




PROVINCIE  UTRECHT

# RETAILVISIE PROVINCIE UTRECHT





De visie is opgesteld in samenwerking met Droogh Trommelen en Partners (DTNP). De teksten en beleidsuitspraken zijn de verantwoordelijkheid van de Provincie Utrecht.

Provinciale Staten van Utrecht  
5 februari 2018

Provincie Utrecht  
Postbus 80300, 3508 TH Utrecht  
T 030 25 89 111

# INHOUDSOPGAVE

<b>INLEIDING</b>	<b>4</b>
<hr/>	
<b>1. HUIDIGE SITUATIE DETAILHANDEL IN DE PROVINCIE UTRECHT</b>	<b>6</b>
1.1 Huidig winkelaanbod	6
1.2 Leegstand	11
1.3 Economisch functioneren	12
<hr/>	
<b>2. LANDELIJKE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN</b>	<b>16</b>
2.1 Veranderende winkelmarkt	16
2.2 Effecten van internet	17
2.3 Gevolgen voor winkelgebieden	19
<hr/>	
<b>3. UTRECHTSE ONTWIKKELINGEN EN PERSPECTIEVEN DETAILHANDEL</b>	<b>22</b>
3.1 Bevolkingsontwikkelingen	22
3.2 Indicatie haalbaar aanbod	24
<hr/>	
<b>4. PROVINCIAAL BELEID EN UITVOERING</b>	<b>28</b>
4.1 De beleidsopgave	28
4.2 De provinciale rol	31
4.1.2 Agenderen en samenwerking creëren	31
4.2.2 Nieuwe kansen voor centra (binnenstedelijke opgave)	32
4.2.3 Gelijk speelveld	35
<hr/>	
<b>BIJLAGE 1</b>	<b>37</b>
<b>BIJLAGE 2</b>	<b>38</b>



# INLEIDING

## AANLEIDING

Centrumgebieden hebben met hun aanbod van voorzieningen en werkgelegenheid een belangrijke sociale en economische functie voor de inwoners van de steden en dorpen. Juist deze centra zijn sterk in beweging. Dit komt met name door ontwikkelingen in de detailhandel. Verschillende winkelketens en zelfstandige winkeliers hebben de afgelopen periode de deuren gesloten of flink moeten saneren. Naast conjuncturele oorzaken in de detailhandel, spelen ook structurele veranderingen hierbij een belangrijke rol. De snelle opkomst van internetwinkels heeft het winkellandschap vooral in de non-food branches stevig door elkaar geschud. De gevolgen zijn door de talrijke leegstaande winkelpanden direct zichtbaar in de centrumgebieden. Ook in de provincie Utrecht. De winkelleegstand in de provincie bedraagt gemiddeld 9,6% maar ligt in sommige gemeenten beduidend hoger.

De vraagstukken rond de detailhandel zijn complex. Zij raken aan het functioneren van binnensteden en van winkelcentra, het voorzieningenniveau, de werkgelegenheid en de ruimte voor ondernemerschap. Een eenduidige oplossing ligt dan ook niet voor de hand. Het gaat om een bredere aanpak van stads- en dorpscentra en wijkvoorzieningen, waarbij ook aandacht is voor wonen, andere voorzieningen dan detailhandel, bereikbaarheid en de inrichting van de openbare ruimte. Naast een grote impact op de vitaliteit van de Utrechtse steden en dorpen, heeft het zoeken naar een oplossing ook een bovenlokale component. Een provinciale aanpak vraagt daarom een samenhangende en vooruitziende visie, waarin naast een gewenst toekomstbeeld ook de rol van de provincie en andere betrokkenen wordt belegd. Met deze Retailvisie wil de provincie een dergelijke afweging maken.



## BEOOGD RESULTAAT VAN DE RETAILVISIE

De Retailvisie schetst een beeld van de detailhandelsstructuur in de provincie Utrecht, benoemt de knelpunten en zet de rol van de provincie uiteen bij een brede aanpak in samenwerking met de verschillende partners. Het uitgangspunt is een integrale aanpak van de knelpunten in de stads- en dorpscentra, waarbij de nadruk ligt op de ontwikkelingen in de detailhandel.

De visie dient ook als bouwsteen bij de ontwikkeling van de Omgevingsvisie voor de provincie Utrecht. De visie is een nadere uitwerking van het provinciale beleid, zoals reeds vastgesteld in het Beleidskader Binnenstedelijke Ontwikkeling en de PRS/ PRV. De Retailvisie en uitvoering ervan zal worden betrokken bij de op te stellen Omgevingsvisie. De richtinggevende beleidsuitspraken en regels zijn reeds opgenomen in de PRS/ PRV, die zoveel mogelijk beleidsneutraal worden overgenomen in de Omgevingsvisie. Voor het overige zal de Retailvisie voor de Omgevingsvisie ter inspiratie dienen.



### LEESWIJZER

**Hoofdstuk 1** betreft een analyse van de huidige vraag- aanbodstructuur van de detailhandel in de provincie, gevolgd door de landelijke trends en ontwikkelingen in hoofdstuk 2. **Hoofdstuk 3** gaat in op de ontwikkelingen die specifiek in de provincie Utrecht spelen, met een globale berekening van marktruimte op basis van het Randstad Koopstromenonderzoek 2016. In hoofdstuk 4 volgt de beleidsmatige vertaling naar de provinciale hoofdstructuur voor detailhandel, de rol van de provincie en het te voeren provinciale beleid.





# 1. HUIDIGE SITUATIE DETAILHANDEL IN DE PROVINCIE UTRECHT

## 1.1 HUIDIG WINKELAANBOD

### Omvang en branchering

In de provincie Utrecht zijn circa 6.400 winkels gevestigd met een gezamenlijk winkelvloeroppervlak (wvo) van bijna 1,9 miljoen m<sup>2</sup>. Ongeveer een derde van de winkels heeft een aanbod van dagelijkse goederen (supermarkten, versspecialzaken, persoonlijke verzorging) en een derde heeft een aanbod van mode en luxewinkels (kleding en modeaccessoires, huishoudelijke artikelen, optiek en juwelier). In oppervlak zijn beide branches goed voor ongeveer 20% van het aanbod.

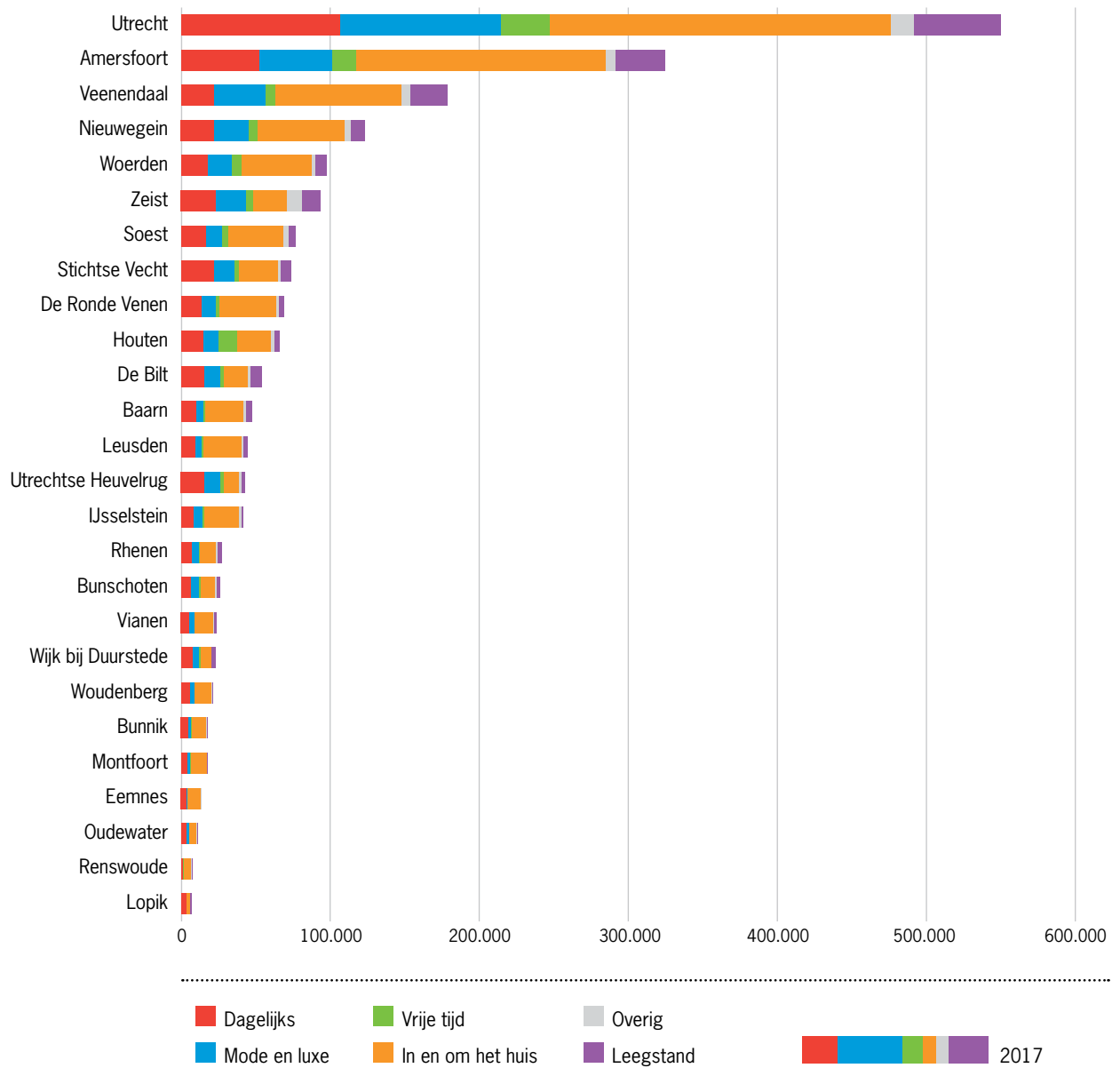
In oppervlak is de branchegroep 'In en om het huis' (woninginrichting, doe-het-zelf, plant en dier, elektronica) veruit het grootst (50%). Het aantal winkels in deze branche is 'slechts' goed voor een kwart van de winkels. De meeste winkels in deze branche zijn gemiddeld groot (winkels met volumineus aanbod: bouwmarkten, tuincentra en woonzaken) en liggen vaak buiten de specifieke winkelgebieden.

De omvang van en het aantal winkels in de branchegroep 'Vrije tijd' (o.a. sport, spel, media) en 'Overig' (al het overige aanbod) is bescheiden.

### Spreiding aanbod naar gemeenten

Het winkelaanbod in Utrecht is in sterke mate geconcentreerd in enkele gemeenten (figuur 1). Uitgedrukt in winkelvloeroppervlak (wvo) heeft de gemeente Utrecht veruit het grootste aanbod (ca. 490.000 m<sup>2</sup> wvo), gevolgd door Amersfoort (circa 290.000 m<sup>2</sup> wvo). Deze steden zijn daarmee goed voor circa 40% van het winkelaanbod. Dit volgt ook de bevolkingsspreiding over de provincie. Andere gemeenten met relatief veel winkelaanbod zijn Veenendaal, Nieuwegein, Woerden en Zeist. Het aanbod in de kleinere gemeenten zoals Lopik, Renswoude, Oudewater en Eemnes is beperkt.

**FIGUUR 1 AANBOD VAN WINKEL IN M<sup>2</sup> WVO PER GEMEENTE EN BRANCHE**



Bron: DTNP 2017

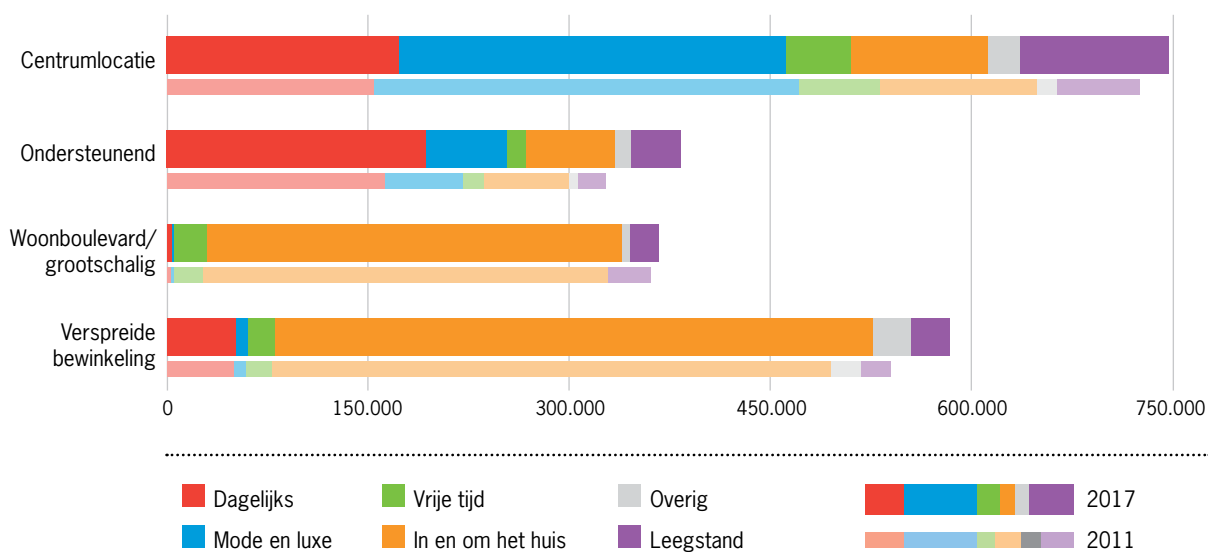
## Spreiding aanbod naar type locatie

Meer dan de helft van de Utrechtse winkels is gevestigd in het hoofdwinkelcentrum<sup>1</sup> van steden en dorpen (figuur 2). Bijna de helft van dit aanbod bestaat uit mode-en-luxe-aanbod (buiten centra is dat aanbod maar beperkt). Ook het aanbod voor dagelijkse boodschappen in deze centra is groot.

Het aanbod in ondersteunende locaties (stadsdeel-, wijk- en buurtwinkelcentra) is net als in de hoofdcentra divers, maar heeft een grotere nadruk op dagelijkse boodschappen. Ook het aanwezige niet-dagelijkse aanbod (mode en luxe, vrije tijd, in en om het huis, overige detailhandel) is er vaak meer gericht op frequente aankopen.

Het aanbod op woonboulevards/grootschalige locaties betreft voor een belangrijk deel de branche 'In en om het huis'. Dit geldt ook voor verspreide winkels (buiten reguliere winkelgebieden; op een bedrijventerrein, woongebied of landelijk gebied). Woonwinkels, bouwmarkten en tuincentra zijn in de meeste gevallen grote winkels, waardoor het aanbod buiten centrumlocaties en ondersteunende locaties in omvang weliswaar groot is, maar het aantal winkels beperkter is.

**FIGUUR 2 AANBOD VAN WINKELVOORZIENINGEN**



Bron: DTNP

<sup>1</sup> Centrum van een stad of dorp.



## Ontwikkeling aanbod per type locatie

Sinds 2011 is het winkelaanbod in de provincie Utrecht met bijna 4% toegenomen. Die groei is echter niet door de hele markt gelijk, of zelfs aanwezig. De 'reguliere' niet-dagelijkse branches 'Mode en Luxe', en 'Vrije tijd' zijn gekrompen, terwijl de dagelijkse sector juist groeide. In de branche 'In en om het huis' nam het aantal winkels af, terwijl de oppervlakte toe nam. Hierdoor is de gemiddelde winkelgrootte in deze branche verder toegenomen.

Ook zijn er verschillen in de ontwikkeling van het winkelaanbod in de verschillende soorten locaties. Per saldo nam in alle type winkelgebieden het winkelaanbod toe, behalve in centrumlocaties: daar kromp het winkelaanbod. Die krimp vond plaats in alle niet-dagelijkse branches, het dagelijkse aanbod is wel gegroeid.

## Detailhandelsstructuur provincie Utrecht

De Utrechtse detailhandelsstructuur kent een gevarieerd aanbod van locaties en functie. Kaart 1 geeft een schematische weergave van de omvang (in m<sup>2</sup> wvo) van winkelgebieden. Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen hoofdcentra (stads- en dorpscentra) en ondersteunende centra (stadsdeel-, wijk- en buurtcentra).

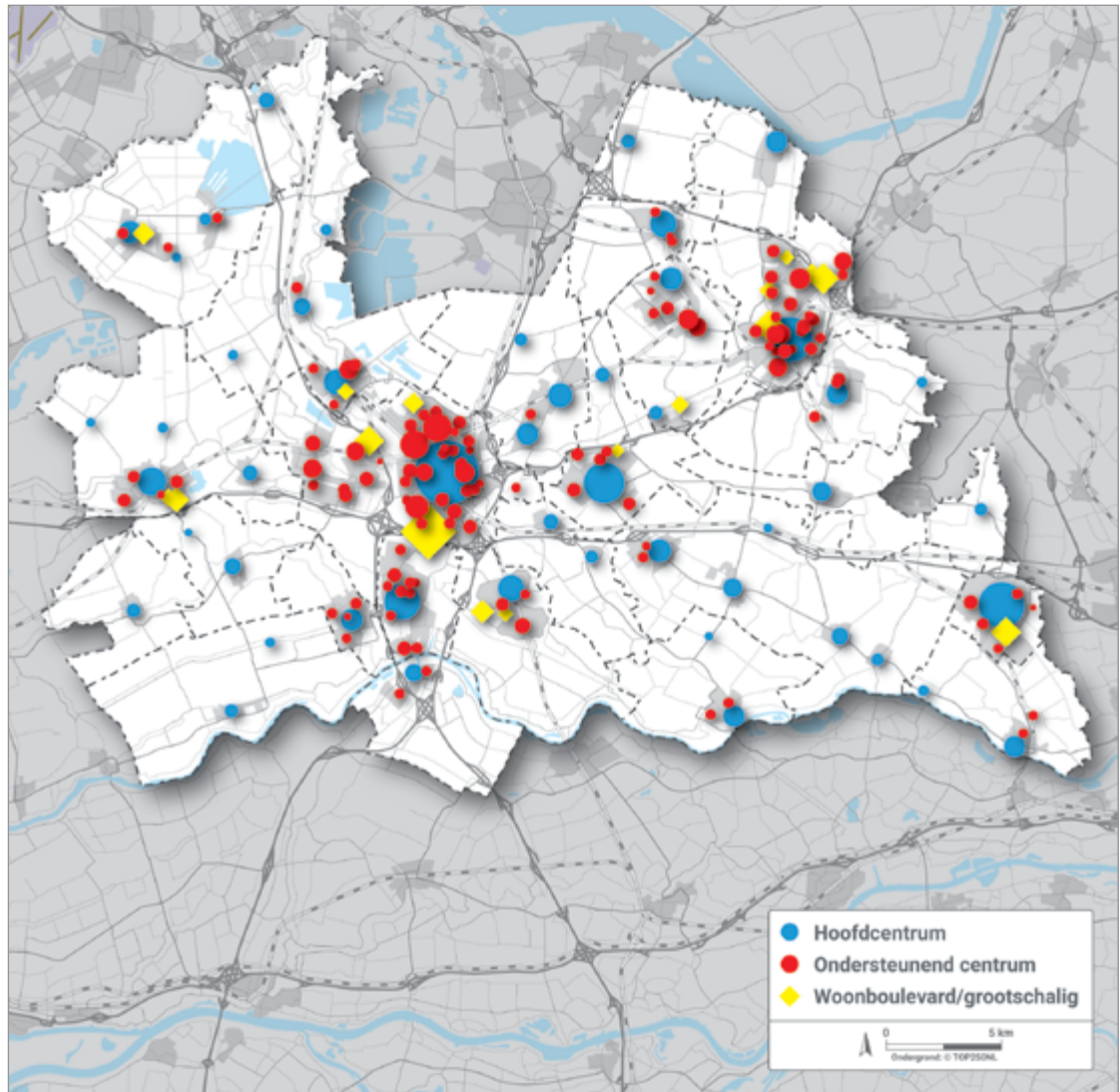
Ruim een kwart van de Utrechtse winkelgebieden betreft het centrum van een dorp of stad (hoofdcentra). Deze centra variëren in omvang van de grote stadscentra (Utrecht, Amersfoort, Veenendaal) van ruim 120.000 m<sup>2</sup> wvo, tot aan kleine dorpscentra (o.a. Amerongen, Bunnik en Breukelen) met slechts enkele winkels. Het centrum van Utrecht (Binnenstad en Hoog Catharijne) heeft door de omvang van het winkelaanbod (en het ondersteunende aanbod van horeca en leisure) een bovenregionale verzorgingspositie. Ook de binnensteden van Amersfoort en Veenendaal hebben een bovenlokale/regionale verzorgingsfunctie. Alle kleinere centrum-locaties zijn vooral lokaal verzorgend; zij vervullen een belangrijke rol voor de betreffende gemeente en/of kern.

Aanvullend aan de 49 hoofdcentra zijn er 122 ondersteunende centra. Het betreft enkele grote stadsdeelcentra, zoals bijvoorbeeld Utrecht Overvecht en Amersfoort Emiclaer, maar vooral veel kleinere wijk- en buurtcentra. Sommige oudere dorpscentra zijn inmiddels onderdeel van groter stedelijk gebied en integraal onderdeel geworden van de lokale (ondersteunde) structuur van stadsdeel-, wijk- en buurtwinkelcentra (o.a. in Utrecht-Leidsche Rijn, Amersfoort-Noord). Het winkelaanbod in ondersteunende centra is vooral lokaal verzorgend en voor een belangrijk deel gericht op de dagelijkse boodschappen.

Tenslotte zijn er in de provincie 18 woonboulevards of andere grootschalige locaties met vooral woning-inrichters en doe-het-zelfzaken. De meeste van deze locaties liggen in en om de steden Utrecht en Amersfoort, waarbij de Woonboulevard Utrecht met afstand het grootste aanbod heeft.

**Kaart 1**  
Detailhandelsstructuur  
provincie Utrecht

Bron: DTNP



## Samengevat

Een nadere analyse van de grootste winkelgebieden in de provincie laat een aantal ontwikkelingen zien (In de bijlage 1 zijn de 15 grootste winkelgebieden in de provincie weergegeven in m<sup>2</sup> wvo. Bijlage 2 geeft hetzelfde aan, maar dan voor de volgende 15 winkelgebieden (top 16 t/m 30 in omvang)):

- Vijf hoofdcentra in de provincie Utrecht zijn duidelijk het grootst: Utrecht, Amersfoort, Veenendaal, Zeist en Nieuwegein. Landelijk gezien is alleen het centrum van Utrecht een groot stadscentrum. De overige vier grote centra, van circa 35.000 tot 60.000 m<sup>2</sup> wvo, zijn landelijk gezien middelgroot maar nog steeds beduidend groter dan andere centra in de provincie.
- Het winkelaanbod in de middelgrote centra en in Utrecht is in oppervlakte (fors) gedaald. Dit is in de kleine centra niet het geval. Ook het aanbod op de woonboulevards is niet afgenomen.
- Vooral in de niet-dagelijkse branches heeft krimp van het aanbod plaatsgevonden. Dit is relatief sterk vertegenwoordigd in de grote en middelgrote centra. Het aanbod van dagelijkse goederen is in de meeste centra op peil gebleven of zelfs iets toegenomen.
- De woonboulevards zijn goed voor veel m<sup>2</sup> wvo, maar er zijn relatief weinig winkels.
- Historische centra hebben daarbij relatief veel (kleine) winkels ten opzichte van recentere planmatig ontwikkelde centra die in omvang (m<sup>2</sup> wvo) vergelijkbaar zijn (vgl. Amersfoort-Veenendaal, Woerden-Overvecht).

## 1.2 LEEGSTAND

De leegstand van commercieel vastgoed voor winkels, diensten en horeca bedraagt in de provincie Utrecht circa 200.000 m<sup>2</sup> ofwel ca. 9,6% van het totale winkelvloeroppervlak, verdeeld over ruim 900 panden (Locatus, april 2017). Per gemeente zijn er echter grote verschillen, waarbij opgemerkt moet worden dat het beeld snel kan wisselen (zie onderstaande tabel).

Winkelleegstand per gemeente (2017)			(Bron: Locatus)		
Gemeente	panden	WVO	Gemeente	panden	WVO
Amersfoort	12,0%	10,2%	Oudewater	8,2%	5,0%
Baarn	13,4%	8,2%	Renswoude	13,6%	3,6%
Bunnik	4,8%	4,5%	Rhenen	17,1%	11,9%
Bunschoten	11,9%	8,1%	Soest	15,0%	6,9%
De Bilt	15,3%	14,1%	Stichtse Vecht	11,3%	9,5%
De Ronde Venen	9,6%	5,7%	Utrecht	11,5%	10,6%
Eemnes	3,0%	1,5%	Utrechtse Heuvelrug	8,1%	6,6%
Houten	11,7%	5,3%	Veenendaal	18,0%	14,1%
IJsselstein	3,7%	3,3%	Vianen	16,5%	9,8%
Leusden	14,1%	6,7%	Wijk bij Duurstede	12,1%	10,7%
Lopik	10,3%	7,5%	Woerden	10,6%	8,2%
Montfoort	9,2%	2,8%	Woudenberg	9,9%	3,6%
Nieuwegein	14,8%	8,0%	Zeist	20,2%	13,7%
			<b>Provincie Utrecht</b>	<b>12,7%</b>	<b>9,6%</b>

### Leegstand naar type centrum

Ruim de helft van de leegstand is in de hoofdcentra gesitueerd (zie ook bijlage 1 en 2). Afhankelijk van de lokale situatie manifesteert leegstand zich daarbinnen vooral in aanloopstraten dan wel ook in de hoofdwinkelstraten. Het gaat in totaal om ruim 107.000 m<sup>2</sup> wvo, verspreid over bijna 500 panden. Ongeveer de helft van de leegstand betreft aanvangsleegstand (minder dan 1 jaar). Vooral in het centrum van Utrecht is sprake van relatief (en absoluut) veel aanvangsleegstand, onder andere door de nieuwe ontwikkelingen van Hoog Catharijne.

Circa een derde van de leegstand in de hoofdcentra van de provincie betreft langdurige leegstand (tussen de 1 en 3 jaar leeg), de overige (circa 15%) leegstand betreft structurele leegstand (meer dan drie jaar leeg).

De meeste centra in provincie Utrecht hebben enige mate van leegstand, waarbij het meestal gaat om aanvangs- en langdurige leegstand. Structurele leegstand komt niet in alle centra voor; in de centra van Maarssen (Bisonspoor) en Veenendaal is de structurele leegstand groot. Wel neemt de gemiddelde leegstandsduur in de provincie als geheel toe.

## 1.3 ECONOMISCH FUNCTIONEREN

Het Koopstromenonderzoek Randstad 2016 (KSO 2016) biedt inzicht in de kooporiëntaties van consumenten. Op basis daarvan is bepaald hoe verschillende winkelgebieden economisch functioneren. De bestedingen per m<sup>2</sup> winkel-vloeroppervlak (wvo) geven een indicatie van het economisch functioneren van een centrum en daarmee van hoe 'gezond ze ervoor staan'. Bij hoge bestedingen per m<sup>2</sup> wvo functioneren winkels gemiddeld beter, bij lage bestedingen staat het aanbod gemiddeld meer onder druk. Het gaat hierbij dus om de afwijking van het gemiddelde in de Randstad per type winkelcentrum en per sector.

### Huidig functioneren dagelijkse sector

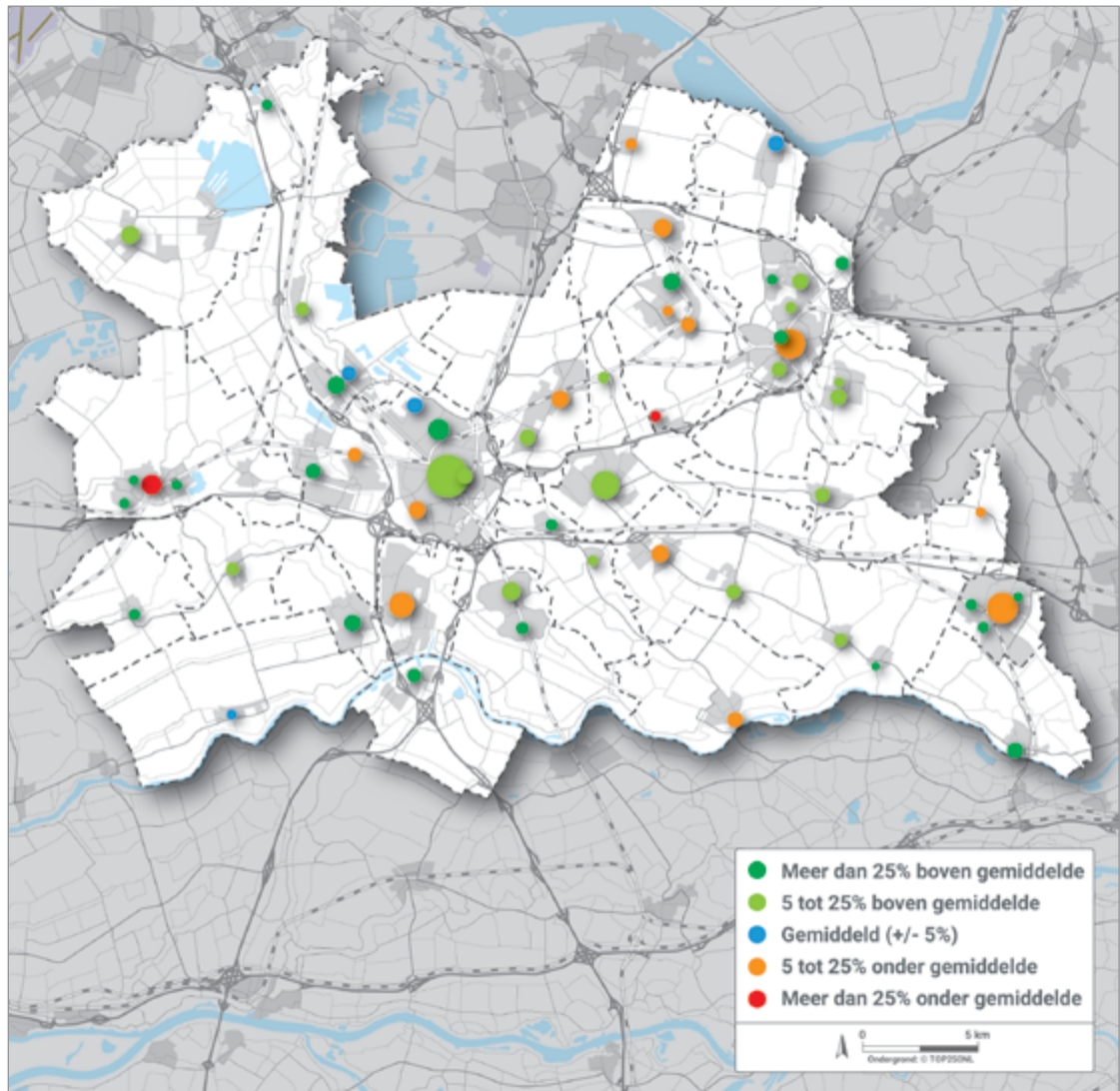
Kaart 2 geeft voor de belangrijkste winkelgebieden<sup>2</sup> het economisch functioneren weer in de dagelijkse sector (levensmiddelen en persoonlijke verzorging)<sup>3</sup>. Er is hierin geen eenduidige samenhang tussen omvang of type centrum en het economisch functioneren. Consumenten kopen in de dagelijkse sector vooral lokaal en het economisch functioneren hangt sterk af van de lokale situatie (kwaliteit centrum, mate van (over)bewinkeling in relatie tot draagvlak en de aanwezige (supermarkt)formules). Grote (stadsdeel) centra met XL-supermarkten functioneren niet beter dan kleinere centra met een compleet en gevarieerd aanbod.

<sup>2</sup> Het betreft centra in het KSO 2016 met voldoende respondenten voor statistisch betrouwbare cijfers. Dit zijn ook de grotere (bovenlokaal functionerende) centra. Kleinere centra in de provincie functioneren in de regel vooral lokaal.

<sup>3</sup> Centra zijn vergeleken met het gemiddelde van dezelfde soort centra: hoofdcentra met hoofdcentra en ondersteunende (= buurt-, wijk- en stadsdeel)centra met ondersteunende centra.

**Kaart 2**  
Economisch functioneren  
dagelijkse sector in  
centrumlocaties en  
ondersteunende centra

Bron: DTNP



### Huidig functioneren niet-dagelijkse sector

Het economisch functioneren van de niet-dagelijkse sector (kaart 3) laat een duidelijk patroon zien. De hoofdcentra (binnensteden) van Utrecht en Amersfoort functioneren bovengemiddeld goed. In deze steden functioneren bovendien enkele stadsdeelcentra en grootschalige locaties goed. Ook het recent vernieuwde centrum van Nieuwegein functioneert bovengemiddeld. Hiertegenover staan veel andere middelgrote centra<sup>4</sup> die matig tot slecht functioneren. Veel van deze centra hebben de laatste decennia een regiofunctie opgebouwd, die inmiddels weer afkalft.

Deels is het verlies aan regiofunctie in sommige van deze centra nog 'uitgesteld', doordat de binnenstad van Utrecht al jaren opgebroken en in verbouwing is. Na voltooiing van het nieuwe en uitgebreide Hoog Catharijne en stationsgebied is de verwachting dat de binnenstad van Utrecht haar bovenregionale positie verder zal versterken, wat ten koste zal gaan van het functioneren van omliggende middelgrote centra. Ook de ontwikkeling van Leidsche Rijn Centrum tot een middelgroot /groot centrum heeft naar verwachting een negatief effect op de omringende centra.

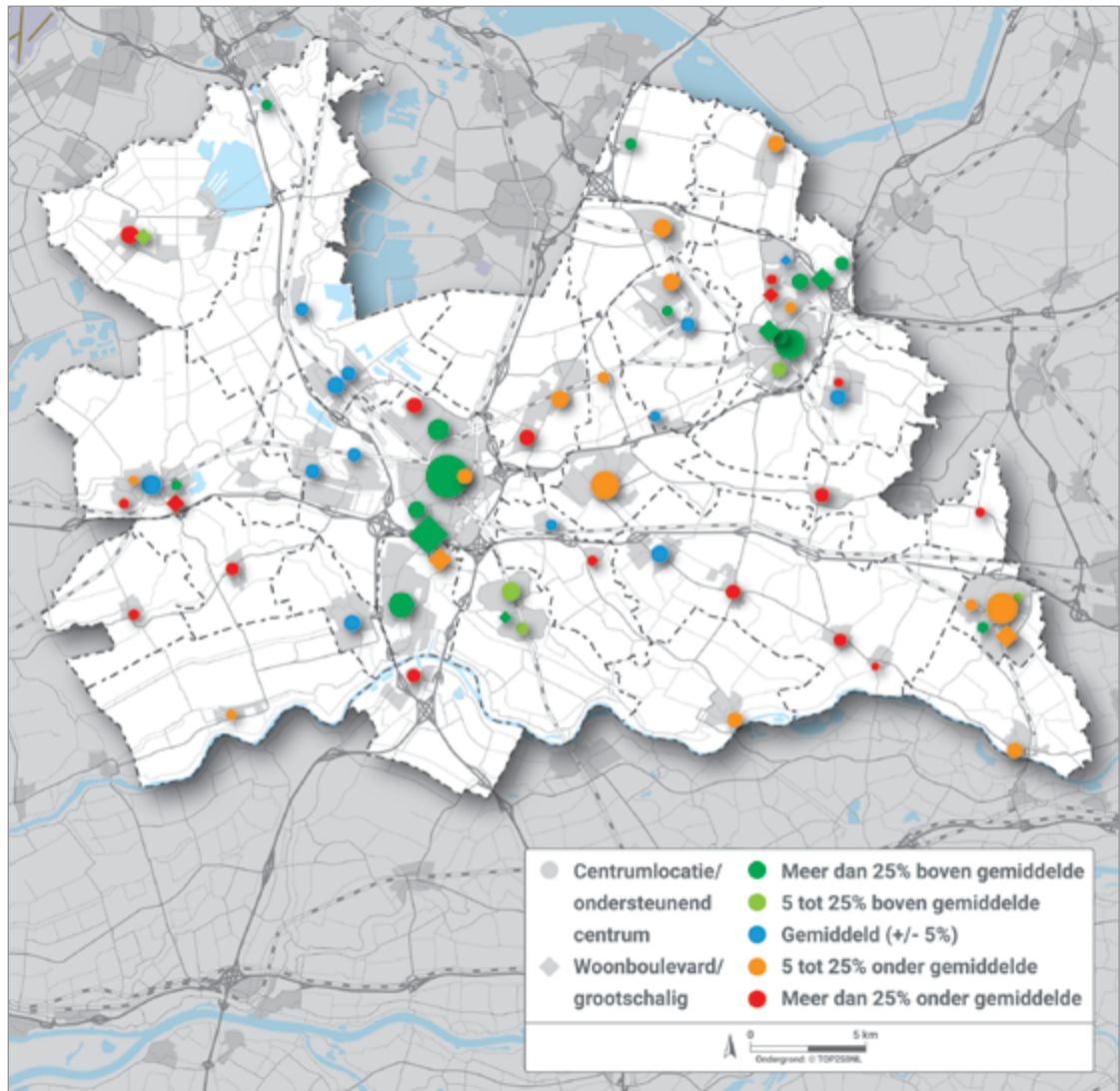
Het economisch functioneren van de grootschalige perifere winkellocaties is wisselend. Kaart 3 laat per type (hoofdcentrum, ondersteunend, grootschalig) onderlinge verhoudingen zien ten opzichte van het typegemiddelde. Gemiddeld genomen functioneren perifere winkellocaties moeizaam (zeer lage omzet per m<sup>2</sup>). Met uitzondering van vooral de grotere clusters/boulevards met een of enkele sterke formules (o.a. IKEA) die het relatief goed doen.



<sup>4</sup> In hoofdcentra van 10.000 - 40.000 m<sup>2</sup> vwo en 40.000 - 60.000 m<sup>2</sup> vwo is sinds 2011 het economisch functioneren van de niet-dagelijkse sector veelal teruggelopen en de leegstand toegenomen. Dit geldt eveneens voor stadsdeelcentra/grote wijkcentra > 10.000 m<sup>2</sup> vwo.

**Kaart 3**  
Economisch functioneren  
van de niet-dagelijkse  
sector in centrumlocaties  
en ondersteunende centra

Bron: DTNP





## 2. LANDELIJKE TRENDS EN ONTWIKKELINGEN

### 2.1 VERANDERENDE WINKELMARKT

Sinds 2008 is de winkelmarkt in Nederland structureel gewijzigd van een groei- in een krimpmarkt. Daarvoor groeide het aanbod vooral in de non-foodsector fors, als gevolg van schaalvergroting van winkels en de overactieve vastgoedsector (vastgoedbubbel). Ook retailers probeerden marktaandeel te winnen met steeds meer vestigingen. Bestedingen groeiden echter niet in dezelfde mate mee. Na 2008 zijn de bestedingen in winkels zelfs flink gedaald. De economische crisis was daarvoor niet de enige oorzaak; er zijn tevens structurele maatschappelijke veranderingen.

#### Detailhandelssector zeer dynamisch

Zowel aan de vraagzijde (consumenten) als de aanbodzijde (ondernemers en bedrijven) spelen er diverse ontwikkelingen die een impact (kunnen) hebben op het toekomstige winkellandschap:

- De opkomst van internet als aankoopkanaal. Consumenten krijgen steeds meer mogelijkheden om producten uit te kiezen, aan te schaffen en te ontvangen, waardoor het koopgedrag verandert. Retailers hanteren steeds meer een omnichannel-strategie: combinaties van online en fysiek oriënteren en kopen. Zo hebben bijna alle grote winkelketens ook een webshop en openen oorspronkelijke internetshops als Coolblue en Fietsenwinkel.nl ook fysieke winkels.
- Een consument is enerzijds een wereldburger die bij een buitenlandse webwinkel koopt, en anderzijds iemand die waarde hecht aan ambachtelijkheid en eigen identiteit (kansen lokaal ondernemerschap).
- De ruil- en deeleconomie speelt een grotere rol in de consumentenmarkt. Consumenten proberen in toenemende mate minder grondstoffen (en geld) te verspillen. Voorbeelden zijn het leasen van producten (abonnementsvorm) en handel tussen consumenten onderling (tweedehands) via media als bijv. Marktplaats.
- De levenscyclus van de gemiddelde winkel varieert sterk. Er zijn in toenemende mate winkels met een tijdelijk karakter (pop-up). Daarnaast zijn er wisselingen door het stoppen en weer starten van ondernemers (nieuwe concepten). Ook de branchevervaging (speelgoed bij de drogist) neemt toe, evenals combinatiefuncties met dienstverlening en/of horeca (blurring).
- Hoewel consumenten aangeven een winkelgebied met kleine, zelfstandige winkeliers aantrekkelijk te vinden, is het juist deze categorie die moeite heeft om de positie in de markt te verdedigen tegen de grote winkelketens en de opkomst van internet.

Hierna wordt nader ingegaan op enkele dominante trends die het meest van invloed zijn op het functioneren van de winkelstructuur op regionaal/provinciaal niveau. Met de aantekening dat de detailhandelssector een zeer dynamische markt is, die komende jaren sterk in ontwikkeling zal blijven.



### Van groei- naar krimpsector

Gevolg van de ontwikkelingen is dat er een structureel overaanbod is ontstaan. Sinds 2012 zijn al meer dan 50 landelijke winkelketens failliet gegaan. In 2015 nam het aanbod in de non-foodsector voor het eerst in de geschiedenis af. Voor de Nederlandse markt melden zich nieuwe mondiale ketens (Hudson's Bay), maar deze hebben vooralsnog alleen interesse voor vestiging in de grootste steden van ons land.

Door de leegstand en het toenemende aantal beschikbare winkelpanden, laat ook het huurprijsniveau sinds 2010 een dalende trend zien. De snelle toename van de leegstand lijkt inmiddels tot staan te zijn gekomen. De transformatie van leegstaande winkels naar andere functies en de aantrekkelijke conjunctuur lijken hieraan bij te dragen. Bovendien bieden de lage huurprijzen ook weer kansen voor nieuwe initiatieven.

Ondanks de, sinds 2015, weer oplevende winkelbestedingen is de verwachting dat het winkelaanbod de komende jaren verder zal afnemen, als gevolg van de verdere groei van webshops (forse toename marktaandeel) en de voortgaande vergrijzing van de bevolking. Dit laatste kan binnen de provincie Utrecht per regio iets variëren door verschillen in sociaal-demografische samenstelling en groei van de bevolking (zie paragraaf 3.2).

## 2.2 EFFECTEN VAN INTERNET

### Internet groeit als aankoopkanaal

Met de opkomst van internet verschuiven bestedingen steeds meer van fysieke winkels naar webshops. In het Randstad Koopstromenonderzoek 2016 is gemeten dat inmiddels 11,9% van alle consumentenbestedingen aan producten op internet wordt gedaan. Vooral in de niet-dagelijkse sector vormen webwinkels, met een marktaandeel van 21,6%, een substantieel deel van de sector. Het gaat hierbij om bestedingen bij gespecialiseerde webwinkels. Daarnaast worden ook steeds meer bestedingen gedaan bij winkelformules die zowel fysieke winkels als internet als verkoopkanaal hebben (omni-channel). Deze laatste categorie wordt niet meegeteld bij de internetaankopen, zodat de feitelijke bestedingen via internet nog hoger liggen. In de dagelijkse sector hebben webwinkels, met een marktaandeel van 1,6%, vooralsnog een beperktere rol. Wel verdubbelde het marktaandeel van internet in de dagelijkse sector tussen 2011 en 2016.

De sterke groei van bestedingen via internet wordt niet alleen gevoed door de consument. Webwinkels hebben zich doorontwikkeld en vormen steeds vaker een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering van fysieke winkelbedrijven. Door technologische innovaties, zoals responsive web-design, e-fulfilmentcentra, gebruik van big en small data en makkelijkere en vertrouwde (online) betaalmethoden, faciliteren (en stuwen) bestaande winkelbedrijven de groei van internet als verkoop- en aankoopkanaal. Ook melden zich steeds meer grote buitenlandse bedrijven op de Nederlandse (en Europese) markt, die een grote impact hebben, voorbeelden zijn het Chinese Alibaba en het Amerikaanse Amazon.

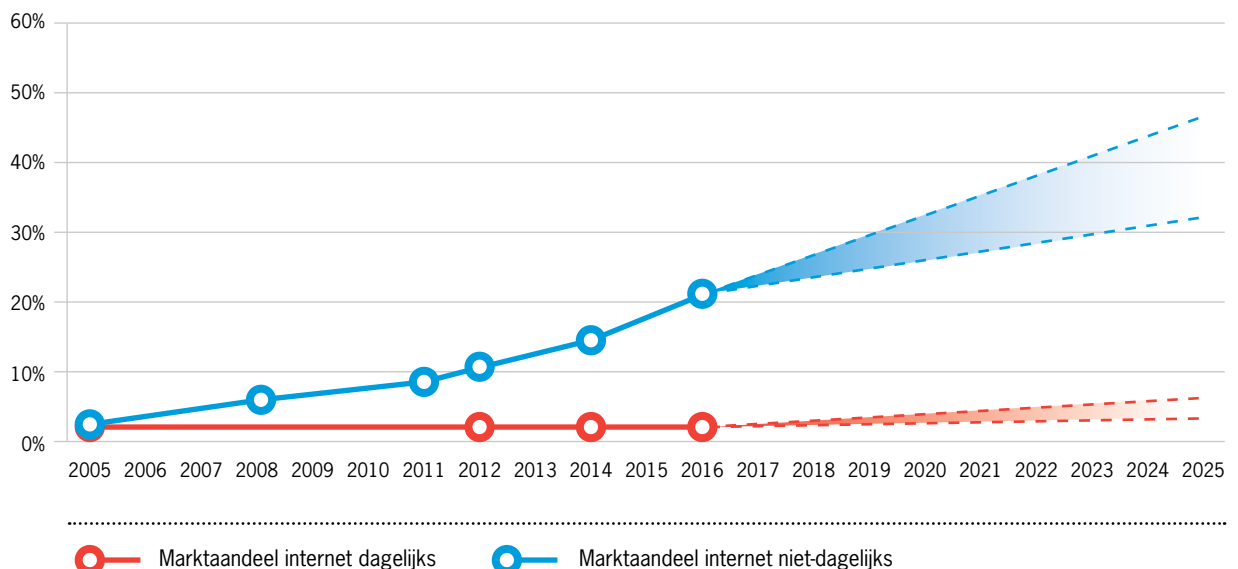
### Groei webwinkels gaat voorlopig door

De resultaten van het KSO 2016 lijken er niet op te duiden dat de verdere groei van bestedingen bij webwinkels op korte termijn zal afnemen. Vooral de jongere groepen consumenten, die zijn opgegroeid met internet (15-30 jaar) of zich internet makkelijk eigen konden maken (30-50 jaar), kopen relatief vaker bij webwinkels. Alleen al door het demografisch opschuiven van deze generaties wordt de groep 'natuurlijke internetconsumenten' steeds groter. Er kan dus vanuit worden gegaan dat de bestedingen bij webwinkels vooralsnog blijven toenemen.

### Dagelijkse producten en webwinkels

De rol van internet in de dagelijkse sector is ondanks de verdubbeling van het marktaandeel sinds 2011 gemiddeld genomen nog steeds beperkt (Randstad 1,6%; Utrecht 2,0%). Toch laten voorbeelden als Picnic zien dat het mogelijk is in korte tijd al een meetbaar (maar nog altijd relatief klein) verschil in het ruimtelijke boodschappengedrag van consumenten te bewerkstelligen. Gelet op de kleine verschillen en de lange aanlooptijd van internet in de dagelijkse sector kan men zich afvragen of de komende 5 à 10 jaar al rekening moet(en) worden gehouden met een kentering van het boodschappengedrag van consumenten, of dat de verandering (nog) beperkt zal zijn. Wel zal er naar verwachting geëxperimenteerd blijven worden met distributievormen (alle denkbare varianten tussen afhalen en bezorgen), wat nieuwe ruimtelijke vragen kan opleveren. Op langere termijn (> 10 jaar) lijkt een grotere rol voor internet bij dagelijkse producten waarschijnlijk.

FIGUUR 3 ONTWIKKELING MARKTAANDEEL INTERNET (INCLUSIEF PROGNOSE)



### Niet-dagelijkse producten en webwinkels

Waar eerder vooral weinig-keuzegevoelige en/of digitale artikelen, zoals media en elektronica, op internet werden gekocht, worden nu ook veel keuzegevoelige artikelen, zoals kleding, gekocht. Het willen passen voordat iets wordt gekocht, gebeurt steeds meer thuis. Wat niet past of niet leuk is, wordt 'gewoon' retour gestuurd.

Grote (web)winkelorganisaties investeren sterk en innoveren snel in assortiment en logistiek. Door hun (enorme) schaalgrootte is bezorging (op dezelfde dag) en retour zenden steeds meer een onderdeel van de bedrijfsvoering. De innovatie op technologisch en commercieel gebied is naar verwachting ook de komende jaren groot. Verdere verschuivingen in het aankoopgedrag van consumenten lijken niet ten einde en het marktaandeel van webwinkels blijft naar onze verwachtingen de komende jaren nog snel toenemen.

### Veranderend ruimtelijk koopgedrag

De bestedingen die consumenten bij webshops doen, komen niet meer terecht bij fysieke winkels. Deze verschuiving (en verdringing) is niet bij alle winkels en winkelgebieden even groot. Winkels en winkelgebieden die zich niet (goed) kunnen onderscheiden van internet verliezen meer bestedingen aan internet dan unieke winkels en winkelgebieden. De effecten van internet zijn daar dus groter.

## 2.3 GEVOLGEN VOOR WINKELGEBIEDEN

### Welke winkels kansrijk in de toekomst?

Winkels kunnen zich op velerlei manieren onderscheiden van en meerwaarde bieden ten opzichte van webwinkels. Veel gehoorde termen daarbij zijn onder andere service, ervaring en beleving. Desondanks blijven nabijheid en bezoekgemak belangrijke redenen in het aankoopgedrag. Per product en consument wisselt het gedrag en de rol van webwinkels. Dagelijkse boodschappen zijn meestal ruimschoots in de nabijheid van de woning aanwezig en snel en tegen lage kosten verkrijgbaar. Ook producten die smaak- of keuzegevoelig zijn, kopen veel consumenten nog graag in fysieke winkels. Voor steeds meer producten en consumenten bieden webwinkels echter een aantrekkelijk alternatief (onbeperkt aanbod, veel informatie, vergelijkbare prijzen en snelle levering thuis of op het werk).

### Dominante bezoeks-motieven en positie centra

Mede door het veranderende bezoekersgedrag wijzigt de reden van consumenten om naar bepaalde centra toe gaan. In hoofdlijnen zijn er vier bezoeks-motieven (zie kader 'Bezoeks-motieven consumenten'): boodschappen doen, vergelijkend winkelen, recreatief winkelen en doelgericht aankopen. Afhankelijk van de aard en omvang van een centrum is één bezoeks-motief dominant of is een combinatie van bezoeks-motieven aanwezig. Veel (middelgrote) centra in Utrecht moeten er in de toekomst rekening mee houden dat vergelijkend winkelen, maar ook het recreatief winkelen, zal gaan afnemen. Vergelijkend winkelen (zoeken en kopen van een keuzegevoelig product) kan en zal steeds meer via internet gebeuren. Voor het recreatieve winkelen zal men steeds meer gericht raken op de grote binnensteden. Daar zijn de onderscheidende publiekstrekkingen, een grote kritische massa aan speciaalzaken en de gezellige drukte met horeca en vertier. Bij doelgerichte aankopen spelen efficiëntie en gemak een grote rol. Op dit aspect wint internet het vaak van fysieke winkels. (Perifere) winkellocaties moeten, net als middelgrote centra, rekening houden met een minder grote (bovenlokale) functie. Per branche zijn de verschillen echter (nog) groot.

## Veranderende vastgoedbehoefte

Alle voorgaande veranderingen zullen zich ook uiten in een veranderende (ruimtelijke) behoefte aan vastgoed. De vraag naar winkelvastgoed op de drukke A1-locaties in de grote steden als Utrecht en Amersfoort blijft voorlopig onverminderd groot. Zowel wijzigende kooporiëntaties als de groeiende bevolking dragen hieraan bij. Zowel de consument als niet-dagelijkse winkels/-concepten kiezen voor de grote centra. Ook in lokale dorps- en wijkcentra blijft zich, afhankelijk van de lokale bevolkingsontwikkeling, een beperkte vraag naar vastgoed voordoen. Ook de nog voortdurende opschaling (minder maar grotere supermarkten) leidt de komende jaren nog tot een specifieke vraag naar vastgoed.

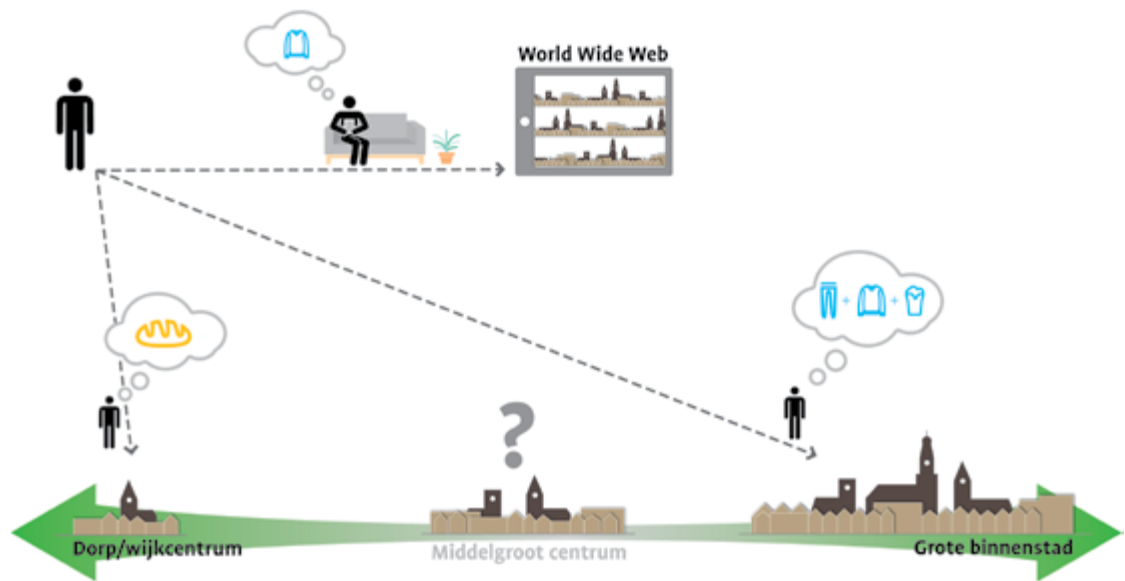
## Welke winkelgebieden kansrijk in de toekomst?

Wat op het schaalniveau van individuele winkels geldt, geldt ook voor winkelgebieden. Er vindt een groeiende verdeling plaats van succesvolle en kwetsbare winkelgebieden:

- Voor boodschappen doen, blijven lokale centra aantrekkelijk. Consumenten kiezen voor deze centra voor het doen van hun dagelijkse boodschappen, mits sprake is van een compleet winkelaanbod en goede randvoorwaarden (moderne supermarkten, overig frequent bezochte winkels, goede bereikbaarheid en parkeermogelijkheden).
- Voor recreatief winkelen, blijven de grootste stadscentra aantrekkelijk. Consumenten kiezen deze niet alleen vanwege het grote aanbod (aansprekende landelijke formules en verrassende speciaalzaken), maar ook vanwege de sfeer en beleving.

## Middelgrote centra: tussen tafellaken en servet

De centra die tussen wal en schip vallen zijn de middelgrote centra. Deze centra zijn de laatste decennia vaak sterk gegroeid (landelijke filialen, schaalvergroting, streekfunctie), maar verliezen nu snel positie. Enerzijds zijn deze centra qua omvang te groot om met alleen een lokale boodschappenfunctie het centrum ingevuld te houden. Anderzijds is het aanbod te klein en te weinig onderscheidend (van grotere centra en van webwinkels) om voldoende consumenten te binden. Het economisch functioneren van deze centra staat veelal onder druk. Dit geldt ook voor de meeste middelgrote centra in de provincie Utrecht. Het wegvallende lokale en regionale draagvlak maakt deze centra vervolgens ook minder aantrekkelijk voor de vestiging van nieuwe winkels. Gevolg is dat de leegstand in de middelgrote centra de afgelopen jaren het hardst is gegroeid en op het hoogste niveau uitkomt. Veel middelgrote centra komen 'te ruim in hun jas te zitten'. Dit vraagt om herbezinning over hun toekomstige functie en de omvang van het winkelaanbod. Transitie van winkelpanden naar andere functies is onafwendbaar.



### Afnemende interesse perifere locaties

Consumenten willen het liefst op elk locatietype alles kunnen kopen. Echter, de behoefte aan autobereikbare efficiënte kooplocaties buiten de reguliere structuur van hoofd- en wijkcentra, neemt naar verwachting op termijn af. Het aankoopkanaal internet is gespecialiseerd in dat gerichte koopgedrag. Vooralsnog zijn er wel winkelconcepten die de periferie willen opzoeken (autobereikbaarheid en goedkoop) en zijn deze nieuwe winkellocaties (vooralsnog) mogelijk succesvol. Doordat de behoefte aan fysieke winkels per saldo afneemt, zal dit ten koste gaan van bestaande winkellocaties. Hiermee komt de kwaliteit van de winkelstructuur verder onder druk te staan, met een verdere opdeling van bezoekers over meerdere locaties en toenemende leegstand tot gevolg.

### Dynamiek in de winkelmarkt

De veranderingen in de winkelmarkt, en dan vooral de opkomst van internet en de aandacht voor sfeer en beleving, leidt tot een grote verscheidenheid aan nieuwe winkel-concepten die al dan niet uit het buitenland naar Nederland komen overwaaien, zoals Søstrene Grene, Hudson's Bay en TEDI. Gelijktijdig sluiten bestaande (traditionele) winkelconcepten soms niet meer aan bij de huidige markt en verdwijnen uit het straatbeeld, zoals V&D. Deze dynamiek in de winkelmarkt is niet nieuw, maar constant en kenmerkend voor een open markt.

### Meer ruimte voor dynamiek in centrumgebieden

De dynamiek in de winkelmarkt leidt in stads- en dorpscentra tot het beschikbaar komen van ruimte en gemiddeld lagere huurprijzen. Hoewel sommige winkelformules primair inzetten op goedkope perifere locaties, biedt de gewijzigde winkelmarkt meer dan voorheen kansen (en meerwaarde) om nieuwe, zelfs grootschalige concepten (o.a. Hudson's Bay, Primark, Decathlon, Markthal, Hutspot) een plek te laten vinden in de bestaande centrumgebieden. Met een toenemend belang van 'beleving' in de detailhandel (passen, proeven, proberen) sluit dit zowel aan op de behoefte van Retailorganisaties als van consumenten. We zien dan ook een blijvend grote belangstelling bij Retailorganisaties voor drukbezochte topwinkellocaties.



## 3. UTRECHTSE ONTWIKKELINGEN EN PERSPECTIEVEN DETAILHANDEL

### 3.1 BEVOLKINGSONTWIKKELINGEN

#### Huidig draagvlak

Voor de Utrechtse ontwikkelingen in de detailhandel spelen naast de landelijk trends en ontwikkelingen ook de demografische ontwikkelingen in de provincie een rol. Inwoners van de provincie Utrecht vormen voor de detailhandel in de provincie veruit de grootste doelgroep. Het lokale en regionale inwonertal bepaalt dan ook in belangrijke mate het draagvlak voor winkelveorzieningen. De invloed van bezoekers van buiten de provincie is relatief beperkt.

#### Inwonertal

De provincie Utrecht telt in 2017 circa 1,3 mln. inwoners, verspreid over de 26 gemeenten van de provincie. De stad Utrecht is met circa 345.000 inwoners veruit de grootste gemeente in de provincie. In deze gemeente woont ongeveer een kwart van de bevolking.

Amersfoort is met circa 155.000 inwoners de tweede stad van de provincie. Op afstand volgt een tiental middelgrote gemeenten met 40.000 tot 65.000 inwoners, waar in totaal 40% van de Utrechtse bevolking woont.

De provincie beschikt over zowel grotere stedelijke gemeenten als dunnerbevolkte landelijke gemeenten. Er is daardoor geen sprake van één soort (detailhandels)problematiek. Ter illustratie: Veenendaal en Stichtse Vecht hebben beide circa 65.000 inwoners. Veenendaal is echter een compacte gemeente waarbij alle inwoners in de stad wonen. Stichtse Vecht is in oppervlak veel groter en is opgebouwd uit meerdere grotere en kleinere kernen.

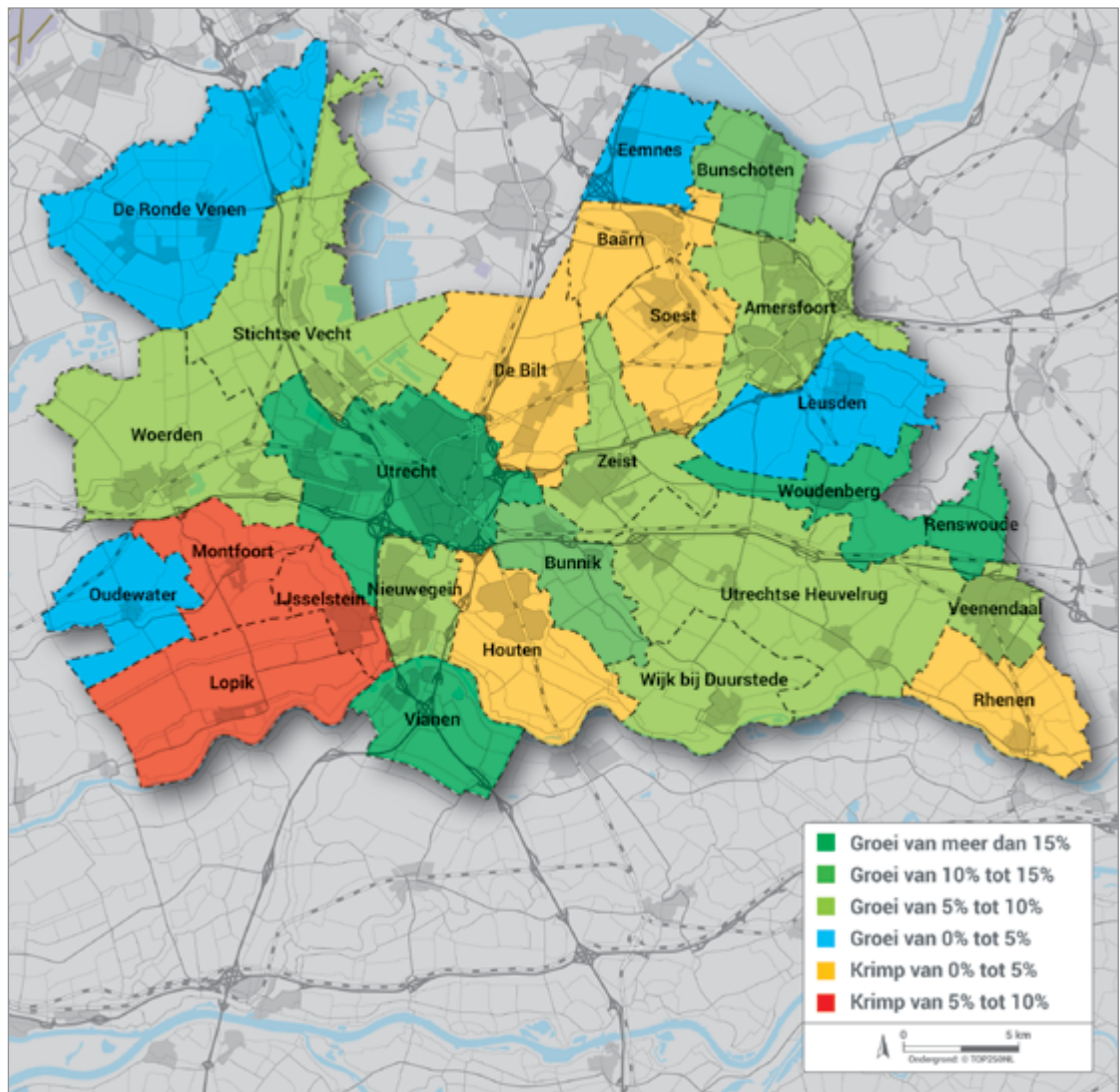
#### Veel groei, maar ook wat krimp

De bevolkingsontwikkeling heeft grote invloed op de wijze waarop de detailhandel in Utrecht zich kan ontwikkelen. Voor een prognose van de bevolking in Utrecht is gebruik gemaakt van het landelijke (beleidsneutrale) Primosmodel. Voor dit model is gekozen, omdat afhankelijk van de geraamde woningbouw verschillen kunnen ontstaan tussen de prognoses die verschillende overheden hanteren.

Volgens de landelijke Primosprognose zal de bevolking in de provincie toenemen tot circa 1.404.000 inwoners in 2030. Dat is een stijging van circa 9%. De verwachting is dat in grote delen van de provincie het aantal inwoners nog zal toenemen. De grootste groei vindt plaats in de gemeente Utrecht, waar de bevolking met nog ongeveer 65.000 zal toenemen (kaart 4). Ook Amersfoort zal met circa 15.000 inwoners in omvang groeien.

**Kaart 4**  
Bevolkingsprognose  
provincie Utrecht  
2017 - 2030

Bron: Primos 2016



Behalve groeigemeenten, zijn er ook gemeenten waar het aantal inwoners de komende jaren niet of nauwelijks zal groeien. Het gaat onder andere om de kleinere gemeenten Lopik en Montfoort, maar ook om middelgrote gemeenten als Houten en De Bilt. In deze gemeenten worden komende jaren (per saldo) weliswaar woningen toegevoegd, maar zal door de kleiner wordende huishoudensgrootte het inwonertal niet of nauwelijks groeien. In veel gemeenten zal het aandeel ouderen verder toenemen (vergrijzing). De vergrijzing heeft een drukkend effect op de bestedingen: ouderen geven gemiddeld minder uit aan producten dan jonge huishoudens in hun opbouwfase. Daar staat wel tegenover dat ouderen meer waarde hechten aan luxe en kwaliteit, die ze eerder terugvinden in fysieke winkels en minder in internetwinkels. Voor het dagelijkse winkelaanbod, dat vooral een lokale verzorgingsfunctie heeft, betekent dit dat het draagvlak per gemeente voor winkels in grote lijnen toe- of afneemt met de bevolking.

Voor de niet-dagelijkse sector vergroot de bevolkingsontwikkeling de ingezette tweedeling tussen grote en middelgrote centra: gemeenten met de grote binnensteden zoals Utrecht en Amersfoort die relatief al hun positie versterkten, krijgen er ook in absolute aantallen nog eens de meeste inwoners bij. In de overige gemeenten zal de bevolkingsgroei onvoldoende zijn om de afnemende lokale en regionale kooporiëntatie op niet-dagelijkse winkels te kunnen compenseren.

## 3.2 INDICATIE HAALBAAR AANBOD

### Uitgangspunten

Het voorspellen van de behoefte aan fysieke winkelruimte is lastig. Technologische ontwikkelingen blijven voortgaan en voorspellingen over het (ruimtelijke) consumentengedrag voor de lange termijn zijn zeer onzeker. Dit vraagt om flexibiliteit én duidelijke keuzes om te kunnen behouden wat perspectiefrijk en van toegevoegde waarde is voor het voorzieningenniveau van de inwoners van provincie Utrecht. Om toch een meer kwantitatieve indicatie te verkrijgen, is op basis van actuele koopstromen<sup>5</sup> voor elke gemeente en per branchegroep een globale berekening gemaakt van het potentieel haalbare winkelaanbod. Door dit te verminderen met het reeds aanwezige aanbod, ontstaat een (indicatief) beeld van de potenties voor groei of overschot aan winkels (positieve of negatieve marktruimte). Vanwege de grote onzekerheden is gekozen voor een relatief korte termijn. Voor de berekeningen zijn per gemeente de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Primos-prognose voor 2025;
- gemiddelde besteding per inwoner per branche (incl. BTW), o.b.v. KSO 2016;
- correctie op bestedingen per inwoner o.b.v. gemiddeld inkomen per gemeente 2015 (meest actueel beschikbare data, CBS);
- gemiddelde besteding per m<sup>2</sup> wvo o.b.v. KSO 2016, excl. toeristische bestedingen;
- koopkrachtbinding en -toevloeiing o.b.v. KSO 2016;
- huidig winkelaanbod (zie hoofdstuk 2);
- extrapolatie van het Utrechtse bestedings-aandeel van internet o.b.v. resultaten KSO 2011 en KSO 2016 (zie verderop en tabel);
- evenredige verdeling van de groei van het marktaandeel internet over de koopkracht-binding aan eigen en -afvloeiing naar andere gemeenten;
- geen modelmatige vertaling van eventuele ambities of plannen in ophoging van huidige koopkrachtbinding en/of -toevloeiing (niet 'rijk rekenen' met toekomstige koopstromen).

5 I&O Research/DTNP, Randstad Koopstromen-onderzoek 2016



### Groei marktaandeel internet

Er is bij voorspellingen voor de toekomst veel onzekerheid over de snelheid waarmee internet in markt-aandeel wint. Enerzijds kan, uitgegaan worden van het doorzetten van de recent gerealiseerde groei. Ook kan worden uitgegaan van een verzadiging en daarmee afvlakkende ontwikkeling (figuur 10).

Vanwege de onzekerheden die gemoeid zijn met het inschatten van met name het aandeel van internet in 2025, is gekozen om met twee scenario's te rekenen die beide uitgaan van een extrapolatie van het marktaandeel van internet van de afgelopen jaren.

- **50%-scenario** Aanname: groei internet zwakt de komende jaren af. Voor de situatie in 2025 wordt er vanuit gegaan dat internet met 'slechts' de helft zal toenemen.
- **133%-scenario** Aanname: groei internet gaat de komende jaren nog harder. Voor de situatie in 2025 wordt er vanuit gegaan dat internet met een derde harder groeit dan de ontwikkeling in de periode 2011-2016.

Bij het weergeven van de indicatieve marktruimte wordt uitgegaan van het gemiddelde van de beide scenario's. Dit betekent dat er rond de uitkomsten een grote bandbreedte aanwezig is.

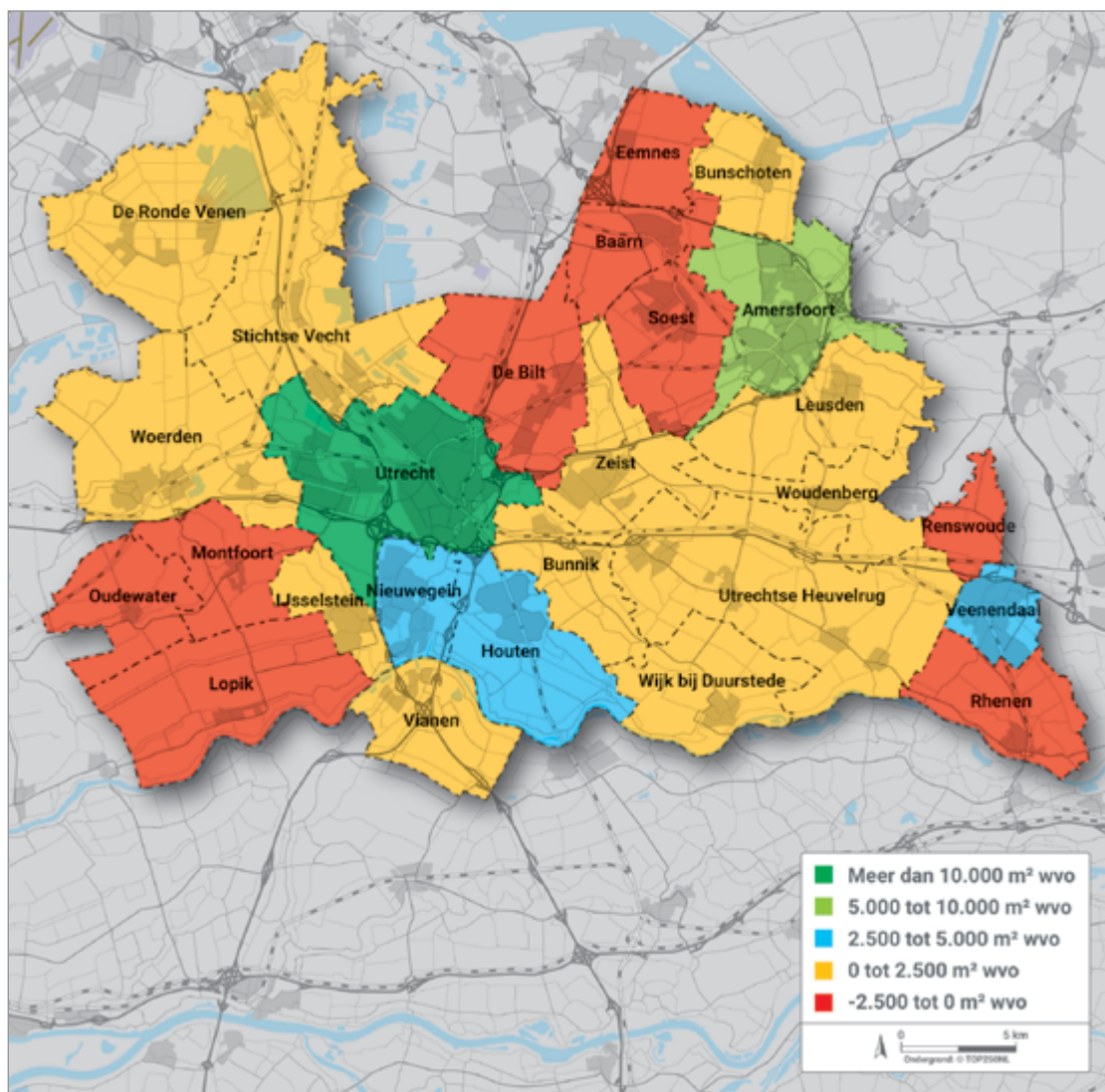
### Marktruimte dagelijkse sector

Op basis van de geschetste uitgangspunten is in de provincie sprake van circa 50.000 tot 57.000 m<sup>2</sup> wvo uitbreidingsruimte voor dagelijks winkelaanbod (supermarkten, vers-speciaalzaken, persoonlijke verzorging) in 2025. Dit is circa 12% van het huidige winkelaanbod. Deze relatief grote marktruimte is het gevolg van onder andere de bevolkingstoename, de toenemende bestedingsruimte en de vooralsnog beperkte rol van internet in deze sector.

Kaart 5 geeft per gemeente de indicatieve marktruimte in 2025 voor de dagelijkse sector in de provincie Utrecht weer. In relatief veel gemeenten is nog sprake van beperkte groeimogelijkheden (0 tot 2.500 m<sup>2</sup> wvo). Substantiële uitbreidingsruimte is aanwezig in Utrecht en in mindere mate in Amersfoort.

**Kaart 5**  
 Marktruimte-  
 gemiddelde in 2025  
 per gemeente voor de  
 dagelijkse sector

Bron: DTNP



In negen gemeenten zal in 2025 sprake zijn van een overaanbod in de dagelijkse sector. Bij slechts drie van die gemeenten (Baarn, De Bilt, Soest), allemaal gelegen tussen Utrecht en Amersfoort, betreft het een overaanbod van 1.000 m<sup>2</sup> wvo of meer. Bij de overige zes gemeenten blijft het overaanbod beperkt.

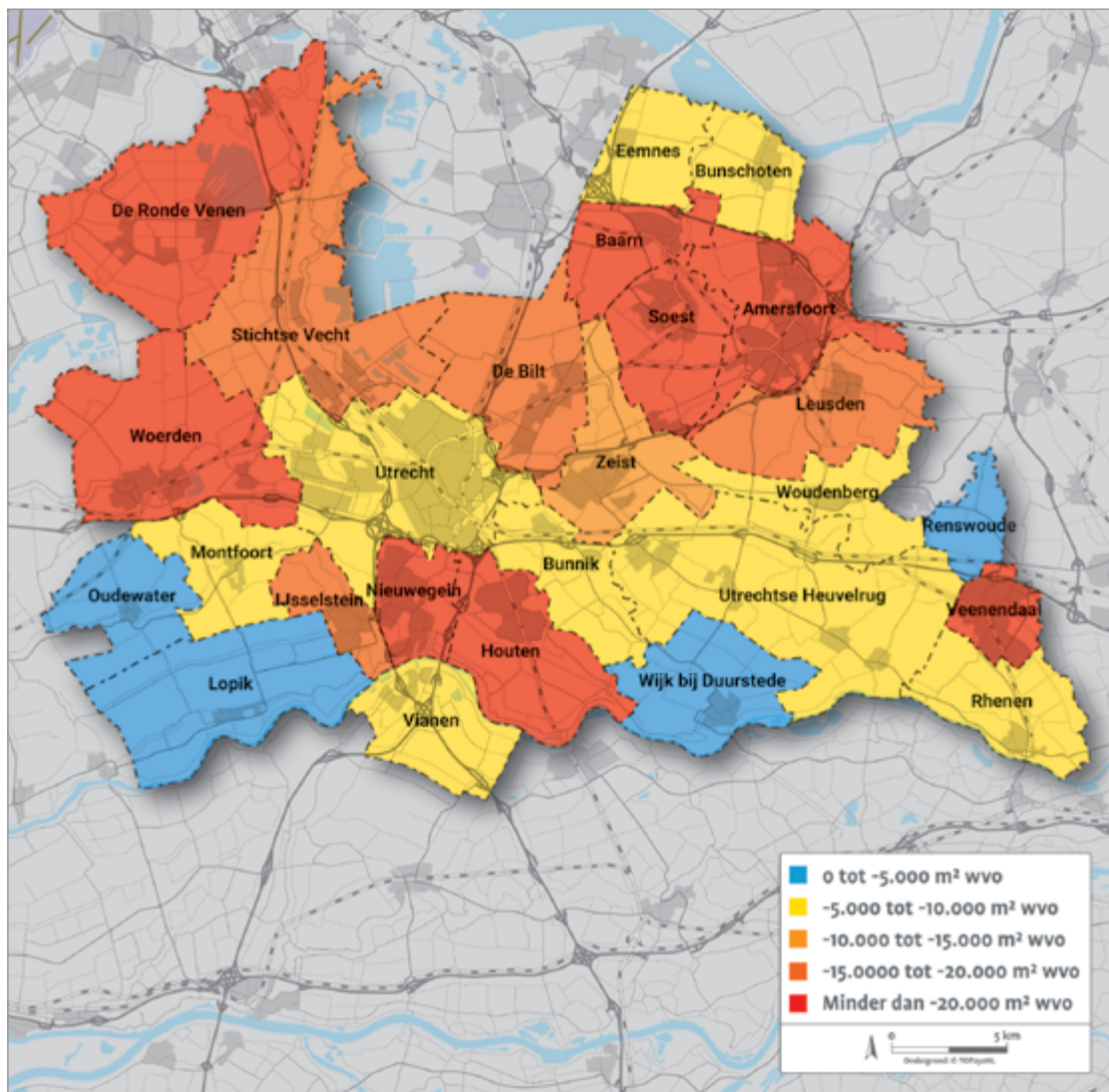
### Marktruimte niet-dagelijkse sector

In de niet-dagelijkse sector is sprake van een totaal ander beeld. In totaal is er in 2025 op basis van het gekozen scenario's van 320.000 tot 580.000 m<sup>2</sup> wvo te veel aan niet-dagelijks winkelaanbod. Dit is 20 tot 40% van het huidige winkelaanbod en ongeveer de helft tot anderhalf keer meer dan de huidige leegstand. In grote delen van de provincie is het huidige winkelaanbod groter dan de vraag en zal gewerkt moeten worden aan het terugbrengen van het winkelaanbod<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Deze indicatieve berekening laat de regionale opgave zien en is niet zondermeer één op één te vertalen naar de opgave per gemeente. De berekening houdt geen rekening met lopende (winkel)ontwikkelingen en gevolgen van (regionale) beleidskeuzes.

**Kaart 6**  
 Marktruimte-  
 gemiddelde in 2025  
 per gemeente voor  
 de niet-dagelijkse  
 goederen

Bron: DTNP



Kaart 6 is een opsomming van de marktruimte voor de niet-dagelijkse branches: 'Mode en luxe', 'Vrije tijd', 'In en om het huis' en 'Overig'. Op provinciaal niveau is het overaanbod het grootst in de branche 'In en om het huis' (ca. 164.000 tot 284.000 m<sup>2</sup> wvo). Alleen in de gemeente Utrecht is nog sprake van enige marktruimte in deze branche.

Ook in de branche 'Mode en luxe' is het overaanbod op provinciaal niveau groot (ca. 116.000 tot 233.000 m<sup>2</sup> wvo), mede als gevolg van de internetgevoeligheid van deze branche. Het model laat zien dat er voor geen enkele gemeente uitbreidingsruimte aanwezig zal zijn. Opvallend is echter dat het grootste overaanbod in deze branche in de stad Utrecht aanwezig zou zijn, ondanks dat die stad veruit het hardst groeit in bevolking en tevens de stad met de grootste regiopositie is. Een belangrijke verklaring hiervoor ligt bij het meetmoment van de kooporiëntaties (derde kwartaal van 2016). In die periode en de voorafgaande jaren werd veel ver- en gebouwd in de binnenstad van Utrecht en in Leidsche Rijn Centrum, waardoor oriëntaties tijdelijk onder druk staan. Inmiddels naderen de bouwwerkzaamheden hun einde, waardoor de oriëntatie van inwoners uit de regio op Utrecht naar verwachting weer zal toenemen. Dit te verwachte effect is niet in het model verwerkt.



## 4. PROVINCIAAL BELEID EN UITVOERING

### 4.1. DE BELEIDSOPGAVE

Provincie Utrecht is een topregio waar het prettig wonen, werken en leven is. Daarbij hoort een prettige woon- en werkomgeving en een goede voorzieningenstructuur, waarvan de Utrechtse winkelstructuur een onlosmakelijk deel vormt. De detailhandel is zoals in de voorgaande hoofdstukken beschreven sterk in beweging. De consequenties zijn zichtbaar in het functioneren van de regionale winkelstructuur en in het functioneren van individuele centra. Het provinciale beleid is gericht op een toekomstbestendige detailhandelsstructuur met voldoende ruimte voor ondernemerschap en een adequaat niveau van voorzieningen voor de Utrechtse bevolking. Daarvoor richt de provincie Utrecht zich op versterking van de bestaande winkelstructuur en op het behoud van vitale centra.

#### **Beleidsopgave 1: De bestaande winkelstructuur**

De huidige Utrechtse winkelstructuur kenmerkt zich door een gevarieerd aanbod van hoofdwinkelcentra, met een ondersteunende structuur van wijk- en buurtcentra in de grotere steden.

Met de afnemende winkelfunctie in niet-dagelijkse goederen in veel centra, dreigt het bezoekersaantal af te nemen en daarmee uiteindelijk ook de relevantie er te komen (en te investeren). Dit is een relatief nieuw fenomeen en is in de krimpgebieden in Nederland (die in deze ontwikkeling voorlopen) al op grote schaal zichtbaar. Om centrumgebieden relevant te houden voor (toekomstige) inwoners, bezoekers en ondernemers is het van groot belang om ze aantrekkelijk en vitaal te houden.

Concreet betekent dit voor de opgave;

#### **1. Anticiperen op de afnemende winkelfunctie voor niet-dagelijkse goederen**

Oók met de voorspelde bevolkingsgroei in Utrecht, is het noodzakelijk in de meeste centra te anticiperen op de afnemende winkelfunctie voor niet-dagelijkse goederen.

De provincie staat daarom buiten de bestaande winkelstructuur in principe geen nieuwe uitbreidingen toe (zie par. 4.4). Ook binnen de bestaande structuur moet worden nagegaan welke gebieden wel en niet kansrijk zijn en dit vraagt soms scherpe keuzes. Toevoegen van extra detailhandel meters aan bestaande winkelcentra is in bijna alle gevallen ongewenst.

#### **2. Per type locatie is het (economisch) perspectief anders.** Voor drie typen van winkelgebieden in de provincie betekent dit:

##### **1. Binnenstad Utrecht; positief bovenregionaal perspectief.**

Grote binnensteden blijven interessant voor consumenten (vrijtijdsbesteding). Binnen de provincie betekent dit een aanhoudend goed perspectief voor de binnenstad van Utrecht als bovenregionale winkelstad en bestemming voor recreatieve tijdsbesteding (o.a. cultuur en leisure). Zeker na de inhaalslag, zoals die nu wordt gerealiseerd (upgrade en uitbreiding Hoog Catharijne), zal de gehele binnenstad van Utrecht profiteren van een groeiende aantal bezoekers en grotere bestedingen.

2. *Regiopositie Amersfoort en Veenendaal onder druk: dit vraagt om keuzes.*

De binnenstad van Amersfoort kan, door de omvang van het winkel- en horeca-aanbod in een grotendeels historische setting en een groeiend inwonertal, blijven rekenen op recreatieve bezoekers uit de directe omgeving. Ook Veenendaal vervult een soortgelijke rol voor de omliggende steden. Voor deze binnensteden geldt dat de lokale consument en de consument uit de directe omgeving (regio), in toenemende mate de belangrijkste basis vormt voor het economisch functioneren van de meeste winkels. De niet-dagelijkse regionale winkelfunctie zal niet langer vanzelfsprekend zijn. Dit betekent dat zowel de omvang als het aanbod heroverwogen moet worden en er keuzes moeten worden gemaakt.

3. *Overige centra en winkelgebieden; herpositioneren op lokale functie.*

Door het wijzigende koopgedrag hebben middelgrote centra, die deels gericht zijn op niet-dagelijkse bestedingen uit de regio, het moeilijk. Ook in de provincie Utrecht hebben de meeste middelgrote centra (en grotere stadsdeelcentra) hun positie in het Koopstromenonderzoek zien afnemen. De verzorgingspositie van middelgrote centra wordt lokaler en de dagelijkse koopfunctie (relatief) belangrijker.

Lokale hoofdcentra zijn door hun sterke oriëntatie op dagelijkse goederen perspectiefrijker. Vooral als het centrale ontmoetingscentrum van de betreffende kern of gemeente. Om de leefbaarheid in stand te houden, moeten deze centra zich herpositioneren op dit verzorgingsniveau en rekening houden met een afnemend niet-dagelijks aanbod van winkelvoorzieningen. Voor sommige lokale centra kan de groei van toeristisch recreatieve bestedingen enige compensatie bieden voor de daling van de bestedingen van de inwoners.

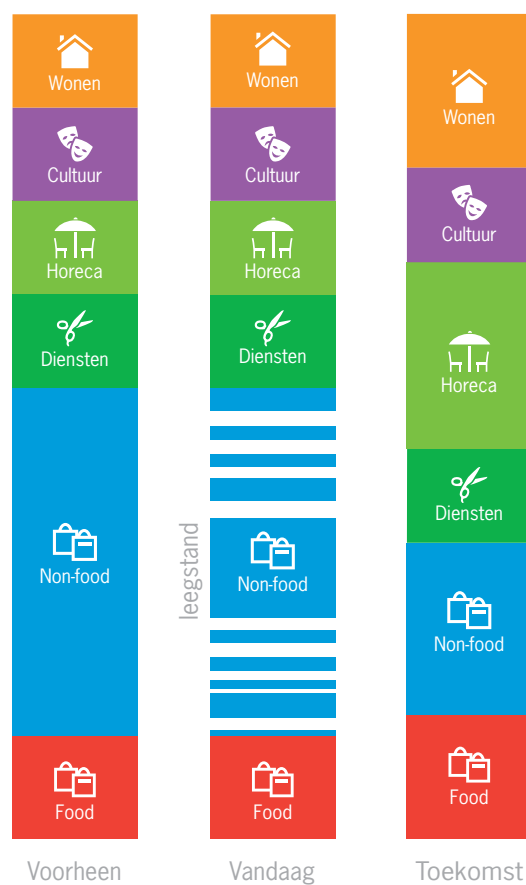
## **Beleidsopgave 2: Vitale centra**

Tot nog toe heeft de dynamiek in de winkelmarkt zich, dankzij het ruimtelijke detailhandelsbeleid van de overheid, nagenoeg geheel binnen de stads- en dorpscentra afgespeeld. In deze centra blijkt het goed mogelijk een breed scala aan vastgoed-wensen te faciliteren: van kleinschalige panden voor bijvoorbeeld starters en snuffelwinkels, tot (zeer) grootschalige panden voor bijvoorbeeld grote internationale warenhuizen, en van goedkope C-locaties tot dure A1-locaties. Juist de dynamiek in deze centra en hun mogelijkheid zich aan te passen aan veranderende marktomstandigheden, maakt dat de centra levendige, leefbare en duurzame stedelijke gebieden kunnen zijn. Dit vraagt een continue inzet van overheden en marktpartijen.

Veel middelgrote en kleinere centra hebben in toenemende mate primair een functie voor eigen inwoners van de gemeente, woonkern, stadsdeel of wijk. Met de afnemende bovenlokale functie en de afnemende belangstelling van detailhandelsketens in niet-dagelijkse goederen, worden boodschappen door de eigen inwoners belangrijker als basis (frequente lokale koopfunctie). Dit vraagt, vooral op gemeentelijk niveau, bijzondere aandacht voor ruimtelijke inpassing van supermarkten als dé dragers (publiekstrekking) voor centra. Bovendien betekent het in veel gevallen een overaanbod aan winkelruimte. Voor deze centra geldt dat vooral in de niet-dagelijkse goederen sprake zal zijn van een krimpopgave in m<sup>2</sup> winkelruimte.

Tegelijkertijd bestaat er een steeds grotere vraag naar ruimte voor ontmoeting, werken en wonen op levendige en centrale plekken. Deze centra bieden daarvoor in veel gevallen een ideale omgeving. Het toevoegen van deze functies biedt bovendien een nieuw draagvlak voor de toekomstige detailhandelsstructuur in de verschillende steden en dorpen. Het inspelen op deze kansen vormt een belangrijk onderdeel van de binnenstedelijke opgave. Dat betekent dat er voor het behoud en versterking van vitale centra naast aandacht voor de (herpositionering van de) winkelfunctie, ook aandacht moet zijn voor een goede mix aan functies en een aantrekkelijke openbare ruimte.

### Functionele opbouw centrumgebieden



Bron: DTNP

## 4.2 DE PROVINCIALE ROL

### 4.2.1 Agenderen en samenwerking creëren

De primaire verantwoordelijkheid voor de aanpak van de knelpunten in de detailhandel ligt bij de betrokken ondernemers, vastgoedeigenaren en de betreffende gemeente. De provincie wil deze opgave vooral agenderen en gemeenten en marktpartijen (vastgoedeigenaren en vertegenwoordigers van de detailhandel) ondersteunen bij het komen tot goede samenwerking(en) en oplossingen. Hiervoor is onder meer een Retailplatform en een kopgroep ingericht om gezamenlijk te werken aan (bovenlokale) afstemming en te komen tot vernieuwende ideeën en aanpakken. Bovendien wordt ingezet op kennisuitwisseling en het beschikbaar maken van informatie, zoals het koopstromenonderzoek.

#### Landelijk overleg

De provincie participeert via het Inter Provinciaal Overleg (IPO) in de landelijke Retailagenda, die in maart 2015 is opgezet door het Ministerie van Economische Zaken. In deze Agenda zijn verschillende afspraken gemaakt tussen de stakeholders op het gebied van de detailhandel; overheden (rijk, gemeenten en provincies), marktpartijen, financiële instellingen, werknemersorganisaties, kennisinstellingen. De afspraken bestrijken een breed scala van activiteiten, variërend van de ontwikkeling van retailvisies door gemeenten tot de aanpassing van een huurmarkt naar meer flexibele contracten en mogelijkheden om te experimenteren met nieuwe formules en regels. De Agenda bevat ook afspraken over het benutten van kansen door de introductie van nieuwe online-concepten en het aantrekken van nieuwe internationale formules op de Nederlandse markt.

De landelijke Retailagenda is uitgewerkt in verschillende afzonderlijke Retaildeals tussen de betrokken partijen. Ook de gezamenlijke provincies hebben in oktober 2016 een Retaildeal gesloten met het Ministerie van Economische Zaken en Landbouw. De provinciale Retaildeal tussen het Rijk en de provincies heeft betrekking op:

- Het aanleveren van informatie en de gezamenlijke opzet voor een landelijke vastgoedmonitor.
- Het opstellen van een landsdekkend en landsgrensoverschrijdend koopstromenonderzoek.
- Het tegengaan en voorkomen van leegstand door:
  - te zorgen voor regionale afstemming en samenwerking tussen gemeenten;
  - pilots te starten om samen met gemeenten bestemmingsplancapaciteit in beeld te brengen en terug te brengen;
  - transformatie en gebiedsontwikkeling
- Samen met Het Rijk, gemeenten en marktpartijen in beeld brengen welke instrumenten, ruimtelijk en financieel-economisch, beschikbaar zijn om leegstand te voorkomen of aan te pakken.

De uitvoering van de provinciale Retaildeal is in handen van het IPO. Bij het afsluiten van de Retaildeal is onderkend dat naast overeenkomsten ook belangrijke verschillen bestaan er tussen de provincies in de problematiek van de detailhandel. Daarom hebben de verschillende provincies ook afzonderlijke afspraken gemaakt over de uitvoering van de Retaildeal. Voor Utrecht heeft dit betrekking op regionale samenwerking, inzet van het ruimtelijk instrumentarium (zie 4.2.3.) en het Koopstromenonderzoek (2016).

#### 4.2.2. Nieuwe kansen voor centra (binnenstedelijke opgave)

Vanuit het programma Binnenstedelijke Ontwikkeling participeert de provincie in de opgave rond centra die onder druk staan. Inzet is deze te ontwikkelen van winkelgebied tot vitale centrumgebieden. Dat betekent in veel gevallen een meer lokale positionering en de noodzaak om door middel van transformatie te komen tot een compacter winkelgebied. Tegelijkertijd biedt dit ruimte voor andere functies zoals ontmoeten, wonen en werken en kansen om te komen tot verdichting en verbetering van de openbare ruimte. Deze aanpak van centrumgebieden raakt daarmee aan verschillende andere provinciale belangen, zoals die rond de woningbouwopgave, knooppuntontwikkeling en mobiliteit/OV, energietransitie en gezonde leefomgeving.

De verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van deze centrumgebieden ligt bij betrokken ondernemers, eigenaren en gemeenten. De provincie ondersteunt vernieuwende wijzen van aanpak en gebiedsontwikkelingen wanneer er sprake is van een fysieke transformatieopgave. Dat doet zij met inzet van expertise, procesondersteuning en (financieel) instrumentarium.

Een voorbeeld van zo'n vernieuwende aanpak is de pilot die de provincie samen met de gemeenten Zeist, Veenendaal en Soest heeft ingericht. Hierbij is er veel aandacht om winkeliers buiten de bestaande winkelgebieden te verleiden zich binnen die winkelgebieden te vestigen. Zo krijgt de winkelier een duurzamer perspectief, wordt het winkelgebied versterkt en ontstaat daarbuiten ruimte voor bijvoorbeeld de toevoeging van nieuwe woningen. Met deze drie gemeenten is een traject gestart om ervaringen uit te wisselen en kennis te delen. Dit traject wordt – met provinciale middelen (uit het programma Binnenstedelijke Ontwikkeling) - door een externe deskundige begeleid. Naar aanleiding hiervan experimenteert de provincie nu met een zogenaamde 'Verplaatsingscoach'; een deskundige die eigenaren (veel winkeliers zijn eigenaar van het pand, dat tevens hun pensioenvoorziening vormt) kan helpen met het opstellen van een business-case, om daarmee de winkelier te verleiden te verplaatsen en te transformeren. De ervaring leert dat het de winkelier/kleine zelfstandige vaak aan kennis ontbreekt om tot een businesscase te komen en dat geld (zeker in de huidige woningmarkt) niet het grootste probleem is. De provincie nodigt gemeenten en marktpartijen uit gezamenlijk dit soort vormen van vernieuwende aanpak te ontwikkelen.

De provincie heeft binnen het programma Binnenstedelijke Ontwikkeling al enkele jaren ervaring opgedaan in de ondersteuning van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, met name rond verouderde kantoorgebieden en andere transformatielocaties. De provincie kan bij dergelijke ontwikkelingen vanuit een relatief neutrale rol een belangrijke bijdrage leveren aan het proces. De inzet is daarbij in eerste plaats gericht op de vraag of er met de inzet van expertise of (financieel) instrumentarium kan worden bijgedragen aan het oplossen van knelpunten.



## EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK IN DE GEMEENTE ZEIST

### CENTRUM ZEIST PAKT DOOR!

Gemeente Zeist heeft in 2014 haar **Centrumvisie** vastgesteld. Deze geeft richting 2030 een visionair en ambitieus beeld van het centrum als winkelgebied én als sfeervol woon- en leefgebied. Daarbij is een duidelijke afbakening gemaakt van het kernwinkelgebied en een uitwerking van de benodigde investeringen om de openbare ruimte aantrekkelijker en groener te maken. Ook zijn verkeersmaatregelen opgenomen, zodat obstakels worden weggehaald en de bereikbaarheid voor alle vormen van vervoer wordt gewaarborgd. In totaal investeert de gemeente ruim 10 miljoen euro in de uitvoering van deze Centrumvisie.

In de Centrumvisie is gekozen voor één duidelijke identiteit met als kernwaarden duurzaamheid en groen. Deze kernwaarden worden begin 2018 in de **Retailvisie Zeist** uitgewerkt tot een heldere positionering, waarmee het centrum van Zeist zich nog sterker kan onderscheiden ten opzichte van andere centrumgebieden in de regio. Daarbij is ook een nadrukkelijke keuze gemaakt in de doelgroepen waarop het Centrum van Zeist zich specifiek wil en gaat richten en welke marketing en communicatie daarbij past. Parallel aan de Retailvisie Zeist wordt in 2018 een Afwegingskader opgesteld voor detailhandel in de hele gemeente.

De Retailvisie Zeist is één van de eerste concrete resultaten waar de **Nieuwe Centrum Organisatie** direct mee aan de slag kan. Deze organisatie is een samenwerking tussen ondernemers, vastgoedeigenaren en gemeente en is per 1 januari 2018 geformaliseerd in een stichting. Elk van de groepen stakeholders heeft twee zetels in het bestuur en draagt financieel bij ten behoeve van

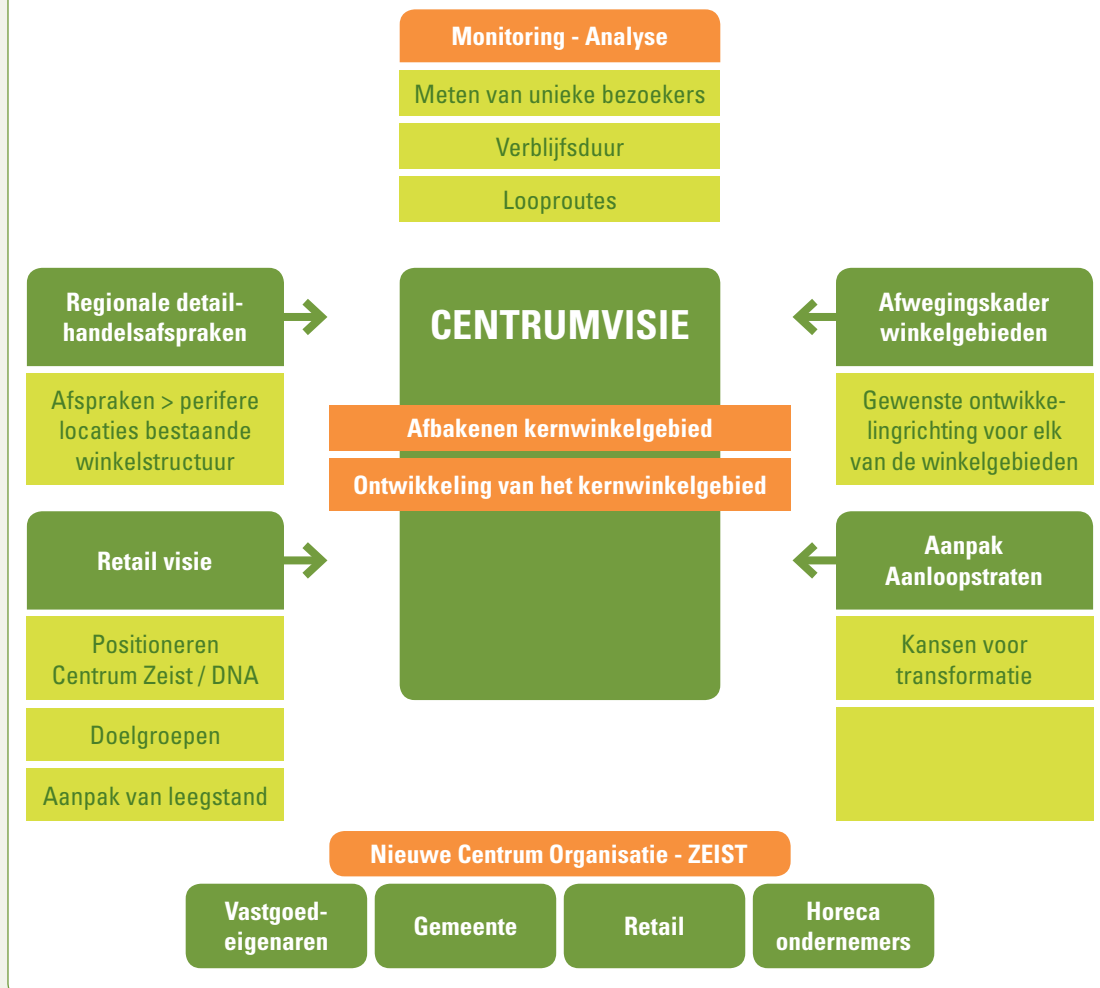
de gezamenlijke Actie Agenda die jaarlijks wordt vastgesteld. De uitvoering hiervan is in handen van een team, bestaand uit een centrumregisseur, een centrummanager en een marketing & communicatie professional. De centrumregisseur is in deze samenwerking een belangrijke 'spin in het web' en verantwoordelijk voor de aansturing en uitvoering van de Actie Agenda.

In de **Aanpak van de aanloopstraten** is per straat een analyse gemaakt en zijn de verschillende ontwikkelkansen vastgelegd. Per straat is uitgewerkt welke middelen en instrumenten worden ingezet om ondernemers uit de aanloopstraten te verleiden zich te vestigen in het Kernwinkelgebied en om de kansen voor transformatie van leegstaand winkelvastgoed te vergroten. Deze aanpak zal begin 2018 door de gemeenteraad worden behandeld.

Om alle initiatieven goed te kunnen evalueren en de ontwikkelingen in het centrum van Zeist goed te kunnen **Monitoren**, zal de Nieuwe Centrum Organisatie apart investeren in monitoring met behulp van slimme passantentellers, die unieke bezoekers, verblijfsduur en de looproutes real-time meten en via een aantrekkelijk dashboard voor de verschillende stakeholders in kaart brengt.

Kortom, de Centrumvisie was een belangrijke eerste stap, maar in 2018 pakken alle partners in het Centrum van Zeist door en zetten gezamenlijk de schouders eronder met bovenstaande aanpak om het centrum van Zeist compacter te maken, maar grootser te doen aanvoelen.

## Aanpak CENTRUM ZEIST



### 4.2.3. Gelijk speelveld

Het provinciaal beleid is gericht op de bestaande winkelgebieden, daarbuiten zijn geen detailhandelsontwikkelingen toegestaan. Dit is bij de herijking van de Provinciaal Ruimtelijke Verordening 2016 (PRV) verankerd. Door de 'druk' (ruimtelijke schaarste) zoveel mogelijk te richten op bestaande winkelgebieden, wordt de markt gefaciliteerd: investeringen op (complexe) centrumlocaties worden daarmee eerder haalbaar. De provincie faciliteert nieuwe ontwikkelingen vooral in de bestaande centra. Hierbij is het ook belangrijk nieuwe winkelveorzieningen buiten de bestaande winkelgebieden af te remmen. Concentratie van winkels betekent ook een concentratie van koopstromen, wat het functioneren van het centrum bevordert.

Bij de herijking van de Provinciaal Ruimtelijke Verordening 2016 (PRV) zijn - in overleg met gemeenten - 171 winkelcentra in de provincie opgenomen. Binnen deze centra zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de aanpak van de knelpunten in de detailhandel en het benutten van de kansen voor vernieuwing van deze centra. Hiermee wordt recht gedaan aan het lokale maatwerk en regionale afspraken die noodzakelijk zijn bij de aanpak van knelpunten in de detailhandel.

Buiten deze afgebakende centra zijn in de PRV 2016 in beginsel geen mogelijkheden voor nieuwvestiging of uitbreiding van detailhandel toegestaan. Op dit regulerende beleid zijn in de PRV enkele uitzonderingen mogelijk:

1. behoefte voor detailhandel als gevolg van grootschalige stedelijke ontwikkelingen;
2. detailhandel in brand- of explosiegevaarlijke stoffen;
3. noodzakelijke oppervlakte neutrale verplaatsing van volumineuze detailhandel vanuit oogpunt van hinder, veiligheid of economisch functioneren onder voorwaarde dat de bouwvlakken na verplaatsing een andere bestemming krijgen;
4. nieuwvestiging van volumineuze detailhandel als daar aantoonbare behoefte en geen planologische ruimte voor is;
5. verplaatsing/uitbreiding van detailhandel in aansluiting op het bestaand winkelgebied als dit noodzakelijk is voor het economisch of maatschappelijk functioneren van het bestaande winkelgebied.

Deze flexibiliteitsbepalingen in de PRV bieden voldoende mogelijkheden om te kunnen inspelen op lokale omstandigheden.

Er zijn nog wel winkelconcepten die de periferie willen opzoeken, vanwege de bereikbaarheid en lage kosten. Doordat de behoefte aan fysieke winkels afneemt, zal dit ten koste gaan van de bestaande winkellocaties. Vestiging van perifere, grootschalige detailhandel wordt in beginsel niet toegestaan buiten de bestaande mogelijkheden in vigerende ruimtelijke plannen van de gemeenten. Vestiging is uitsluitend toegestaan van winkels die vanwege aard en omvang en het gevoerde assortiment, moeilijk inpasbaar zijn in centrumgebieden zoals bouwmarkten en tuincentra. Op de bestaande perifere locaties zijn nog voldoende mogelijkheden beschikbaar. De totale plancapaciteit op bedrijventerreinen (nog niet benutte, maar wel planologisch mogelijke detailhandel) wordt geschat op ruim 8 mln. m<sup>2</sup>, waarvan 850.000 m<sup>2</sup> op onbebouwde gronden. Voor de kleine kernen zijn de bestaande detailhandelsbestemmingen leidend.



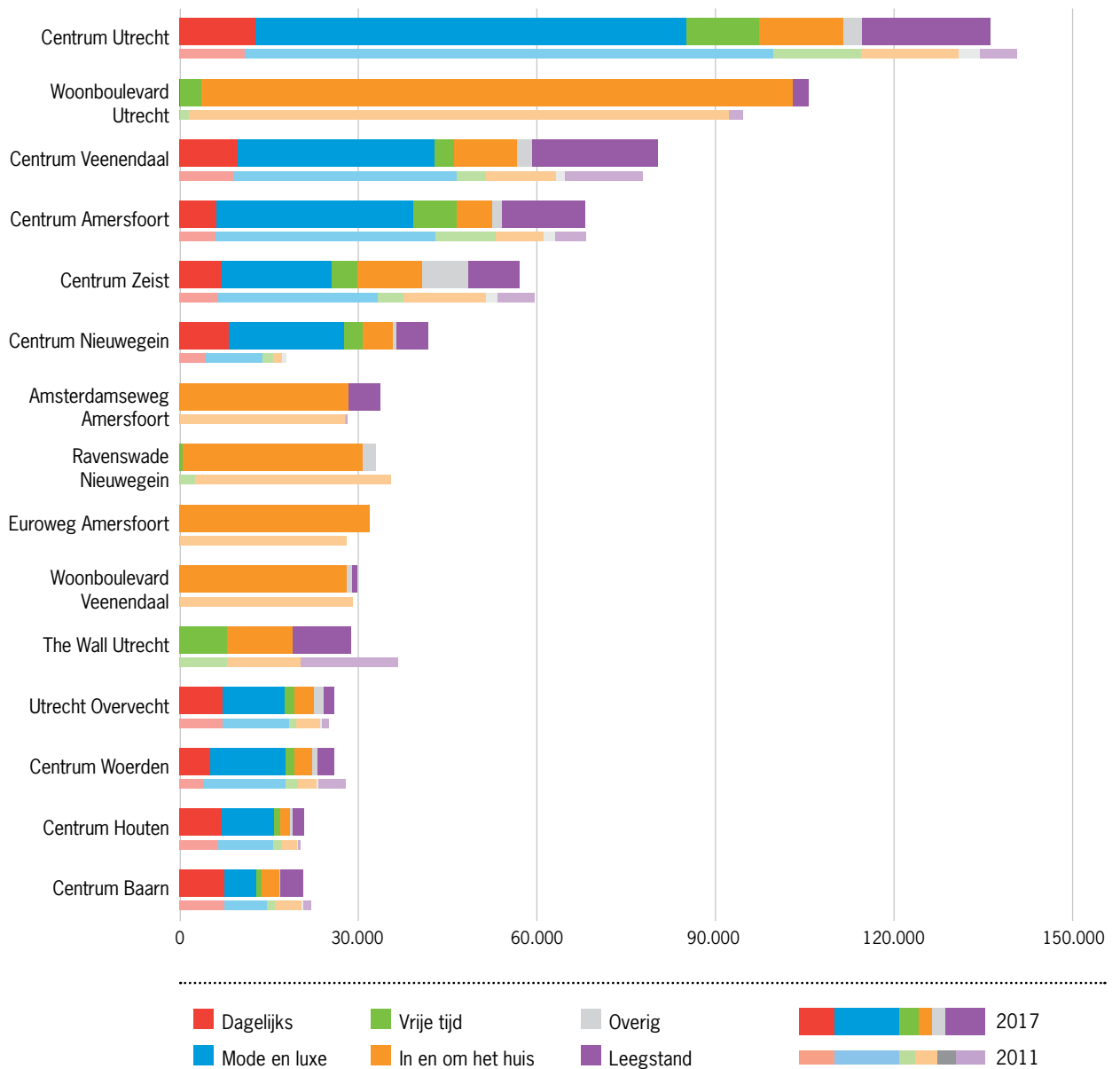
Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat het met het oog op de leefbaarheid noodzakelijk is bestaande detailhandelsbestemmingen in kleine kernen buiten bestaand winkelgebied te vergroten. Als uitbreiding aan de orde is, kan dit met het oog op de vitaliteit van bestaande winkelgebieden op het platteland, plaatsvinden in de betreffende hoofdkern. De verkoop van streekproducten bij agrarische bedrijven is wel mogelijk.

#### Regionale Samenwerking

In de provincie Utrecht hebben verschillende gemeenten onderling afspraken gemaakt over samenwerking bij de aanpak van de knelpunten in de detailhandel. In de U10, de Regio Amersfoort en de Regio FoodValley zijn regionale afspraken gemaakt tussen gemeenten. Kern van deze afspraken is het tegengaan van verdere ontwikkeling van perifere detailhandel en het onderling afstemmen van nieuwe, grootschalige detailhandelsontwikkelingen. Deze regionale afspraken vervullen een belangrijke rol in de bovenlokale dan wel regionale afstemming en moeten hun doorwerking vinden in gemeentelijke detailhandelsvisies. Bovenlokale en regionale afstemming draagt bij aan de provinciale visie op het behoud en versterken van de stads- en dorpscentra en het tegengaan van de planologische overcapaciteit op perifere locaties. Samen met de gemeenten wordt verdere invulling gegeven aan deze afstemming en flexibel gereageerd op nieuwe ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld blurring (waarbij detailhandel en andere functies zich mengen), branchevervaging, pick-up points, detailhandel bij brandstofverkooppunten et cetera.

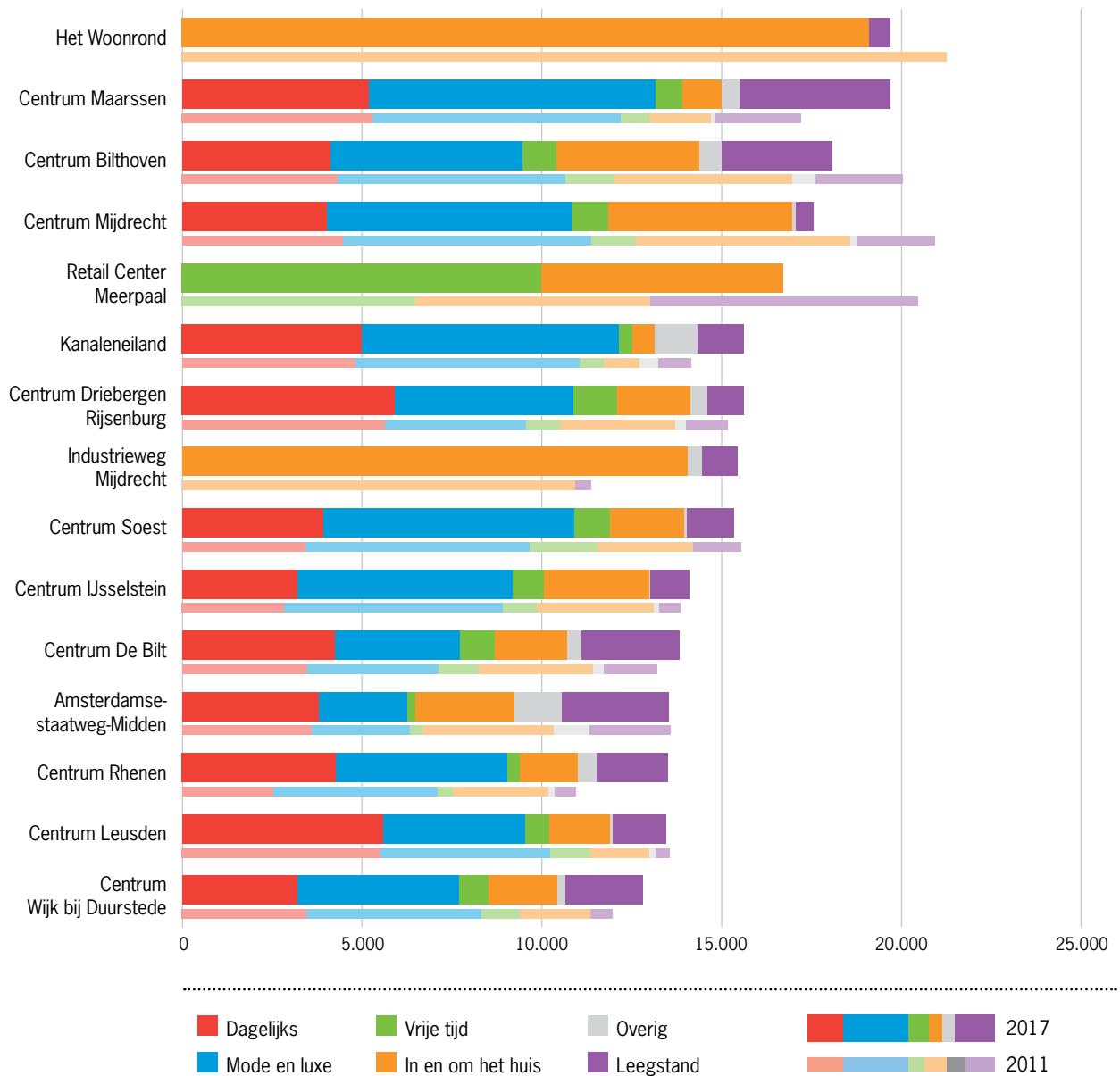
# BIJLAGE 1

WINKELAANBOD EN LEEGSTAND IN M<sup>2</sup> VVO VAN DE 15 GROOTSTE WINKELGEBIEDEN



# BIJLAGE 2

WINKELAANBOD EN LEEGSTAND IN M<sup>2</sup> WVO VAN TOP 16 T/M 30 GROOTSTE WINKELGEBIEDEN



Provincie Utrecht  
Postbus 80300, 3508 TH Utrecht  
T 030 25 89 111