voortgang"	
Overige relevante documenten	
• Nota integraal horecabeleid – Gemeente Roermond (augustus 2007)	
• Platform 31: Winkelgebied van de toekomst (februari 2014)	
• Herijking Detailhandelsvisie Limburg 2015 (MKB Limburg)	
• Ruimtelijk Detailhandelsbeleid 2015-2020 – Gemeente Roermond	
• Kader Stedelijke Ontwikkeling – Provincie Limburg (mei 2016)	
• Evenementenbeleid – Gemeente Roermond (september 2016)	
• Toekomstvisie Roermond 2030 (november 2016)	
• Economische visie Roermond	
• Structuurvisie Wonen Midden-Limburg 2018-2021 (2018)	
• Coalitieakkoord 2018-2022 'Roermond maken we samen'	
• Visie en Actieprogramma Recreatie en Toerisme Midden-Limburg (2019)	
• Raadsinformatiebrief Herontwikkeling voormalig V&D pand Munsterplein (2019)	
• Jaarplan 2020 Stichting BIZ Binnenstad Roermond	
• Commissie-informatiebrief inzake Werkgroep Raad leegstandssituatie binnenstad (28 mei 2020)	
• Ondernemersonderzoek Binnenstad Roermond – MKB Limburg (mei 2020)	
Stukken/bijlagen raads-/commissievergaderingen	
• Stukken/bijlagen Raadsvergadering 22 februari 2018; agendapunt 11 "Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders"	• Commissie-advies van Commissie Ruimte. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (31 januari 2018)
	• Bijlage 00 Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (9 januari 2018)
	• Bijlage 0 Raadsbesluit. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (22 februari 2018)
	• Bijlage 2a Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Vitale Stad, deel 1)
	• Bijlage 2b Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Vitale Stad, deel 2)
	• Bijlage 3a Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Provincie Limburg: Verlening subsidie voor de Stedelijke Ontwikkeling gemeente Roermond [28 november 2017])
	• Bijlage 3b Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Provincie Limburg: Verlening subsidie voor de Stedelijke Ontwikkeling gemeente Roermond Bijlagen [28 november 2017])
	• Bijlage 4 Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Stedelijke Ontwikkeling Roermond [3 januari 2018])
	• Bijlage 5 Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Resultaten projecten)

• Stukken/bijlagen Raadsvergadering 25 oktober 2018 “Vitale Stad – voortgang, financiën”	• Bijlage 6 Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Begrotingswijziging 2018-2019) • Bijlage 7 Raadsvoorstel. Vitale stad – beschikking, voortgang en financiële kaders (Programma Vitale Stad, vastgesteld 24 mei 2017)
	• Dossier 3766 Voorblad • Commissie-advies van Commissie Ruimte. Vitale stad – voortgang, financiën • Raadsvoorstel Vitale Stad – Voortgang en mandatering • Raadsbesluit Vitale Stad – Voortgang en mandatering • Bijlage totaal overzicht projecten deel 1 (→ 1a; bijgehouden worden de m2 leegstand die een nieuwe invulling krijgen. Actuele stad is per 1 juni 2018 : + 6.883 m² [van doel 1a: vermindering commerciële leegstand binnenstad met minimaal 7.000 m²]) • Bijlage totaal overzicht projecten deel 2 • 1A Factsheet Vitale Stad Leegstand • 1B Factsheet Vitale Stad Hamstraat • 1C Factsheet Vitale Stad Investeringsregelingen • 1D Factsheet Vitale Stad Startende ondernemers • 1^E Factsheet Vitale Stad Transformatie • 2A Factsheet Vitale Stad Zichtbaar maken monumenten • 2B Factsheet Vitale Stad Archeologische locaties • 3A Factsheet Vitale Stad Toerisme en recreatie • 3B Factsheet Vitale Stad Wandelverbinding ECI • 3C1 Factsheet Vitale Stad Verbinding musea binnenstad • 3C2 Factsheet Vitale Stad Vervangen vaste exposities • 3D Factsheet Vitale Stad Cultuur evenement • 3^E Factsheet Vitale Stad Versterken popscene • 3F Factsheet Vitale Stad RIT • 4A Factsheet Vitale Stad Munsterplein • 4B1 Factsheet Vitale Stad Markante bomen • 4B2 Factsheet Vitale Stad Permanent Groen • 4C geen officieel project Factsheet Vitale Stad ontwikkeling Munsterplein Blokker • 5A Factsheet Vitale Stad Fietsenstallingen • 5B Factsheet Vitale Stad Verbinding DOR binnenstad • 5C Factsheet Vitale Stad Bewaakte fietsenstallingen • 7A Factsheet Vitale Stad Herinrichting stationsgebied • 7B Factsheet Vitale Stad Stationstunnel • Bijlage Subsidieverordening Binnenstad vastgesteld (ter inzage) • Bijlage Subsidieverordening Dak- en gevelgroen binnenstad vastgesteld (ter inzage)
• Stukken/bijlagen Commissie Ruimte vergadering 4 december 2019 “Derde Voortgang Vitale Stad”	• Dossier 5816 Voorblad • Commissievoorstel 4 december 2019 • 1A Totaaloverzicht projecten • 1B Resultaten begroting Vitale Stad 3^e voortgang • 1C Factsheet Vitale Stad investeringsregelingen 3^e kwartaal 2019 • 1D Factsheet Vitale Stad Startende ondernemers oktober 2019 • 1^E Factsheet Vitale Stad Transformatie 3^e kwartaal 2019 • 2A Factsheet Vitale Stad Zichtbaar maken monumenten • 2B Factsheet Vitale Stad Archeologische locaties • 3A Factsheet Vitale Stad Toerisme recreatie • 3B Factsheet Vitale Stad Wanderverbinding ECI • 3C1 Factsheet Vitale Stad Verbinding musea binnenstad • 3C2 Factsheet Vitale Stad Vervangen vaste expositie Cuypershuis • 3C2 Factsheet Vitale Stad Vervangen vaste presentatie Historiehuis • 3D Factsheet Vitale Stad Cultuur evenement • 3^E Factsheet Vitale Stad Versterken popscene • 3F Factsheet Vitale Stad RIT • 4A Factsheet Vitale Stad Munsterplein • 5A Factsheet Vitale Stad Fietsenstallingen • 5B Factsheet Vitale Stad Verbinding DOR binnenstad • 5C Factsheet Vitale Stad Bewaakte fietsenstallingen • 7A Factsheet Vitale Stad Herinrichting stationsgebied

	• 7B Factsheet Vitale Stad Stationstunnel • Derde voortgang Vitale Stad afhandeling schriftelijke vragen
• Stukken/bijlagen Raadsvergadering 18 juni 2020 "Vitale Stad – verlenging, begrotingswijziging en 4^{de} voortgang"	• Dossier 6731 Voorblad • BW voorstel Vitale Stad – verlenging, begrotingswijziging en 4^{de} voortgang

Bijlage B: beschrijving instrumenten toetsingskader

Visie/beleid

Instrument	Inhoud
Gemeentelijk detailhandelsbeleid	Bepaalt toetsing van detailhandelsinitiatieven, de koers voor winkelgebieden en vormt een juridische basis voor toekomstige ontwikkelingen.
Centrumvisie of gebiedsvisie	Bepaalt de ontwikkelingsrichting en ruimtelijke afbakening van een centrum en daarbinnen de beoogde functioneel-ruimtelijke profielen.
Regionaal detailhandelsbeleid	Bepaalt hoe regionale afstemming van bovenlokale initiatieven plaatsvindt.
Gemeentelijke structuurvisie	Beleidsdocument waarin de gemeente de gewenste ruimtelijke ontwikkelrichting voor de komende jaren weergeeft.
Programmatie aanpak leegstand	Programma waarin concrete projecten en instrumenten zijn opgenomen ter vermindering van leegstand. Onder de Omgevingswet wordt het instrument programma juridisch geïntroduceerd om invulling te geven aan ambities uit de omgevingsvisie.

Planologisch-juridisch

Instrument	Inhoud
Integrale bestemmingsplanherziening	Gemeentelijk instrument dat aangeeft welke functies, onder welke voorwaarden, zijn toegestaan op een bepaalde plek. Bij een herziening wordt het juridisch-planologisch kader met regels, verbeelding (plankaart) en toelichting opnieuw integraal bekeken en vastgesteld.
Veegplan	Een (bijzondere) partiële herziening van een bestemmingsplan. Deze heeft voor de winkelmarkt als belangrijk doel om overtollige onbenutte plancapaciteit in bestemmingsplannen weg te halen. Het is een instrument om bestemmingsplannen actueel te houden en maakt het efficiënt uitvoeren van de gewenste ontwikkelrichting in het centrum mogelijk door het proces te stroomlijnen.
Parapluplan	Het is mogelijk de detailhandelsfunctie te beperken door inperking van branches of m ² , bijvoorbeeld in winkelclusters of solitaire locaties buiten de binnenstad. Dit is een methode om op grotere schaal snel het aantal m ² te reduceren. Een parapluplan biedt hiertoe mogelijkheden door als thematische herziening op één onderdeel of facet dat punt in de regeling aan te passen.
Schrappen detailhandelsfunctie	Planologisch verwijderen van de functie detailhandel. Dit kan waar voorzienbaarheid is geborgd en dus passieve risico-aanvaarding is gerealiseerd. Gemeenten moeten het voornemen tot 'wegbestemmen' beleidsmatig en publiekrechtelijk verankeren om maximale voorzienbaarheid te creëren. Het wegbestemmen moet vervolgens geëffectueerd worden in een wijzigingsbesluit.
Uitsterfconstructie	Als locatie langere tijd (meestal 1 tot 3 jaar) niet meer in gebruik is voor detailhandel, vervalt de ongewenste functie, met toepassing wijzigingsbevoegdheid of van rechtswege. Hierbij is uitgebreide monitoring noodzakelijk.
Grondbeleidsinstrumenten	Gemeenten bezitten diverse grondbeleidsinstrumenten, zoals aankoop van gronden of panden, onteigening, vestiging van een voorkeursrecht op gronden, toepassen Afdeling grondexploitatie van de Wro en sluiting van een anterieure samenwerkingsovereenkomst.
Leegstandsverordening	Met een leegstandsverordening krijgen vastgoedeigenaren een meldingsplicht opgelegd voor kantoor- en/of winkelpanden die langer dan zes maanden leegstaan. Onder regie van de gemeente wordt er (verplicht) leegstandsoverleg gevoerd.
Saldering	Saldering gaat uit van het principe dat voor iedere m ² netto vloeroppervlak voorraad 'erbij' ook een m ² netto vloeroppervlak onttrokken moet worden in hetzelfde vastgoedsegment, totdat de frictieleegstand is bereikt. Dit kan op lokaal en regionaal niveau worden geborgd in een structuurvisie.
Stedelijke kavelruil	Uitruil van eigendom om een grotere ontwikkeling mogelijk te maken. Stedelijke kavelruil is interessant wanneer een gemeente geen gronden wil verwerven en toch een ruimtelijke

	ontwikkeling wil bewerkstelligen, waarbij de gemeente wel een faciliterende rol speelt om het proces op gang te brengen.
Ruilketens	Een gefaseerde ontwikkeling als variant op stedelijke kavelruil waarbij straten met veel leegstand worden verbonden tot één straat met gevulde panden en een straat met leeg vastgoed welke wordt herbestemd.
Kruimelregeling	Het is met de kruimelregeling mogelijk om het gebruik van een pand te wijzigen, bijvoorbeeld van winkel naar woning. 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. Door dergelijke (nieuwe) kansen ook te bespreken met marktpartijen kan een versnelling worden gerealiseerd.

Financieel

Instrument	Inhoud
Transformatiesubsidie	Financiële bijdrage om een winkel, doorgaans buiten het kernwinkelgebied, te veranderen in een andere functie zoals wonen. De bijdrage kan bijvoorbeeld worden ingezet voor een transformatieplan (schetsplan of haalbaarheidsonderzoek) of bijdrage aan feitelijke transformatie. De achterliggende winkelbestemming wordt bij voorkeur geschrapt.
Verplaatsingssubsidie	Financiële bijdrage aan beëindiging van een bestaande winkel buiten het kernwinkelgebied en verplaatsing naar het kernwinkelgebied, bijvoorbeeld in verhuis- of plankosten.
Wonen boven winkels subsidieregeling	Financiële bijdrage bij het realiseren van woningen in leegstaande of weinig gebruikte verdiepingen boven winkels. Dit zorgt voor een betere leefbaarheid, meer sociale controle en veiligheid.
Financiële samenwerkings-arrangementen	Terug-investering van belastingen of heffingen, zoals OZB- of reclamebelasting, in bijvoorbeeld een bedrijfsinvesteringszone (BIZ), ondernemersfonds of centrummanagement. In deze fondsen kunnen ondernemers en/of eigenaren gezamenlijke activiteiten bekostigen, bovenop de gemeentelijke inspanningen, bijvoorbeeld op het vlak van veiligheid of attractiviteit voor de consument.
Vastgoedontwikkelingsfonds	Een besloten vennootschap waarin het gezamenlijk eigendom van de panden wordt ondergebracht. Elke deelnemende vastgoedeigenaar brengt het bezit in tegen actuele marktwaarde en krijgt in ruil daarvoor naar rato aandelen in het fonds. Op ruimtelijk niveau wordt het makkelijker panden te koppelen, woningen boven winkels te realiseren, winkels een andere functie te geven en andere ruimtelijke ingrepen te doen. De gemeente kan bij het fonds een faciliterende rol spelen.
Revolverend vastgoedfonds	Een fonds waarbij een overheid actief panden aankoopt, herontwikkelt en opnieuw in de markt zet. De opbrengsten worden ingezet voor vervolgprojecten, waarmee een vliegwiel ontstaat voor herontwikkeling.
Slopfonds	Een compensatieregeling waarbij bij nieuwbouw een initiatiefnemer verplicht is elders te slopen, of een financiële bijdrage aan het fonds te leveren welke kan worden ingezet voor sloop, versterking of transformatie van gebieden.
Transitie-exploitaties	Met behulp van een tijdelijke exploitatie van de grond (tex) of van opstallen (trex) kunnen opbrengsten worden gegenereerd, vooruitlopend op een eventuele definitieve sloop en mogelijke bebouwde of onbebouwde herontwikkeling. Dit is een passend instrument om met name sloop en transformatie mogelijk te maken. Bovendien wordt verder verval tegengegaan en zijn rentekosten vergoed. Het moet dienen als vliegwiel, door de meerwaarde van kavels en gebouwen te herinvesteren in het centrum en daarmee nieuwe investeringen vanuit de markt te stimuleren.
Transitieobligaties	'Transitiefonds' waarbij private bijdragen kunnen worden gedaan om de transitieopgave te organiseren of te investeren in kwaliteitsverbetering van een gebied (gevelrenovatie, compactere looppatronen, herinrichting van verkorte vastgoedstraten als onderdeel van de leegstandsaanpak).
Verhandelbare ontwikkelingsrechten	Verhandelbare ontwikkelingsrechten geven de mogelijkheden tot (kosten én baten) verevening van investeringen in bijvoorbeeld de sloop van winkels. Dit kan door zowel het nieuwe programma van woningen, cultuur en dergelijke als de sloop van ongewenst winkelvastgoed een commerciële waarde te geven.

Overig leegstandsinstrumenten

Instrument	Inhoud
Actieve acquisitie	Actieve inspanning voor acquisitie om landelijke en/of regionale ketens en lokale ondernemers te interesseren voor leegstaand winkelvastgoed.
Begeleiding ondernemerschap en accountmanagement	Begeleiding van startende én ervaren ondernemers naar vestiging binnen een winkelgebied, van financiering tot vergunningen. Begeleiding in bijvoorbeeld het ondernemersplan, financiering bij de bank, onderhandeling met vastgoed en advies en locaties passend bij het beoogde concept.
Faciliteren 'blurring'	Het juridisch mogelijk maken van branchevervaging tussen horeca en detailhandel om mogelijkheden te scheppen voor innovatieve initiatieven van ondernemers.
Transformatiecoach	Bieden van proceshulp bij transformatie welke verbindingen legt en begeleiding biedt.
Pandenbank	Publiek overzicht van beschikbaar leegstaand vastgoed en bijbehorende contactgegevens voor huidige en toekomstige ondernemers.

REKENKAMERCOMMISSIE
Gemeente Roermond
Postbus 900
6040 AX Roermond



