

Provinciale Staten van Noord-Holland

Voordracht

Haarlem, .....

Onderwerp: Detailhandels- en leisurebeleid Noord-Holland

Bijlagen:

- Ontwerpbesluit
- Concept detailhandels- en leisurebeleid Noord-Holland

### **1. Inleiding.**

Bij besluit van 20 februari 2007 hebben wij opdracht gegeven om een provinciale detailhandels- en leisurevisie op te stellen, in een variant waarbij er ook regionale uitwerkingen zijn. De beleidsvisie is naast eigenstandig beleid ook bedoeld als een bouwsteen voor de provinciale structuurvisie. Wij vragen u om het 'Detailhandels- en leisurebeleid Noord-Holland' vast te stellen in uw kaderstellende rol.

Wij hebben deze opdracht gegeven naar aanleiding van het volgende. Op 19 september 2006 hebben wij een discussie over provinciale betrokkenheid bij detailhandel gevoerd. Deze discussie wilden wij voeren omdat de provincie in toenemende mate door zowel lokale overheden als marktpartijen gevraagd werden (en worden) om een rol te pakken in het beleid rond grootschalige detailhandelsontwikkelingen. Bovendien had de rijksoverheid destijds met het verschijnen van de Nota Ruimte besloten tot decentralisatie van taken ten aanzien van detailhandelsvestigingslocaties.

We bespraken drie varianten: (a) er is geen aanleiding voor provinciale betrokkenheid, (b) wel provinciale betrokkenheid via een provinciale beleidsvisie, en (c) provinciale betrokkenheid via regio's, met het ondersteunen van regionale beleidsvisies. We besloten om deze vraagstelling voor te leggen aan de Statencommissie ELE, omdat het ging om kaderstellend beleid.

De gecombineerde Statencommissie ELE en ROV besloot tot het organiseren van consultatierondes met gemeenten en marktpartijen (in Haarlem en in Alkmaar). Deze consultatierondes werden goed bezocht<sup>1</sup>. Het advies aan de Statencommissie was vrijwel eensluidend: het is zeer gewenst dat Noord-Holland een grotere rol oppakt bij detailhandel. In conclusie hierop besloot de commissie ons college te vragen om een provinciale visie op

---

<sup>1</sup> Door Kamer van Koophandel, Stadsregio Amsterdam, MKB Randstad-noord en MKB Noordwest Noord-Holland, Hoofdbedrijfschap Detailhandel, NEPROM, AM, Vereniging Amstelveense Detailhandelorganisaties (VAD), Onderneming Vereniging Amsterdam City, gemeenten Haarlem, Alkmaar, Heerhugowaard, Den Helder, Hoorn, Schagen, Nationale Winkelraad (NWR), ondernemingsvereniging Oude Stad Alkmaar, Winkelvereniging Binnenstad Alkmaar, en Ondernemingsvereniging Noordwest Friesland.

detailhandel op te stellen, in een variant waarbij opties (b) en (c) worden gecombineerd (een provinciale visie met regionale uitwerking). Wij hebben zo besloten op 20 februari 2007.

Ook hebben wij dit voornemen opgenomen in ons collegeprogramma 'Krachtig, in Balans' van april 2007 in relatie tot de structuurvisie: *"Wij zullen zo snel mogelijk na invoering van de nieuwe Wro een provinciale structuurvisie met bijbehorende verordening(en) opstellen. In deze structuurvisie zal ook ons detailhandelsbeleid worden opgenomen."* Het detailhandelsbeleid moet dus een bouwsteen zijn voor de structuurvisie.

## **2. Opgave, doelstellingen en evaluatiecriteria.**

### **2.1 Opgave en knelpunten**

In het algemeen beschouwen we voor detailhandel en leisure het als provinciale opgave om vanuit de publieke verantwoordelijkheid de juiste randvoorwaarden te creëren die het mogelijk maken dat de sector en de structuur zich verder kunnen ontwikkelen en versterken, aansluitend op de behoeftes van de inwoners van, en bezoekers aan de provincie Noord-Holland.

Uit de consultaties en onze analyse komen de volgende knelpunten:

- Regionale (intergemeentelijke) afstemming van vraag en aanbod is niet vanzelfsprekend. Gemeenten gaan soms akkoord met plannen, zonder de regionale effecten (verstoring op de bestaande structuur) goed mee te wegen. Een uitzondering is de Stadsregio Amsterdam, die al enige jaren een Regionale Winkelplanningscommissie operationeel heeft.
- Regionale afstemming vraagt om een regisseur die boven de partijen staat. Partijen (niet alleen gemeenten, maar ook marktpartijen) zien vrijwel unaniem voor de provincie Noord-Holland deze regisseursrol.
- Door het gebrek aan afstemming is er vaak ook weerstand tegen bijna elk plan van enige omvang. Deze weerstand werkt verlamdend, en gaat ten koste van de dynamiek in de detailhandel. Dynamiek is nodig om te voorkomen dat de detailhandelsstructuur juist verslechterd door te weinig nieuwe marktpulsen.
- Er is in beperkte mate een gezamenlijke visie en ambitie op de gewenste structuur en gewenste kwaliteiten voor detailhandel en leisure, en het ontbreekt vooral aan instrumenten om visie en ambities te realiseren. Hierdoor is er ook geen gemeenschappelijk beeld van prioriteiten. De meeste regio's hebben overigens wel een detailhandelvisie, maar laten het in het midden hoe de visie wordt geoperationaliseerd.

### **2.2 Doelstellingen van het beleid**

In de bijlage is de beleidsvisie van de provincie Noord-Holland opgenomen. Voorin staat het 'beleidskader' waarin de belangrijkste uitspraken zijn samengevat. In het kort zijn de volgende zes punten de doelstellingen van het detailhandels- en leisurebeleid:

#### ***(1) Wat willen we bereiken?***

Een vitale, dynamische en concurrerende structuur. Detailhandel moet zich kunnen ontwikkelen naar de (veranderende) behoeftes van de bewoners van, en bezoekers aan Noord-Holland. We streven naar een detailhandels- en leisurestructuur die zich kenmerkt door vitaliteit, dynamiek, en concurrerend vermogen. De

koopkrachtbinding aan Noord-Holland moet worden vastgehouden, en waar mogelijk worden versterkt.

*Waarom willen we dit?*

Omdat detailhandel (in mindere mate leisure) een relevante economische betekenis heeft (120.000 arbeidsplaatsen in Noord-Holland), en een belangrijke maatschappelijke betekenis (leefbaarheid en sociale interactie). Een gezonde en concurrerende structuur draagt bij aan de aantrekkelijkheid en het investeringsklimaat van de stad én de provincie.

*Wat is daar voor nodig?*

Lokale overheden en de provincie moeten een positieve grondhouding (een 'ja, mits' houding) hebben voor uitbreidingen en nieuwe formules, die versterkend kunnen zijn voor de bestaande structuur.

*Wat gaan we daarvoor doen?*

De positieve grondhouding voor de verdere ontwikkeling van de sector zetten we centraal in de beleidsvisie en de structuurvisie.

*Evaluatiecriteria*

Via monitoring en een koopstroomonderzoek houden we de stand van zaken van vraag (kwantitatief en kwalitatief), aanbod (bestaand aanbod en planaanbod) en economisch functioneren bij. Evaluatiecriteria zijn:

- mate van koopkrachtbinding (koopkrachttoevloeiing en -afvloeiing)
- aantal winkels en winkelvloeroppervlakte
- consumentenwaardering van winkelgebieden
- aantal leisurevoorzieningen en ontwikkeling bezoekersaantallen

**(2) Wat willen we bereiken?**

We willen behouden wat sterk is. We kiezen er voor om prioriteit te geven aan de sterke hoofdwinkelgebieden. Hoofdwinkelgebieden zijn stadscentra en grote perifere locaties van ten minste 30.000 m<sup>2</sup> wvo. Ook kleinere centra kunnen tot de hoofdwinkelgebieden behoren, als zij een bijzondere positie innemen (bijvoorbeeld Den Burg die veel toeristen aantrekt, of Laren en Bergen die een onderscheidend aanbod hebben).

*Waarom willen we dit?*

Omdat de hoofdwinkelgebieden bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van de Noord-Hollandse detailhandelsstructuur, en (boven)regionale koopkrachtbinding bieden. We vinden dat winkelgebieden hun kracht ontlenden aan bundeling en differentiatie. Te grote spreiding van winkels in kleine winkelgebieden zal ten koste gaan van de bovenregionale en nationale aantrekkingskracht.

*Wat is daar voor nodig/ wat gaan we er voor doen?*

Deze prioriteit vastleggen in de structuurvisie.

### *Evaluatiecriteria*

Via monitoring houden we bij in welke mate en verhouding ontwikkelingen in bestaande hoofdwinkelgebieden worden geacommodeerd.

### **(3) Wat willen we bereiken?**

Optimale regionale afstemming. Grootschalige ontwikkelingen<sup>2</sup> moet regionaal worden afgestemd op vraag en aanbod, verdringingseffecten, structuurverstoring, enzovoort.

### *Waarom willen we dit?*

Omdat grootschalige ontwikkelingen bijna altijd impact hebben op buurgemeenten, soms ook voor regio's onderling. Het organiseren van regionale afstemming is daarnaast een wens van de meeste gemeenten en marktpartijen.

### *Wat is daar voor nodig/ wat gaan we daarvoor doen?*

Het instellen van regionale adviescommissies. Grootschalige ontwikkelingen worden door de gemeente voor advies voorgelegd aan de regionale adviescommissie. De regio moet dan ook beschikken over regionaal beleid, naast het provinciaal beleid. De adviescommissie beoordeelt de ontwikkeling en geeft het advies aan de gemeente en de provincie. De gemeente kan alleen met goede argumenten die niet afwijken van het provinciale beleid, anders besluiten dan de commissie adviseert. Bij een blijvend conflict zal de provincie haar instrumenten (eerst bemiddeling, daarna een zienswijze en ten slotte eventueel juridisch dwingende planologische besluiten) inzetten.

### *Evaluatiecriteria*

De mate waarin grootschalige ontwikkelingen regionaal worden afgestemd in regionale adviescommissies, en de mate waarin er ondanks regionale afstemming er toch sprake is geweest van een blijvend conflict of verschil van inzicht.

### **(4) Wat willen we bereiken?**

Meer kwaliteit en onderscheidend vermogen in winkelgebieden en leisurevoorzieningen.

### *Waarom willen we dit?*

Omdat we streven naar een vitale en concurrerende structuur en kwaliteit is een belangrijke concurrentiefactor. Het gaat om factoren als bereikbaarheid, parkeren, ruimtelijke samenhang, architectuur, authenticiteit, uniciteit, service, en beheer en onderhoud van de publieke ruimte.

### *Wat is daar voor nodig/ wat gaan we daarvoor doen?*

Kwaliteit moet worden meegewogen in planologische besluiten. Lokale overheden kunnen selectiever zijn met het gewenste locatieprofiel en randvoorwaarden stellen

---

<sup>2</sup> Wel stellen als ondergrens ontwikkelingen van ten minste 5.000 m<sup>2</sup> op binnenstedelijke, en 1.500 m<sup>2</sup> op perifere locaties voor detailhandel; en ten minste 100.000 bezoekers of ten minste 1.000 zitplaatsen voor leisurevoorzieningen.

voor de gewenste ruimtelijke kwaliteit. We zullen dit uitgangspunt opnemen in het beleid, en in de provinciale structuurvisie als beoordelingsfactor van grootschalige ontwikkelingen.

*Evaluatiecriteria*

Consumentenwaardering. Via koopstroomonderzoek (op basis van enquêtes met consumenten) krijgen we inzicht in de waardering van de gebruikers van de winkelgebieden.

**(5) Wat willen we bereiken?**

Voorkomen van uitholling primaire detailhandel in kleine kernen.

*Waarom willen we dit?*

Omdat we vinden dat de leefbaarheid in kleine kernen niet verder mag verzwakken door het wegvallen van primaire voorzieningen zoals die voor dagelijkse boodschappen.

*Wat is daar voor nodig/ wat gaan we daarvoor doen?*

We voeren een stimuleringsbeleid voor multifunctionele voorzieningen in kleine kernen in het kader van ons welzijnsbeleid (Uitvoeringsprogramma Welzijn Werkt en Stimuleringsprogramma Wonen-Zorg-Welzijn).

*Evaluatiecriteria*

Het aantal multifunctionele voorzieningen die in kleine kernen zijn gekomen, en de waardering van de gebruikers van deze voorzieningen.

**(6) Wat willen we bereiken?**

Het voorkomen van het verschromelen van het landelijk gebied, daarom geen weidewinkels, maar leisure in het landelijk gebied moet wel mogelijk zijn.

*Waarom willen we dit?*

Weidewinkels leggen onnodige druk op het buitengebied en verstoren de bestaande winkelstructuur. Het leidende principe is: winkels die kunnen worden ingepast in het stedelijk of te verstedelijken gebied horen daar thuis, enkele uitzonderingen (tuincentra, boerderijwinkels) daar gelaten. Het tweede uitgangspunt is: clustering van voorzieningen waar mogelijk. Solitaire leisurevestigingen zouden zich in principe wel in het landelijk gebied mogen vestigen, omdat niet alle leisure goed kan worden ingepast in stedelijke milieus (zoals attractieparken al dan niet in combinatie met recreatiewoningen).

*Wat is daar voor nodig/ wat gaan we daarvoor doen?*

Deze uitgangspunten leggen we vast in de structuurvisie Noord-Holland.

*Evaluatiecriteria*

Het aantal weidewinkels dat in Noord-Holland (niet) gekomen is.

### 3. Financiering en communicatie

#### 3.1 Financiering

In de beleidsvisie stellen we de volgende instrumenten voor met financiële consequenties:

- (1) Instellen van regionale adviescommissies voor detailhandel en leisure
- (2) Regionale beleidsvisies detailhandel
- (3) Uitbouwen kennis en informatievoorziening

Hieronder worden de instrumenten uitgewerkt en wordt aangegeven wat de financiële consequenties zijn.

#### **(1) Instellen van regionale adviescommissies voor detailhandel en leisure**

De commissies adviseren gemeente en provincie over grootschalige ontwikkelingen. Als model staan de platforms Regionale Economisch Ontwikkeling (REO's) van de provincie Zuid-Holland en de Regionale Winkelplanningscommissie van de Stadsregio Amsterdam. In de commissie hebben gemeentelijke vertegenwoordigers en vertegenwoordigers van het georganiseerd bedrijfsleven (zoals Kamer van Koophandel, MKB, HBD) zitting. De provincie heeft geen positie in de adviescommissies, om onze belangeloze positie te behouden, zodat wij in het geval van een blijvend conflict in staat zijn om een objectief oordeel te kunnen geven over een ontwikkeling.

De adviescommissie beoordeelt een grootschalige ontwikkeling op basis van provinciaal en regionaal beleid. De commissie heeft een positieve grondhouding, maar kijkt wel naar structuurverstoringen. Elk plan moet een goede onderbouwing hebben, maar de commissie mag om extra onderbouwing vragen, bijvoorbeeld in de vorm van een impactstudie of distributieplanologisch onderzoek. De gemeente kan dit advies niet zonder meer naast zich neerleggen, maar moet goede argumenten hebben (gebaseerd op vigerend provinciaal en regionaal beleid) om ervan af te wijken. In geval van een blijvend conflict zal de provincie moeten handelen. De provincie kan een zienswijze indienen (dit is geen juridisch dwingend instrument) en/of bemiddelen. In een uiterst geval zijn er dwingende planologische instrumenten als een provinciale verordening, een aanwijzing of een projectbesluit.

#### **Financiële gevolgen instellen van regionale adviescommissies**

We stellen voor om het secretariaat van de regionale commissies te laten uitvoeren door belangeloze partijen die in de regio opereren. We beogen de Kamer van Koophandel voor de secretariaatsvoering. De Stadsregio Amsterdam heeft al een commissie en heeft eigen bevoegdheden, met eigen financiering. Voor de overige regio's zullen adviescommissies en secretariaten moeten worden opgericht. Het financieel ondersteunen van secretariaten wordt een structurele verplichting tot het beleid is beëindigd. **Wij stellen u voor om jaarlijks € 100.000 beschikbaar te stellen als nieuw beleid en dit integraal af te wegen via de Lentenota 2009.**

#### **(2) Regionale beleidsvisies detailhandel**

Regionale adviescommissies hebben een regionale beleidsbasis nodig om ontwikkelingen te kunnen beoordelen. Dit regionale beleid is gebaseerd op het provinciale beleid, en bevat naast een beschrijving van de gewenste structuur ook een programma. De meeste regio's hebben inmiddels een actueel regionaal beleid op detailhandel. Uitzonderingen zijn de

regio's IJmond, Noord-Kennemerland, en Kop van Noord-Holland. Deze regio's zullen wellicht gebruik kunnen maken van bestaande samenwerkingsverbanden (zoals RES IJmond en Ontwikkelingsbedrijf NHN) om beleid te formuleren. In onze beleidsvisie wordt het hebben van actueel regionaal beleid op detailhandel (niet voor leisure) als randvoorwaarde gesteld. In het verlengde hiervan ligt het financieel ondersteunen van het opstellen van regionale visies in de lijn der verwachting.

**Financiële gevolgen ondersteunen opstellen regionale visies**

**We stellen u voor om maximaal € 60.000 te reserveren (maximaal € 20.000 per regio) ter ondersteuning van het opstellen van regionale visies en dit bij de Lentenota 2009 integraal af te wegen (incidenteel voor 2009).**

**(3) Uitbouwen kennis en informatievoorziening**

Er is behoefte aan een rol van de provincie om centraal informatie bij te houden over vraag en aanbod, trends en ontwikkelingen en gemeentelijke plannen. Deze informatie is ook nodig voor het functioneren van de regionale adviescommissies. Concreet stellen we voor om in te zetten voor:

- Monitoring van detailhandelsontwikkelingen. Het gaat hierbij om het bijhouden van databestanden van winkelvoorraden, planaanbod, en dergelijke.
- Koopstroomonderzoek Randstad. Een koopstroomonderzoek biedt inzicht in de mate van binding van consumenten aan de eigen regio, of daarbuiten, en de mate van koopkrachttoevloeiing of -afvloeiing. De provincie Noord-Holland heeft in 2004 niet meegedaan met het Randstadonderzoek dat op initiatief van Zuid-Holland is uitgevoerd. Enkele regio's in Noord-Holland zuid hebben wel deelgenomen. In 2009 worden de voorbereidingen getroffen voor een nieuw onderzoek. Wij stellen voor om in een samenwerkingsverband met de regio's aan dit onderzoek mee te doen, op voorwaarde dat de kosten van het onderzoek gedeeld worden.

**Financiële consequenties uitbouwen kennis en informatievoorziening**

- **Voor de monitoringsfunctie stellen wij u voor om structureel jaarlijks € 40.000 beschikbaar te stellen als nieuw beleid en dit bij de Lentenota 2009 integraal af te wegen.**
- **Voor het Koopstroomonderzoek Randstad stellen wij u voor om € 100.000 beschikbaar te stellen als nieuw beleid (incidenteel voor 2010) en dit bij de Lentenota 2009 integraal af te wegen.**

**3.2 Communicatie**

Na vaststelling van het detailhandels- en leisurebeleid Noord-Holland zullen we een persbericht verzenden en het beleid via onze website beschikbaar stellen.

**4. Proces en procedure**

Na besluitvorming zullen we het detailhandels- en leisurebeleid toezenden aan alle gemeenten, het georganiseerd bedrijfsleven en belangenorganisaties. Onze detailhandels- en leisurevisie is een bouwsteen voor de structuurvisie Noord-Holland. De ruimtelijk relevante uitspraken van dit beleidskader, evenals de provinciale rol en de spelregels zullen worden opgenomen in de provinciale verordening van de structuurvisie Noord-Holland. Er is sprake van een overgangperiode tussen vaststelling van het beleid, en volledige implementatie van

het beleid. Het beleid is pas volledig geïmplementeerd met regionale adviescommissies die operationeel zijn, regionale detailhandelvisies die opgesteld zijn (daar waar die er nog niet zijn) en de structuurvisie die van kracht is. In deze overgangperiode vragen we de gemeenten om te handelen conform dit beleid. Daar waar regionale afstemming nodig is, maar nog geen regionale adviescommissies operationeel is, zullen we maatwerk leveren door het initiatief te nemen voor afstemmingsoverleg.

We hebben het evaluatiemoment van dit beleid gesteld op 2014.

## **5. Voorstel**

Wij stellen u voor te besluiten overeenkomstig het bijgaande ontwerpbesluit.

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

H.C.J.L. Borghouts, voorzitter

H.W.M. Oppenhuis de Jong, provinciesecretaris

Ontwerpbesluit

Nr.

Provinciale staten van Noord-Holland;

gelezen de voordracht van gedeputeerde staten van 6 januari 2009,

gelet op ...;

de besluiten die genomen zijn op 25 november 2008 (2008-63328),

besluiten:

1. Het detailhandels- en leisurebeleid Noord-Holland vast te stellen, en het ruimtebeslag te bepalen in het kader van de Structuurvisie;
2. Bij de Lentenota te besluiten over het beschikbaar stellen van budget ter uitvoering van het detailhandels- en leisurebeleid.
3. In de overgangperiode naar de Structuurvisie te handelen conform het beleid zoals verwoord in de detailhandels- en leisurevisie Noord-Holland.

Haarlem,

Provinciale staten voornoemd,



, voorzitter

, statengriffier