Provincie Noord-Holland

Evalueren om te leren

Evaluatie detailhandelsbeleid 2015-2020

Omdat we ons verplaatsen

adviseurs mobiliteit
Goudappel Coffeng

Provincie Noord-Holland

Evalueren om te leren

Evaluatie detailhandelsbeleid 2015-2020

Datum 8 januari 2019
Kenmerk 002743.20181220.R1.06
Auteurs Tim van Huffelen en Guido Scheerder

www.goudappel.nl
goudappel@goudappel.nl

Documentatiepagina

Opdrachtgever	Provincie Noord-Holland
Titel rapport	Evalueren om te leren Evaluatie detailhandelsbeleid 2015-2020
Kenmerk	002743.20181220.R1.06
Datum publicatie	8 januari 2019
Projectteam opdrachtgever(s)	Marlieke Heck, Margot Recter en Sanne Faessen
Projectteam Goudappel Coffeng	Tim van Huffelen, Guido Scheerder, Marie-Jose Olde Kalter en Mariska van Essen

Managementsamenvatting

Aanleiding

De ontwikkelingen in de detailhandel gaan snel. De provincie Noord-Holland stelt zich daarom de vraag in hoeverre het huidige detailhandelsbeleid nog past bij de actuele en toekomstige opgaven. Om optimaal te kunnen inspelen op deze opgaven, heeft de provincie nu al een evaluatie van het detailhandelsbeleid 2015-2020 opgesteld. De belangrijkste resultaten van de evaluatie leest u hierna in het kort.

Beleid staat

De gemeenten in Noord-Holland en andere betrokken stakeholders zijn over het algemeen goed te spreken over het huidige detailhandelsbeleid van de provincie. De provincie laat veel over aan de regio's. Dit werkt goed, omdat de beleidskaders helder zijn. De verbeterpunten voor het detailhandelsbeleid hangen vooral samen met de toekomstige opgaven.

Doelen behoeven actualisatie

In het huidige beleid worden de volgende doelen gesteld:

- Prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden.
- Voorkomen van extra leegstand.
- Internetafhaalpunten bij voorkeur situeren bij bestaande winkelcentra.
- Een vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur.
- Primaire detailhandel bereikbaar op een aanvaardbare afstand.
- Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden.

Deze doelen zijn een punt van aandacht. De doelen zijn volgens de stakeholders vrij algemeen, weinig concreet en niet ambitieus, kennen weinig samenhang en worden niet door iedereen hetzelfde geïnterpreteerd. Daarnaast zijn sommige doelen niet meer zo actueel en passen andere doelen beter bij de toekomstige opgaven. Zo wordt bijvoorbeeld het doel over de internetafhaalpunten niet meer actueel geacht, terwijl doelen over bijvoorbeeld duurzaamheid, bereikbaarheid of arbeidsmarkt worden gemist.

Instrumentarium werkt

Het huidige detailhandelsbeleid kent de volgende vijf instrumenten om de doelen te realiseren:

- Regionale detailhandelsvisies.
- Regionale Adviescommissies.
- Structuurvisie en ruimtelijke verordening.
- Kennis- en informatievoorziening.
- Uitvoeringsregeling toekomstbestendige winkelgebieden.

Alle vijf de instrumenten werken volgens de betrokken stakeholders goed. Zeker in combinatie met elkaar. Tegelijkertijd zijn er bij alle instrumenten wel enkele kanttekeningen geplaatst. Zo kennen bijvoorbeeld de regionale detailhandelsvisies volgens de stakeholders goede analyses, maar wordt er daarna soms nog te weinig doorgepakt.

Doeltreffend

De ontwikkeling van de detailhandel in Noord-Holland is vanzelfsprekend van veel factoren afhankelijk en het is moeilijk om precies aan te geven wat het detailhandelsbeleid heeft bijgedragen. Desalniettemin wijzen zowel de ervaringen van de stakeholders als de documentanalyses erop, dat de instrumenten van het detailhandelsbeleid doeltreffend worden ingezet. Zo leveren de regionale adviescommissies volgens stakeholders een sterke bijdrage aan het doel prioriteit geven aan de hoofdwinkelgebieden. De documentanalyse laat zien dat Noord-Holland de minste leegstand kent van alle provincies met daarbij een bovengemiddelde afname van de leegstand.

Opgave voor beleid

De belangrijkste opgave voor het detailhandelsbeleid blijft de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden en de transformatie van winkelgebieden zonder toekomstperspectief. Dit gaat verder dan detailhandel alleen en betreft niet alleen de hoofdwinkelgebieden. In deze opgave moet de clustering van detailhandel en andere publieksgerichte voorzieningen centraal komen te staan. Bij de ontwikkelingen van toekomstbestendige winkelgebieden dient de provincie kennis, tools en middelen aan te reiken. Daarbij mag de provincie volgens veel gemeenten een stap verder gaan in de rol als aanjager en uitvoerder en ook financiële middelen beschikbaar stellen voor fysieke maatregelen. Tegelijkertijd wordt daarbij door sommige stakeholders de vraag gesteld of dit wel een taak van de provincie moet zijn.

Aanbevelingen voor toekomstig beleid

Op basis van de evaluatie van het huidige detailhandelsbeleid en de verkenning van de toekomstige opgaven, worden de volgende beleidsaanbevelingen gedaan:

Behoud wat goed is

Blijf veel aan de regio's overlaten en houd vast aan het huidige instrumentarium. De instrumenten van het detailhandelsbeleid werken goed. Zeker ook in combinatie met elkaar. Blijf ook de rol van regisseur en kennis- en informatieverstrekker vervullen.

Heb aandacht voor de doelen van beleid

Zorg voor meer samenhang tussen de doelen, maak de doelen concreter en eenduidiger en stem ze af op de actuele opgaven. Toon daarbij meer ambitie in de doelen en koppel de doelen niet alleen aan instrumenten, maar ook aan (financiële) middelen.

Bepaal rol als uitvoerder

Maak als provincie Noord-Holland de afweging of het de taak is om ook financiële middelen beschikbaar te stellen voor fysieke maatregelen om toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren. Provincies gaan verschillend om met deze taak. Sommige provincies stellen hier financiële middelen voor beschikbaar, terwijl andere provincies dit primair een lokale taak vinden. Mocht de provincie Noord-Holland besluiten ook middelen beschikbaar te stellen voor fysieke maatregelen, dan verdient de drietrapsraket die de door de provincie Overijssel en ook in de HIRB-subsidies wordt gehanteerd aanbeveling. Eerst investeren in onderzoek (1), dan in proces (2) en als dat op orde is in fysieke maatregelen (3).

Maak detailhandel onderdeel van een breder ruimtelijk-economisch beleid
De ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden is niet alleen een detailhandelsopgave. Het raakt aan andere publieksgerichte voorzieningen als horeca en ook aan bereikbaarheid, stadsdistributie, toerisme, wonen, werken en duurzaamheid. Maak daarom het detailhandelsbeleid onderdeel van een breder ruimtelijk-economisch beleid. Bijvoorbeeld van een verstedelijkingsbeleid, of beleid voor werklocaties. Houd daarbij wel, net als nu, specifieke regelgeving voor detailhandel.

Ondersteun gemeenten proactief bij veranderingen in perifeer detailhandelsbeleid
De Europese dienstenrichtlijn en de opkomst van nieuwe detailhandelsconcepten en kringloopwinkels zorgen voor veel onduidelijkheid bij gemeenten over welke vormen van detailhandel wel en niet zijn toegestaan op bedrijventerreinen en andere perifere locaties en hoe dit te motiveren. Ondersteun gemeenten proactief. Informeer gemeenten over de impact van de tussenuitspraak 'Appingedam' van de Raad van State en help gemeenten op dit punt bij de onderbouwing in bestemmingsplannen. Bovendien is het aan te bevelen om via vervolgonderzoek beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van het provinciale PDV- / GDV-beleid dat deel uitmaakt van het detailhandelsbeleid.

Zet sterk in op clustering van het voorzieningenaanbod
Noord-Holland kent in vergelijking met andere provincies relatief weinig verspreide detailhandel. Maar het aantal m^2 verspreide detailhandel is de afgelopen twee jaar net als in de rest van Nederland wel toegenomen. Clustering is nodig om toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren, die genoeg te bieden hebben. Daarbij heeft clustering voordelen, zoals het beperken van het aantal verkeersbewegingen en efficiënt ruimtegebruik. Zet daarom sterk in op clustering van het aanbod. Neem het bijvoorbeeld ook als specifiek doel in het detailhandelsbeleid op.

Inhoud

		Pagina
1	**Inleiding**	**1**
1.1	Aanleiding en doelstelling evaluatie	1
1.2	Onderzoeksvragen	1
1.3	Onderzoeksmethodiek	2
1.4	Leeswijzer	2
2	**Doelen en instrumenten actueel detailhandelsbeleid**	**3**
3	**Doeltreffendheid detailhandelsbeleid**	**6**
3.1	Doelen	6
3.2	Instrumenten	17
3.3	PDV / GDV-beleid	21
3.4	Conclusies evaluatie beleid 2015-2018	23
4	**Opgaven voor detailhandelsbeleid**	**24**
4.1	Ontwikkelingen detailhandel en consumentengedrag	24
4.2	Detailhandelsopgave voor de komende vijf jaar	26
4.3	Rol en detailhandelsbeleid provincie	27
4.4	Conclusie opgaven detailhandelsbeleid en rol provincie	32
5	**Aanbevelingen voor detailhandelsbeleid**	**33**
	Bijlagen	
1	Onderzoeksmethode per deelvraag	
2	Deelname interviews en werksessies	

1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doelstelling evaluatie

De provincie Noord-Holland hecht veel waarde aan de detailhandel. Winkels zijn belangrijk voor de leefbaarheid en aantrekkelijkheid van steden en dorpen en voor de werkgelegenheid. De provincie Noord-Holland zet zich daarom in voor een aantrekkelijke detailhandelsstructuur.

Voor een toekomstgericht en doeltreffend detailhandelsbeleid, stelt de provincie Noord-Holland zich de vraag in hoeverre het beleid de afgelopen jaren heeft gewerkt en nog past bij de actuele ontwikkelingen. Zoals de ontwikkelingen rondom de Europese dienstenrichtlijn en de nieuwe omgevingswet die in 2021 ingaat. Met behulp van een gedegen evaluatie wil de provincie een afgewogen keuze maken voor een verlenging, aanpassing, of vernieuwing van het huidige beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

De evaluatie van het detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland kent de volgende twee centrale onderzoeksvragen en onderliggende deelvragen:

1) Is het detailhandelsbeleid van de provincie doeltreffend?

- In hoeverre zijn de provinciale doelen en beleidskaders scherp en eenduidig geformuleerd?
- In hoeverre hebben de beleidsinstrumenten bijgedragen aan de doelen?
- Wat zijn de ervaringen met het provinciale detailhandelsbeleid?

2) Sluit het beleid aan bij de actuele ontwikkelingen en detailhandelsopgaven?

- Hoe ziet de detailhandelsopgave er de komende vijf jaar uit?
- In hoeverre sluiten de rol van de provincie en instrumentarium nog aan op deze opgaven?
- Welke aanbevelingen zijn er voor het detailhandelsbeleid?

1.3 Onderzoeksmethodiek

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is zowel desk – als fieldresearch uitgevoerd. In bijlage 1 is de onderzoeksmethodiek per deelvraag weergegeven. De deskresearch bestond uit analyse van de relevante beleidsdocumenten en beschikbare databestanden.

De fieldresearch bestond uit een enquête en interviews. De enquête is gehouden onder ambtenaren economische zaken en ruimtelijke ordening van de gemeenten in de provincie Noord-Holland. In totaal hebben 34 personen de enquête ingevuld. Daarnaast zijn voor de evaluatie van het detailhandelsbeleid 19 personen geïnterviewd. Het betrof 8 ambtenaren van gemeenten in de provincie Noord-Holland, 6 stakeholders zoals vertegenwoordigers van de regionale adviescommissies, InRetail, de Retailagenda en vastgoedpartijen en 5 ambtenaren van de provincie Noord-Holland.

De resultaten van de desk- en fieldresearch zijn besproken in een interne werksessie met de provincie en in een externe werksessie met gemeenten en andere betrokken stakeholders. In deze sessies is vooral vooruitgekeken naar de toekomstige opgaven voor het detailhandelsbeleid en hoe op deze opgaven in te spelen. In bijlage 2 is weergegeven wie aan de interviews en aan de werksessies hebben deelgenomen.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de doelen en instrumenten van het actuele detailhandelsbeleid beschreven. In hoofdstuk 3 evalueren wij samen met de stakeholders het huidige detailhandelsbeleid. Vervolgens kijken we in hoofdstuk 4 vooruit en schetsen in hoeverre het beleid nog aansluit bij de actuele detailhandelsontwikkelingen en opgaven. Deze rapportage sluit in hoofdstuk 5 af met de belangrijkste aanbevelingen voor het detailhandelsbeleid.

2

Doelen en instrumenten huidige detailhandelsbeleid

Het detailhandelsbeleid Nood-Holland 2015–2020 heeft als missie: '*Het versterken van de detailhandelsstructuur in Noord-Holland*'. In deze missie staan de volgende drie hoofddoelstellingen centraal':

- Een detailhandelsstructuur die uitgaat van duurzaam ruimtegebruik.
- Een detailhandelsstructuur die bijdraagt aan een vitale regionale economie.
- Een detailhandelsstructuur die bijdraagt aan een aantrekkelijke woon- en leef-omgeving.

Met deze drie hoofddoelstellingen wil de provincie invulling geven aan het 'People, Planet, Profit' principe en aan de uiteenlopende belangen die gepaard gaan met detailhandel en de veelzijdigheid van detailhandel[1].

Om de hoofddoelstellingen te realiseren zijn in het detailhandelsbeleid zes beleidsdoelen geformuleerd. Deze beleidsdoelen zijn in het detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015–2020 uitgebreid toegelicht en gekoppeld aan instrumenten[2]. In de hiernavolgende tabel 2.1 zijn de doelen en de daaraan gekoppelde instrumenten samengevat.

1 Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland 2015-2020.
2 Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland 2015-2020, paragraaf 3.4.

Doel	Instrumenten
■ Prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden.	■ Regionale adviescommissie (doel betrekken in adviezen) ■ Regionale detailhandelsvisies (vastleggen gewenste structuur met specificatie winkelgebieden)
■ Voorkomen van extra leegstand.	■ Regionale detailhandelsvisies (vastleggen keuzes gemeenten voor nieuwe winkelplannen) ■ Regionale adviescommissie (advisering aan gemeenten en provincie) ■ Kennisontwikkeling en informatievoorziening (o.a. koopstromen- en marktruimteonderzoek) ■ Provinciale Ruimtelijke Verordening (verplicht aantonen regionale afstemming) ■ Reactieve aanwijzing (als uiterste middel als bestuurlijk overleg niet leidt tot overeenstemming of plan niet voldoet aan ruimtelijke verordening)
■ Internetafhaalpunten bij voorkeur situeren bij bestaande winkelcentra.	■ Regionale detailhandelsvisies (regionaal beleid uitwerken op basis van gemeentelijke en lokale afwegingen)
■ Een vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur, ruimte geven aan kwaliteit.	■ Kennis- en informatievoorziening (o.a. koopstromen- en marktruimteonderzoek, expertmeetings) ■ Regionale detailhandelsvisies (aangeven hoe vernieuwing en innovatie mogelijk worden gemaakt)
■ Primaire detailhandel bereikbaar op een aanvaardbare afstand.	■ Regionale adviescommissie (bereikbaarheid primaire detailhandel in kleine kernen op aanvaardbare in adviezen betrekken) ■ Regionale detailhandelsvisies (voor de gewenste structuur worden keuzes gemaakt om de fijnmazigheid en daarmee aanvaardbare afstand te behouden)
■ Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden.	■ Regionale adviescommissie (kwaliteitsaspecten in advisering meewegen) ■ Regionale detailhandelsvisies (afspraken maken over profilering winkelgebieden)

Tabel 2.1: Doelen in instrumenten detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland

Een instrument dat sinds april 2018 wordt ingezet en in het detailhandelsbeleid Nood-Holland 2015-2020 nog niet is genoemd, is de 'Uitvoeringsregeling toekomstbestendige winkelgebieden'. Deze uitvoeringsregeling is bedoeld om gemeenten en bedrijven te stimuleren het kwaliteitsniveau van de Noord-Hollandse winkelstructuur te verhogen.

Specifieke regelgeving detailhandel

De provincie Noord-Holland stelt in haar detailhandelsbeleid[3] een drietal regels, die om ruimtelijke redenen noodzakelijk zijn om de beleidsdoelen te behalen:

- Verbod op vestiging van weidewinkels: De provincie wil voorkomen dat het landelijk gebied onder druk komt te staan door toevoeging van activiteiten die goed in het stedelijk gebied kunnen worden ingepast. Daarom is de provincie tegen de komst van weidewinkels. De definitie van weidewinkels volgens het detailhandelsbeleid 2015–2020[4]: grootschalige solitaire winkels en clusters van winkels die gelegen zijn in het landelijk gebied.

[3] Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland 2015-2020, pagina 35.
[4] Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland 2015-2020, pagina 36.

- Verbod detailhandel op bedrijventerreinen met uitzondering van bepaalde branches: De provincie staat in principe geen detailhandel toe op bedrijventerreinen met uitzondering van een aantal specifiek benoemde branches die een lage bezoekfrequentie hebben. Detailhandel op bedrijventerreinen is in principe ongewenst vanuit ruimtelijke ordening. De branches waarvoor een uitzondering worden gemaakt betreffen:
  - Detailhandel in volumineuze goederen. Het onderscheid tussen volumineuze en niet volumineuze detailhandel betreft de grootte van de goederen.
  - Internetafhaalpunten waar geen goederen worden vertoond.
  - Detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke stoffen.
  - Detailhandel als nevenactiviteit.
- Verplichte regionale afstemming en visies: Regionale afstemming is wettelijk verplicht voor ontwikkelingen (Ladder voor duurzame verstedelijking). De regionale verschillen zijn groot en daarom is maatwerk noodzakelijk[5]. Regionale afstemming is van cruciaal belang, omdat grote ontwikkelingen altijd impact hebben op de detailhandels-structuur, buurgemeenten en soms ook op regio's onderling.

PDV en GDV

De provincie Noord-Holland probeert de begrippen PDV en GDV zo veel mogelijk te vermijden omdat deze begrippen te veel vragen oproepen. De provincie voert daarom ook geen specifiek PDV – GDV beleid. In de beleidspraktijk worden deze begrippen echter veel gebruikt. Daarom een toelichting:

PDV staat voor Perifere Detailhandels Vestiging. Het gaat dus om de locatie. Maar in de praktijk worden de volumineuze branches bedoeld die zich op deze locaties mogen vestigen. Dat waren oorspronkelijk bedrijven die auto's, boten en caravans verkopen (ABC), later is dit uitgebreid met bouwmarkten, tuincentra en meubelwinkels.

GDV staat voor Grootschalige Detailhandels Vestiging. Het gaat om de grootte van de winkel. Er wordt gesproken over GDV als de winkel groter is dan 1.500 m^2. Met de toenemende schaalvergroting vallen steeds meer winkels onder GDV. Er is geen branchebeperking. Alle goederen die in een GDV worden verkocht kunnen ook in een normaal winkelcentrum worden gekocht.

In de *Provinciale Ruimtelijke Verordening* wordt als specifieke categorie 'detailhandel in volumineuze goederen' genoemd. Een aantal gemeenten noemt dit PDV-goederen (goederen die op perifere detailhandelsvestigingen worden toegestaan), andere benoemen specifieke branches (auto's, boten, caravans, bouwmarkten en meubels). In alle gevallen wordt hetzelfde bedoeld: goederen die vanwege de grootte van de goederen om bovengenoemde ruimtelijke gronden onder voorwaarden op een bedrijventerrein kunnen worden toegestaan. Andere detailhandel past in winkelcentra en wordt daarom niet op bedrijventerreinen toegestaan.

[5] Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland 2015-2020, pagina 37.

3

Doeltreffendheid detailhandelsbeleid

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de eerste centrale onderzoeksvraag: '*Is het detailhandelsbeleid van de provincie doeltreffend?*' Om deze vraag te beantwoorden worden de doelen, instrumenten en doeltreffendheid van het beleid geanalyseerd.

Algemene bevindingen detailhandelsbeleid

Voordat we op de doelen en instrumenten inzoomen staan we eerst kort stil bij het algemene beeld van de gemeenten en andere stakeholders over het detailhandelsbeleid van provincie Noord-Holland. Uit de enquête, interviews en werksessie blijkt dat de stakeholders over het algemeen goed te spreken zijn over het huidige detailhandelsbeleid. De provincie laat veel over aan de regio's. Dit werkt goed, omdat de beleidskaders helder zijn. Hiermee wordt een goede invulling gegeven aan het begrip 'Centraal wat moet en decentraal wat kan'. Stakeholders geven verder aan dat het contact met de provincie prettig is. De lijntjes zijn kort en de provincie reageert snel op vragen. De verbeterpunten voor het detailhandelsbeleid hangen vooral samen met de toekomstige opgaven (zie hoofdstuk 4).

3.1 Doelen

De doelen in het detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015–2020 zijn opgesteld met inachtneming van de evaluatie van het detailhandelsbeleid 2009-2013 en de ontwikkelingen en opgaven die destijds actueel waren. Mede door de economische crisis en de toenemende aankopen via internet, was er in die tijd veel aandacht voor leegstand en voor internetafhaalpunten en werd hier ook in de beleidsevaluatie specifiek aandacht voor gevraagd. Dit is terug te zien in de doelen voor het detailhandelsbeleid 2015-2020 waar expliciet de doelen: 'Voorkomen van extra leegstand' en 'Internetafhaalpunten bij voorkeur bij bestaande winkelcentra' zijn opgenomen.

Algemene bevindingen doelen

De stakeholders zijn eensgezind in hun bevindingen over de doelen. De doelen zijn bekend, maar leven niet sterk. De doelen worden hoog over en weinig concreet gevonden. Het zijn doelen waar iedereen het grotendeels wel mee eens is, maar op zichzelf niet zoveel zeggen. Verder vertonen de doelen volgens de stakeholders weinig

samenhang en wordt een kapstok en prioritering gemist. Tegelijkertijd worden er ook doelen gemist. Bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid, (emissievrije) stadsdistributie, bereikbaarheid van winkelcentra en arbeidsmarkt (opvolging ondernemers, aanwas jong personeel, ontwikkeling ondernemerschap en personeel). Daarnaast wordt door veel stakeholders geadviseerd om de doelen niet alleen aan de instrumenten te koppelen, maar ook aan de (financiële) middelen.

In het vervolg van dit hoofdstuk zoomen we verder in op de individuele doelen en gaan we per doel in op de volgende aspecten:

- Bekendheid doel.
- Bijdrage instrumenten.
- Bevindingen van stakeholders.
- Doeltreffendheid beleid.

3.1.1 Doel: Vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur

Bekendheid doel

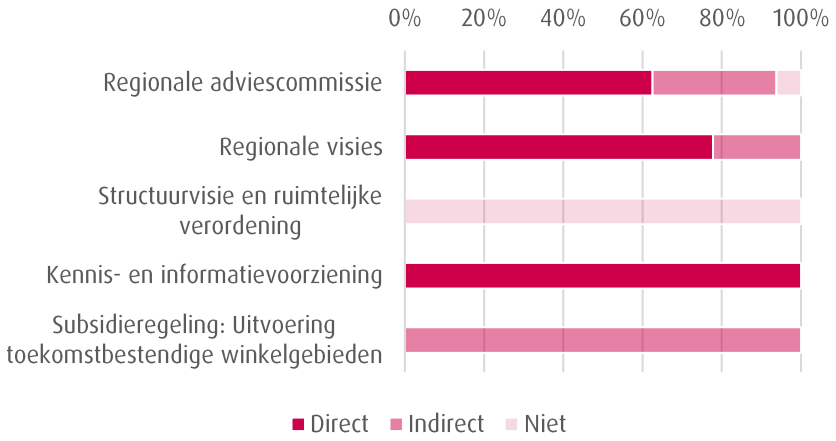
Het doel: Vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur is goed bekend bij de gemeenten in Noord-Holland. Ruim 90% van de ambtenaren EZ en RO die aan de enquête deelnamen kent dit doel.

Bijdrage instrumenten

Volgens de gemeenten in Noord-Holland leveren alle instrumenten een bijdrage aan een vitale en dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur. De bijdrage van het instrument: Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden' wordt het grootst geacht.

De documentanalyse laat zien dat het doel 'Vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur' veelvuldig is terug te vinden in de instrumenten van het detailhandelsbeleid. Alleen in de ruimtelijke verordening wordt niet naar dit doel verwezen en in de Subsidieregeling uitsluitend indirect.

Analyse van de tussen 2015 en 2018 uitgebrachte 16 adviezen van regionale advies-commissies, leert dat in bijna alle adviezen naar het doel 'Vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur' wordt verwezen. Analyse van de regionale detailhandelsvisie laat zien dat in alle visies naar dit doel wordt verwezen. In de drie kennis- en informatiedocumenten: Koopstromenonderzoek, Monitor Detailhandel en 'Marktruimte onderzoek' wordt eveneens het doel 'Vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur benoemd.



Figuur 3.1: Doel Vitale detailhandelsstructuur benoemd in instrumenten

Visie stakeholders

Het doel: 'Een vitale, dynamische en concurrerende detailhandelsstructuur' wordt door de stakeholders gezien als de hoofddoelstelling en de kapstok voor de andere doelen. Daarbij wordt in de werksessie opgemerkt dat de term 'concurrerend' met het oog op de Europese dienstenrichtlijn niet handig is en het begrip 'dynamisch' weinig toevoegt. Het gaat om de 'vitaliteit 'van de detailhandelsstructuur. Het is goed om in de doelstelling de begrippen 'attractiviteit' en 'duurzaamheid' te betrekken en verder te kijken dan alleen detailhandel. De primaire doelstelling zou meer iets moeten zijn als: 'Een vitale, attractieve, duurzame en leefbare voorzieningenstructuur'.

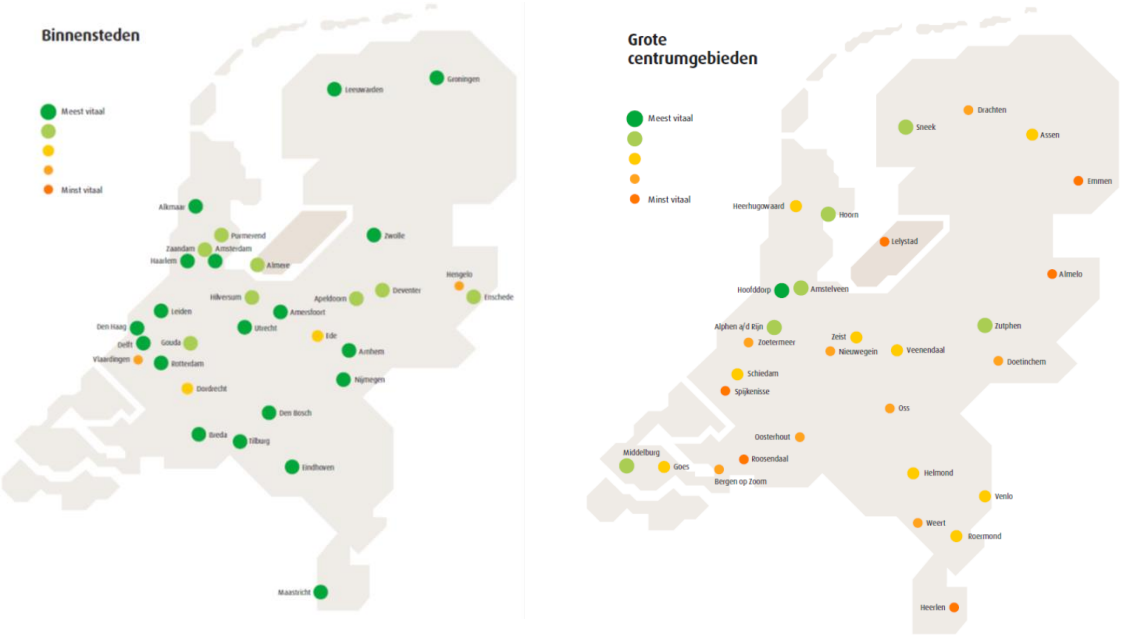
Doeltreffendheid

De detailhandel in Noord-Holland scoort goed als het gaat om de vitaliteit. Dit geldt zowel voor de centrumgebieden als voor de individuele winkels, zoals onder meer blijkt uit de Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden en de Retail Risk Index[6].

De Retail Risk Index (RRI) brengt het risicoprofiel van winkels en winkelgebieden in kaart en is een gewogen gemiddelde van vier indicatoren: pandindex, branche-index, straatindex en marktindex. In Nederland heeft volgens de Retail Risk Index gemiddeld 21,9% een hoog en zeer hoog risico uit de voorraad te verdwijnen, terwijl dit in Noord-Holland 18,8% is. In vergelijking met andere Nederlandse provincies heeft Noord-Holland gemiddeld een lage Retail Risk Index (RRI) score. In Noord-Holland is hiermee sprake van een relatief vitaal winkelaanbod.

Als we kijken naar de vitaliteit van de centrumgebieden laat de Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden 2017 zien dat de binnensteden en grote centrumgebieden in Noord-Holland relatief goed scoren.

6 Monitor Detailhandel Provincie Nord-Holland 2018, bron: Locatus.



Figuur 3.2: Vitaliteit Binnensteden en grote centrumgebieden 2017[7]

De vitaliteit van de middelgrote centra in Noord-Holland is net als in de rest van Nederland minder sterk en vormt een belangrijke opgave.

Figuur 3.3: Vitaliteit middelgrote centrumgebieden 2017[8]

7 Bron: Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden, Goudappel Coffeng 2017.
8 Bron: Vitaliteitsbenchmark Centrumgebieden, Goudappel Coffeng 2017.

3.1.2 Doel: voorkomen van extra leegstand

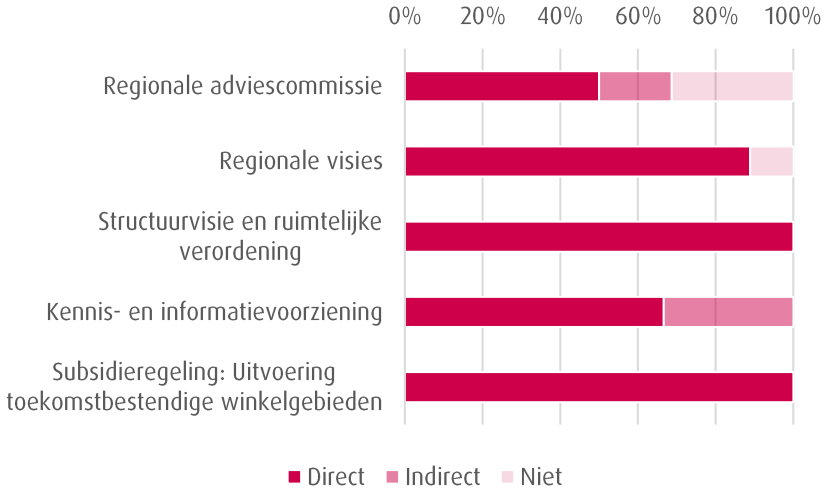
Bekendheid doel

Het doel: Voorkomen van extra leegstand is het meest bekende doel. Alle respondenten kennen dit doel.

Bijdrage instrumenten

Volgens de gemeenten in Noord-Holland leveren alle instrumenten een bijdrage aan het voorkomen van extra leegstand. De bijdrage van het instrument: Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden' wordt het grootst geacht.

Het doel: Voorkomen van extra leegstand is bijna altijd (in)direct terug te vinden in de instrumenten van het detailhandelsbeleid.



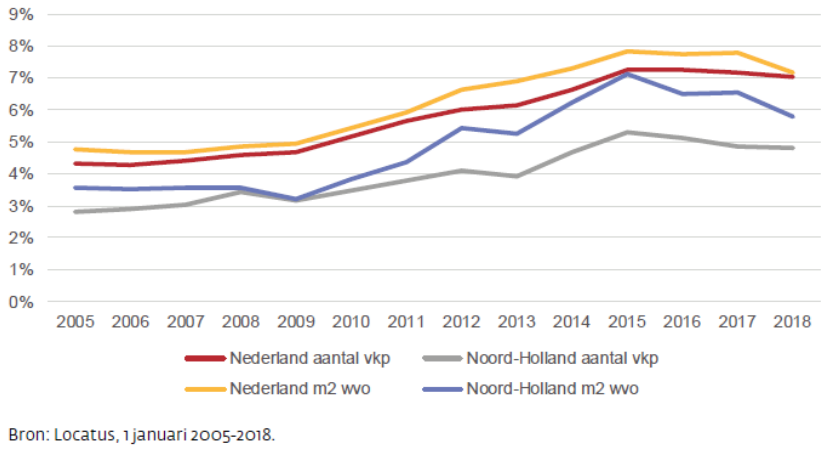
Figuur 3.4: Doel Voorkomen extra leegstand benoemd in instrumenten

Visie stakeholders

Verschillende stakeholders geven aan dat het doel 'Voorkomen van extra leegstand' negatief is geformuleerd en weinig ambitieus is. Leegstand moet je bovendien altijd zien te voorkomen. Doelen kun je beter positief formuleren. Het voorkomen of verminderen van leegstand is ook geen doel op zich, maar meer een resultante van doelen als een vitale detailhandelsstructuur. Daarbij zorgt de Ladder voor Duurzame Verstedelijking al voor het voorkomen van extra leegstand. Wel blijft er volgens de stakeholders in het leegstandsdossier een belangrijke taak voor de provincie liggen. Nog steeds zijn lokale (politieke) afwegingen vaak leidend bij de aanpak van leegstand en is het belangrijk dat de provincie een actieve rol speelt in deze aanpak.

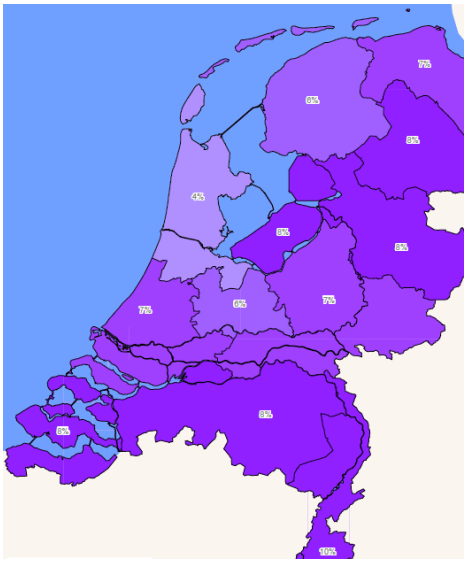
Doeltreffendheid

De leegstand in de provincie Nood-Holland ligt sinds jaar en dag onder het niveau van het Nederlands gemiddelde. Als we kijken naar het beleidsdoel: 'Voorkomen van extra leegstand' zien we dat de leegstand in Noord-Holland met name vanaf 2017 in vierkante meters sterker is afgenomen dan gemiddeld in Nederland.



Figuur 3.5: Ontwikkeling leegstand in Noord-Holland en Nederland [9]

Op dit moment is Noord-Holland met 4% de provincie met het laagste percentage leegstand in verkooppunten.



Figuur 3.6: Percentage leegstand verkooppunten per provincie (Retail Facts, Locatus 2018)

[9] Bron: Monitor Detailhandel provincie Noord-Holland, 2018.

Een gezonde markt heeft een bepaalde mate van leegstand. Deze zogeheten frictie-leegstand zorgt ervoor dat winkels kunnen verhuizen, verbouwen en uitbreiden. Een frictieleegstand van 4% wordt als gezond gezien. De huidige gemiddelde leegstand in Noord-Holland ligt op dit niveau. De verschillen tussen regio's en winkelgebieden zijn echter groot.

Of de positieve ontwikkeling van de leegstand in de periode 2015-2018 één-op-één is toe te wijzen aan het huidige detailhandelsbeleid is de vraag. Zo kan de bevolkingsgroei deze ontwikkeling ook voor een deel verklaren. Een vergelijking tussen de ontwikkeling van de leegstand in de regio's van de provincie Noord-Holland en de ontwikkeling van de bevolking in de regio's laat niet direct een verband zien. Zo valt op dat in regio IJmond de bevolkingsgroei bescheiden is, maar de afname in leegstand fors. Tegelijkertijd is in de regio Gooi- en Vechtstreek met een iets grotere bevolkingsgroei de leegstand vanaf 2017 toegenomen. De bevolkingsontwikkeling laat in deze regio's geen verband zien met de ontwikkeling van de leegstand. Wel laat een vergelijking van de regionale visies zien, dat de regio IJmond een meer actuele visie heeft dan de Gooi en Vechtstreek en actief inzet op de aanpak van leegstand.

3.1.3 Doel: Prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden

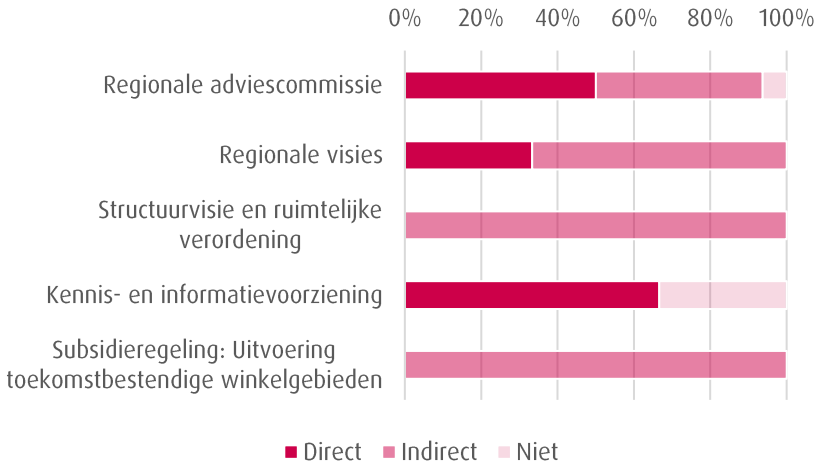
Bekendheid doel

Het doel: Prioriteit geven aan hoofdwinkelgebieden is goed bekend bij de gemeenten in Noord-Holland. Ruim 95% kent dit doel.

Bijdrage instrumenten

Volgens de gemeenten in Noord-Holland leveren alle instrumenten een bijdrage aan het doel: Prioriteit geven aan de hoofdwinkelgebieden. Vooral de instrumenten: 'Regionale detailhandelsvisies', 'Regionale adviescommissies' en 'Subsidieregeling toekomst-bestendige winkelgebieden' dragen veel bij volgens de gemeenten.

In alle instrumenten wordt (in)direct naar het doel: Prioriteit geven aan de hoofdwinkel-gebieden verwezen. Alleen in één kennisdocument wordt het doel niet genoemd en in een enkel advies van de regionale detailhandelscommissie.



Figuur 3.7: Doel: Prioriteit hoofdwinkelgebieden benoemd in instrumenten

Visie stakeholders

Stakeholders vinden 'Prioriteit voor hoofdwinkelgebieden' een prima doel, maar geven tegelijkertijd aan dat dit doel niet wil zeggen dat andere winkelcentra niet belangrijk zijn. Het is daarbij ook niet voor alle stakeholders even duidelijk wat een hoofdwinkelgebied is. Mag dat alleen een centrumgebied zijn, of ook een stadsdeelcentrum of woonboulevard? Volgens stakeholders is het beter om te spreken van een hoofdwinkelstructuur in plaats van hoofdwinkelgebieden.

Doeltreffendheid

Voor het doel 'Prioriteit hoofdwinkelgebieden' is het niet eenvoudig om op basis van documentanalyse uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het detailhandelsbeleid. Als het gaat om het dit doel gaat, laat Koopstromenonderzoek[10] in algemene zin zien dat het met name in de grotere hoofdwinkelgebieden groei heeft plaats gevonden.

De Monitor Detailhandel van de provincie Noord-Holland[11] laat zien dat de groei vooral in de grotere centrumgebieden zit. Het aantal grote centrumgebieden (> 15.000 m^2 wvo) is in Noord-Holland tussen 2016 en 2018 met twee centra toegenomen. Dit geldt niet voor de wijkwinkelcentra. Tussen 2016 en 2018 is het aantal grote wijkwinkelcentra (> 15.000 m^2 wvo) met vier centra afgenomen. Het aantal grootschalige perifere locaties is gelijk gebleven tussen 2016 en 2018.

10 Koopstromenonderzoek Randstad 2016.
11 Monitor Detailhandel Noord-Holland 2016 en 2018.

3.1.4 Doel: primaire detailhandel op aanvaarbare afstand

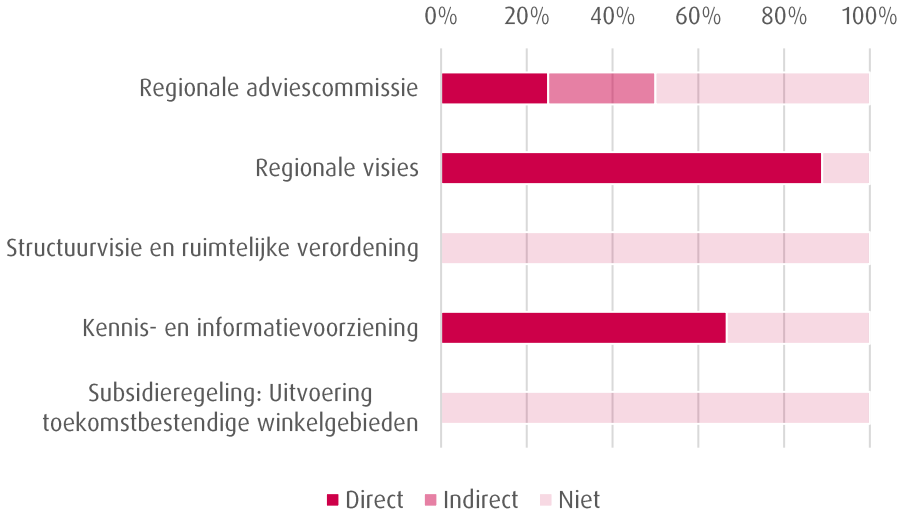
Bekendheid doel

Het doel: 'Primaire detailhandel op aanvaarbare afstand' is goed bekend bij de gemeenten in Noord-Holland. Bijna alle geënquêteerde ambtenaren kennen dit doel.

Bijdrage instrumenten

De gemeenten in Noord-Holland vinden dat alle instrumenten bijdragen aan het doel: 'Primaire detailhandel op aanvaarbare afstand'. Dit geldt vooral voor de instrumenten: 'Regionale adviescommissie' en 'Regionale Detailhandelsvisie'. De bijdrage van de instrumenten: Kennis- en informatievoorziening' en 'Subsidieregeling toekomst-bestendige winkelgebieden' aan dit doel wordt minder gezien.

Uit de documentanalyse blijkt dat het doel: 'Primaire detailhandel op aanvaarbare afstand' relatief weinig wordt genoemd in de instrumenten van het detailhandelsbeleid. In de ruimtelijke verordening en de subsidieregeling wordt dit doel helemaal niet benoemd.



Figuur 3.8: Doel: Primaire detailhandel op aanvaardbare afstand in instrumenten

Visie stakeholders

Bij het doel: 'Primaire detailhandel op aanvaarbare afstand' hebben niet alle stake-holders hetzelfde beeld bij 'primaire detailhandel' en bij 'aanvaardbare afstand'. De term 'dagelijkse detailhandel' wordt al duidelijker geacht dan 'primaire detailhandel'. Tegelijkertijd wordt de vraag gesteld in hoeverre dit doel nog overeind is te houden gezien de marktkansen voor dagelijkse detailhandel in krimpgebieden. Bij de dagelijkse detailhandel op aanvaardbare afstand gaat het eigenlijk om een leefbaarheidskwestie. Daarbij is detailhandel maar een onderdeel. Leefbaarheid in kleine kernen of wijken dient integraal bekeken te worden.

Daarnaast wordt het doel van primaire detailhandel op aanvaardbare afstand in de praktijk als argument gebruikt door supermarktformules om plannen op ongewenste solitaire locaties te legitimeren, terwijl clustering van detailhandel voorop staat.

Doeltreffendheid

In algemene zin laat het Koopstromenonderzoek Randstad 2016 zien dat er sterker lokaal boodschappen wordt gedaan[12]. Vooral in de kleinere gemeenten hebben supermarkten een slag gemaakt en kunnen consumenten hier meer dan voorheen over een modern dagelijks winkelaanbod beschikken en verrichten ze meer lokaal de boodschappen. In de kleine kernen en wijken met een beperkt verzorgingsgebied is het echter niet altijd mogelijk een moderne supermarkt met voldoende omvang te exploiteren. Het zal in deze kernen en wijken steeds moeilijker worden om dagelijkse detailhandel overeind te houden.

In de provincie Noord-Holland is sinds 2016 in vier kleine kernen (Schagerbrug, Sint Maartensbrug, Westerland en Wijdenes) de laatste dagelijkse winkel verdwenen[13]. Voor de meeste kernen in Noord-Holland geldt dat het dagelijkse aanbod is uitgebreid en komt het beeld overeen met het Koopstromenonderzoek Randstad 2016.

3.1.5 Doel: detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden

Bekendheid doel

Het doel: 'Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden' is goed bekend bij de gemeenten in Noord-Holland. Bijna alle ambtenaren EZ en RO kennen dit doel.

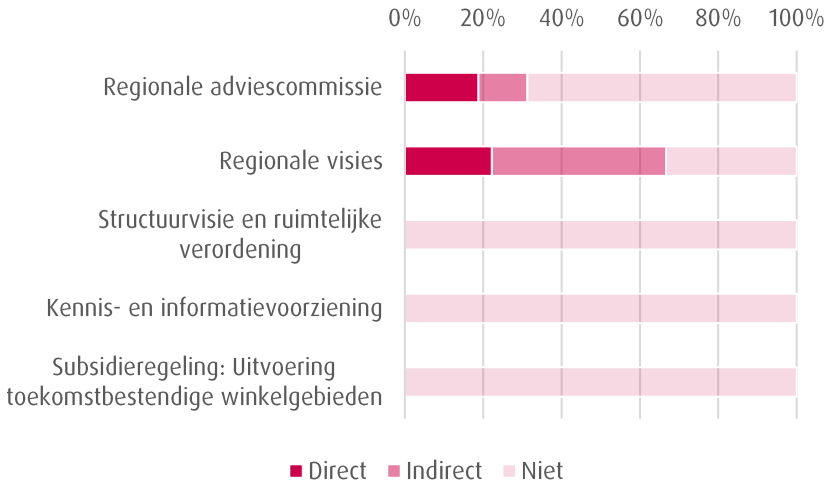
Bijdrage instrumenten

Als het gaat om de bijdrage van de instrumenten aan het doel: 'Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden', vinden de stakeholders dat de bijdrage van het instrument: 'Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden' er uitspringt.

Deze bevinding is niet terug te zien in de analyse van de instrumenten. In de subsidieregeling wordt het doel: 'Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden' niet letterlijk benoemd. Het is het doel waar sowieso het minst naar wordt verwezen in de instrumenten. Alleen in de regionale visies en adviezen van de regionale adviescommissies is dit doel soms terug te vinden.

---

12 Koopstromenonderzoek Randstad 2016.
13 Locatus Retailverkenner, 2016 en 2018.



Figuur 3.9: Doel: Bijdrage detailhandel aan binnensteden benoemd in instrumenten

Visie stakeholders

Het doel: 'Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden' moet volgens de stakeholders niet alleen voor de binnensteden gelden, maar ook voor andere winkelgebieden. Daarbij gaat het in de winkelgebieden niet alleen om detailhandel. Ook hier dient het doel integraal te worden ingestoken. Daarom liever een formulering als: 'Samenwerken aan vitale winkelgebieden'.

Doeltreffendheid

Het is niet mogelijk om op basis van documentanalyse specifiek aan te geven in hoeverre het detailhandelsbeleid 2015–2020 van de provincie Noord-Holland doeltreffend is voor het doel 'Detailhandel draagt bij aan aantrekkelijke binnensteden'.

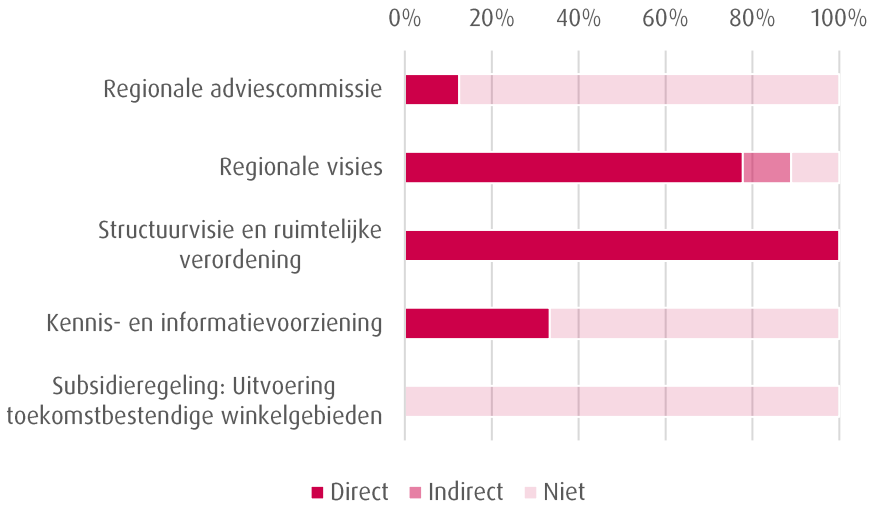
3.1.6 Doel: internetafhaalpunten bij voorkeur bij bestaande winkelcentra

Bekendheid doel

Het doel: Internetafhaalpunten bij voorkeur bij bestaande winkelcentra' is goed bekend bij de gemeenten in Noord-Holland. Bijna alle respondenten kennen dit doel.

Bijdrage instrumenten

Volgens de stakeholders is de bijdrage van de meeste instrumenten aan dit doel niet groot, met uitzondering van de ruimtelijke verordening. Dit beeld is ook terug te zien in de analyse van de documenten.



Figuur 3.10: Doel: Internetafhaalpunten benoemd in instrumenten

Visie stakeholders

Het doel: 'Internetafhaalpunten bij voorkeur bij bestaande winkelcentra' is het meest concrete doel in het detailhandelsbeleid. Tegelijkertijd hoeft dit volgens de stakeholders geen specifiek doel (meer) te zijn. Het gevaar van internetafhaalpunten van supermarkten op bedrijventerreinen blijkt in de praktijk (nog) niet zo groot als destijds werd gedacht. Bovendien zijn de afhaalpunten, met alle mobiliteitsbewegingen van dien, niet altijd een versterking van een winkelgebied. Wel blijft het volgens de stakeholders belangrijk om de regels voor internetafhaalpunten goed in het provinciale beleid te blijven verankeren.

Doeltreffendheid

Het is niet mogelijk om op basis van documentanalyse aan te geven in hoeverre het detailhandelsbeleid 2015–2020 van de provincie Noord-Holland doeltreffend is voor het doel 'Internetafhaalpunten bij voorkeur bij bestaande winkelcentra'.

3.2 Instrumenten

Hiervoor is bij de evaluatie van de doelen aangegeven in welke mate de instrumenten inspelen op de doelen en bijdragen de doelen te realiseren. In deze paragraaf zoomen we in op de werking van de instrumenten volgens de stakeholders.

In de enquête onder de gemeenten in Noord-Holland is de mogelijkheid geboden om opmerkingen te plaatsen bij de instrumenten van het detailhandelsbeleid en is ook de bekendheid van de instrumenten opgenomen. Daarnaast zijn in de interviews en werksessies de instrumenten inhoudelijk besproken. Hierna leest u per instrument de belangrijkste bevindingen van de stakeholders.

3.2.1 Instrument: Regionale detailhandelsvisie

De regionale detailhandelsvisies worden door de stakeholders gezien als een waardevol instrument, dat in de praktijk prima werkt. Goed dat de provincie de richtlijnen voor de visies aangeeft en betrokken is bij de totstandkoming van de visies. Zo ontstaan uniforme visies met heldere toetsingskaders en houdt de provincie een vinger aan de pols. Daarnaast is het volgens de stakeholders goed dat de regionale visie en de regionale afstemming als verplichting is opgenomen in de ruimtelijke verordening. De regionale detailhandelsvisies bieden duidelijkheid en handvatten aan lokale overheden en marktpartijen.

Bij het instrument regionale detailhandelsvisie worden door de stakeholders ook enkele kanttekeningen geplaats. Zo kennen de visies goede analyses, maar wordt er daarna soms nog te weinig doorgepakt. Bijvoorbeeld bij de sanering en transformatie van winkelgebieden. Vaak omdat bestuurders het niet aandurven. En als wordt doorgepakt, dan is soms de communicatie soms niet handig met termen als 'kansarm gebied'. De regionale visies worden daarnaast nog te weinig vertaald naar uitvoeringsprogramma's.

De bestuurlijke verankering is eveneens een aandachtspunt. De visies worden niet altijd door alle gemeenteraden vastgesteld. Ook komen de visies volgens enkele stakeholders zeer moeizaam tot stand waardoor het opstellen van een visie (te) lang duurt (soms bijna twee jaar). Bij de totstandkoming van een visie kan bovendien de input van externe partijen waardevol zijn. Daar wordt niet altijd voldoende van gebruik gemaakt. Door sommige stakeholders wordt opgemerkt dat de driehoek: ondernemers – overheid – vastgoedeigenaren niet altijd goed vertegenwoordigd is.

Tenslotte vormt de afbakening van de regio's is in het zuidelijk deel van de provincie een punt van aandacht volgens enkele gemeenten in dit deel van Noord-Holland. Plannen raken vaak meerdere regio's. Vanuit verschillende kanten wordt aangegeven dat de oude Stadsregio Amsterdam een werkbare afbakening kende.

Figuur 3.11 Voorbeelden van regionale detailhandelsvisies

3.2.2 Instrument: Regionale Adviescommissie

De regionale adviescommissie wordt als een waardevol instrument ervaren. De stakeholders vinden dat de commissies prima werken, in combinatie met de regionale detailhandelsvisies. De samenstelling van de commissies is goed. De leden zijn volgens de stakeholders deskundig en objectief.

Bij het instrument regionale adviescommissie worden door de stakeholders ook enkele kanttekeningen geplaatst. Zo zijn in het noordelijk deel van de provincie weinig detailhandelsplannen. Je kunt daarom vragen stellen bij de functie van deze commissie. De commissie zorgt nu onder meer voor kennisbijeenkomsten, maar dat is niet waar deze commissie primair voor bedoeld is. Het toetsen van plannen met een kleinere omvang dan 1.500 m^2 zou ook een taak van de adviescommissie kunnen zijn. Kleinere plannen kunnen ook impact hebben en kunnen zorgen voor precedentwerking. Verder zou de commissie volgens enkele stakeholders een bredere rol kunnen vervullen. Niet alleen advies over detailhandelsplannen, maar ook over ontwikkelingsplannen voor bedrijventerreinen en wonen waar wel veel plannen voor zijn.

Een andere kanttekening van enkele stakeholders is dat het toetsingskader van de adviescommissie niet altijd helder en gelijk is. De regionale detailhandelsvisies verschillen, waardoor de toetsing van plannen en de uitkomsten per regio kunnen verschillen. Daarnaast wordt soms de procedure als onduidelijk ervaren. Een plan komt een aantal keren terug met dezelfde vragen. Er wordt niet helder aangegeven waarom de vragen in eerste instantie niet afdoende zijn beantwoord.

Ook bestaat bij sommige stakeholders de indruk dat niet voor alle plannen advies wordt aangevraagd, waar dat volgens de regels wel zou moeten. Het gaat dan bijvoorbeeld om plannen die 'kunstmatig' onder de 1.500 m^2 gehouden worden. Verder wordt het belangrijk gevonden om goed in de gaten te houden wat er met de adviezen gebeurt. Vaak wordt een plan goedgekeurd met de nodige mitsen en maren. Het is voor sommige stakeholders de vraag of er voldoende wordt gecontroleerd hoe in de praktijk met de invulling van de mitsen en maren wordt omgegaan.

Tenslotte wordt opgemerkt dat in de adviescommissie de plannen getoetst worden aan de regionale visies en regionale afstemming en de nadruk ligt op de kwantitatieve analyse. De commissie is daardoor sterk gebonden aan de regionale visies en afstemming. Als een plan daaraan voldoet is het eigenlijk al goed. De eigen inbreng van de commissie is hiermee beperkt. Bij de beoordeling van de plannen wenst de commissie meer ruimte om ook de kwalitatieve aspecten mee te laten wegen en de vernieuwing en toegevoegde waarde van de plannen te beoordelen.

3.2.3 Instrument: Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) en structuurvisie

De PRV wordt over het algemeen als helder ervaren en als een waardevol instrument gezien. De PRV helpt ongebreidelde uitbreiding van detailhandel tegen te gaan. Er staat in wat erin moet staan en wat er in staat is helder. Ook de eisen waaraan regionale visies moeten voldoen zijn goed.

Op dit moment vragen de stakeholders zich af hoe de PRV gaat inspelen op de nieuwe omgevingswet en de uitspraak van de Raad van State in de zaak 'Appingedam'. Zij worden graag op de hoogte gehouden over dit proces.

Tussenuitspraak 'Appingedam', Raad van State
Volgens de Raad van State voldoen de 'brancheringsregels' die de gemeente Appingedam in het bestemmingsplan 'Stad Appingedam' had opgenomen op dit moment niet aan de voorwaarden uit de Europese dienstenrichtlijn. In de brancheringsregels is de *evenredigheid* onvoldoende aangetoond. De gemeente ging er van uit dat als op het Woonplein ook reguliere detailhandel zou worden toegelaten, dat zou zorgen voor een minder leefbaar centrumgebied met meer leegstaande winkels. Maar die stelling is naar het oordeel van de Raad van State niet onderbouwd 'aan de hand van een analyse met specifieke gegevens'.

De gemeenteraad van Appingedam heeft een half jaar de tijd gekregen om de evenredigheid van de brancheringsregels in het bestemmingsplan alsnog te onderbouwen, of het bestemmingsplan aan te passen. Daarna zal de Raad van State beoordelen of de gemeenteraad aan de opdracht heeft voldaan en volgt een definitieve uitspraak over de vraag of de brancheringsregels in het bestemmingsplan zijn toegestaan.

Pas als de definitieve uitspraak is gedaan is het mogelijk om de precieze consequenties voor het detailhandelsbeleid aan te geven en te bepalen hoe daarop te anticiperen.

3.2.4 Instrument: Kennis- en informatievoorziening

Dit instrument wordt door stakeholders zeer gewaardeerd. Zo geven het Koopstromen-onderzoek Randstad, het Marktruimteonderzoek en de Monitor Detailhandel goed aan hoe de detailhandel ervoor staat. Dit helpt om het detailhandelsbeleid vorm te geven, plannen te toetsen en in gesprekken tussen gemeente, ondernemers en vastgoed-eigenaren.

Bij de kennis-en informatievoorziening zijn ook enkele specifieke opmerkingen geplaatst. Zo komen er veel nieuwe concepten op en spelen zaken als branchevervaging en blurring een steeds grotere rol. Daarnaast heb je ook te maken met kringloopwinkels en andere tweedehandswinkels die op locaties buiten de winkelgebieden (willen) zitten. Gemeenten en stakeholders weten niet altijd hoe hier mee om te gaan. Daar komt de uitspraak 'Appingedam' nog bij. Voor de provincie ligt er een opgave om de gemeenten van informatie te voorzien en kennis te delen wat wel en niet buiten de bestaande winkelcentra mag en hoe dit te motiveren.

Daarnaast wordt in alle kennisdocumenten een goed overzicht van de 'onbenutte plancapaciteit' in bestemmingsplannen gemist. Daarbij beseffen de stakeholders dat het niet eenvoudig is om deze capaciteit in kaart te brengen en het ook maar de vraag is hoe je met deze capaciteit moet omgaan. De provincie zou gemeenten kunnen helpen om de de plancapaciteit beter in beeld te krijgen.

Ook merken sommige stakeholders op dat er door een aantal partijen (o.a.: provincie, InRetail, Retailagenda) veel gedaan wordt aan informatievoorziening. De indruk bestaat dat het soms dubbelop is en het moeilijk is om door de bomen het bos te zien. Het is

goed als één partij (provincie) zorgt dat de kennis gebundeld wordt en efficiënt wordt ingezet.

Tenslotte blijkt dat het kennisinstrument: 'Kennisnetwerk Nieuwe Binnensteden' nog vrij onbekend is bij de stakeholders. Dat is niet vreemd omdat dit on- en offline platform sinds april dit jaar bestaat.

Figuur 3.12: Voorbeeld kennis- en informatievoorziening, Koopstromenonderzoek

3.2.5 Instrument: Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden.

Dit instrument is bij alle stakeholders bekend en wordt goed benut. De subsidieregeling lijkt volgens de stakeholders een waardevol instrument. Daarbij wordt opgemerkt dat op dit moment nog niet veel te zeggen valt over de effecten van de regeling, omdat de subsidieregeling nog maar sinds april 2018 van kracht is. De criteria waarop in de regeling getoetst wordt (leegstand, samenwerking, onderscheidend vermogen) zijn bekend en worden gedragen. Wel mag het aspect duurzaamheid sterker naar voren komen volgens enkele stakeholders.

Daarnaast wordt door veel stakeholders opgemerkt dat de regeling zwaarder aangezet mag worden. Naast ondersteuning voor onderzoek en advies is er bij gemeenten ook behoefte aan subsidies voor fysieke ingrepen en capaciteit. Met name de kleinere gemeenten geven aan capaciteit te missen om dit proces in gang te zetten en te begeleiden en hebben behoefte aan middelen voor bijvoorbeeld het inhuren van een projectmanager bij transformatie en herontwikkeling, of voor het inzetten van een 'vliegende brigade'. Tegelijkertijd wordt door sommige stakeholders de vraag gesteld of het investeren in fysieke maatregelen wel een taak van een provincie is.

3.3 PDV / GDV-beleid

De provincie Noord-Holland kent geen specifiek PDV /GDV-beleid. Toch wordt veel waarde gehecht aan het beleid voor detailhandel op bedrijventerreinen en andere perifere locaties en wordt hier in het detailhandelsbeleid van de provincie specifiek aandacht aan besteed. In het detailhandelsbeleid 2015-2020 en in de ruimtelijke

verordening verbiedt de provincie detailhandel op bedrijventerreinen, met uitzondering van detailhandel in volumineuze goederen. Zoals aangegeven[14] probeert de provincie de begrippen PDV en GDV zo veel mogelijk te vermijden omdat deze begrippen te veel vragen oproepen.

Ervaringen stakeholders

Het algemene beeld in de interviews met gemeenten en andere stakeholders is dat de ruimtelijke verordening, in combinatie met de instrumenten 'regionale detailhandelsvisies' en 'regionale adviescommissies', het goed mogelijk maakt om ongewenste detailhandelsontwikkelingen op perifere locaties te voorkomen. In de documentanalyse en interviews zijn geen casussen naar voren gekomen waar tussen 2015 en 2018 sprake was van een grote ongewenste ontwikkeling. Wel vinden gemeenten het soms moeilijk hoe om te gaan met plannen en concepten waar de scheidslijn tussen volumineus en niet volumineus dun is. In dergelijke gevallen helpt de regionale adviescommissie. Desondanks wensen sommige gemeenten meer duidelijkheid vanuit het detailhandelsbeleid van de provincie. Zeker als het om nieuwe concepten met een mengvorm van functies gaat en om tweedehandswinkels.

Ontwikkeling detailhandel

Met het detailhandelsbeleid wil de provincie onder meer een versnippering van het detailhandelsaanbod voorkomen. Op basis van data-analyse[15] blijkt dat de provincie Noord-Holland in totaal bijna 4,3 miljoen m^2 wvo detailhandel kent. Daarvan is een kwart (bijna 1,1 miljoen m^2) verspreide detailhandel. Bij verspreide detailhandel gaat het om solitaire winkels.

In Noord-Holland ligt het aandeel verspreide detailhandel met 25% onder het gemiddelde in Nederland, waar het aandeel verspreide detailhandel 31% bedraagt[16]. Als we kijken naar de ontwikkeling van de verspreide detailhandel dan is die in Noord-Holland tussen 2016 en 2018 niet afgenomen, maar toegenomen met 4%. Daarmee ligt de ontwikkeling van de verspreide detailhandel in Noord-Holland min of meer op het niveau van het Nederlandse gemiddelde waar de verspreide detailhandel met 3% is toegenomen[17]. Kortom: Het aandeel verspreide detailhandel ligt in Noord-Hollland onder het Nederlands gemiddelde, maar is de afgelopen twee jaar wel toegenomen.

Effect PDV- / GDV-beleid op de detailhandelsstructuur

De vraag of het gevoerde PDV- / GDV-beleid effect heeft gehad op de detailhandelsstructuur is in deze beleidsevaluatie lastig te beantwoorden. Enerzijds is de verspreide bewinkeling in vierkante meters toegenomen. Anderzijds hebben geen grootschalige ongewenste ontwikkelingen in de periferie plaatsgevonden, mede door het aanwezige instrumentarium, zoals de regionale detailhandelsvisies en toetsing door de adviescommissie. Om een beter inzicht op de effectiviteit van het PDV- / GDV – beleid te krijgen is het aan te bevelen een nader onderzoek uit te voeren.

---

14 Kader PDV GDV op pagina 5 van deze evaluatie.
15 Locatus Retailverkenner 2016–2018.
16 Locatus Retailfacts 2018.
17 Locatus Retailfacts 2016 en 2018.

3.4 Conclusies evaluatie beleid 2015-2018

In dit hoofdstuk is op basis van data- en documentanalyses, een enquête onder de gemeenten in Noord-Holland en interviews en een werksessie met gemeenten en andere stakeholders teruggekeken op het detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland vanaf 2015. Daarbij is specifiek aandacht besteed aan de doelen en instrumenten van het beleid en de doeltreffendheid. In deze afsluitende paragraaf hebben we de belangrijkste conclusies van het evaluatiedeel kort voor u op een rij gezet:

- De doelen van het detailhandelsbeleid zijn redelijk bekend bij de betrokken stakeholders, maar leven niet sterk. De huidige doelen worden door de stakeholders weinig concreet, eenduidig en ambitieus gevonden, missen samenhang en passen voor een deel niet meer bij de actuele opgaven. Zo wordt bijvoorbeeld het doel over de internetafhaalpunten niet meer actueel geacht, terwijl doelen over bijvoorbeeld duurzaamheid, bereikbaarheid of arbeidsmarkt worden gemist.
- De instrumenten van het detailhandelsbeleid werken volgens de stakeholders goed. Hoewel bij elk instrument enkele kanttekeningen worden geplaatst, leveren alle instrumenten volgens de stakeholders een waardevolle bijdrage aan het detailhandelsbeleid. Vooral de 'Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden' wordt veel waarde toegekend. De documentanalyse laat zien dat met name de instrumenten 'Regionale detailhandelsvisies' en 'Regionale adviescommissie' expliciet inspelen op de doelen. Dit zijn ook de instrumenten die in het detailhandelsbeleid van de provincie het meest zijn gekoppeld aan de doelen (zie tabel 2.1). Geconcludeerd kan worden dat de in het detailhandelsbeleid voorgestelde koppeling van doelen en instrumenten in de praktijk werkt.
- De detailhandel in de provincie Noord-Holland doet het relatief goed. Noord-Holland kent de minste leegstand van alle provincies. Daarbij kent Noord-Holland vanaf 2015 een relatief sterke afname van de leegstand. Verder scoren de vitaliteit van de detailhandel en de grote centrumgebieden relatief goed. Deze ontwikkelingen zijn niet één op één zijn toe te schrijven aan het detailhandelsbeleid, maar zowel de stakeholders als de analyse wijzen op een positieve bijdrage van het beleid. Om de doeltreffendheid van de instrumenten scherper in kaart te brengen verdient het aanbeveling om in het beleid de doelen explicieter te maken en directer te relateren aan de instrumenten.
- De provincie Noord-Holland kent geen specifiek PDV- / GDV-beleid. Stakeholders geven aan dat de ruimtelijke verordening, in combinatie met de instrumenten 'regionale detailhandelsvisies' en 'regionale adviescommissies', het goed mogelijk maakt om ongewenste detailhandelsontwikkelingen op perifere locaties te voorkomen. Aandachtspunt is de ontwikkeling van de verspreide detailhandel. Hoewel het aandeel verspreide detailhandel in de provincie Noord-Holland relatief laag is en onder het Nederlands gemiddelde ligt, is de verspreide detailhandel tussen 2016 en 2018 in Noord-Holland net als in de rest van Nederland wel toegenomen. Vervolgonderzoek is gewenst om een beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van het PDV- / GDV-beleid.

4

Opgaven voor detailhandelsbeleid

In het vorige hoofdstuk is teruggekeken op het gevoerde detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland vanaf 2015. In dit hoofdstuk kijken we vooruit en geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe ziet de detailhandelsopgave er de komende vijf jaar uit?
- In hoeverre sluiten de rol van de provincie en het instrumentarium nog aan op deze opgaven?

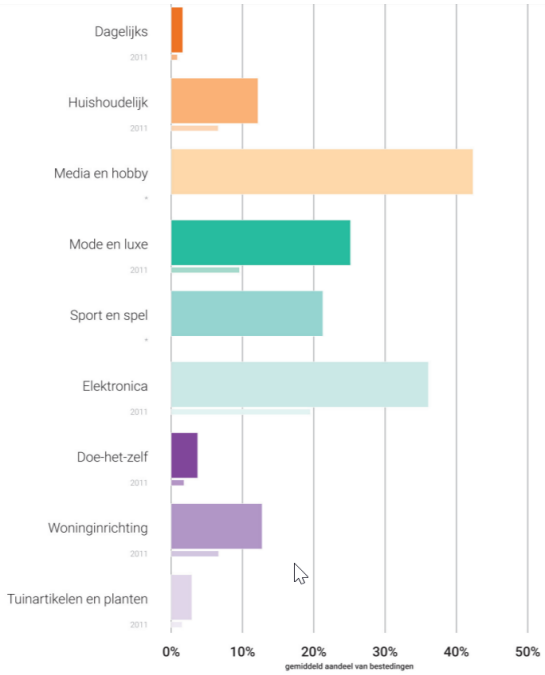
Eerst geven we een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de detailhandel en wat deze ontwikkelingen betekenen voor de opgaven van het detailhandelsbeleid. Daarna gaan we in op de rol van de provincie Noord-Holland en instrumentarium.

4.1 Ontwikkelingen detailhandel en consumentengedrag in Noord-Holland

Op basis van literatuurstudie en de resultaten van de enquête, interviews en werksessies zijn de belangrijkste ontwikkelingen in de detailhandel als volgt samengevat.

Internet als gamechanger

Een ontwikkeling die de afgelopen jaren volgens alle stakeholders de meeste impact op de detailhandel heeft gehad, zijn de toenemende aankopen via internet. Dit blijkt ook uit het Koopstromenonderzoek Randstad 2016. In 2016 werd 22% van alle aankopen in de niet-dagelijkse sector via internet verricht. Een toename van 91% ten opzichte van het Koopstromenonderzoek in 2011. In de dagelijkse sector was het aandeel van internet in 2016 met een kleine 2% nog relatief beperkt, maar was er tegelijkertijd sprake van een groei met 86% ten opzichte van 2011. Zoals naastliggende figuur laat zien wordt er met name in de

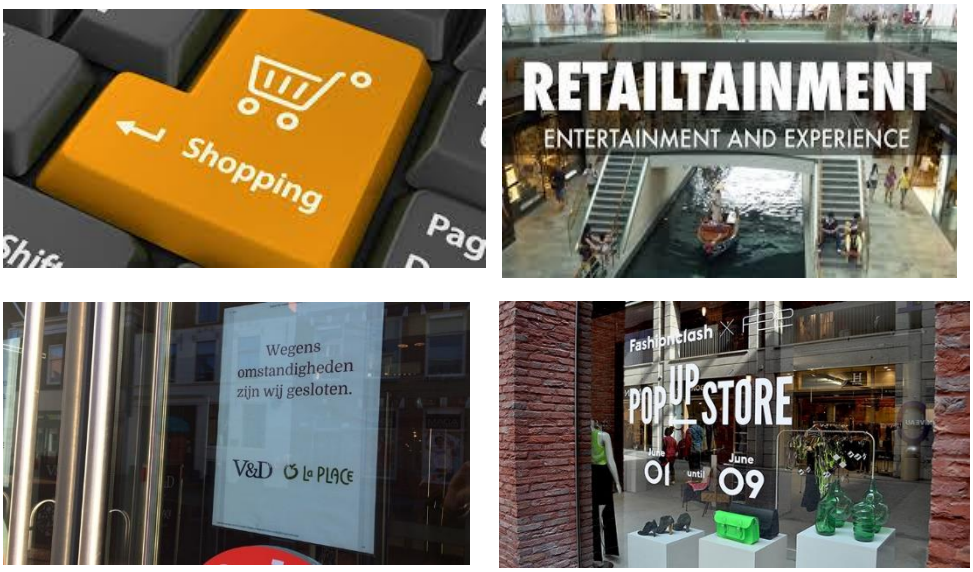


Figuur 4.1: Aandeel online bestedingen (Koopstromenonderzoek Randstad, 2016)

branches ‘Media en Hobby’, ‘Elektronica’ en ‘Mode en Luxe’ veel via internet gekocht. De toenemende internetaankopen hebben onmiskenbaar invloed op het winkellandschap. Consumenten hoeven voor hun aankopen de deur niet meer uit en hebben een reden nodig om te gaan winkelen. Belangrijke redenen om wel de deur uit te gaan, zijn: het willen zien en voelen van producten, specialistische kennis, service en beleving. Winkelen is nog steeds een populaire vrijetijdsbesteding. Volgens de stakeholders is het belangrijk dat de winkelgebieden in Noord-Holland voldoende te bieden hebben. Daarnaast blijft het belangrijk dat de basis op orde is. De consument eist winkelgebieden die goed bereikbaar, schoon en veilig zijn.

Opkomst nieuwe concepten

Mede onder druk van internet en de veranderende consumentenvoorkeuren zijn ‘middle off the road’ winkelformules als M&S Mode en Vögele verdwenen en heeft een formule als Blokker het moeilijk. Er ontstaan nieuwe concepten die beter voldoen aan de wensen van de moderne consument. Super specialistische winkels met een hoge servicegraad. Bijvoorbeeld een spellenwinkel waar het personeel de spellen met de klanten speelt en uitlegt. Daarnaast neemt de horeca een steeds grotere plaats in. In de winkelgebieden, maar ook in de nieuwe concepten. Steeds meer is sprake van ‘blurring’ en een mix van functies en raakt on – en offline nog sterker verweven (omnichannel). Daarnaast schieten pop up stores als paddenstoelen uit de grond. Het gaat kortom steeds meer om flexibele mengvormen in functies die niet langdurig op één plek hoeven te zitten.



Figuur 4.2: Ontwikkelingen detailhandel

Waar vooral in de (grote) binnensteden nieuwe concepten ontstaan, is dit minder het geval in de kleinere centrumgebieden en wijkcentra. Het accent in deze centra ligt sterk op de dagelijkse aankopen. Bedacht dient te worden dat het aandeel van internet in de dagelijkse sector op dit moment nog klein is (2%), maar ook in deze sector sprake is van een groei. Het bezorgen van maaltijdboxen wint snel aan populariteit. Een formule als

‘Picnic’ kent een spectaculaire groei, terwijl ‘traditionele’ supermarktformules als Albert Heijn en Jumbo vol inzetten op online aankopen. Voor de kleinere centrumgebieden en wijkwinkelcentra, die sterk leunen op de dagelijkse boodschappen, ligt hier volgens de stakeholders een uitdaging. Waar in de grote binnensteden horeca vaak de plek heeft ingevuld van leegstaande winkelpanden, liggen in de wijkcentra combinaties met andere functies voor de hand, zoals zorg. Sommige stakeholders merken op dat de ontwikkeling van de wijkcentra de afgelopen jaren vooral gebaseerd is op de uitbreiding van de supermarkten. Deze groei kan niet altijd doorgaan. Tezamen met de ontwikkeling van internet in de dagelijkse sector, wordt het gevaar van toenemende leegstand in de wijkwinkelcentra groot geacht.

Aandacht voor duurzaamheid

Volgens de stakeholders wordt het belang van duurzaamheid steeds groter. De circulaire economie is bezig aan een opmars. Er komen steeds meer kringloop- en tweedehands winkels en veel goederen worden via marktplaats verkocht. Dit heeft impact op de bestedingen in de detailhandel en ook op de vestgingslocatie. In de interviews met gemeenten en andere stakeholders kwam vaak naar voren dat het lastig is om een geschikte locatie voor de kringloopwinkels te vinden. Qua beleid passen deze het beste in bestaande winkelcentra, maar dat is qua huurniveau vaak niet mogelijk. Bij vestiging buiten de bestaande winkelcentra bestaat de vrees dat hier een precedentwerking naar andere winkels vanuit gaat.

4.2 Detailhandelsopgave voor de komende vijf jaar

De ontwikkelingen in de detailhandel leiden deels tot andere opgaven voor het detailhandelsbeleid van de provincie. Hierna leest u de belangrijkste opgaven.

Ontwikkeling toekomstbestendige winkelgebieden

De grootste opgave voor het detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland blijft de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden (onderscheidend, compact en bereikbaar) en in het transformeren en saneren van winkelgebieden zonder winkel-perspectief. Deze opgave betreft niet alleen de hoofdwinkelgebieden, maar zeker ook de kleinere centrumgebieden, wijkwinkelcentra en perifere detailhandelsconcentraties. De opgave gaat ook verder dan alleen detailhandel. Bij toekomstbestendige winkelgebieden hoort bijvoorbeeld ook een goede en duurzame bereikbaarheid, een sterke kwaliteit van het vastgoed en de openbare ruimte, een compleet en divers functieaanbod (o.a. horeca, cultuur, evenementen) en het benutten van de toeristische potentie. Daarnaast liggen er in de detailhandel opgaven op het gebied van de arbeidsmarkt (opvolging, werving jong personeel). En niet onbelangrijk, is er ook een financieringsopgave. Deze opgaven kunnen niet door één partij opgepakt worden, maar vormen een samenspel in de driehoek overheid (provincie, regio’s, gemeenten) – ondernemers – vastgoed.

Clustering van detailhandel

Verder wordt in het huidige detailhandelsbeleid niet expliciet aandacht besteed aan clustering van detailhandel, terwijl dit wel een belangrijke opgave is. Uit de analyse van

de ontwikkeling van de detailhandel (paragraaf 3.5) blijkt dat het verspreide winkelaanbod in de provincie Noord-Holland is toegenomen. Clustering is nodig om toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren, die genoeg te bieden hebben. Daarbij heeft clustering voordelen, zoals het beperken van het aantal verkeersbewegingen en efficiënt ruimtegebruik.

Leefbaarheid kleine kernen

Tenslotte wordt als een belangrijke opgave voor het detailhandelsbeleid van de provincie de leefbaarheid in kleine kernen gezien. Hoewel uit de analyse blijkt dat vanaf 2015 het dagelijkse winkelaanbod maar in een beperkt aantal kernen is afgenomen, bestaat de vrees dat door de bevolkingskrimp in sommige gebieden het niet mogelijk blijft om in elke kern of wijk een supermarkt open te houden. In deze kernen en wijken moet gezocht worden naar mogelijkheden voor de ontwikkeling van een voorziening waarin verschillende functies worden gecombineerd (mini supermarkt, afhaalpunt, zorg) en waar een ontmoetingsfunctie blijft bestaan. Voor de provincie ligt er een opgave om dit proces te faciliteren en aan te jagen. Bijvoorbeeld zoals in Zeeland, waar de provincie afspraken heeft gemaakt met de Spar.

4.3 Rol en detailhandelsbeleid provincie

Een provincie kan in haar detailhandelsbeleid verschillende rollen spelen. Vaak varieert de rol van een provincie tussen een ‘kapitein’, ‘regisseur’ en ‘scheidsrechter’. Bij een rol als kapitein bepaalt de provincie het beleid in sterke mate van bovenaf en geeft het strikte regels mee aan de regio’s en gemeenten. In de rol van regisseur laat de provincie veel aan de regio’s en gemeenten over, maar geeft het wel de hoofdlijnen aan en duidelijke kaders mee. In de rol van scheidsrechter komt de provincie in actie als de regio’s er niet uitkomen.

4.3.1 Detailhandelsbeleid en rollen andere provincies

Voor de mogelijke rol van de provincie en invulling van het detailhandelsbeleid is ook het beleid van de andere provincies geanalyseerd. In deze analyse viel op dat er veel overeenkomsten, maar ook verschillen zijn.

Overeenkomst in rol provincies

Op dit moment vervullen de meeste provincies vooral een rol als regisseur. Een rol als kapitein met een strikt centraal van bovenaf gestuurd beleid werkt in de praktijk niet goed. Regio’s kunnen veel van elkaar verschillen en kennen op onderdelen andere opgaven. Daarnaast weten regio’s zelf het beste wat er speelt en komen ze er samen in (bijna) alle gevallen goed uit. De provincies hoeven daardoor ook maar sporadisch als scheidsrechter op te treden.

Verschil in vorm detailhandelsbeleid

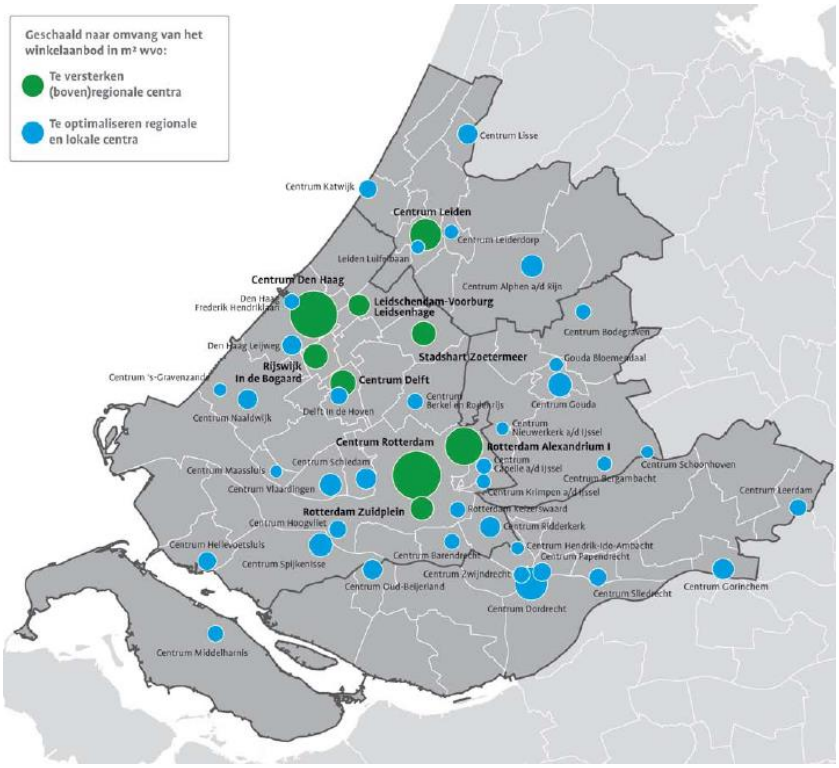
Het detailhandelsbeleid van de provincies is op verschillende manieren vormgegeven. Zo zijn er provincies waar het detailhandelsbeleid is geformuleerd in een aparte detailhandelsvisie (o.a. Zuid-Holland en Utrecht), terwijl bij andere provincies geen specifieke

detailhandelsvisie is opgesteld, maar het detailhandelsbeleid onderdeel uitmaakt van het provinciaal omgevingsplan (Limburg en Flevoland), of van de provinciale omgevingsvisie (Groningen en Overijssel).

Verschil in doelstelling

Het detailhandelsbeleid van de provincies kent verschillen in de centrale doelstelling. Waar de meeste provincies het terugdringen van leegstand en overcapaciteit als belangrijkste doel hebben, zetten de provincies Utrecht en Zuid-Holland een ander doel centraal.

Zo staat in het dit jaar vastgestelde detailhandelsbeleid van de provincie Utrecht het streven naar vitale dorps- en stadscentra voorop. In de detailhandelsvisie van de provincie Utrecht wordt nadrukkelijk gesteld dat de detailhandelsopgave niet langer wordt gezien als een leegstandsopgave. De detailhandelsaanpak wordt geplaatst in het kader van een nieuwe, binnenstedelijke ontwikkeling waarin ook ruimte is voor wonen, horeca en maatschappelijke voorzieningen. Daarbij heeft de provincie Utrecht in overleg met de gemeenten circa 170 winkelgebieden afgebakend. In het kader van de Provinciale Ruimtelijke Verordening zijn de gemeenten autonoom in hun beleid binnen deze gebieden. Daarbuiten worden geen nieuwe ontwikkelingen toegestaan.



Figuur 4.3: Hoofdstructuur detailhandel provincie Zuid-Holland[18]

[18] Detailhandelsvisie provincie Zuid-Holland, mei 2017.

In het in 2017 vastgestelde detailhandelsbeleid van de provincie Zuid-Holland ligt de focus eveneens niet op leegstand, maar op de concentratie en clustering van detailhandel in de centra van steden, dorpen en wijken. Uitgangspunt in dit beleid is dat verspreid liggend aanbod niet bijdraagt aan het clusteren en concentreren van het detailhandelsaanbod en de detailhandelsstructuur in ruimtelijke zin aantast. De provincie Zuid-Holland heeft in haar beleid de hoofdwinkelstructuur voor de reguliere detailhandel aangegeven. In haar beleid ligt de prioriteit bij de in hoofdwinkelstructuur opgenomen te versterken en te optimaliseren centra (zie figuur 4.3). Doordat deze hoofdstructuur is vastgelegd in de provinciale verordening en door de adviescommissie gebruikt wordt voor toetsing wordt het door gemeenten als rigide en in sommige gevallen beknellend ervaren. Dit komt doordat de structuur door de provincie is bepaald (top-down).

Verschil in uitvoering

Behalve een verschil in centrale doelstelling is er ook een verschil in ondersteuning bij de herstructurering van centrum- en winkelgebieden. De meeste provincies (o.a. Zuid-Holland, Limburg, Friesland, Flevoland, Noord-Brabant, Utrecht) ondersteunen vooral met kennis- en informatievoorziening en procesondersteuning.

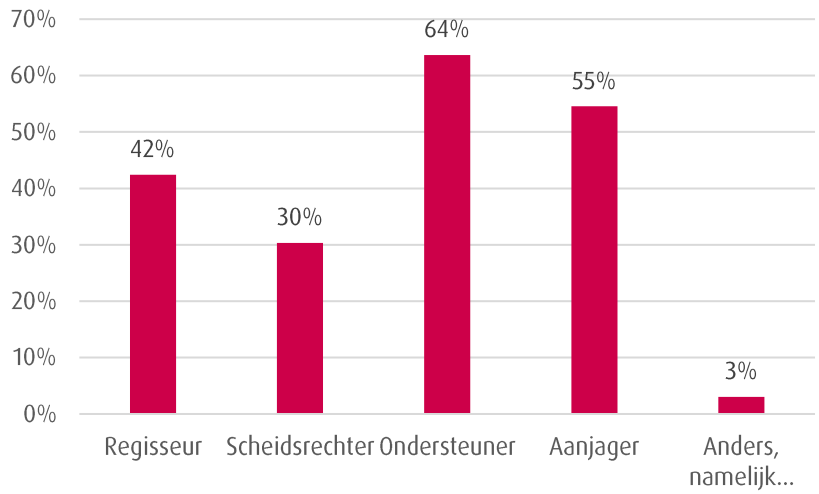
Daarnaast zijn er enkele provincies die een (forse) financiële bijdrage leveren aan de herstructurering. Zo kent de provincie Groningen de 'Leefbaarheidssubsidieregeling 2016-2020' waarin Gedeputeerde Staten geld beschikbaar stelt om onder meer projecten te ondersteunen voor het herinrichten (slopen, verbouwen, samenvoegen of nieuwbouw) van een centrumgebied. Daarnaast heeft de provincie Groningen voor 2018 een uitvoeringsregeling beschikbaar om de retailproblematiek aan te pakken.

De provincie Drenthe heeft een Binnenstadfonds ingesteld, die kerngemeenten stimuleert en ondersteunt om binnensteden aan te passen aan hedendaagse en toekomstige behoeften van de inwoners en bezoekers. In de provincie Overijssel investeert de Herstructurerings Maatschappij Overijssel (HMO) in omvangrijke en kansrijke businesscases die de centra naar een hoger niveau brengen. Dit doen zij volgens de drietrapsraket: 1) 'het ontwikkelen van kennis en kunde en de mogelijkheid om kennis te delen', 2) 'het aan elkaar (ver)binden van partijen zodat ze kunnen samenwerken' en (3) 'gerichte financiële impulsen'.

De provincie Utrecht geeft daarentegen in haar detailhandelsbeleid expliciet aan dat herstructurering van centrumgebieden primair een taak is voor gemeenten en levert geen financiële bijdrage.

4.3.2 Toekomstige rol provincie Noord-Holland

Als het gaat om het toekomstige detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland blijkt uit de enquête onder de gemeenten in Noord-Holland, dat de provincie bij voorkeur meerdere rollen moet spelen. Van de provincie wordt de huidige rol als regisseur verwacht en met name een rol als ondersteuner en aanjager gewenst.



Figuur 4.4: Rollen voor provincie in detailhandelsbeleid (meerdere rollen mogelijk)

Uit de interviews en werksessie met de stakeholders komt het volgende beeld naar voren over de invulling van de rollen van de provincie.

Provincie als regisseur

De provincie speelt nu net als de andere provincies met name een rol als regisseur. Enkele stakeholders vinden dat de provincie op onderdelen meer sturend en directief mag zijn. Het algemene beeld is dat de provincie Noord-Holland daarin niet te ver moet gaan. Bijvoorbeeld niet zover als in Zuid-Holland, waar de provincie de gewenste hoofdwinkelstructuur aangeeft. Het is goed om net als in Zuid-Holland de hoofdwinkelstructuur te benoemen, in plaats van hoofdwinkelgebieden, maar dit moet in Noord-Holland een taak van de regio's blijven. Voor het vaststellen van de hoofdwinkelstructuur moet de provincie heldere uitgangspunten meegeven, om zo te zorgen dat hetzelfde basisniveau wordt gehaald door alle regio's. Daarbij is het wenselijk dat de provincie ook een actieprogramma verplicht stelt, zodat de regio's worden gedwongen na te denken over de uitvoering.

Provincie als uitvoerder

De provincie moet volgens veel gemeenten een sterkere rol als uitvoerder spelen. Er zijn meer middelen nodig voor de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden. Tegelijkertijd wordt door sommige stakeholders opgemerkt dat subsidies niet alleen de oplossing zijn. Gemeenten hebben soms niet de capaciteit om de subsidies goed in te zetten.

Met de Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden is volgens veel stakeholders een eerste stap gezet. Als een voorbeeld van een verdergaande regeling,

worden de HIRB-subsidies[19] genoemd. In de deze subsidies wordt gewerkt via de drietrapsraket: onderzoek > proces > fysiek. Deze subsidie heeft qua opzet overeenkomsten met de Herstructurerings Maatschappij Overijssel die investeert in de aanpak van centrumgebieden. Voordat subsidies worden verstrekt voor fysieke ingrepen, moet eerst gedegen onderzoek zijn verricht en moet het proces (samenwerking) op orde zijn en is cofinanciering een voorwaarde.

Bij de aanpak van het saneren en transformeren van winkelgebieden wordt het Platform Bedrijven en Kantoren (Plabeka) van de Metropool Regio Amsterdam (MRA) als voorbeeld genoemd. Dit platform richt zich op het reduceren van de structurele leegstand van werklocaties. Binnen het Plabeka worden nu afspraken gemaakt over de afstemming van kantoren en bedrijventerreinen. De mogelijkheid bestaat om deze methodiek ook voor detailhandel toe te passen

Provincie als kennis- en informatieverstrekker

De rol van de provincie als kennis- en informatieverstrekker blijft waardevol. Het is volgens de stakeholders ook sterk de vraag welke andere partij een onderzoek als het koopstromenonderzoek kan oppakken. Door de rol van kennis- en informatieverstrekker te nemen, kan de provincie de regie op de onderzoeken houden en blijven zorgen voor eenduidigheid in cijfers en data. Als het gaat om informatievoorziening is op dit moment de uitspraak 'Appingedam' van de Raad van State een belangrijk issue bij de gemeenten in Noord-Holland. De verwachting is dat het moeilijker wordt om branchebeperkingen te motiveren. Het zal nog belangrijker worden te werken vanuit een goed onderbouwde visie en het bestemmingsplan sterk en vooral ruimtelijk te motiveren. Hier kan de provincie een proactieve rol vervullen door ondersteuning te bieden aan gemeenten om tot deugdelijke motiveringen te komen.

Vanaf het moment dat de Raad van Staten een definitieve uitspraak heeft gedaan, is het mogelijk om te bepalen wat de uitspraak in de praktijk betekent en hoe de provincie het beste op deze uitspraak kan anticiperen.

Figuur 4.5: Rollen provincie

[19] HIRB = Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen.

Integraal beleid

Behalve over de rol van de provincie is met de stakeholders ook gesproken of er nog een separaat detailhandelsbeleid nodig is met een eigen detailhandelsvisie. Het algemene beeld is dat het gezien de opgaven beter is om het detailhandelsbeleid te integreren in een breder ruimtelijk-economisch beleid. Centrum- en winkelgebieden worden steeds meer een mix worden van allerlei publieksgerichte voorzieningen, wonen en werken. Daarbij zou volgens sommige stakeholders ook de toetsing van ontwikkelingsplannen niet meer themagericht moeten zijn (wonen, detailhandel, bedrijventerreinen), maar integraal. Dit past binnen de verstedelijkingsopgave. Binnen het bredere en integraal ruimtelijk-economisch beleid, moeten volgens de stakeholders wel nog wel steeds specifieke regels en instrumenten voor detailhandel worden opgesteld.

4.4 Conclusie opgaven detailhandelsbeleid en rol provincie

De belangrijkste opgaven voor het detailhandelsbeleid en de rol van de provincie Noord-Holland is als volgt samengevat:

- De belangrijkste opgave blijft de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden en transformatie van winkelgebieden zonder winkelperspectief. Deze opgave gaat verder dan detailhandel alleen en betreft niet alleen de hoofwinkelgebieden. Daarbij dient de provincie aandacht te hebben voor de leefbaarheid in kleine kernen en sterker in te zetten op clustering van het voorzieningenaanbod. Daarnaast ligt er voor de provincie een opgave om te zorgen voor duidelijke kaders en regels als het gaat om nieuwe concepten op perifere locaties.
- De provincie moet een rol blijven spelen als regisseur en kennis- en informatieverstrekker en gezien de opgaven een actieve rol als uitvoerder oppakken. Hoe ver deze rol moet gaan is een punt van discussie. Veel gemeenten vinden dat de provincie meer kan investeren in (fysieke) maatregelen voor de ontwikkeling van toekomstbestendige centrumgebieden. Daartegenover wordt de vraag gesteld of dit wel de taak is van de provincie en of subsidies wel de oplossing zijn. Kijkend naar andere provincie verschilt de rol als uitvoerder. Provincies als Groningen, Drenthe en Overijssel investeren ook in fysieke maatregelen terwijl de provincie Utrecht stelt dat dit niet de taak van de provincie is.
- Als het gaat om de vorm van het detailhandelsbeleid is het algemene beeld dat detailhandel bij voorkeur onderdeel moet gaan vormen van een breder ruimtelijk-economisch beleid, met specifieke regels voor detailhandel.

5

Aanbevelingen voor detailhandelsbeleid

In dit laatste hoofdstuk zijn op basis van de evaluatie van het huidige detailhandelsbeleid en de verkenning van de toekomstige opgaven, de volgende aanbevelingen geformuleerd voor het detailhandelsbeleid van de provincie Noord-Holland

Behoud wat goed is

Blijf veel aan de regio's overlaten en houd vast aan de rol van regisseur. Hiermee wordt een goede invulling geven aan het begrip: 'Centraal wat moet en decentraal wat kan'. Houd ook vast aan het huidige instrumentarium. De instrumenten: Regionale advies-commissie, regionale detailhandelsvisies, ruimtelijke verordening, kennis- en informatie-verstrekking en subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden werken goed. Zeker in combinatie met elkaar.

Heb aandacht voor de doelen van beleid

Een belangrijk aandachtspunt voor het toekomstige detailhandelsbeleid zijn de doelen en de formulering van de doelen. Zorg voor meer samenhang tussen de doelen, maak de doelen concreter en koppel de doelen niet alleen directer aan de instrumenten, maar ook aan (financiële) middelen. Zo worden doelen ook beter meetbaar. Toon in de doelen ook meer ambitie en stem ze af op de actuele opgaven. Schrap bijvoorbeeld een doel als 'internetafhaalpunten bij voorkeur bij bestaande winkelcentra' en voeg bijvoorbeeld een doel toe op het gebied van duurzaamheid.

Bepaal rol als uitvoerder

Veel gemeenten vinden dat de provincie verder mag gaan in de ondersteuning van de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden en transformatie van detail-handelslocaties. Er zou door de provincie meer geïnvesteerd mogen worden; ook in fysieke maatregelen. Het is aan de provincie Noord-Holland om te bepalen of zij dit als haar taak ziet. Provincies gaan hier verschillend mee om. Sommige provincies stellen ook financiële middelen beschikbaar voor fysieke maatregelen (o.a.: provincies Groningen en Overijssel), terwijl andere provincies dit primair een lokale taak vinden (o.a.: provincie Utrecht). Mocht de provincie Noord-Holland besluiten ook middelen beschikbaar te stellen voor fysieke maatregelen, dan verdient de drietrapsraket die de door de provincie Overijssel en ook in de HIRB-subsidies wordt gehanteerd aanbeveling. Eerst investeren in onderzoek, dan in proces (samenwerking) en als dat op orde is in fysieke maatregelen.

Maak detailhandel onderdeel van een breder ruimtelijk-economisch beleid

De ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden is niet alleen een detailhandelsopgave. Het raakt aan andere publieksgerichte voorzieningen als horeca en ook aan mobiliteit, stadsdistributie, toerisme, wonen en werken. Maak daarom het detailhandelsbeleid onderdeel van een breder ruimtelijk-economisch beleid. Bijvoorbeeld van een verstedelijkingsbeleid, of beleid voor werklocaties. Houd daarbij wel net als nu specifieke regelgeving voor detailhandel.

Ondersteun gemeenten proactief bij veranderingen in perifeer detailhandelsbeleid

De Europese dienstenrichtlijn en de opkomst van nieuwe detailhandelsconcepten en kringloopwinkels zorgen voor veel onduidelijkheid bij gemeenten over welke vormen van detailhandel wel en niet zijn toegestaan op bedrijventerreinen en andere perifere locaties en hoe dit te motiveren. Ondersteun gemeenten proactief met kennis- en informatieverstrekking. Informeer gemeenten over de impact van de uitspraak 'Appingedam' van de Raad van State en ondersteun de gemeenten op dit punt bij de onderbouwing in bestemmingsplannen. Bovendien is het aan te bevelen om via vervolgonderzoek beter inzicht te krijgen in de effectiviteit van het provinciale PDV- / GDV-beleid dat deel uitmaakt van het detailhandelsbeleid.

Zet sterk in op clustering van het aanbod

Hoewel clustering van het aanbod geen specifiek doel is in het detailhandelsbeleid van de provincie, kent Noord-Holland in vergelijking met andere provincies relatief weinig verspreide detailhandel. Maar het aantal m^2 verspreide detailhandel is de afgelopen twee jaar net als in de rest van Nederland wel toegenomen. Verspreid liggende detailhandel tast de detailhandelsstructuur in ruimtelijke zin aan. Clustering van voorzieningen is nodig om toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren, die genoeg te bieden hebben. Daarbij heeft clustering voordelen, zoals het beperken van het aantal verkeerbewegingen en efficiënt ruimtegebruik. Zet daarom sterker in op clustering van het aanbod. Verplicht regio's om in de regionale detailhandelsvisies de hoofdwinkelstructuur vast te stellen, als basis voor de clustering van detailhandel en andere publieksgerichte voorzieningen. Neem clustering ook als doel in het detailhandelsbeleid op. Zoals bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland heeft gedaan, die als centrale doelstelling heeft: concentratie en clustering van detailhandel in de centra van steden, dorpen en wijken.

Bijlage 1

Onderzoeksmethode per deelvraag

Centrale onderzoeksvragen	Deelvragen	Deskresearch	Fieldresearch
A: Is het beleid doeltreffend? (Evalueren)	1: In hoeverre zijn de provinciale doelen en beleidskaders scherp en eenduidig geformuleerd?	Analyse beleidsdocumenten (detailhandelsbeleid provincie, flankerend beleid, regionale visies, adviezen RAC's, kennis en informatievoorziening, structuurvisie en PRV en uitvoeringsregels toekomstbestendige winkelgebieden	Interviews betrokkenen binnen en buiten provincie Enquête gemeenten Noord-Holland
	2: In hoeverre hebben de beleidsinstrumenten bijgedragen aan de doelen?	Analyse data provincie Noord-Holland (o.a. Locatus, Koopstromenonderzoek, Monitor Detailhandel) in perspectief (o.a. benchmark aangrenzende provincies)	Interviews betrokkenen binnen en buiten provincie. Enquête gemeenten Noord-Holland
	3: Wat zijn de ervaringen met het provinciale detailhandelsbeleid?		Interviews betrokkenen binnen en buiten provincie Enquête gemeenten Noord-Holland
B: Sluit het beleid aan bij de actuele detailhandelsopgaven? (Vooruit kijken)	4: Hoe ziet de detailhandelsopgave er de komende vijf jaar uit?	Analyse onderzoek naar ontwikkelingen detailhandel en beleid	Interviews betrokkenen binnen en buiten provincie. Enquête gemeenten Noord-Holland Werksessie intern en extern
	5: In hoeverre sluiten de rol van de provincie en instrumentarium nog aan op deze opgaven?	Analyse instrumentarium en effecten en rol provincie in relatie tot ontwikkelingen en opgaven	Interviews betrokkenen binnen en buiten provincie Werksessie intern en extern
	6: Welke aanbevelingen zijn er voor het detailhandelsbeleid?	Doeltreffendheid beleid en opgaven vertalen naar aanbevelingen	Werksessie intern en extern

Tabel B1.1: Onderzoeksmethode evaluatie detailhandelsbeleid per deelvraag

Bijlage 2

Deelname interviews en werksessies

Naam	Organisatie
Sandra de Boer	Gemeente Alkmaar
Martin van den Oever	Gemeente Amsterdam
CJ Dippel	Gemeente Amsterdam
Inge Reijmer	Gemeente Beverwijk
Caroline Rindertsma	Gemeente Haarlemmermeer
Mireille Middendorp	Gemeente Heemstede
Harry Buur	gemeente Schagen
Maarten Dijk	Gemeenten Stede Broec, Enkhuizen en Drechterland (SED)
Dirk Mulder	ING / Lid ADZ
Tessa Vosjan	InRetail /Retailagenda / lid ADZ & RAC NHN
Kim Ruijs	Retailagenda
Rene Vierkant	Vierders Vastgoed
Leo van der Linde	Voorzitter ADZ
Rob van Keulen	Voorzitter RAC NHN
Maartje van de Ven	Provincie Noord-Holland, opsteller detailhandelsbeleid 2015-2020
Hans Groot	Provincie Noord-Holland, Ruimtelijke Ordening
Thom Spruijt	Provincie Noord-Holland, Subsidieregeling
Hans Damen	Provincie Noord-Holland, Juridische Zaken
Ton Oortman Gerlings	Provincie Noord-Holland, Ruimtelijke Ordening

Tabel B2.1: Overzicht interviews

Naam	Afdeling
Hans Groot	Ruimtelijke Ordening
Hans Damen	Juridische Zaken
Hans Vonk	Economische Zaken
Michel van Wijk	Economische Zaken
Edwin Rem	Economische Zaken
Michiel de Graef	Economische Zaken
Ton Oortman Gerlings	Ruimtelijke Ordening

Tabel B2.2: deelnemers werksessie provincie Noord-Holland

Naam	Organisatie
Leo van der Linde	Adviescommissie ADZ
Rob van Keulen	Adviescommissie RAC NHN
Aart-Jan van Duren	Bureau Stedelijke Planning
Inge Reijmer	Gemeente Beverwijk
Jan Appelman	Gemeente Haarlem
Edda Kahlman	Gemeente Hoorn
Corlien Moleman	Gemeenten BUCH
Maarten Dijk	Gemeenten SED
Angele Halsema	Gemeenten SED
Marc Majolee	Inretail
Tessa Vosjan	Inretail
Rupert Parker Brady	Retail Denkers
Kim Ruijs	Retailagenda
Rene Vierkant	Vierders Vastgoed Advies

Tabel B2.3: Deelnemers expertsessie gemeenten en stakeholders

Vestiging Deventer
Vestiging Deventer
Snipperlingsdijk 4
7417 BJ Deventer
T +31 (0570) 666 222
F +31 (0570) 666 888
Postbus 161
7400 AD Deventer

www.goudappel.nl
goudappel@goudappel.nl

adviseurs
mobiliteit
Goudappel
Coffeng