

Genuanceerde aanpak van leegstand in De Panne

Annelies Demeyere • stafmedewerker sociaal-economisch beleid WES



Inventarisatie van de detailhandel in De Panne

Uitgebreid veldwerk

Om een zicht te krijgen op de problematiek van de leegstand in De Panne, meer bepaald in de site Zeedijk-Nieuwpoortlaan-Duinkerkeleen-Zeelaan-Kasteelstraat (zie kaart 1), werd in januari 2004 een **volledige inventaris van de detailhandel, inclusief de leegstand** van handelspanden, opgemaakt. Dit gebeurde aan de hand van uitgebreid veldonderzoek. Er werd geopteerd voor deze vorm van onderzoek omdat we ook een inzicht wensten te verkrijgen in de uitstraling en bouwfysische kwaliteit van de leegstaande handelspanden. Op het moment van inventarisatie stonden 77 van de 394 handelspanden in de vermelde zone in De Panne leeg. De meeste leegstaande handelspanden werden geteld in de Nieuwpoortlaan en de Zeelaan (elk 26 leegstaande handelspanden). Het probleem van de leegstand is relatief het grootst in de Nieuwpoortlaan. Maar liefst 31% van het aantal handelspanden stond er leeg. De sterke concentratie van leegstand in de Nieuwpoortlaan blijkt ook duidelijk uit **kaart 1** waarop de leegstaande handelspanden worden weergegeven met de zwartgekleurde perceelblokjes.

Kenmerken van de leegstaande handelspanden

De kenmerken hebben betrekking op de functie, bestemming, gevelbreedte, uitstraling en bouwfysische kwaliteit van het pand.

72 van de 77 handelspanden in het studiegebied die leegstonden, hadden een

In 2004 voerde WES een onderzoek uit naar de leegstand van de detailhandel in De Panne. Bijzondere aandacht werd geschonken aan de site Zeedijk-Nieuwpoortlaan-Duinkerkeleen-Zeelaan-Kasteelstraat. Bedoeling was in eerste instantie om inzicht te verwerven in de omvang, de aard en de achterliggende redenen van de leegstand. Tevens diende het onderzoek een visie op te leveren met betrekking tot de gewenste toekomstige ontwikkelingen van dit gebied. Voorts werd een actieplan uitgewerkt om aan deze negatieve ontwikkeling te verhelpen¹.

In de volgende paragrafen worden de verschillende onderzoeksstappen - inventaris, ruimtelijke analyse, focusgesprekken, visievorming en bijhorend actieprogramma – en de bekomen resultaten nader toegelicht.

gemengde functie. Dit betekent dat het pand naast een handelsfunctie ook andere functies (bijvoorbeeld bewoning) biedt. Bij 29 van de 72 leegstaande handelspanden in gemengde functie stonden zowel het handelsgedeelte als de delen bestemd voor bewoning leeg. Het waren in hoofdzaak kleinere panden die leeg stonden; ruim een vijfde had een gevel van minder dan vijf meter breed. Van de 72 leegstaande panden hadden er slechts vijf een **gevelbreedte** van 15 meter of meer. Ruim een derde (36,3%) van het aantal leegstaande handelspanden in het studiegebied hadden als **laatst gebruikte bestemming** een hotel, restaurant of café. In 26 van de 77 panden was voordien een winkel (detailhandelszaak in de strikte zin) gevestigd, in vijf panden een persoonlijke

of andere dienst. Bij de overige 18 panden bleek het onmogelijk om op basis van uiterlijke kenmerken de vorige bestemming van het panden te achterhalen. Naast de vorige bestemming werd ook de **uitstraling** of de **beeldkwaliteit** van ieder leegstaand handelspand onderzocht. 57,2% van het aantal leegstaande handelspanden waren oudere gebouwen tegenover 41,6% panden met een moderne of hedendaagse uitstraling. 84% van de oudere handelspanden die leegstonden werden de voorbije jaren nauwelijks of niet gerenoveerd (**foto 1**). Aan de hand van eventuele mededelingen die waren aangebracht aan het venster of de gevel werd vervolgens nagegaan welke bestemming de eigenaar met zijn handelspand voor ogen had.

Kaart 1

De Panne: de site Zeedijk-Nieuwpoortlaan-Duinkerkeleen-Zeelaan-Kasteelstraat kampt met leegstand



Bron:
Gebouwpolygonen: WVl, veldwerk en verwerking WES



Aan een groot aantal leegstaande handelspanden (45,5%) kon geen duidelijke bestemming worden toegewezen. Ruim een vierde van het aantal leegstaande handelspanden in het studiegebied werd te koop of te huur aangeboden, 5,2% was reeds verkocht. Verder bevond 3,9% van het aantal leegstaande handelszaken zich in over te nemen toestand, bij 13% waren op het moment van inventariseren verbouwings- of afbraakwerken bezig en drie handelspanden afficheerden een vergunning of plannen voor het bouwen van een meergezinswoning. Als laatste kenmerk werd de **bouwfysische kwaliteit** van de leegstaande handelspanden onderzocht. Op basis van een gedetailleerde beschrijving van meerdere zichtbare bouwfysische elementen en naargelang het gewicht van ieder afzonderlijk bouwelement werd uiteindelijk een algemeen beoordelingscijfer van de bouwfysische staat van het goed in drie categorieën gegeven. 44,2% van de leegstaande handelspanden bevond zich 'in een goede staat'. Dit betekent dat het pand in principe onmiddellijk betrokken kon worden. Een even groot aantal leegstaande handelspanden bevond zich 'in te verbeteren staat' (lichte renovatiewerken noodzakelijk). Ruim één op tien (11,6%) van de leegstaande handelspanden was 'in slechte of te vervangen staat' (zwaardere renovatie- of sloopwerken aangewezen). Vooral in de Duinkerkeleen en in de Nieuwpoortlaan waren een groot aantal leegstaande handelspanden aan grondige renovatie of zelfs sloping toe (foto 2). Begin 2004 bleken reeds heel wat van de oudere handelspanden in de Nieuwpoortlaan en Duinkerkeleen overgenomen te zijn door bouwpromotoren, met de bedoeling deze panden te slopen en op de vrijgekomen terreinen nieuwbouwprojecten (veelal verkoopappartementen) te realiseren.

Leegstand van de detailhandel in De Panne: een structureel probleem?

Er zijn verschillende vormen van leegstand. **Frictieleegstand** (of mutatierelease) is leegstand van korte of zeer korte duur die een gevolg is van het normaal functione-

ren van de vastgoedmarkt (bijvoorbeeld ten gevolge van bedrijfsverplaatsingen). De andere, meer ernstige vorm van leegstand, is **langdurige leegstand**. Het feit dat er veel langdurige leegstand voorkomt wijst op een structureel probleem binnen de vastgoedmarkt wanneer vraag en aanbod niet langer op elkaar zijn afgestemd. Er zijn sterke aanwijzingen dat de leegstand van de detailhandel in De Panne van structurele aard is: maar liefst 39% van het aantal leegstaande handelspanden stond op het ogenblik van inventariseren naar schatting al méér dan een jaar leeg. Dat de leegstand van de detailhandel in De Panne een **structureel probleem** vormt, blijkt eveneens uit het hoge leegstandspercentage in het studiegebied: 19,5% van de handelspanden stonden leeg op het ogenblik van de inventarisatie. In Vlaamse steden en gemeenten geldt momenteel een normale winkelleegstand van 15% in de centra². Het cijfer voor de Panne ligt daar duidelijk boven. Wanneer we de verschillende straten afzonderlijk beschouwen, blijkt vooral de Nieuwpoortlaan het sterkst getroffen te zijn door het probleem van structurele leegstand. Maar liefst 54,5 van het aantal leegstaande handelspanden stond er gedurende méér dan een jaar leeg. Op de Zeedijk was de situatie het minst erg. Daar kunnen we enkel spreken van frictieleegstand.

Ruimtelijke analyse

Stedenbouwkundige kwaliteit en ruimtelijke attractiviteit in een winkelgebied creëren een bepaalde sfeer die het verblijf in de binnenstad kan veraangemen en de duur verlengen, met positieve gevolgen naar de detailhandel en de leegstand van de detailhandel toe. Daarom werd in een volgende stap van het onderzoek volop aandacht besteed aan de **beeldkwaliteit** of **visuele aantrekkelijkheid** van het studiegebied. Dit gebeurde aan de hand van een ruimtelijke analyse van de vier onderscheiden handelsassen (Zeedijk, Duinkerkeleen-Nieuwpoortlaan-, Zeelaan en Kasteelstraat). We kunnen de gevonden knelpunten onder twee noemers plaatsen: **algemene knelpunten en gebiedsspecifieke knelpunten**.

Algemene knelpunten in het openbare domein, het semi-publieke domein en de bebouwing:

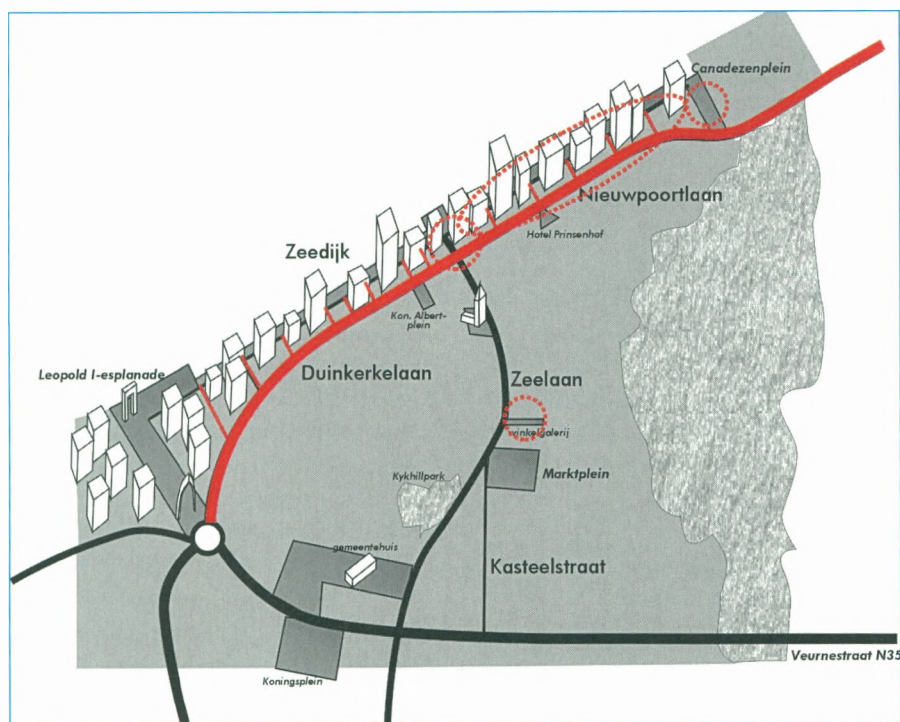
- weinig structurele continuïteit in het openbaar domein; en weinig eenheid in het straatmeubilair en de gebruikte materialen;
- bepaalde noodzakelijke elementen zijn weinig geïntegreerd in hun omgeving;
- weinig zitplaatsen;
- 'over-designing', dit slaat op bepaalde elementen die te drukke blikvangers in het straatbeeld vormen (zoals de geel geschilderde verlichtingspalen met bolvormige armaturen).
- gebrek aan eenheid in de bebouwing en het semi-publiek domein.

Gebiedsspecifieke knelpunten:

- In de **Nieuwpoortlaan** en het **oostelijk deel van de Zeedijk** (zie kaart 2): er ontbreekt een aantrekkingspunt in het oostelijk deel van De Panne door de grote leegstand, sporadische verkrotting en afname van de handelsfunctie waarmee dit gebied kampt;
- Aan het **kruispunt van de as Duinkerkeleen-Nieuwpoortlaan met de Zeelaan** is er gebrek aan eenheid in het openbaar domein, een leegstaande taverne bepaalt er het beeld;
- Op de **as Duinkerkeleen-Nieuwpoortlaan** beklemtoont asfalt de doorgaande rijbeweging in plaats van de dwarse oversteekbewegingen; de voetgangers worden verdrukt door geparkeerde voertuigen, paaltjes en parkeermeters, langs de ene zijde en uitbouwen, uithangborden, plantbakken en windschermen langs de andere kant. Dit heeft een lage verblijfkwaliteit tot gevolg;
- De **winkelgalerij in de Zeelaan** is volledig verlaten en zwaar verwaarloosd, op één kapperszaak na. De galerij vertoont sporen van vandalisme en heeft een vrij ongunstige ligging (de uitgang situeert zich in een woonstraat zonder aantrekkingspunt voor bezoekers).

Kaart 2

Leegstand De Panne: gebiedsspecifieke knelpunten



Bron: WES

Focusgesprekken met bevoorrechte getuigen

De gegevens die uit de inventaris en de ruimtelijke analyse aan het licht kwamen, zijn op zich interessant om enkele zwaktes en bedreigingen in het gebied te onderkennen. De uitkomsten van de inventaris en de ruimtelijke analyse op zich zijn echter niet voldoende om ook een globale visie op te stellen. Hiervoor vonden we het belangrijk ook een beroep te doen op de ervaring en de inzichten van een aantal betrokkenen uit de sector, onder meer vertegenwoordigers van de handelaars en de horeca, het gemeentebestuur en betrokkenen uit de immobiëlesector. Deze gesprekken waren in eerste instantie bedoeld om de mogelijke **redenen van de achteruitgang** in het gebied te achterhalen. Daarnaast werd ook gepolst naar welke **potenties** het gebied volgens hen **in de toekomst** nog heeft op het vlak van detailhandel als naar eventuele andere ontwikkelingsmogelijkheden die ze voor het gebied zagen.

Visievorming en actieprogramma

Ontwikkelen van een algemene beleidsvisie ...

Gesteund op het diepgaand onderzoek dat we hebben gevoerd naar de omvang en de oorzaken van de leegstand in De Panne enerzijds en naar de mogelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor het gebied anderzijds, werd een voorstel van strategie en bijhorende actiepunten geformuleerd om de positie van de site Zeedijk-Nieuwpoortlaan-Duinkerkeleen-Zeelaan-Kasteelstraat te versterken in het algemeen en inzake de vastgestelde probleempunten - leegstand van de detailhandel - in het bijzonder. Centraal in de algemene beleidsvisie staat de wenselijkheid om het commercieel-recreatief kernwinkelgebied (en dus het aantal winkels) van De Panne te **clusteren**, meer bepaald in het oostelijk gedeelte van de Duinkerkeleen, het westelijk gedeelte van de Nieuwpoortlaan en het noordelijk deel van de Zeelaan, die op vandaag de meest leefbare handelsassen blijken te zijn. In dit commercieel-recreatieve kernwinkelgebied kan

ook de Sloepenlaan worden opgenomen. De verder van de Zeelaan gelegen delen van zowel de Nieuwpoortlaan als de Duinkerkeleen kennen nog weinig toekomstmogelijkheden op het vlak van detailhandel. Voor de leegstaande handelspanden in de uiteinden van zowel de Nieuwpoortlaan als de Duinkerkeleen kan beter overgegaan worden tot een combinatie van renovatie en nieuwbouw waarbij **ruimte voor andere functies** dan detailhandel vrijkomt. Door een mix van toerisme (koopappartementen), bewoning en dienstverlening, is het de bedoeling een nieuwe dynamiek in deze straten te creëren. Ook voor de ontwikkeling van de Kasteelstraat is het aangeraden zich niet meer te richten tot detailhandel maar resoluut te kiezen voor de inbreidingsgedachte door leegstaande of vervallen handelspanden te herbestemmen tot bewoning.

... en bijhorend actieprogramma!

Naast een duidelijke afbakening van welke gebieden voor welke functie(s) (handel, bewoning, toerisme, ...) in aanmerking komen, dient de gemeente er alles aan te doen om de nog bestaande leegstand in het commerciële centrum aan te pakken, in het bijzonder de structurele leegstand. Om het probleem van leegstand en verwaarlozing van handelspanden aan te pakken, heeft het gemeentebestuur tal van beleidsinstrumenten ter beschikking. Naast de toelagemoogelijkheden die het Vlaamse Gewest biedt en waarop de gemeente een beroep kan doen, kan de gemeente ook zelf een aantal **eigen, aangepaste maatregelen** ontwikkelen. In het onderzoeksrapport doen we een aantal voorstellen die het gemeentebestuur kan overwegen ter bestrijding van de leegstand. De verschillende actiepunten die we voorstellen zijn zowel gericht op het aanpakken van de bestaande leegstand en verwaarlozing (**curatieve aanpak**); als op het beperken van het risico op leegstand of verwaarlozing in de toekomst (**preventieve aanpak**). De klassieke instrumenten om leegstand en verwaarlozing te voorkomen zijn tweeledig: Vooreerst kan er gekozen worden voor een **sanctie** of **afschrikking** - zoals bijvoorbeeld het instellen van een

De Panne, één jaar later...

“Na de opmaak van de studie door WES heeft het gemeentebestuur zijn inspanningen in de eerste plaats geconcentreerd op het openbaar domein en de ruimtelijke ordening.

Voor het nemen van maatregelen specifiek gericht op het voorkomen van structurele leegstand werd in het kader van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een visieschets opge maakt met de bouwhoogtes voor de Nieuwpoortlaan, Duinkerkelaan en de overgang naar de hoogbouw van de Zeedijk. In 2000 hadden immers al enkele bouwpromotoren het initiatief genomen om oudere handelspanden af te breken en te vervangen door **nieuwbouwprojecten**.

Er werd vastgesteld dat deze visie gewerkt heeft want tot op heden zijn er bouwvergunningen afgeleverd voor het verbouwen of herbouwen van 17 pan-

den in de Nieuwpoortlaan, 9 panden in de Duinkerkelaan, 8 panden in de Sloepenlaan, 11 panden in de Zeelaan en 5 panden in de Kasteelstraat. In het oostelijk deel van de Nieuwpoortlaan, het westelijk deel van de Duinkerkelaan en in de Kasteelstraat werden, overeenkomstig de inzichten van de studie, op de gelijkvloerse verdieping hoofdzakelijk appartementen gerealiseerd. In de Sloepenlaan en de Zeelaan opteerden de bouwpromotoren quasi uitsluitend voor voorzieningen voor handelszaken op het gelijkvloers.

Wat het **openbaar domein** betreft, heeft het gemeentebestuur gewerkt aan het ontwikkelen van een coherente visie en het realiseren van een integrale aanpak. Deze visie werd reeds in de praktijk gebracht met de heraanleg van het Canadezenplein (foto 4) en de Walckiersstraat. Met behulp van Europese (EFRO-)steun werden zo de

commerciële wandelassen (de Zeedijk en de Duinkerkelaan- Nieuwpoortlaan) versterkt. Deze realisaties droegen bovendien bij tot het verbeteren van de verticale verbinding tussen deze twee evenwijdige assen. Er werd resoluut geopteerd voor de aanleg van twee aantrekkelijke pleinen met veel zitplaatsen in dezelfde materialen als de Leopold I Esplanade. Ook de gelijkaardige kunstelementen zorgen voor een visuele verbinding tussen deze drie ankerplaatsen. Intussen werd ook de aanbestedingsprocedure opgestart voor de heraanleg van de Zeedijk en werd een ontwerper aangesteld voor de heraanleg van de Zeelaan. De visie inzake de bouwhoogtes langsheen de commerciële assen werd bestemdigd door de opmaak van een BPA.”

Daniël Witdouck
Gemeentesecretaris De Panne
juni 2005

Volledig gerenoveerd pand in de Sloepenlaan



Renovatie van een restaurant in de Nieuwpoortlaan



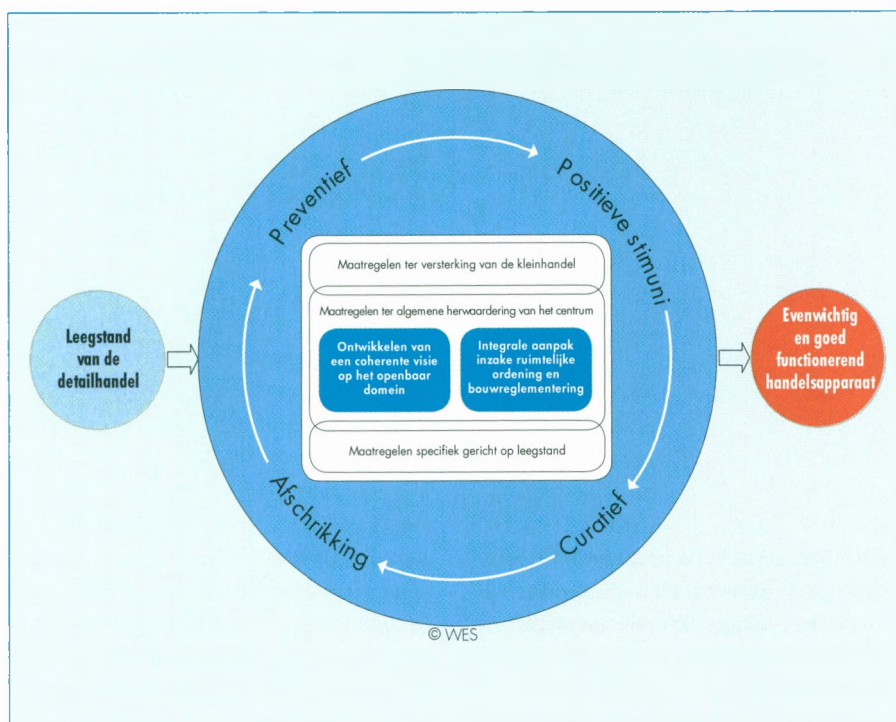
De vernieuwde Walckierstraat is nu een autovrij pleintje



Nieuwbouwprojecten in de Nieuwpoortlaan en het heraangelegde Canadezenplein met 140 ondergrondse garages

Schema 1

Genuanceerde aanpak van leegstand ter versterking van het kleinhandelsapparaat



gemeentelijke belasting op leegstaande panden, daarnaast kan geopteerd worden voor **positieve stimuli** zoals de subsidie. We geven er voor De Panne de voorkeur

aan om via premies en andere maatregelen mensen te stimuleren om een zaak te kopen, te huren en/of te herinrichten of renoveren, eerder dan bijvoorbeeld via

een belasting op leegstand louter eigenaars van leegstaande of verwaarloosde panden te beboeten.

Aangezien er verschillende soorten en oorzaken van verkrotting en leegstand in De Panne zijn, stellen we voor dit complex sociaal-economisch verschijnsel **genuanceerd** en **meerzijdig** aan te pakken met niet enkel maatregelen specifiek gericht op de bestrijding of het voorkomen van leegstand (leegstandsheffing, verbeteringspremie, opleggen van verbeteringswerken of sloping bij verkrottende panden, ...), maar vooral ook met maatregelen ter algemene herwaardering van het centrumgebied evenals met maatregelen ter versterking van de kleinhandel in het algemeen (zie **schema 1**). Geïsoleerde maatregelen worden afgeraden. Daarnaast stellen we voorop om in De Panne zoveel als mogelijk **met één operatie twee problemen op te lossen**. Bijvoorbeeld: het probleem van leegstand en verwaarlozing enerzijds en het tekort aan betaalbare appartementen voor toeristen of gezinnen anderzijds.

Tot slot willen we erop wijzen dat er altijd winkels zullen zijn die voor kortere tijd leegstaan, bijvoorbeeld omdat winkelpanden periodiek van eigenaar of uitbater veranderen. Ook seizoensleegstand is in een toeristische - en dus sterk seizoensgebonden - gemeente als De Panne niet altijd uit te sluiten. Echter, door creatieve oplossingen (leegstaande handelspanden als tijdelijke tentoonstellingsruimte gebruiken, ...) kan de gemeente ernaar streven om ook **tijdelijke leegstand** en **seizoensleegstand** met succes uit het straatbeeld te doen verdwijnen! ■

Ook voor andere gemeenten

Leegstand en verwaarlozing zijn verschijnselen die ongetwijfeld moeten worden bestreden. Leegstaande en verwaarloosde gebouwen, of het nu woningen, handelspanden of bedrijfsruimtes zijn, hebben immers geen enkel nut. Langdurige leegstand en verwaarlozing tasten bovendien de onmiddellijke omgeving aan, dragen bij tot het elders aansnijden van nog onbebouwde ruimte en leiden tot stedelijk verval.

De leegstand van de detailhandel in De Panne is geen geïsoleerd geval. Ook andere gemeenten hebben vaak in meer of mindere mate te kampen met één of andere vorm van leegstand of verwaarlozing op hun grondgebied. Vermits de lokale situatie - en dus ook de elementen

die invloed uitoefenen op de leegstand - overal verschillend is, is in iedere gemeente een op maat uitgedachte onderzoeksmethodiek en een eigen mix van aangepaste maatregelen noodzakelijk als verklaring en remedie voor het probleem. Deze praktijkcase illustreert hoe WES aan gemeenten een oplossing biedt op-maat-van-de-gemeente en steeds aangepast aan de eigen, specifieke situatie. Op die manier ondersteunt WES lokale besturen bij het voorkomen of bestrijden van leegstand, dit in functie van een integraal beleid inzake centrumbeheer, of specifiek in het kader van een commercieel-strategisch plan.

Voor meer info:
contacteer Hans Desmyttere
hans.desmyttere@wes.be
tel. +32 50 36 71 23

¹ Het volledige onderzoek is opgenomen in het eindrapport 'Onderzoek naar de leegstand van de detailhandel in De Panne', WES, juni 2004.

² Volgens gegevens van distributeurfederatie Fedis.