



Initiatiefvoorstel

Herstructurering winkelstraten en buurtwinkelcentra

30 augustus 2013

Aan Provinciale Staten

Inleiding

Onlangs hebben gedeputeerde staten aan de Commissie voor Ruimte en Milieu de Monitor en Evaluatie Structuurvisie Noord-Holland 2040 aangeboden.

Voor wat betreft het onderdeel Winkelstructuur verwijst de Monitor allereerst naar het doel van de Structuurvisie: We behouden en versterken de hoofdwinkelstructuur en de stedelijke detailhandel.

De Monitor geeft vervolgens een gedegen analyse van de ontwikkelingen. Ook in Noord-Holland is een **toename** van de **winkelleegstand** te zien. Volgens de Monitor blijkt uit recent uitgevoerde onderzoeken naar de toekomstige behoefte aan detailhandel dat de vraag naar nieuw vloeroppervlak in veel regio's daalt en dat de planvoorraad in veel regio's te groot is.

Teloorgang winkelbestand in bestaande winkelstraten

Wij constateren dat de toename van de winkelleegstand zich vooral voordoet in winkelstraten en buurtwinkelcentra. In plaatsen zonder regionale centrumfunctie geldt dit soms voor het gehele winkelbestand. Wij vinden dit zorgelijk, wanneer dit een aantasting van de ruimtelijke kwaliteit oplevert. Wij vinden dit ook ongewenst, wanneer consumenten daardoor niet langer op een aanvaardbare afstand van hun woning hun dagelijkse boodschappen en geregelde inkopen kunnen doen.

Mogelijk ongewenste ontwikkelingen

Wij stellen hierbij vast dat op dit moment niettemin in een aantal Noordhollandse gemeenten, waaronder bijvoorbeeld Amstelveen, Heerhugowaard, Castricum en Uithoorn, gemeentelijke plannen in voorbereiding zijn voor de bouw of uitbreiding van (groot)stedelijke winkelcentra. Deze plannen lijken op gespannen voet te staan met de in de Monitor gesignaleerde ontwikkelingen en kunnen de teloorgang van winkelstraten en buurtwinkelcentra verder in de hand werken.

Of en hoe de Provincie verder ruimtelijk restrictief beleid op dit terrein moet uitwerken zal wat ons betreft zeker ter sprake komen bij de bespreking van de Uitkomsten van de Evaluatie 2013 van de Structuurvisie en de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie PRVS.

Provinciaal beleid gericht op herstructurering van bestaande winkelstraten en buurtwinkelcentra

Wij menen dat onze provincie tegelijkertijd als afzonderlijk onderdeel van het ruimtelijk-economisch beleid óók moet helpen stimuleren en faciliteren wat naar ons oordeel in elk geval wél gewenst is: het waar mogelijk in stand houden van bestaande winkelstraten en buurtwinkelcentra. Wij realiseren ons daarbij dat het gaat om een lastig probleem. Aanpak vergt de inzet van veel meer partijen dan uitsluitend de provincie. Mogelijke maatregelen liggen deels buiten het bereik en de bevoegdheid

van de provincie. Vanwege de ernst van het probleem zal onze provincie echter al datgene moeten doen wat wél binnen haar mogelijkheden ligt.

Als aanknopingspunt vestigen wij allereerst de aandacht op het volgende fragment uit een artikel in ROmagazine van juni 2013:

"Het is de taak van de provincie om toezicht te houden op duurzame verstedelijking. Gemeenten met plannen voor nieuwe winkellocaties moeten aantonen dat deze voorzien in een regionale behoefte. Als dat het geval is, heeft nieuwbouw of **transformatie** in bestaand stedelijk gebied de **voorkeur** boven uitbreiding. Maar in de praktijk zijn provincies terughoudend met ingrijpen en lijkt een landelijke aanpak van leegstand, die ook voor kantoren lastig blijkt rond te krijgen nog ver weg.

'Het probleem is te veelzijdig voor een landelijk convenant waarin de hoeveelheid vierkante meters centraal staat,' zegt Ton Heeren, die namens het IPO deelneemt aan de landelijke winkeltop.

'De focus ligt op het bevorderen van **herstructuring** van en **transformatie** van bestaand winkelgebied.' Er zijn grote verschillen tussen de provincies in hun bemoeienis met de detailhandel, erkent Heeren: 'Zuid-Holland heeft het nadrukkelijk gekoppeld aan ruimtelijke kwaliteit, met goede resultaten.' ..." [M. de Jong, 'Veranderend winkellandschap. Leegstand door gebrek aan visie en afstemming', ROmagazine (31) 2013-6, p. 14-16.]

Ook de detailhandel zelf dringt aan op in ieder geval steviger interventie door de provincies, zo blijkt uit het in juli 2013 gepubliceerde Actieplan Detailhandel van Detailhandel Nederland. Detailhandel Nederland is de spreekbuis van de winkeliers van Nederland en vertegenwoordigt 110.000 winkeliers. Het Actieplan is mede tot stand gebracht door de winkeliers van Nederland, VNO-NCW en MKB-Nederland:

"Het moet eenvoudiger worden om overbodige winkelmeters uit de markt te halen om zo economische schade te voorkomen. Daarvoor is ook een veel steviger regierol voor de provincies nodig. Om het winkellocatiebeleid van gemeenten beter op elkaar af stemmen is meer sturing nodig." [Detailhandel Nederland, Actieplan Detailhandel, Leidschendam 2013, p. 8.]

"Provincies moeten zich veel pro-actiever opstellen en hun regierol serieus nemen, zodat individuele gemeenten geen winkelinitiatieven kunnen (laten) ontwikkelen zonder dat het bovenlokale effect wordt meegewogen." [Actieplan Detailhandel, p. 40.]

"Grondposities van gemeenten, te optimistisch en verkeerd bepaalde omzetverwachtingen en goedkope financiering hebben ertoe geleid dat teveel (verkeerd) winkeloppervlak is ontwikkeld. Sinds het begin van deze eeuw zijn gemeenten namelijk meer en meer voor eigen risico grondposities gaan kopen en ontwikkelen. Het financiële belang van gemeenten bij besluitvorming over ontwikkeling van winkellocaties is dus groot. En deze dubbele pet kan de bestuurlijke rol in de ruimtelijke ordening en vergunningverlening beïnvloeden." [Actieplan Detailhandel, p. 26.]

Wij wijzen er voorts op dat onze provincie voor een beoordeling van bouw- en uitbreidingsplannen van nieuw winkelareaal op zijn minst kan aansluiten bij de uitspraken van de Raad van State. De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert als vaste jurisprudentie (onder meer in haar uitspraken van 10 juni 2009 in zaak nr. 2008 08122/1/R3 en van 2 december 2009 in zaak nr. 200901438/1/R3), dat voor de vraag of sprake is van een duurzame ontvrachting van het voorzieningenniveau *geen doorslaggevende betekenis* toekomt aan de mogelijkheid dat sprake is van een overaanbod in het verzorgingsgebied en een mogelijke sluiting van bestaande detailhandelsvestigingen, maar *doorslaggevend* is of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden

blijft in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woning hun dagelijkse boodschappen en geregelde inkopen kunnen doen.

Wij vinden dat dit laatste het uitgangspunt behoort te zijn: behoud van voldoende voorzieningenniveau op aanvaardbare afstand van de woning.

Voorstel voor verfijning en verbreding van ruimtelijk-economisch herstructureringsbeleid

Wat ons betreft wordt daarom ook zoveel mogelijk ingezet op behoud van bestaande winkelstraten en buurtwinkelcentra, en verder in het algemeen op winkels in plaatsen zonder centrumfunctie - waar nodig door **herstructurering**.

De provincie Noord-Holland kent sinds 2009 de Subsidieregeling HIRB - Herstructurering en Intelligent Ruimtegebruik Bedrijventerreinen Noord-Holland. Overwegingen onder deze subsidieregeling zijn:

- het voorkomen dat bedrijventerreinen in een neerwaartse spiraal terecht komen en ze niet meer voldoen aan de hedendaagse kwaliteitseisen;
- het beperken van aanleg van nieuwe terreinen;
- het tegengaan van verrommeling van het landschap;
- het optimaliseren van het vestigingsklimaat op bedrijventerreinen.

Uit de jaarstukken 2012 (pag. 138-139) blijkt dat er in 2012 onvoldoende subsidieaanvragen waren om het subsidieplafond te bereiken, waardoor € 2,1 miljoen niet is besteed. In de vergadering van de Commissie Ruimte en Milieu van 10 juni 2013 is onder meer door de heer E. Wagemaker (PvdA) de vraag opgeworpen of de oorzaak hiervan is dat de behoefte aan nieuw bedrijfsterreinareaal op dit moment op veel plaatsen gering is. Ook wij denken dat de noodzaak van het winnen van nieuw bedrijfsareaal op bestaande terreinen op dit moment minder urgent is. Deze verminderde noodzaak geldt dan ook in zekere zin voor de twee eerste overwegingen onder de Subsidieregeling HIRB.

Wij verwijzen hierbij ook naar de schriftelijke vragen (2013, nr 47) van de heer C. Broekhoven (CDA) inzake bedrijventerreinen Noord-Holland Noord en de antwoorden daarop van gedeputeerde staten van 11 juni 2013. Hieruit blijkt enerzijds dat in de komende periode nog uitgebreide discussie zal plaats vinden over interpretatie van de ramingen en gevolgen van de verminderde vraag naar bedrijventerenareaal. Aan de andere kant laten deputeerde staten er geen misverstand over bestaan dat nu in veel delen van de provincie sprake is van overaanbod aan bedrijventerreinen en een teruglopende ruimtevraag na 2020. Dit onderstreept volgens ons dat in bepaalde gebieden stimulering van herstructurering van bedrijventerreinen nu iets minder urgent is dan voorheen.

Er valt daarom veel voor te zeggen een deel van de middelen van de Subsidieregeling HIRB tijdelijk ook aan te wenden voor beleid gericht op stimulering van herstructurering van winkelstraten en buurtwinkelcentra, met als doel zo veel mogelijk behoud van winkels in winkelstraten en buurtwinkelcentra. Dit is ook mogelijk, gezien het tijdelijke overschot op de Subsidieregeling HIRB.

Ruimtelijk beleid op het gebied van winkelvoorzieningen is allereerst een taak voor de gemeenten. Het gaat hier om een lastig vraagstuk. Het vinden van effectieve oplossingen en maatregelen zal bepaald niet eenvoudig zijn. Daarom is ondersteuning van de provincie gewenst.

Analoog aan de Subsidieregeling HIRB valt tenminste te denken aan het geven van extra impulsen aan de openbare ruimte in winkelstraten en buurtwinkelcentra, waarmee verrommeling wordt tegengegaan of weggenomen. Ook voor winkelstraten en buurtwinkelcentra kan herstructurering helpen een neerwaartse spiraal te voorkomen.

Wie nog even terugkeert naar de hierboven bij de vier bolletjes genoemde overwegingen van de Subsidieregeling HIRB, en daar het woord "(bedrijfs)terreinen" telkens vervangt door "winkelstraten en winkelcentra" heeft te pakken wat wij bedoelen.

Aanbevelingen vanuit de bedrijfstak zelf

Detailhandel Nederland doet onder meer de volgende aanbevelingen:

- een **faciliterende of stimulerende rol** van de overheid kan gemotiveerd worden met de borging van publieke belangen: een breed en toegankelijk aanbod van consumentenproducten en de leefbaarheid in steden, wijken en dorpen;
- heldere lokale **winkellocatievisies** zijn gewenst, ook om duidelijkheid te geven aan ondernemers en investeerders;
- regionale afstemming bij het ontwikkelen van winkelgebieden is nu niet verplicht en verloopt gebrekkig. Via het organiseren van **regionale tafels** (bedrijfsleven/overheden) moet de noodzaak van flexibiliteit verder worden uitgewerkt;
- wanneer nieuwe winkelontwikkelingen worden gepland, moet eerst actiever ruimte gezocht of gemaakt worden (**herstructurering**) in of aan bestaande winkelgebieden.

Hoewel wij de daarin gedane uitspraak uiteraard geheel voor diens rekening laten, willen wij u in dit verband ook het volgende fragment uit een interview met Gerard Zandbergen, directeur van winkel-dataspecialist Locatus in magazine Binnenlands Bestuur niet onthouden:

Over het algemeen vindt Zandbergen dat het gemeenten ontbreekt aan kennis en ruggengraat om gedegen detailhandelsbeleid te voeren. 'Van de vierhonderd gemeenten hebben er driehonderd totaal geen verstand van. Dat kun je ze niet verwijten, want het vereist heel veel deskundigheid. Maar op deze manier komt het echt niet goed.' Zandbergen meent dat de ordening niet langer aan gemeenten overgelaten moet worden.' [J. Moerkamp, 'Down Town', *Binnenlands Bestuur* 21 juni 2013, p. 28-31.]

Conclusie

Onze provincie kan daarom (financiële) steun geven aan onderzoek en begeleiding van gemeenten en winkeliers. Dit kan gericht zijn op het helpen ontwikkelen van winkellocatievisies waarin herstructurering voorop staat.

Maar het kan ook gaan om onderzoek en begeleiding die bestaande winkels kunnen helpen hun uitstraling en formule aan te passen aan de veranderende consumentenwensen.

Een andere mogelijkheid is de facilitering van onderzoek, dat de nieuwbouw- en uitbreidingsplannen voor winkelcentra kritisch doorlicht. Onderzoeksvraag kan hierbij onder meer zijn of voor de inwoners van een bepaald gebied een voldoende voorzieningenniveau behouden blijft, in die zin dat zij op een aanvaardbare afstand van hun woning hun dagelijkse boodschappen en geregelde inkopen kunnen blijven doen.

Onze provincie kan financiële en materiële ondersteuning bieden bij het organiseren van regionale tafels.

Voorts kan onze provincie met financiële prikkels stimuleren dat aan herstructurering van bestaande winkelgebieden waar mogelijk de voorkeur wordt gegeven boven nieuwe winkelontwikkelingen. En eveneens analoog aan de overwegingen van de Subsidieregeling HIRB moet het mogelijk zijn dat onze provincie extra financiële impulsen geeft aan de openbare ruimte in winkelstraten en buurtwinkelcentra, waarmee verrommeling wordt tegengegaan of weggenomen.

De Provinciale Taskforce kan bij de ondersteuning van gemeenten een inhoudelijke bijdrage leveren.

Wij stellen u daarom voor het volgende besluit te nemen:

Provinciale Staten van Noord-Holland,

overwegende,

dat het de taak is van de provincie om toezicht te houden op duurzame verstedelijking;

dat naast de gemeenten ook de provincie is gehouden een bijdrage te leveren aan het tegengaan van de teloorgang van winkels in winkelstraten en buurtwinkelcentra, onder meer ter voorkoming van aantasting van de ruimtelijke kwaliteit;

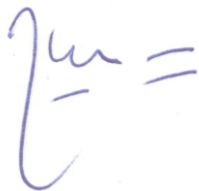
dat het mogelijk en wenselijk is hiervoor middelen beschikbaar te stellen;

besluiten:

gedeputeerde staten uit te nodigen te gelegener tijd een voorstel aan provinciale staten te doen voor een tijdelijke subsidieregeling Herstructurering winkelstraten, hetzij

- door de subsidieregeling Herstructurering en intelligent ruimtegebruik op bedrijventerreinen tijdelijk te verruimen met Herstructurering van winkelstraten en buurtwinkelcentra, hetzij
- door het instellen van een afzonderlijke subsidieregeling Herstructurering winkelstraten en buurtwinkelcentra waarvoor tijdelijk incidentele middelen beschikbaar worden gesteld door overheveling uit het overschot Reserve Herstructurering Bedrijfsterreinen.

Namens de fractie van de SP,



J.M. Bruggeman