

Wonen in het centrum

Evaluatie

1. Aanleiding

In het centrum van Oss streven we naar een goede mix en kwaliteit van functies. Met de beleidsnota 'Koers Stadshart Oss' is vastgelegd dat we de concentratie van winkels en horeca willen stimuleren in een compact stadshart rond de Heuvel-Heuvelstraat-Walplein (centrum-kerngebied). In de schil rondom het stadshart streven we een mix aan functies na, met onder meer winkels, kantoren en woningen (centrum-randgebied).

Ter ondersteuning van die ambitie heeft de raad op 25 januari 2018 de verordening en de bijbehorende beleidsregels "Stimuleringsregeling wonen in het centrum 2018" vastgesteld. De regeling houdt in dat pandeigenaren een subsidie kunnen aanvragen voor het toevoegen van woonruimte boven en/of in de winkelruimte.

Daarnaast is de pilot "Parkeren bij wonen boven winkels" uitgebreid naar het gebied waar de stimuleringsregeling op van toepassing is. Hierdoor kan het college in bepaalde gevallen vrijstelling verlenen op de parkeereis die geldt voor woningen in het centrum. De vrijstelling geldt bij kleinschalige uitbreidingen tot een toename van de parkeerbehoefte van twee parkeerplaatsen per initiatief.

Om te bepalen of en zo ja in welke vorm de regeling "Wonen in het centrum" moet worden voortgezet, is deze evaluatie gedaan. Dit tegen de achtergrond dat in april 2020 de gemeenteraad middelen beschikbaar heeft gesteld voor voortzetting van deze regeling, vooruitlopend op de uitkomsten van de evaluatie.

Corona crisis

De voorliggende evaluatie en de uitgezette enquête dateren uit de beginfase van de Corona crisis. In deze periode van economische en maatschappelijke onrust staat het in stand houden van een gezond ondernemersklimaat in het centrum onder zware druk. Diverse maatregelen worden vanuit de overheid in het leven geroepen om ondernemers in deze tijden financieel te steunen. Inwoners worden gestimuleerd om juist nu te winkelen bij de lokale middenstand. Op deze manier hopen we ook na deze crisis een aantrekkelijk en gevarieerd winkelaanbod te hebben.

2. "Koers stadshart Oss" en Wonen

De ambitie waar de regeling een bijdrage aan moet leveren staat beschreven in de notitie "Koers stadshart Oss", namelijk het realiseren van een aantrekkelijk, vitaal en toekomstbestendig centrum. Het aanbrenge van variatie in functies door het toevoegen van "wonen" moet bijdragen aan het bereiken van deze doelstelling. Met als belangrijk neveneffect het tegengaan van leegstand van winkels.

In dit stuk richten we ons op de regeling "Wonen in het centrum". In het verlengde daarvan wordt ook de regeling voor "Parkeren bij wonen in het centrum" genoemd. Een evaluatie van het parkeerbeleid in 2021 gaat dieper in op het eventuele behoud, dan wel de aanpassing van de regeling voor parkeren bij wonen boven winkels.

De doelstelling van "Wonen in het centrum" is het stimuleren van eigenaren van winkelpanden in het centrumgebied¹ van Oss tot het (deels) verbouwen van hun pand. Met de regeling wordt het binnen een aantal voorwaarden mogelijk gemaakt om in de zogeheten pit de bovenverdieping van panden om te bouwen naar woonruimte en om in het gebied dat aangeduid wordt als de schil het gehele pand om te bouwen tot woonruimte.

Door dit onderscheid in gebieden wordt gestuurd op een concentratie van winkels (met woonruimte daar boven) in de pit met de functie wonen in het gebied daar omheen.

De gerealiseerde woningen boven winkels in de pit leiden idealiter tot een reductie van de huurprijs van de winkel. Hierdoor zou het voor ondernemers aantrekkelijker moeten worden om een winkelpand in het centrum te huren en dus moeten helpen om leegstand tegen te gaan.

3. Gebruik van de regeling

Nadat de regeling op 25 januari 2018 door de raad is vastgesteld, is er actief gebruik van gemaakt. Dit blijkt onder meer uit het feit dat er de afgelopen paar jaar in het centrum 20 woningen met hulp van de stimuleringsregeling zijn gerealiseerd, waarvan vier in de schil en 16 in de pit.

¹ Het centrumgebied is opgedeeld in twee delen, namelijk in het kerngebied, ook wel aangeduid als de 'pit' en het randgebied, aangeduid als de 'schil'. Op de bijgevoegde afbeelding zijn beide gebieden in beeld gebracht. Het roze en oranje gebied wordt aangeduid als de pit, het lichtbruine als de schil.

Voor de uitvoering van deze regeling is een maximaal subsidiebedrag van € 240.000 beschikbaar gesteld voor de periode tot en met 31 december 2019. Daarnaast is er toen een bedrag van € 60.000 ingezet voor de "Regeling gevelverbetering".

In augustus 2019 is een aanvullend bedrag van € 160.000 beschikbaar gesteld om aanvragen die inhoudelijk passend waren alsnog te kunnen toekennen. In alle gevallen waar gebruik is gemaakt van de regeling, is ook vrijstelling van de parkeereis verleend (storting van € 10.000 per eenheid in het parkeerfonds).

4. De mening van gebruikers

Via een geanonimiseerde online enquête hebben we de (vertegenwoordigers van de) pandeigenaren die gebruik hebben gemaakt van de regeling enkele vragen gesteld. Negen van de twaalf hebben gereageerd. Per thema is de rode draad van hun reacties weergegeven.

4.1 Informatie & communicatie

De bestaande informatievoorziening is over het algemeen voldoende en ook voldoende duidelijk. Men geeft daarbij aan dat aanvullende vragen doorgaans snel en naar tevredenheid door de gemeente werden beantwoord. Informatie over het bestaan van de regeling krijgt men veelal uit het zakelijk netwerk, onder meer via de centrummanager.

4.2 Effect van de regeling

De subsidie is een positieve prikkel voor pandeigenaren geweest om de verbouwing te starten en heeft bijgedragen aan het vergroten van de verhuurbaarheid. In zes gevallen was het pand voor de verbouwing helemaal niet verhuurd. Twee panden waren wel volledig verhuurd. Eén pand was deels verhuurd (alleen de winkel). Na de verbouwing is de situatie in positieve zin veranderd. Zo is in vijf gevallen het pand nu volledig verhuurd, in twee gevallen het pand nog helemaal niet verhuurd en in twee gevallen is het pand deels verhuurd, maar met perspectief op volledige verhuur na voltooiing van de werkzaamheden.

De huurprijzen van de winkels zijn in de meeste gevallen verlaagd als gevolg van de verbouwing. De omvang van de daling van de huurprijs varieert sterk per pand, namelijk van circa 15% tot 50%.

Een belangrijke toevoeging is ook dat men aangeeft dat de regeling voor parkeren heeft bijgedragen aan de verhuurbaarheid. Een aantal respondenten pleit er dan ook voor om dit in zijn huidige vorm te behouden.

4.3 Inhoud van de regeling

De voorwaarden en de snelheid van toekenning worden overwegend positief gewaardeerd. In een enkel geval wil men dat de procedure sneller gaat. Er wordt daarnaast vrijwel unaniem aangegeven dat het toegekende subsidiebedrag ontoereikend is, dat wil zeggen in de ogen van de respondenten niet kostendekkend is. Zonder de regeling hadden sommige eigenaren naar eigen zeggen waarschijnlijk niet gekozen voor de kostbare verbouwing.

4.4 Tevredenheid over de regeling

Men is tevreden over de huidige regeling en zou deze ook aan anderen aanbevelen. Een aantal pleit voor het verruimen van het werkingsgebied van de regeling. Dit zou stimuleren om meer winkels naar de pit te laten verhuizen.

4.5 Alternatieven voor de regeling

Als alternatief voor een subsidie kan er gekozen worden voor het instellen van een alternatief in de vorm van een lening, bijvoorbeeld via het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederlandse gemeenten (SVn).

Uit de beantwoording van de vraag of men ook gebruik van de regeling zou maken als deze wordt omgezet in een lening, bleek er weinig tot geen animo te zijn voor een dergelijke alternatieve regeling.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Informatie & communicatie

Aanbeveling 1: behoud de bestaande communicatiestrategie en richt deze primair op het zakelijke netwerk, waaronder CMO;

In de communicatie is met name de koppeling naar het zakelijke netwerk (o.a. Centrum Management Oss) van belang. Dit helpt om de regeling onder de aandacht te brengen. De informatievoorziening voor, tijdens en na gebruikmaking van de regeling is toereikend. Men heeft de regeling gevonden en er gebruik van gemaakt. Uitbreiding van inspanningen op dit gebied zijn daarom vooralsnog niet noodzakelijk.

5.2 Effect van de regeling

Aanbeveling 2: behoud een stimuleringsregeling voor wonen in het centrum;

De doelstelling van de regeling is het toevoegen van de functie wonen. Met een toename van 20 woningen in de periode 2018/2019 kunnen we stellen dat de regeling daarin feitelijk is geslaagd. Het effect hiervan is dat de verhuurbaarheid van winkels verbetert als gevolg van de regeling en dat de winkelhuren van de verbouwde panden omlaag gaan. De regeling lijkt daarmee ook actief bij te dragen aan het helpen tegengaan van leegstand.

Aanbeveling 3: handhaaf de regeling voor parkeren bij wonen in het centrum in zijn huidige vorm en voor het huidige werkingsgebied en betrekt deze in de evaluatie van het parkeerbeleid in 2021;

De regeling voor "Parkeren bij wonen in het centrum" blijkt voor pandeigenaren bij het besluit om te gaan verbouwen en voor het vergroten van de verhuurbaarheid namelijk van groot belang. Er is op dit moment geen sprake van toegenomen parkeerdruk als gevolg van deze combinatie van regelingen. In 2021 wordt het parkeer beleid geëvalueerd. Dan kan ook nader worden gekeken naar de effecten van "Wonen in het centrum" op de parkeerdruk.

5.3 Inhoud van de regeling

Aanbeveling 4: behoud de huidige subsidievoorwaarden en stel deze opnieuw vast voor het gehele werkingsgebied. Bouw tegelijkertijd het subsidiebedrag wel af ten opzichte van de huidige regeling naar een bedrag van € 15.000 per woning met een maximum van € 45.000;

De hoogte van de subsidie van € 20.000 per woonruimte tot een maximum van € 60.000 per initiatief, wordt door respondenten als ontoereikend beschouwd. De regeling heeft echter pandeigenaren naar tevredenheid geholpen bij de beslissing om te gaan verbouwen. Er zijn ook nu nog pandeigenaren die overwegen om hun pand te verbouwen, of die al een aanvraag hebben ingediend. De hoogte van het bedrag blijkt daarmee voldoende te zijn om pandeigenaren te verleiden tot een verbouwing.

Door het verlagen van het bedrag naar € 15.000,- per (zelfstandige) woonruimte tot een maximum van € 45.000,- sorteren we langzaam voor op een afbouw van de inbreng van belastinggeld door de overheid. Ook kunnen er hierdoor meer initiatieven worden ondersteund. Het aangepaste bedrag is in lijn met de bijdragen van andere gemeenten met een vergelijkbare stimuleringsregeling.

5.4 Tevredenheid over de regeling

Aanbeveling 5: behoud de huidige gebiedsindeling, maar benut de ruimte om maatwerk toe te passen wanneer een initiatief inhoudelijk volledig past in de beleidsdoelstellingen van de "Koers stadshart Oss", maar zich bijvoorbeeld net buiten het werkingsgebied bevindt;

Enkele respondenten pleitten voor het vergroten van het werkingsgebied² om zo meer eigenaren te verleiden om hun winkelpand (volledig) te transformeren naar wonen. Op basis van een ruwe scan, stellen we vast dat er binnen het bestaande werkingsgebied nog veel panden zijn die in theorie mogelijkheden bieden voor het deels of geheel toevoegen van de functie wonen. Met een verdere vergroting van het werkingsgebied neemt dit aantal toe en daarmee ook het aantal aanvragen. Dit betekent dat er of meer financiële ruimte moet worden gemaakt, er meer afwijzingen volgen, of dat een lager bedrag per initiatief kan worden uitgekeerd.

Een heldere afbakening van het werkingsgebied blijft hoe dan ook gewenst. Tegelijkertijd zou de uitvoering van de regeling in dit soort situaties meer aan mogen sluiten bij de bedoeling, namelijk het realiseren van meer woonruimte en minder leegstand in het kerngebied. Hiervoor zou mogelijk de afwijkingsbevoegdheid van het college zoals beschreven in artikel 10 van de verordening benut kunnen worden.

5.5 Alternatieven voor de regeling

Aanbeveling 6: houd de huidige regeling in de vorm van een subsidie in stand, zij het met een aangepast bedrag per woning. Doe, mede in verband met de gevolgen van de Corona crisis, een tussenevaluatie na twee jaar (eind 2021);

² Bijv.: een pandeigenaar die wel wil en ook kan verhuizen naar de pit en die ook zijn bestaande winkel volledig tot wonen wil transformeren, maar geen beroep kan doen op de regeling, omdat het pand net buiten het werkingsgebied ligt.

Feitelijk zien we dat de huidige regeling doet wat deze moet doen, namelijk pandeigenaren stimuleren tot het toevoegen van de functie wonen in het centrum. Er zijn nog voldoende panden in het centrum die geschikt zijn om deels of geheel te transformeren naar de functie wonen. De ambitie om te komen tot een vitaal centrum is bovendien een weg van de lange adem.

De effecten van de Corona crisis op (middel-)lange termijn zijn nu nog niet zichtbaar. Wel weten we dat deze periode gepaard gaat met veel onzekerheid. Dat maakt het bieden van duidelijkheid aan ondernemers zeker nu van groot belang.

Juist door te blijven investeren helpen we het centrum ook op langere termijn vitaal en gevarieerd te houden. Om die reden wordt voorgesteld om de stimuleringsregeling qua voorwaarden ongewijzigd vast te stellen tot en met 2023 en om op basis van een tussentijdse evaluatie eind 2021 te kiezen voor (on-)gewijzigde voortzetting van de regeling, of voor het instellen van een alternatief. Hierbij kan worden gedacht aan het instellen van een regeling voor zakelijke leningen en beëindiging van de subsidieregeling.

Samenvattend

We stellen vast dat de huidige regeling aansluit bij de beoogde doelstelling van het toevoegen van woonruimte en het helpen tegengaan van de leegstand. Wel wordt geadviseerd om het maximale bedrag per woning te verlagen naar € 15.000 om zo een gefaseerde afbouw van overheidsbijdragen in gang te zetten, maar toch een substantiële prikkel tot verbouwen voor pandeigenaren in stand te houden.

In voorkomende gevallen zou daarnaast de ruimte benut moeten worden om maatwerk te bieden wanneer een initiatief volledig aansluit bij de doelstelling van de regeling en de beleidsdoelstellingen van de "Koers stadshart Oss". De regeling voor parkeren zou gelet op het positieve effect op de keuze om te verbouwen en de grotere verhuurbaarheid, eveneens in zijn huidige vorm tot en met 31 december 2021 gehandhaafd moeten blijven voor het gehele werkingsgebied.

Tot slot wordt, mede gelet op de huidige situatie, geadviseerd om de regeling als subsidie in stand te houden en na twee jaar tussentijds te evalueren. Deze evaluatie valt samen met de evaluatie van het parkeerbeleid in 2021. Op basis van de nasleep van de Coronacrisis en van de stand van het programma "Koers stadshart Oss" kan vervolgens worden besloten tot (on-)gewijzigde voortzetting, beëindiging of omzetting naar een lening.