

Aan Provinciale Staten van de provincie Utrecht

Datum	Bijlage	Uw kenmerk	Ons kenmerk
23 september 2014	1		2014/AH/082

Onderwerp

Overzicht literatuur detailhandelsbeleid

Geachte Statenleden,

Bij de uitvraag van onderzoeksonderwerpen voor 2014 heeft u bij de Randstedelijke Rekenkamer een voorstel ingediend voor een (quick scan) onderzoek naar de effectiviteit van provinciaal detailhandelsbeleid. Tijdens de vergadering van de programmaraad in maart 2014 is aangegeven dat vanuit Utrecht de interesse voor een onderzoek naar dit onderwerp is blijven bestaan. Op basis van een verkenning van het onderwerp heeft de Rekenkamer na een zorgvuldig afwegingsproces besloten om op dit moment af te zien van een onderzoek naar detailhandelsbeleid. In een brief aan de programmaraad hebben we onze afwegingen voor de invulling van ons onderzoeksprogramma voor 2014 toegelicht. De relevante passage uit die brief is als bijlage toegevoegd. Omdat wij tijdens onze verkenning diverse actuele publicaties hebben bestudeerd, die nuttige informatie bevatten over provinciaal detailhandelsbeleid in algemene zin, hebben we deze informatie in deze brief voor u op een rij gezet.¹

De vraag of de provincie al dan niet beleid zou moeten ontwikkelen, is meerdere malen aan de orde geweest in de commissie Milieu, Mobiliteit en Economie (MME). Wij hebben van de ambtelijke organisatie begrepen dat er een onderzoek loopt en met stakeholders wordt gesproken. De commissie MME zal hier begin 2015 over worden geïnformeerd. Wij hopen dat onderstaande informatie voor u nuttig is bij de bespreking van dit onderwerp in de commissie. De documenten, waarnaar wordt verwezen, kunt u direct inzien door te klikken op de hyperlinks.

[Brief minister van Infrastructuur en Milieu aan de Tweede Kamer, d.d. 27 juni 2014²](#)

De brief van de minister informeert de Tweede Kamer over het provinciaal detailhandelsbeleid als invulling van de motie De Vries. Deze motie uit 2013 riep de regering op om:

*“bij de provincies erop aan te dringen dat zij, op basis van overleg met de gemeenten, regionale detailhandelsstructuurvisies vaststellen en vervolgens zorgen voor doorwerking en handhaving hiervan met behulp van algemene regels, zoals de provinciale verordening”.*³

¹ De verkenning is uitgevoerd door mr Iris Brugman (projectleider) en Maarten Franken MSc.(onderzoeker)

² Kamerstukken II, 2013-2014, 27838, nr. 10. Brief van de minister van Infrastructuur en Milieu betreffende Motie De Vries – provinciaal beleid detailhandel, d.d. 27 juni 2014.

³ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 400 XII, nr. 71. De motie luidde in eerste instantie anders, namelijk: *de provincies de plicht te geven om, zo veel mogelijk op basis van de door gemeenten gemaakte regionale afspraken, randvoorwaarden voor het detailhandelsbeleid in hun structuurvisie op te nemen en daarop ook te handhaven*”. Kamerstukken II, 2012-2013, 33 400 XII, nr. 65.



In de brief geeft de minister aan dat zij de motie aan de orde heeft gesteld in de Winkeltop⁴ en in het regulier overleg met IPO en VNG. Vervolgens heeft zij in samenwerking met de provincies een inventarisatieoverzicht opgesteld, dat als 12 bijlagen bij de brief is gevoegd. In [dit overzicht](#)⁵ is per provincie het huidige beleid, instrumenten, regionale afstemming en toekomstige ontwikkeling weergegeven.

In de brief geeft de minister aan dat het huidige provinciale beleid met name gericht is op Grootchalige en Perifere detailhandel (GDV en PDV). Vóór de vaststelling van de Nota Ruimte in 2006, viel dit onder restrictief nationaal detailhandelsbeleid. De minister geeft aan dat het IPO en de provincies in 2006 richtlijnen hebben opgesteld die het toenmalige kabinet heeft onderschreven.

De richtlijnen waar de minister in haar brief aan refereert, hebben betrekking op de perifere detailhandel. In februari 2006 heeft het IPO aan de toenmalige minister van VROM een [brief](#)⁶ gestuurd waarin een algemene conclusie is getrokken over het toenmalige beleid van de provincies en waarin een pakket aan richtlijnen aan de minister is voorgelegd. De algemene conclusie van het IPO was dat de Nota Ruimte voor wat betreft het beleid voor de vestiging van perifere detailhandel op dat moment al afdoende in het provinciale beleid van de verschillende provincies was verankerd. De provincies hebben onderling afgesproken dat ook in de toekomst het accent zal blijven liggen op het behoud van het kernwinkelapparaat en het voorkomen van weidewinkels. In de brief van het IPO is aangegeven dat de provincies weinig behoefte hebben aan een strikte uniforme uitwerking van de algemene doelen van de Nota Ruimte. Wel geven ze gevolg aan de verplichting om gezamenlijke richtlijnen op te stellen die gezien moeten worden als een “minimumpakket”. Eén van de (negen) richtlijnen is bijvoorbeeld dat vestiging van detailhandel in het buitengebied (de zogenaamde “weidewinkels”) niet is toegestaan. Ook zijn branchegerichte- en omvangerichte richtlijnen opgesteld.

Per [brief van 10 november 2006](#)⁷ hebben de toenmalige minister van VROM en staatssecretaris van Economische Zaken gereageerd op de brief van het IPO. Het kabinet kan zich goed vinden in de door het IPO voorgestelde lijn: het biedt invulling aan de Nota Ruimte en laat voldoende vrijheid aan provincies voor decentraal beleid.

De huidige minister constateert in haar brief van juni jl. dat in algemene zin de provincies hun detailhandelsbeleid steeds meer aan het herijken zijn gelet op maatschappelijke ontwikkelingen zoals winkelleegstand. Hierbij betrekken zij gemeenten en marktpartijen die in de praktijk aan zet zijn. De provincies Noord- en Zuid-Holland hebben al jaren ervaring met het opstellen van regionale detailhandelsvisies en regionale adviescommissies die advies uitbrengen over concrete projecten boven 1.500-2.000 m². Andere provincies gaan nu ook regionale afstemming en regionale visies verplichten.

⁴ De koepelorganisaties voor retail, makelaars, vastgoed (beleggers en ontwikkelaars) en overheden (VNG, IPO, Rijk) hebben zich verenigd in de Winkeltop.

⁵ Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 12 bijlagen bij brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende Motie De Vries – provinciaal beleid detailhandel, d.d. 27 juni 2014.

⁶ Interprovinciaal Overleg, brief aan minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, onderwerp: Perifere detailhandel, d.d. 23 februari 2006.

⁷ Kamerstukken II, 2006-2007, 26 570, nr. 23. Brief van de minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de staatssecretaris van Economische Zaken, d.d. 10 november 2006.

Een enkele provincie, zoals Zeeland, houdt vast aan bilaterale afstemming tussen gemeente en provincie. Indien dit meerwaarde biedt, vindt in die provincies ad hoc regionale afstemming plaats.

De minister geeft aan dat de Winkeltop de regionale aanpak steunt en dit nodig te vinden om te werken aan winkelgebieden van de toekomst en het aanpakken van leegstand.

De minister concludeert ten slotte dat de provincies regie voeren op regionaal niveau dat vooral is gericht op grootschalige detailhandelontwikkelingen. “Zij zijn op de goede weg via herijking van hun detailhandelsbeleid en het stimuleren van regionale afstemming”.

[Uitkomsten evaluatie detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland, april 2014](#)⁸

In oktober 2013 is in de provincie Noord-Holland gestart met de evaluatie van het provinciaal detailhandelsbeleid. In april 2014 is de Evaluatie Detailhandelsbeleid Noord-Holland aan Provinciale Staten verstuurd. Daarnaast hebben GS, samen met de provincies Zuid-Holland en Drenthe, een onderzoek laten uitvoeren naar de ruimtelijke gevolgen van internetwinkelen; “[Van Winkel tot Afhaalpunt, Internetverkoop en ruimtelijk detailhandelsbeleid](#)”.⁹ Op basis van de uitkomsten van de onderzoeken en de beraadslagingen in PS, zullen GS na het zomerreces aan het eind van het jaar¹⁰ een voorstel doen over actualisatie van het detailhandelsbeleid.

De conclusie van de evaluatie van het detailhandelsbeleid in Noord-Holland is dat de provincie met haar detailhandelsbeleid een doeltreffend systeem¹¹ heeft gebouwd dat de primaire verantwoordelijkheid bij regio's laat en tegelijk de mogelijkheden bevat om te sturen op de gewenste balans tussen het geven van ruimte aan (nieuwe) ontwikkelingen en het behoud van bestaande winkelgebieden. Bovendien bestaat de mogelijkheid om een plan in tweede instantie in een bredere afweging goed of af te keuren. Geconcludeerd wordt ook dat het systeem op sommige punten nog kwetsbaar is, juist ook in het licht van de gewijzigde marktomstandigheden en gewijzigde politieke context (focus op het voorkomen van leegstand en zorg om leefbaarheid van stadscentra).¹²

Bij de conclusies zijn acht aanbevelingen geformuleerd.¹³ Kort samengevat wordt de provincie de aanbeveling gedaan om het systeem en de instrumenten te handhaven, maar het beleid, de procedures en de regels aan te scherpen.

⁸ Provincie Noord-Holland, brief met bijlagen Gedeputeerde Staten provincie Noord-Holland aan Provinciale Staten provincie Noord-Holland. Betreft: Evaluatie detailhandelsbeleid Noord-Holland, d.d. 24 april 2014. Bijlagen: (1) Rapport 'Evaluatie detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland (2) Notitie 'Actuele ontwikkelingen en trends detailhandel Noord-Holland', (3) Voorstellen over het actualiseren van het detailhandelsbeleid.

⁹ Droogh, Trommelen en Partners, Van winkel tot afhaalpunt. Internetverkoop en ruimtelijk detailhandelsbeleid, 18 december 2013. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de provincies Drenthe, Noord-Holland en Zuid-Holland.

¹⁰ Provincie Noord-Holland, Beantwoording statenvragen nr. 77-2014.

¹¹ Het systeem van de provincie Noord-Holland kent de volgende instrumenten: Regionale Advies Commissies, Regionale visies, de Provinciale Ruimtelijke Verordening, Kennis- en informatievoorziening.

¹² Haskoning DHV Nederland BV, Evaluatie Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland, p.4.

¹³ Haskoning DHV Nederland BV, Evaluatie Detailhandelsbeleid provincie Noord-Holland, p.5 en 6.



Brief Detailhandel Nederland¹⁴ en rapport “Winkelgebied van de toekomst, Bouwstenen voor publiek- private samenwerking”¹⁵, 21 mei 2014

De brief¹⁶ is gericht aan de leden van PS en GS. Belangenbehartiger Detailhandel Nederland biedt bij de brief drie documenten aan, waaronder het rapport “Winkelgebied van de Toekomst”. Met het rapport wil de sector PS en GS informeren over “de urgentie om werk te maken van winkelgebieden en de bijbehorende instrumenten”. Gevraagd wordt om “in de ruimtelijke ordening duidelijke keuzes te maken voor een compacte detailhandelsstructuur en de regio’s in uw provincie ruimtelijke kaders en kwantitatieve (vaak negatieve) ontwikkelingsmogelijkheden te geven”.¹⁷

Detailhandel Nederland heeft tevens onlangs een boekje uitgebracht in het kader van de komende verkiezingen voor Provinciale Staten. In dit boekje (Uw kiezers, onze klanten¹⁸) is onder andere een tabel opgenomen met cijfers per provincie. Hieruit blijkt dat het gemiddelde leegstandspercentage 7,9% bedraagt. De provincie Utrecht heeft de minste leegstand, namelijk 5,1%.¹⁹

In een door ING in mei 2014 uitgebracht rapport “Winkelgebied 2025, Met ambitie en visie naar meer publieke regie”²⁰, is aangegeven dat de decentrale overheden bij het inrichten van winkelgebied het verschil kunnen maken. De ING heeft in haar rapport daartoe de laatste trends en ontwikkelingen, knelpunten en voorbeelden van succesvolle maatregelen en acties opgenomen, alsmede een concreet actieplan voor 2025. Dit rapport bevat ook een overzicht van het beleid van de verschillende provincies.²¹

Rekenkamercommissie Schiedam Roots en Locatus, Gemeentelijke kosten van winkelleegstand, juni 2014²²

Als laatste willen we u wijzen op een onderzoek dat is uitgevoerd in Schiedam. Ondanks dat het hier gaat om een onderzoek van een gemeentelijke rekenkamercommissie, is dit onderzoek interessant omdat het inzicht biedt in de financiële gevolgen van winkelleegstand. De rekenkamercommissie Schiedam heeft samen met Roots Beleidsadvies en Locatus de gemeentelijke kosten van winkelleegstand in beeld gebracht. Bovenmatige winkelleegstand blijkt tot kosten voor en inkomstendering van de gemeente te leiden en daarmee directe invloed op de gemeentelijke rekening te hebben. Naast een aantal te kwantificeren kosten, zoals minder OZB-inkomsten, zijn er ook effecten die niet gemakkelijk in geld zijn uit te drukken, zoals imagoschade, waardoor het aantrekken van nieuwe winkelbedrijven relatief veel inzet en investeringen vergt.

¹⁴ Detailhandel Nederland, brief met bijlagen aan PS en GS, betreft: Publicaties Winkelgebied van de Toekomst, Afhaalpunten en locatiebeleid.

¹⁵ Platform 31, Detailhandel Nederland, Stedennetwerk G32, Winkelgebied van de toekomst. Bouwstenen voor publiek- private samenwerking, februari 2014

¹⁶ Deze brief is geagendeerd als ingekomen stuk voor de commissie MME, d.d. 16 juni 2014.

¹⁷ Brief van Detailhandel Nederland aan PS en GS, d.d. 21 mei 2014

¹⁸ Detailhandel Nederland, Uw kiezers onze klanten, juli 2014.

¹⁹ Detailhandel Nederland, Uw kiezers onze klanten, juli 2014, p. 9. Bron cijfers: Locatus 15 juli 2014.

²⁰ ING, Winkelgebied 2025, Met ambitie en visie naar meer publieke regie, mei 2014.

²¹ ING, Winkelgebied 2025. Met ambitie en visie naar meer publieke regie, p.17 en p.18.

²² Rekenkamercommissie Schiedam, Roots Beleidsadvies en Locatus, Nota gemeentelijke kosten van winkelleegstand, juni 2014.

Met bovenstaande informatie hebben we beoogd u inzicht te bieden in relevante actuele documenten op het gebied van detailhandelsbeleid. We hopen dat dit overzicht u ondersteunt in uw kaderstellende rol.

Met vriendelijke groet,



dr.ir. Ans Hoenderdos-Metselaar MBA

bestuurder/directeur
Randstedelijke Rekenkamer

Bijlage: Passage uit de brief aan de Programmaraad m.b.t. Toelichting op keuze onderzoeksprogramma tweede helft 2014

De provincie Utrecht voert nog geen specifiek beleid op het terrein van detailhandel. De vraag of de provincie al dan niet detailhandelsbeleid zou moeten ontwikkelen, is meerdere malen aan de orde geweest in de commissie Milieu, Mobiliteit en Economie (MME). Het ingediende onderzoeksvoorstel richt zich voornamelijk op de vraag of detailhandelsbeleid op provinciaal niveau überhaupt effectief zou zijn. Om deze vraag te kunnen beantwoorden zou de Rekenkamer niet voor Utrecht, maar voor provincies waar wel al detailhandelsbeleid is ontwikkeld, onderzoek moeten doen. Dit zou dan voor de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland zijn. De Rekenkamer ziet hier vanaf omdat (a) de provincie Noord-Holland onlangs haar beleid heeft geëvalueerd en op dit moment bezig is het beleid aan te passen (mede) op basis van de uitkomsten van de evaluatie (b) Noord- en Zuid-Holland zelf voorkeur voor andere onderwerpen hebben uitgesproken in de programmaraad en geen belangstelling hebben getoond voor een rekenkameronderzoek naar detailhandelsbeleid, en (c) er in 2014 al provinciespecifiek voor de provincie Zuid-Holland is geprogrammeerd.