

Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2025-2033

Concept, 2 december 2024

Inhoudsopgave

1. Introductie
2. Context
3. Visie en beleidsdoelen
4. Instrumentarium

Introductie

Detailhandel is een sector in transitie. De sector geeft enerzijds kleur aan onze centrumgebieden, maar is anderzijds een sector waar na lange periodes van groei ook rekening gehouden moet worden met krimp en transformatie. Veel winkelcentra ondergaan die transformatie al, naar centrumgebieden en verblijfsgebieden. Gebieden waar detailhandel een van de publieksgerichte activiteiten is, en niet altijd meer zo dominant is als voorheen. De grote modehuizen trekken zich terug in de grootste binnensteden, de kernwinkelgebieden worden compacter, en de ondersteunende centra richten zich meer en meer op hun functie als hart van dorp en wijk. Centra waar boodschappen doen, daghoreca en maatschappelijke voorzieningen de toon zetten.

Provinciaal detailhandelsbeleid blijft nodig. De sector zal ook de komende jaren de meest dominante functie in onze centra blijven, en kent een andere dynamiek en regelgeving dan verwante sectoren zoals horeca en andere commerciële voorzieningen. Ook speelt er een transitieopgave en is er de opgave om duidelijkheid te bieden over hoe om te gaan met initiatieven met een gemeentegrens overschrijdende impact.

Detailhandel heeft ook grote maatschappelijke waarde. Consumenten moeten hun dagelijkse boodschappen kunnen doen en veel mensen beleven plezier aan winkelen. Het is ook in Noord-Holland een belangrijke economische sector en kent een grote werkgelegenheid. Het gaat relatief goed met de detailhandel in Noord-Holland. De werkgelegenheid is stabiel in de fysieke winkels en groeit sinds de coronacrisis harder bij de internetwinkels. Ook is de leegstand in Noord-Holland relatief laag. Toch is het ook hier raadzaam om alert te blijven. Dit betekent zorgvuldig omgaan met nieuwe meters en keuzes maken.

De taak van provincies om de regionale economie te stimuleren is vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en de Provinciewet. Ook zijn er landelijke regels hoe om te gaan met detailhandelsbeleid. Dit is vastgelegd in de toetsing Ladder voor Duurzame Verstedelijking ('Laddertoets') en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Dit vormt mede de basis voor het artikel over detailhandel in onze Omgevingsverordening.

Besluit kwaliteit leefomgeving en Omgevingsverordening NH2022

Artikel 5.129g Bkl bepaalt geen ondergrens. In uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn hiervoor lijnen uitgezet. De Afdeling geeft geen harde ondergrenzen. Maar stelt wel 'in beginsel' grenzen. Bij nieuwbouw en uitbreiding van winkels ligt de ondergrens in beginsel bij een bruto-vloeroppervlakte van 500 m². De Laddertoets moet alleen worden uitgevoerd wanneer de stedelijke ontwikkeling 'nieuw' is.

De Provincie Noord-Holland heeft de Laddertoets in het Bkl aangevuld met een verplichting tot regionale afstemming en in de Omgevingsverordening NH2022 is opgenomen aan welke eisen regionale afspraken in samenhang moeten voldoen. De aard en omvang van het winkelplan bepalen of regionale afstemming nodig is. Bij kleinschalige ontwikkelingen die geen gemeentegrens overstijgend effect hebben, is bovengemeentelijke afstemming niet nodig.

De provincie Noord-Holland wil ruimte blijven bieden aan de verdere ontwikkeling van detailhandel. Detailhandel is niet alleen een ruimte-vragende sector, maar heeft ook een economisch en maatschappelijk belang. Maatschappelijke behoeftes veranderen. Noord-Holland wil een provincie zijn die meebeweegt met de veranderende maatschappij. We streven daarom naar een vitale en aantrekkelijke detailhandelsstructuur die aansluit op de behoeftes van de bewoners en bezoekers aan onze provincie.

In het Coalitieakkoord 'Verbindend Vooruit' (2023-2027) is opgenomen dat voor vitale dorpen en steden, goede voorzieningen, zoals scholen, sportaccommodaties, dorpshuizen en toegang tot cultuur van cruciaal belang zijn. Voorzieningen vormen het cement van de samenleving. Daarom spannen wij ons niet alleen in voor de bouw van voldoende woningen, maar brengen we samen met gemeenten ook in beeld welke voorzieningen nodig zijn voor een adequate regionale

basisinfrastructuur. Detailhandel kan worden gezien als een dergelijke voorziening. Zeker in kleine kernen is het voor de leefbaarheid van belang dat er basiswinkelvoorzieningen in de nabijheid zijn.

De voorliggende nota betreft de geactualiseerde versie van de nota “Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020”. Dit was het vervolg op de eerste nota uit 2009. De actualisatie vloeit voort uit de evaluatie van het beleid en trends en ontwikkelingen in de detailhandel. In de jaarlijkse Monitor Detailhandel beschrijven we alle ontwikkelingen in relatie tot het beleid. Daarom volstaan wij hier met een beknoptere versie van de actualisatie van het beleid.

2. Context

Trends en ontwikkelingen

Meer nog dan in de tijd dat het voorgaande provinciaal detailhandelsbeleid werd opgesteld leven we in een wereld op drift. Denk aan de naweeën van de coronapandemie van 2020 en 2021, de oorlogen in Oekraïne en in het Midden-Oosten, de klimaatcrisis, en de inflatie, met hogere grondstofprijzen en stijgende personeelslasten. Voor de detailhandel hebben die ontwikkelingen ook grote repercussies: personeelstekorten, winstmarges die onder druk komen te staan en een blijvend groot aantal faillissementen, bij met name de ketens in kleding en mode. In de laatste jaren gingen ketens als Esprit, Scotch & Soda, Bristol en Blokker failliet.

Achter die goed zichtbare ontwikkelingen zijn er ook ontwikkelingen gaande die misschien wat minder in het oog springen, maar wel degelijk impact hebben op de perspectieven van de sector. Denk daarbij aan technologische veranderingen en mogelijkheden van het internetwinkelen en de grote woningbouwopgave voor de komende 10 tot 20 jaar. Iets dat zeker ook in de provincie Noord-Holland actueel is, met een woningbouwopgave van een kleine 200.000 nieuwe woningen tot 2030. Daarnaast staat de sector voor een grote duurzaamheidsopgave. De energietransitie en de omslag naar een circulaire economie vragen om aanpassingen aan winkelpanden en bedrijfsprocessen. Ook liggen er kansen om winkelgebieden te vergroenen en klimaatbestendig te maken.

Van oudsher wordt de detailhandel onderscheiden in de dagelijkse sector, de recreatieve sector en de doelgerichte sector. Deze zijn ook geografisch te onderscheiden. Waar de buurt-, wijk- en dorpscentra het domein zijn van de dagelijkse sector, zijn de grote stadscentra dat van de recreatieve sector en is de doelgerichte sector meestal terug te vinden buiten de reguliere centra, vaak op delen van bedrijventerreinen, de zogenaamde PDV-locaties. Daarnaast zien we in de provincie ook centra die zich aan deze driedeling onttrekken. Denk aan Sugar City en uiteenlopende centra als Maxis Muiden, Schiphol Plaza en de Bazar in Beverwijk. Ook zijn er natuurlijk tal van OV-hubs met een concentratie met op gemak gerichte (winkel)voorzieningen.

Mede door de technologische veranderingen (met het internet dat niet alleen fungeert als aankoopkanaal maar ook via sociale media als inspiratie- en reclamekanaal) staat de fysieke winkel als aankoopplaats onder druk, zeker in de niet-dagelijkse branches. De winkel heeft inmiddels een andere functie dan voorheen (inspiratie en showcase, service en onderhoud), en is meer dan alleen verkoopplek. In het kielzog daarvan transformeren ook de winkelgebieden mee. De grotere winkelgebieden verschieten van kleur, en worden bredere centrumgebieden, waar beleving en ontmoeting centraal staan en niet zozeer de aankoop. We zien ook de transformatie van de dorps- en wijkcentra naar compacte(re) boodschappen- en gemakscentra: het kloppende hart van wijk en dorp. Met andere woorden: er vindt een evolutie plaats van monofunctionele winkelgebieden naar multifunctionele, gemengde en aantrekkelijk (groen) ingerichte (centrum- of verblijfs)gebieden, met meer menging met andere centrumfuncties, zoals horeca, cultuur en maatschappelijke functies.

Die evolutie gaat niet vanzelf, maar kan alleen plaatsvinden met een goede samenwerking in het gebied. Tussen ondernemers onderling, maar ook binnen de zogenaamde gouden driehoek: tussen ondernemers, vastgoedeigenaren en de gemeente. Een goede samenwerking is een belangrijke voorwaarde om een winkelgebied toekomstbestendig te maken en te houden.

Nieuwe aanbodvormen

De transformatie van winkelgebieden naar centrum- of verblijfsgebieden staat niet op zichzelf. Die ontwikkeling manifesteert zich in nieuwe concepten, in de winkelstraat maar ook daarbuiten. Om met dat laatste te beginnen: eerder zagen we al de opkomst van de pick-up points (of afhaalwinkels), veelal op bedrijventerreinen. Later, in coronatijd, werden die gevolgd door de flitsbezorgers. Beide concepten lijken hun beste tijd achter zich te hebben, maar leverden wel veel discussie op: is het een winkel of een logistieke hub, is het in juridisch-planologisch opzicht als detailhandel te kwalificeren of als bedrijf? Andere mengvormen deden zich meer voor in het landelijk gebied: denk aan de kwekerij en de boerderijwinkel. In die laatste worden op het bedrijf geteelde producten verkocht aan consumenten.

Maar meer nog poppen er in de winkelstraat nieuwe concepten en aanbodvormen op: *Brand stores* (of merkwinkels) zijn daar een voorbeeld van, net als *experience stores* waar de niet online te kopiëren ervaring dominant is aan de verkoop. Denk daarbij aan de Apple store of Lego store. Of aan de exclusieve automerken die in de high-end winkelstraten een (soms tijdelijke) showroom openen. Ook zien we de opkomst van vintage winkels met tweedehands spullen van waarde. Al langer zijn we vertrouwd met kringloopwinkels, die soms in de winkelstraat maar vaak ook op de bedrijventerreinen oppoppen. Wel nemen ze de laatste jaren een flinke vlucht, deels door de toenemende aandacht voor circulariteit en deels door de socio-economische uitdagingen waar veel consumenten voor staan: het aan elkaar kunnen knopen van de financiële eindjes.

Tot slot ontstaan er in en buiten de winkelstraat mengvormen, tussen winkel, horeca en/of ambacht. Ook dat is vaak een uitdrukking van de behoefte van de consument aan ervaringen en merkidentiteit. Denk aan de ambachtelijke bierbrouwerij waar ook bier voor thuis gekocht kan worden, het designbedrijf dat een zogenoemde 'hospitality experience' biedt, met een winkel, met een café waar ontbijt en lunch wordt geserveerd en zelfs met de mogelijkheid te blijven overnachten in de enige hotelkamer van het bedrijf.

De mengvormen zijn een reactie op het feit dat sommige consumenten niet langer tevreden zijn met het aanbod van standaardwinkels. Dat is online immers in overvloed te vinden. Ze verlangen naar ervaringen die aansluiten bij hun identiteit en die hun andersom ook identiteit verschaffen.

Evaluatie beleid

De evolutie van winkelcentra naar aantrekkelijke verblijfsgebieden kan niet verhullen dat de drempelwaarde voor een financieel-economisch gezonde exploitatie van een winkel hoger wordt. Met andere woorden: winkels hebben een steeds groter verzorgingsgebied nodig om toekomstbestendig te zijn. Dit heeft een negatieve impact op de kleinere winkelgebieden, en met als mogelijk risico: een meer grofmazige structuur. We zien dat de grote internationale ketens zich terugtrekken in de allergrootste centrumgebieden, met alle consequenties van dien voor de middelgrote centra. Maar we zien het ook op het platteland, waar het draagvlak in de kleine kernen te schraal wordt om ook in de toekomst een levensvatbare dagelijkse voorziening in de lucht te houden. Ook in Noord-Holland zien we die problematiek. Denk aan Opperdoes, Slootdorp en andere dorpen waar het voortbestaan van een supermarkt onderwerp van gesprek is.

De provincie is zich van die ontwikkeling bewust en heeft de afgelopen jaren gestreefd naar het behouden van de bestaande fijnmazige winkelstructuur en het voorkomen van leegstand, terwijl tegelijkertijd ruimte wordt geboden aan nieuwe ontwikkelingen. Hier is de afgelopen jaren ook het stimuleren van transformatie op kansrijke niet-toekomstbestendige winkellocaties naar wonen bijgekomen. Hierbij laat de provincie de primaire verantwoordelijkheid liggen bij gemeenten en de regio's, maar bestaan er voldoende mogelijkheden voor de provincie om bij te sturen. Regionale afstemming staat centraal, met de provincie als regisseur.

De afgelopen jaren zijn zowel het detailhandelsbeleid als het provinciale instrumentarium voor detailhandel geëvalueerd. Hieruit kwam naar voren dat de beleidskaders helder zijn en dat de inzet op de regio's de juiste keuze is. De grootste opgave voor detailhandel in het algemeen blijft de ontwikkeling van toekomstbestendige winkelgebieden en het transformeren en saneren van winkelgebieden zonder perspectief. In de daaropvolgende jaren is dit beleid daarom in grote lijnen voortgezet. De afspraken over (het al dan niet ruimte bieden aan) nieuwe detailhandelsontwikkelingen en de hiervoor benodigde regionale afstemming zijn geborgd in de Omgevingsverordening.

Als we wat meer in detail naar de evaluatie kijken, dan is duidelijk dat de verbeterpunten voor het detailhandelsbeleid vooral samenhangen met de toekomstige opgaven. Een nadere concretisering van de beleidsdoelen werd aanbevolen, in combinatie met meer ambitie en meer onderlinge samenhang. Ook werd aanbevolen de doelen meer te koppelen aan het instrumentarium.

Dat nemen we mee in het voorliggende beleid.

Visie en beleidsdoelen

De geest achter de doelstellingen uit het voorgaande beleid verandert niet. Wel geven we ze meer onderlinge samenhang, maken we ze concreter en koppelen we ze meer aan het provinciale instrumentarium.

Hoofddoel van het provinciale detailhandelsbeleid blijft dat we inzetten op een detailhandelsstructuur die uitgaat van duurzaam ruimtegebruik, die bijdraagt aan een vitale economie en aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving.

Daaronder liggen de volgende beleidsdoelen:

1. Winkels clusteren zich in winkel- en centrumgebieden, solitaire ontwikkelingen zijn niet toegestaan.¹
2. Voor de binnensteden en andere centrumgebieden zet de provincie in op een vitale, duurzame en toekomstbestendige detailhandelsstructuur die zowel voor de bewoners als de bezoekers bereikbaar, attractief en onderscheidend is.
3. Daarnaast zet de provincie in op een toekomstbestendige detailhandelsstructuur, die voor de primaire levensbehoeften (de dagelijkse boodschappen) fijnmazig is in stedelijk gebied en tegelijkertijd ook op het platteland voorziet in voldoende kleine kernen met dagelijks aanbod.
4. Voor clusters op perifere locaties geldt dat deze alleen bedoeld zijn voor winkels in volumineuze goederen. Reguliere winkels zijn hier niet toegestaan.

Het eerste beleidsdoel is op te vatten als een generiek beleidsdoel, dat van toepassing is op de gehele detailhandelsstructuur. Met de daaropvolgende beleidsdoelen sluiten we aan bij de driedeling die we in de detailhandelsstructuur onderscheiden: centrumgebieden, ondersteunende winkelgebieden en PDV-locaties.

De provincie ziet voor zichzelf ook in het nieuwe beleid met name een regisseursrol, waarbij het zwaartepunt ligt op het bevorderen van regionale samenwerking tussen lokale overheden, de regio en de markt.

Beleidsontwikkeling instrumenten

Welk instrumentarium staat ons ter beschikking? We benoemen ze kort en gaan vooral in op de veranderingen ten opzichte van het voorgaande beleid. Het volledige instrumentarium staat uitgewerkt in hoofdstuk 4.

Adviescommissie detailhandel:

In 2023 zijn de RAC (Noord-Holland Noord) en de ADZ (Noord-Holland Zuid) samengevoegd tot de Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland. Dit had te maken met het feit dat het aantal adviezen dat de afgelopen jaren is voorgelegd aan de twee regionale adviescommissies detailhandel sterk is afgenomen. Eén adviescommissie voor de provincie wordt derhalve als meer passend bij de huidige dynamiek rond detailhandel beschouwd.

Ook (en dat gebeurde al eerder) zijn de drempels voor toetsing in beperkte mate aangescherpt: voor initiatieven op solitaire locaties is de toetsingsdrempel verlaagd van 1.500 m² wvo naar 500 m² wvo. Op die manier wil de provincie meer grip krijgen op ongewenste ontwikkelingen buiten de winkelstructuur.

¹ Er is sprake van clustering wanneer een winkel zich vestigt in of ruimtelijk gezien direct aangrenzend aan een bestaand cluster. Bij de definitie van cluster zoeken we aansluiting bij de definitie van Locatus voor een winkelgebied: een winkelgebied kent minimaal 5 verkooppunten in de detailhandel, of minimaal 3 verkooppunten indien er een supermarkt van minimaal 500 m² wvo gevestigd is. Zie: <https://locatus.com/wp-content/uploads/2023/08/Beschrijving-Verkooppunt-Verkenner.pdf>

Regionale visies:

In 2022 is de effectiviteit van regionale samenwerking geëvalueerd². Hieruit blijkt dat gemeenten tevreden zijn over de regionale afspraken ten aanzien van detailhandel. In de praktijk bleek in het verleden dat er te veel winkelmeters waren gerealiseerd (zonder regionale afstemming) die in combinatie met een toename aan online winkelen hebben gezorgd voor een hoog leegstandspercentage.

De regionale visies werden ook in de evaluatie van het vigerende beleid (2019) en van het instrumentarium (2022) gezien als een waardevol instrument dat duidelijkheid verschaft bij initiatieven die in hun impact de gemeentegrens overschrijden en dat lokale overheden en marktpartijen handvatten biedt boven op het lokale detailhandelsbeleid. Stakeholders benadrukken dat een regionale visie als rem kan fungeren zodat gemeenten niet allerlei nieuwe ontwikkelingen kunnen doorvoeren, of als een stok achter de deur om tot concrete afspraken te komen. Daarnaast zien stakeholders de visies als een kritiek moment om de lokale en regionale detailhandelssituatie in kaart te brengen.

Hoewel de meerwaarde van de regionale detailhandelsvisies wordt erkend, wordt ook geconstateerd dat de vijfjaarlijkse herziening van de visies beslag legt op de ambtelijke capaciteit. Ook wordt regionale afstemming door sommige gemeenten als minder urgent ervaren nu er minder plannen zijn voor (grootschalige) detailhandelsontwikkelingen, hoewel ook bij krimp regionale afstemming gewenst is. Ook vond een deel van de stakeholders dat de visies te beschrijvend van aard waren.

We besluiten om de regionale visies als instrument te handhaven. Wel wordt de looptijd langer en worden de inhoudelijke en procedurele eisen aan de visies aangepast, om zo meer richting te geven aan het handelingsperspectief. De aangepaste inhoudelijke en procedurele eisen aan de regionale visies staan uitgewerkt onder 4.3.

PDV-GDV-beleid:

In het detailhandelsbeleid 2015-2020 werd al aangegeven dat de provincie de begrippen PDV (perifere detailhandelsvestiging met volumineuze goederen) en GDV (grootschalige detailhandelsvestiging) zoveel mogelijk wilde vermijden omdat ze te veel vragen oproepen. PDV wordt zoveel mogelijk door volumineuze detailhandel vervangen, winkels waar vooral volumineuze goederen worden verkocht: auto's, boten en caravans (ABC-goederen) en bouwmarkten, tuincentra, meubelwinkels en winkels in keukens en sanitair. Dit zijn winkels (branches) die buiten de reguliere winkelstructuur (centrumgebieden en ondersteunende winkelgebieden) geoorloofd zijn.

Omdat GDV verwarrender is dan PDV (bij GDV slaat de grootschaligheid op de omvang van de individuele vestiging) laten we het begrip GDV in het nieuwe beleid helemaal los. In het nieuwe beleid worden net als in het oude beleid nieuwe initiatieven voor grootschalige winkels alleen in de reguliere detailhandelsstructuur mogelijk gemaakt.

Omgevingsvisie en omgevingsverordening:

De provinciale structuurvisie is binnen het kader van het nieuwe landelijke ruimtelijk ordeningsbeleid vervangen door de omgevingsvisie. De omgevingsvisie Noord-Holland is in 2018 vastgesteld en kent vijf bewegingen. In de beweging 'sterke kernen, sterke regio's' is ook de regionale afstemming van het detailhandelsbeleid verankerd. Dit is later uitgewerkt in de Omgevingsverordening NH2020, geactualiseerd in de OVN2022.

² *Evaluatie regionale afspraken nieuwe stedelijke ontwikkelingen*, Berenschot & BSP (2022).

Kennis- en informatievoorziening:

De provincie vindt het belangrijk om kennis en informatie over detailhandel beschikbaar te stellen voor gemeenten en andere relevante partijen. Iedere drie tot vijf jaar vindt een marktruimte- en koopstromenonderzoek plaats, op basis waarvan het beleid kan worden bijgesteld. Sinds 2016 is er ook een Monitor Detailhandel. Hier zijn de afgelopen jaren inzichten over leegstand en aanbod aangevuld met inzichten over onder meer toekomstbestendigheid en duurzaamheid van winkelgebieden. Deze instrumenten helpen gemeenten en regio's in het bijsturen en maken van lokaal beleid.

Uitvoeringsregeling toekomstbestendige winkelgebieden:

Sinds 2017 stelt de provincie subsidie beschikbaar voor het laten uitvoeren van onderzoek of voor procesondersteuning ten behoeve van de toekomstbestendigheid van winkelgebieden. Bijvoorbeeld voor het opzetten of versterken van een samenwerkingsverband, het tegengaan van leegstand, het bevorderen van transformatie, of het initiëren van duurzame maatregelen. De afgelopen jaren is goed gebruik gemaakt van deze regelingen.

Wonen voor winkels:

Eind 2020 is de provincie gestart met het Wonen voor Winkels traject. Het traject bestond uit een instrumentenmix vanuit economie en wonen die gemeenten konden helpen hun transformatie op te starten en te versnellen. Bedoeld om bijvoorbeeld aanloopstraten van winkelgebieden deels te verkleuren naar woningen en zo een vitaal en compact winkelgebied over te houden. Het transformeren van goed lopende kernwinkelgebieden of panden hierin is nadrukkelijk niet de bedoeling, de economische functie van de gebieden staat voorop.

De provincie blijft transformatie van winkels naar wonen in niet-toekomstbestendige gebieden en locaties ondersteunen middels verschillende instrumenten, zoals de subsidieregeling voor toekomstbestendige winkelgebieden.

3. Visie en beleidsdoelen

De provincie Noord-Holland zet zich in voor het versterken van de brede welvaart in Noord-Holland. Bij brede welvaart gaat het om drie aspecten, namelijk om a) een goede kwaliteit van de planeet (het klimaat) en leefomgeving (duurzaamheid), b) economische vitaliteit (economie) en c) sociale inclusiviteit en kwaliteit van leven (sociaal). Bij het versterken van de brede welvaart speelt niet alleen de provincie een rol; ook andere overheden en regionale partners dragen hieraan bij³.

Voor detailhandel houdt deze ambitie in dat de provincie randvoorwaarden schept die bijdragen aan een gunstig ondernemersklimaat en de leefbaarheid van winkel- en centrumgebieden. Hierbij is zowel aandacht voor de ruimtelijke component van de detailhandelsstructuur, als voor het functioneren van de detailhandel, waarbij ook ruimte wordt gegeven aan nieuwe ontwikkelingen. Hierbij streeft de provincie Noord-Holland naar een optimale samenwerking en afstemming tussen gemeenten, regio's en marktpartijen.

3.1 Visie en missie

Het detailhandelsbeleid van de provincie is erop gericht om een gezonde balans te houden tussen het behouden van de bestaande fijnmazige structuur en het geven van ruimte aan de dynamiek van de markt om nieuwe impulsen een kans te geven. Nieuwe impulsen zijn nodig om winkeliers te laten inspelen op veranderende wensen en gedrag van de consument. Noord-Holland wil een provincie zijn die meebeweegt met de veranderende maatschappij, en is zich bewust van het feit dat de dynamiek van de markt soms op gespannen voet staat met de wens een fijnmazige structuur te behouden. De provincie streeft naar een vitale en aantrekkelijke detailhandelsstructuur die aansluit op de behoeftes van de bewoners en bezoekers aan onze provincie. Dit houdt in dat de provincie ruimte wil bieden aan de ontwikkeling van detailhandel, om ook op langere termijn een vitale en dynamische structuur te huisvesten.

Voor aantrekkelijke winkelgebieden is clustering een essentieel uitgangspunt, omdat het de structuur versterkt. Winkelgebieden met een breed assortiment worden door consumenten beter bezocht. Het versterken van de detailhandelsstructuur door clustering van winkels is goed voor het economisch functioneren van detailhandel. Daarnaast versterkt het de sociale functie en de leefbaarheid in het gebied.

Bij het versterken van de detailhandelsstructuur stelt de provincie Noord-Holland de volgende drie hoofddoelstellingen centraal:

- Een detailhandelsstructuur die uitgaat van duurzaam ruimtegebruik
- Een detailhandelsstructuur die bijdraagt aan een vitale economie
- Een detailhandelsstructuur die bijdraagt aan een aantrekkelijke woon- en leefomgeving

Hiermee geeft de provincie op het gebied van detailhandel invulling aan het versterken van de brede welvaart, met aandacht voor klimaat & duurzaamheid, economische vitaliteit en kwaliteit van leven.

3.2 De rol van de provincie

Bij het scheppen van een gunstig klimaat voor detailhandel ziet de provincie voor zichzelf met name een regisseursrol. Dit betekent dat de provincie in de eerste plaats regionale samenwerking en afstemming faciliteert. Hierbij is er dus speelruimte voor lokale overheden, de regio en de markt binnen het kader van het provinciaal beleid.

Deze speelruimte levert de provincie door een kader te bieden en niet tot in detail de mogelijkheden en onmogelijkheden van detailhandelsontwikkelingen in Noord-Holland via provinciale regelgeving vast te leggen. Ook wil de provincie de marktdynamiek niet frustreren

³ Uitvoeringsagenda Duurzame en Circulaire Economie 2025-2028

met te veel regels. Kortom, het accent ligt op (boven)regionale afstemming, te verkrijgen via gestructureerde samenwerking.

De meerwaarde van regionale samenwerking

Een goede ruimtelijke ordening draait om de juiste functie op de juiste plek en in de juiste hoeveelheid. Afstemming tussen de regio's speelt hierbij een belangrijke rol. De provincie Noord-Holland stuurt daarom op regionale afspraken op het terrein van detailhandel, woningbouw, bedrijventerreinen en kantoorlocaties en overige stedelijke voorzieningen. Uit een evaluatie van regionale samenwerking in de provincie Noord-Holland⁴ blijkt dat gemeenten in het algemeen positief oordelen over de meerwaarde van regionale samenwerking. Men ziet dat opgaven en marktgebieden over gemeentegrenzen heen reiken en samenwerking nodig is. Daarvoor kan het ook nodig zijn om tot regionale afspraken te komen, al wordt wisselend geoordeeld over de meerwaarde van de verplichting om regionaal afspraken te maken. Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de verplichting tot regionale afspraken in het algemeen leidt tot een intensivering van het onderling overleg, waardoor ook nuttige kennis (bijvoorbeeld over de markt, initiatieven en beschikbare locaties) vaker gedeeld wordt.

3.3 Beleidsdoelen

De hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt in vier beleidsdoelen. Met deze beleidsdoelen sluiten we aan bij de driedeling die we in de detailhandelsstructuur onderscheiden: centrumgebieden, ondersteunende winkelgebieden en PDV-locaties. Per beleidsdoel is aangegeven met welke instrumenten de provincie sturing geeft aan deze doelen. De uitwerking van het instrumentarium staat toegelicht in hoofdstuk 4.

1. Winkels clusteren zich in winkel- en centrumgebieden, solitaire ontwikkelingen zijn niet toegestaan.

Detailhandel is gebaat bij clustering. Gebieden waar consumenten in een beloopbaar gebied 'alles kunnen vinden' en artikelen kunnen vergelijken zijn aantrekkelijk. Bij clustering hoort uitdrukkelijk ook de clustering met andere op de wijk, het dorp of de stad gerichte voorzieningen met een publieksaantrekkende werking.

De provincie kiest ervoor om prioriteit te geven aan hoofdwinkelgebieden. Hoofdwinkelgebieden zijn de grote stadscentra, met een omvang van tenminste 25.000 m² wvo en een gedifferentieerd aanbod. Deze hoofdwinkelgebieden zijn bepalend voor de aantrekkingskracht van de Noord-Hollandse detailhandelsstructuur en (boven)regionale koopkrachtbinding. Deze prioriteit voor de grote stadscentra betekent niet dat versterking van deze centra de fijnmazigheid onder druk mag zetten.

De prioriteit voor hoofdwinkelgebieden betekent dat uitbreidingen en nieuwe ontwikkelingen bij voorrang in of aansluitend aan deze bestaande hoofdwinkelgebieden worden geaccommodeerd. Daarnaast moet terughoudend worden omgegaan met het ontwikkelen van nieuwe winkelgebieden. Dit draagt ook bij aan het voorkomen van onnodige leegstand. Nieuwe winkelgebieden zijn in beginsel alleen gewenst wanneer ze volgen op een nieuwe woningbouwontwikkeling die voldoende draagvlak biedt om de beoogde ontwikkeling te schragen.

Indien in een dorp of nieuwe woonwijk alleen voldoende draagvlak is (of resteert) voor een solitaire supermarkt en er op aanvaardbare afstand geen dagelijks aanbod (meer) aanwezig is, kan noodgedwongen worden afgeweken van het principe van clustering. Een solitaire supermarkt heeft dan de voorkeur boven helemaal geen dagelijkse voorziening. Ook in dat geval is clustering met andere dorps- of wijkverzorgende functies (bijvoorbeeld andere commerciële publieksfuncties of maatschappelijke functies) gewenst. Op die manier kan ook met een solitaire

⁴ Berenschot & BSP (2022).

detailhandelsvestiging een positieve bijdrage aan een dorp of wijk worden geleverd. Wel moet worden aangetoond dat er voor een concrete behoefte wordt gebouwd, en dat er geen sprake is van niet-aanvaardbare effecten op de bestaande structuur. Middels de Laddertoets, die onderdeel is van de Bkl, wordt dit bewijs geborgd.

Iets vergelijkbaars geldt voor bouwmarkten. Deze hebben een fijnmaziger vestigingspatroon dan de andere PDV-branches, en worden ook frequenter door consumenten bezocht dan bijvoorbeeld een sanitairwinkel. Indien clustering met andere PDV-winkels omwille van het benodigde bevolkingsdraagvlak niet voor de hand ligt, zal moeten worden aangetoond dat een solitaire vestiging niet leidt tot ongewenste effecten op de gewenste PDV-structuur.

In de Omgevingsverordening wordt dit geborgd door artikel 6.21. Nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn buiten bestaande winkelgebieden niet mogelijk, tenzij wordt gemotiveerd dat dit niet leidt tot leegstand in bestaande winkelgebieden en de adviescommissie detailhandel hierover advies heeft uitgebracht.

Ontwikkelingen in het landelijk gebied

Clustering houdt ook in dat solitaire detailhandelsontwikkelingen ongewenst zijn, zowel in stedelijk gebied als in landelijk gebied. De provincie wil voorkomen dat het landelijk gebied onder druk komt te staan door toevoeging van activiteiten die heel goed in het stedelijk gebied kunnen worden ingepast, en die tevens ongewenste mobiliteitseffecten met zich meebrengen. Daarom is de provincie tegen de ontwikkeling van solitaire winkels en clusters van winkels die gelegen zijn in het landelijk gebied. Hieronder vallen ook factory outletcentra.

Kleinschalige verkooppunten in het landelijk gebied, zoals bij boerderijen waarbij als nevenactiviteit streekproducten worden verkocht, vallen hier overigens niet onder. De provincie wil de economische positie van agrarische bedrijven versterken door kansen te benutten voor nieuwe functies op het platteland en voor verbreding, zoals boerderijverkoop. Lokale overheden kunnen zelf voorwaarden stellen aan het assortiment en de omvang van de verkoopactiviteiten. Uitgangspunt van de provincie is wel dat verkoop vanuit boerderijen niet mag concurreren met de detailhandelsstructuur. Om die reden dient de verkoop kleinschalig van aard te zijn, die in omvang en functie ondergeschikt is aan de hoofdfunctie van het bedrijf.

Ook kwekerijen in het landelijk gebied kunnen onder voorwaarden van onder andere strikte branchebeperking, en landschappelijke inpassing verkopen aan consumenten. De provincie verwacht dat lokale overheden voorwaarden stellen aan het assortiment en de omvang van de verkoopactiviteiten.

Instrumenten

- Omgevingsverordening (4.1)
- Adviescommissie detailhandel (4.2)
- Regionale detailhandelsvisies (4.3)

2. Voor de binnensteden en andere centrumgebieden zet de provincie in op een vitale, duurzame en toekomstbestendige detailhandelsstructuur die zowel voor de bewoners als de bezoekers bereikbaar, attractief en onderscheidend is.

Detailhandel is een belangrijke economische sector in Noord-Holland. De provincie Noord-Holland streeft naar het behouden en versterken van een detailhandelsstructuur die zich kenmerkt door onderscheidend vermogen tussen winkelgebieden en waarbinnen vitaliteit en dynamiek gewaarborgd zijn. Dit houdt in dat de provincie streeft naar een vitaal, aantrekkelijk en evenwichtig winkelaanbod, dat goed aansluit op de (veranderende) behoeftes van de bewoners en bezoekers aan Noord-Holland. Voor ondernemers wordt een gezond vestigingsklimaat gestimuleerd, waarin ruimte wordt geboden voor ontwikkelingen en initiatieven die de bestaande detailhandelsstructuur versterken.

Om ruimte te bieden aan marktinitiatieven, is er van overheden een positieve grondhouding (een 'ja-mits'-houding) nodig in termen van ruimtelijke ontwikkeling. Daarnaast is het van belang om structureel inzicht te hebben in trends en ontwikkelingen, vraag en aanbod, en maatschappelijke behoeften om de detailhandelsontwikkelingen op juiste waarde te kunnen schatten. Tenslotte is het waardevol als ondernemers collectieve kansen en uitdagingen met betrekking tot de toekomstbestendigheid en duurzaamheid van het gebied samen kunnen oppakken.

Toekomstbestendigheid

Onder een vitale en toekomstbestendige detailhandelsstructuur verstaan wij een detailhandelsstructuur die tegen een stootje kan, die voorbereid is op veranderingen die de toekomst gaat brengen. Denk aan veranderingen in consumenten- of ondernemersgedrag, veranderingen in de economische conjunctuur, technologische veranderingen e.d. Hierbij helpt het als ondernemers zich hebben verenigd in een samenwerkingsverband, zoals een BIZ of een ondernemersvereniging. Hiermee wordt het voor ondernemers makkelijker om samen te werken en het winkelgebied ook op de lange termijn aantrekkelijk te houden.

Verduurzaming bedrijven

De provincie zet sterk in op verduurzaming. Een krachtige economie met voldoende verdienvermogen is onder meer nodig om de transitie naar een meer circulaire economie te versnellen. In het Coalitieakkoord 'Verbindend Vooruit' staat dat de provincie bedrijven die bijdragen aan de duurzame ontwikkeling van de economie in Noord-Holland wil behouden en aantrekken.

Om de energietransitie in het bedrijfsleven te ondersteunen, zet de provincie in op een combinatie van toezicht en handhaving en ondersteuning van het bedrijfsleven. Zo kunnen gemeenten de bedrijven helpen om aan de energiebesparingsplicht te voldoen. Via het [Energiebesparingsakkoord](#) (2022-2025) hebben gemeenten financiële middelen ontvangen om bedrijven te stimuleren energie te besparen.

Wat betreft ondernemers in winkelgebieden, stimuleert de provincie verduurzaming op ruimtelijk gebied met de subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden (voor het initiëren van duurzame maatregelen in winkelgebieden). Op het niveau van bedrijfspanden en bedrijfsprocessen, voert de provincie tussen 2024 en 2027 met rijksmiddelen het Ontzorgingsprogramma MKB uit, waarmee ondernemers ondersteuning aangeboden krijgen bij verduurzaming.

Instrumenten

- [Adviescommissie detailhandel \(4.2\)](#)
- [Omgevingsverordening \(4.1\)](#)
- [Kennisonwikkeling en informatievoorziening \(4.5\)](#)
- [Subsidieregeling Toekomstbestendige Winkelgebieden \(4.4\)](#)
- [Regionale detailhandelsvisies \(4.3\)](#)
- [Ontzorgingsprogramma MKB \(4.7\)](#)

3. **De provincie zet in op een toekomstbestendige detailhandelsstructuur, die voor de primaire levensbehoeften (de dagelijkse boodschappen) tegelijkertijd toekomstbestendig en fijnmazig is, ook in relatie tot voorzieningen in de kleine kernen van Noord-Holland.**

Noord-Holland kent een fijnmazige winkelstructuur. Veel kleine kernen (dorpen en wijken en buurten van grote steden) hebben winkels voor de dagelijkse boodschappen. Door onder andere schaalvergroting staat deze fijnmazige structuur onder druk. Voor de sociale kwaliteit wordt deze

fijnmazige structuur belangrijk gevonden. De provincie heeft oog voor deze fijnmazigheid en heeft daarom als doelstelling om de primaire detailhandel op een aanvaardbare afstand van bewoners te houden.⁵ Bij de ontwikkeling van nieuwe winkelmeters moeten op regionaal schaalniveau de belangen van kleine kernen bij de beoordeling worden meegewogen. De leefbaarheid van dorpskernen is daarbij een aspect dat wordt meegewogen.

Dat betekent niet dat het in alle gevallen mogelijk is om de winkels in kleine kernen te behouden. Door krimp, vergrijzing en verandering van consumentenpatronen zal er niet in elke kern voldoende economisch perspectief blijven om de winkels te behouden.

Van een geheel andere orde is de ontwikkeling van knooppunten van (hoogwaardig) openbaar vervoer in het stedelijk gebied in de provincie. Indien die ontwikkeling gepaard gaat met de ontwikkeling van substantiële woningbouw kan dat aanleiding geven tot een nieuw cluster met een compleet pakket aan aanbod voor de primaire levensbehoeften. Indien er niet of nauwelijks sprake is van woningbouw zal het aanbod beperkt moeten blijven tot aanbod aan gemakartikelen voor de reizigers die van het knooppunt gebruik maken. Zonder woningbouw mag er geen sprake zijn van een detailhandelsontwikkeling waar een autonoom aantrekkende werking van uitgaat.

Mobiliteit

Schaalvergroting en het feit dat winkels in de recreatieve sector zich steeds meer terugtrekken in de grotere centrumgebieden hebben impact op de (auto)mobiliteit. Daarnaast zien we dat voorzieningen in de kleine kernen onder druk komen te staan. Om detailhandel voor alle inwoners van Noord-Holland bereikbaar te houden, valt het detailhandelsbeleid niet los te zien van mobiliteit. De provincie Noord-Holland heeft al haar beleid op het gebied van mobiliteit gebundeld in het 'Perspectief Mobiliteit'. Het Perspectief Mobiliteit is een uitwerking van de Omgevingsvisie NH2050 en biedt een overzicht van de inzet van de provincie Noord-Holland op mobiliteit, in relatie tot grote opgaven als bereikbaarheid, verstedelijking, leefbaarheid, gezondheid, klimaatverandering en energietransitie.

De provincie wil dat gemeenten en regio's keuzes maken voor toekomstbestendige en niet-toekomstbestendige centra waarbij de fijnmazige structuur uitgangspunt blijft. Indien in bepaalde kernen de winkelvoorzieningen niet overeind kunnen blijven, zullen gemeenten en regio's zich moeten inzetten voor het behoud van winkelvoorzieningen in omliggende kernen. Indien gemeenten geen keuzes maken, bestaat de kans dat winkelvoorzieningen in een groter gebied geheel verdwijnen en daarmee de fijnmazige structuur verdwijnt.

Instrumenten

- Regionale detailhandelsvisie (4.3)
- Adviescommissie detailhandel (4.2)
- Subsidieregeling toekomstbestendige winkelgebieden (4.4)
- Kennisontwikkeling en informatievoorziening (4.5)

⁵ Fijnmazigheid en aanvaardbare afstand zijn als het gaat om dagelijkse voorzieningen geen eenduidige begrippen. In stedelijk gebied wordt vaak het criterium van 750 meter afstand gehanteerd, zijnde de loopafstand die inwoners vanaf de woning maximaal af mogen leggen om de dagelijkse boodschappen te kunnen doen. In landelijk gebied is datzelfde criterium logischerwijs niet van toepassing. Hier kan beter aansluiting worden gezocht bij informatie van het CBS (<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80305ned/table?dl=2CAE5>). Hieruit blijkt dat er in landelijke gemeenten in de provincie Noord-Holland (denk aan Hollands Kroon of Waterland) een gemiddelde afstand over de weg van alle inwoners van de gemeente van ca. 1,5 tot 2 kilometer tot een supermarkt geldt.

4. Voor clusters op perifere locaties (PDV) geldt dat deze alleen bedoeld zijn voor winkels in volumineuze goederen, waar overwegend volumineuze goederen worden verkocht. Reguliere winkels zijn hier niet toegestaan.

In principe staat de provincie geen detailhandel toe op bedrijventerreinen. Bedrijventerreinen zijn bedoeld voor bedrijven die milieuhinder en gevaar kunnen opleveren voor de omgeving en de ruimte op bedrijventerreinen is schaars. Daarnaast leidt de aanwezigheid van consumenten tot intensieve verkeersbewegingen en kans op onveilige situaties op en om bedrijventerreinen. Om deze redenen zijn branches met een hoge bezoekfrequentie ongewenst.

Vanwege de aard van sommige detailhandel is deze niet geschikt voor vestiging in winkel- of centrumgebieden. Daarom wordt voor een aantal branches een uitzondering gemaakt, namelijk:

- Detailhandel in volumineuze goederen;
- Detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen;
- Internetafhaalpunten waar geen goederen worden getoond;
- Detailhandel als nevenactiviteit.

Volumineuze goederen

De belangrijkste uitzondering is de handel in volumineuze goederen. Het onderscheid tussen volumineus en niet-volumineus betreft de grootte van de goederen. Bij het bepalen van sectoren en branches die overwegend volumineus aanbod verkopen sluiten we aan bij de gangbare definitie, namelijk auto's, boten, caravans (ABC-goederen), bouwmarkten en tuincentra, keukens en sanitair en de gehele woninginrichtingsbranche. Over het algemeen levert de verkoop van volumineuze goederen een beperkte bijdrage aan de kwaliteit van een winkelcentrum, omdat het om zeer specifieke aankopen gaat met een weinig frequent bezoek. Vanwege de grootte van de goederen is er daarbij behoefte aan een specifieke locatie, omdat de goederen alleen per auto vervoerd kunnen worden. Een locatie nabij het openbaar vervoer of in een voetgangersgebied is daarom niet zinvol. Ook vraagt de grootte van de goederen en de manier van uitstellen om een groter winkeloppervlak. Over het algemeen hebben gebieden met een clustering van detailhandel in volumineuze goederen, waaronder de woonboulevards, de bestemming bedrijventerrein. Het komt voor dat eigenaren van deze locaties en gemeenten vragen om brancheverruiming van niet-volumineuze goederen mogelijk te maken. De provincie staat dit niet toe omdat handel in andere goederen dan volumineuze goederen vanuit ruimtelijk oogpunt niet gewenst is op bedrijventerreinen.

Dit betekent ook dat supermarkten, discounters, sportzaken, kringloopwinkels (m.u.v. volumineuze kringloopwinkels) en grootschalige detailhandelsvestigingen (winkels met een groot vloeroppervlak) zich niet mogen vestigen op een bedrijventerrein. Voor deze bedrijven zal elders in de bestaande structuur, en bij voorkeur in winkelgebieden, een locatie moeten worden gezocht. Daarnaast bestaat er in Noord-Holland al een aantal locaties waar vestiging van grootschalige detailhandel mogelijk is.

MRA Bedrijventerreinenstrategie

Ruimte voor bedrijvigheid is in toenemende mate een schaars goed. In de [MRA Bedrijventerreinenstrategie \(2024\)](#) hebben provincie en MRA gemeenten zes programmalijnen uitgezet, waaronder het beschermen van de bestaande voorraad en het beter benutten van het stedelijk gebied.

De samenwerkende partijen in de MRA streven naar een betere benutting van het stedelijk gebied voor economische functies die daar ruimtelijk passen en niet thuishoren op een bedrijventerrein. Zo moet worden voorkomen dat bedrijventerreinen opvangplekken worden voor economische functies die juist goed passen in het gemengd stedelijke gebied, en daar ook van meerwaarde zijn. Zo blijft op bedrijventerreinen ruimte over voor bedrijven die die milieu- en bewegingsruimte ook echt nodig hebben.

Voor monofunctionele kantoorlocaties geldt hetzelfde als voor bedrijventerreinen. Indien gemeenten besluiten om een monofunctionele kantoorlocatie te transformeren naar een gemengd woon-kantoorgebied is detailhandel mogelijk mits passend in het algemene beleid voor detailhandel.

Internetafhaalpunten waar geen goederen worden getoond

Afhaallocaties waar goederen worden getoond (zijnde winkels) zijn niet toegestaan op bedrijventerreinen. Afhaalpunten waar geen goederen worden getoond worden bij voorkeur gevestigd in winkelgebieden vanwege de synergievoordelen met bestaande winkels. Ze mogen zich ook vestigen op bedrijventerreinen of kantoorlocaties, mits goederen niet worden geëtaleerd en er geen productadvisering en verkoop plaatsvindt. In dit geval valt de vestiging niet onder de definitie detailhandel.

Detailhandel als nevenactiviteit

Een nevenactiviteit is een andersoortige activiteit naast de gebruikelijk activiteiten. Detailhandel als nevenactiviteit is zowel in bedrijfseconomisch als ruimtelijk opzicht ondergeschikt aan de toegelaten bedrijfsuitoefening op grond van het vigerende bestemmingsplan c.q. omgevingsplan. Ook stellen we als eis dat de detailhandelsfunctie nauw aansluit bij de hoofdfunctie. In omgevings- of bestemmingsplannen betekent dit dat de hoofdactiviteit leidend is voor de vestigingsmogelijkheden. Lokale overheden kunnen voorwaarden stellen aan het assortiment, de omvang van de verkoopactiviteiten en de uitstraling.

Instrumenten

- Omgevingsverordening: 4.1
- Regionale detailhandelsvisies: 4.3
- Adviescommissie detailhandel: 4.2

4. Instrumenten

Voor het uitvoeren van de provinciale beleidsdoelen ten aanzien van detailhandel heeft de provincie verschillende instrumenten ter beschikking. Deze zijn reeds kort genoemd per beleidsdoel in het voorgaande hoofdstuk, en staan worden hieronder per instrument nader toelicht.

De provincie legt het accent op het faciliteren van regionale samenwerking en afstemming. Dit gebeurt middels de adviescommissie detailhandel en de verplichte regionale detailhandelsvisies. Daarnaast stelt de provincie kennis en informatie beschikbaar die nuttig is voor gemeenten bij het opstellen van lokaal detailhandelsbeleid en regionale afstemming. Indien nodig zet de provincie haar planologische instrumenten in.

4.1 Omgevingsvisie en Omgevingsverordening

In de Omgevingsvisie schetst de provincie haar langetermijnvisie op de ruimtelijke omgeving. Hiermee probeert de provincie in samenhang te kijken naar de verschillende opgaven waarmee we te maken hebben, zoals het vinden van een balans tussen economische groei en leefbaarheid. Het wordt voorzien dat de huidige Omgevingsvisie in 2026 zal worden geactualiseerd.

De Omgevingsvisie is gekoppeld aan de Omgevingsverordening. In de Omgevingsverordening van de provincie Noord-Holland stelt de provincie de kaders voor de ruimtelijke plannen van de gemeenten. Dit betekent dat een bestemmingsplan, omgevingsplan of omgevingsvergunning moet voldoen aan de regels van de verordening.

In de omgevingsverordening staat vastgelegd voor welke detailhandelsontwikkelingen verplichte toetsing van de plannen door de Adviescommissie Detailhandel vereist is (zie 4.2).

Ook staat in de Omgevingsverordening uitgewerkt waar de regionale detailhandelsvisies moeten voldoen. Dit artikel zal worden aangepast naar aanleiding van deze actualisatie van het detailhandelsbeleid (zie ook instrument regionale detailhandelsvisies).

Bestuurlijk overleg

De provincie zal een actieve rol nemen in de gevallen dat bij detailhandelsontwikkelingen de regio er niet uit komt, of in de gevallen dat de ontwikkeling in strijd is met het provinciaal beleid. Deze actieve rol zal maatwerk zijn, dat in ieder geval bestaat uit het vroegtijdig organiseren van bestuurlijk overleg. Als een plan van een gemeente uiteindelijk niet voldoet aan de omgevingsverordening, ondanks het vroegtijdig gevoerde bestuurlijke overleg, dan kan de provincie een zienswijze indienen bij de gemeente.

Als de gemeente het plan vervolgens niet of niet volledig aanpast aan de regels van de verordening, dan kan de provincie een reactieve interventie geven of een beroep instellen tegen het plan. Daardoor wordt een (deel van het) plan geblokkeerd. Een reactieve interventie kan onvermijdelijk zijn om het provincie belang veilig te stellen, maar de provincie wil dit zoveel mogelijk voorkomen door vroegtijdig overleg. Een reactieve interventie in de laatste fase van planvorming is onwenselijk omdat het betekent dat alle kosten en inspanning voor planvorming (zowel bij overheid als bedrijfsleven) voor niets zijn geweest.

4.2 Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland

De provincie heeft een Adviescommissie Detailhandel. Nieuwe plannen voor detailhandel en regionale visies worden door deze adviescommissie bovenregionaal afgestemd en getoetst aan de Omgevingsverordening NH2022 en het provinciaal detailhandelsbeleid.

In de Omgevingsverordening is opgenomen wanneer advisering door de adviescommissie verplicht is:

Voor bestaande winkelgebieden: nieuwe detailhandelsontwikkelingen groter dan 1.500 m² winkelvloeroppervlakte bij bestaande winkelgebieden moeten aan de adviescommissie worden voorgelegd. Bij bestaande winkelgebieden die groter zijn dan 25.000 m² wvo geldt dat detailhandelsplannen groter dan 3.000 m² wvo voor advisering aan de adviescommissie wordt voorgelegd.

Buiten bestaande winkelgebieden: bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen groter dan 500 m² wvo buiten bestaande winkelgebieden moet verplicht regionaal afgestemd worden in de adviescommissie.

Op bedrijventerreinen: Regionale afstemming is verplicht voor nieuwe volumineuze detailhandel groter dan 1.500m² op een bedrijventerrein.

Landelijk gebied: Een omgevingsplan maakt ter plaatse van het werkingsgebied landelijk gebied geen nieuwe detailhandelsbedrijven mogelijk, tenzij bij nieuwe detailhandel van meer dan 500 m² winkelvloeroppervlak de regionale adviescommissie detailhandel hierover advies heeft uitgebracht.

De gemeente is verplicht de Adviescommissie Detailhandel bij bovenstaande om advies te vragen, vóór de vaststelling van een omgevingsplan of het nemen van een projectbesluit. Het advies van de commissie is een advies aan de betreffende gemeente en aan de provincie. Het advies wordt gebaseerd op provinciaal beleid, regionale visies en eventueel gemeentelijk beleid. Door de adviescommissie moeten onder meer de plaats en het draagvlak van de ontwikkeling vanuit de regionale structuur en marktruimte, de mobiliteitseffecten en de ruimtelijke inpassing worden beoordeeld. De gemeente is verantwoordelijk voor het verstrekken van de informatie daarover.

De commissie is samengesteld uit zowel gemeentelijke vertegenwoordigers als vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. De provincie Noord-Holland is toehoorder en maakt geen deel uit van de adviescommissie, omdat de provincie in ruimtelijke ordeningsprocedures een oordeel moet kunnen geven dat onafhankelijk is van het advies van de commissie.

Behalve als adviesorgaan fungeert de adviescommissie ook als kennisplatform. Nieuwe ontwikkelingen, beleidsvoornemens en onderzoeksrapporten worden in de adviescommissie besproken.

Interprovinciale afstemming

Met de aangrenzende provincies (Utrecht, Flevoland, Zuid-Holland en Friesland) worden provinciegrensoverschrijdende detailhandelsontwikkelingen die kunnen plaatsvinden op ambtelijk niveau afgestemd. Voorkomen moet worden dat, bij een krappe markt, tussen provincies concurrentie ontstaat. Bovendien kan de provincie met deze informatie de adviescommissie alert maken op relevante ontwikkelingen.

4.3 Regionale detailhandelsvisies

Regio's moeten beschikken over actueel regionaal detailhandelsbeleid. In de regionale visies wordt het detailhandelsbeleid uitgewerkt en geoperationaliseerd voor de regionale situatie. De provincie stelt per regio een bijdrage van maximaal €10.000,- beschikbaar voor het opstellen van de visie. Daarnaast stelt de provincie kennis en data beschikbaar voor de onderzoeksbasis, zoals de Monitor Detailhandel, het Koopstromenonderzoek en de marktruimtestudie.

Een regionale visie kent zowel inhoudelijk als procedureel een aantal voorwaarden. De voorwaarden aan de regionale visie zijn in inhoudelijk opzicht als volgt.

1. Er ligt een onderzoeksbasis ten grondslag aan de visie. Elementen die hierin niet ontbreken zijn:

- Een beschrijving van de bestaande detailhandelsstructuur in de regio;
- De demografische ontwikkeling van de regio;
- De marktruimte in de regio;
- Een analyse van de leegstand (inclusief de ontwikkeling daarvan) en het benoemen van specifieke probleemlocaties: locaties waar sprake is van veel structurele leegstand;
- De aanwezige planvoorraad (harde plannen, zowel reeds mogelijk in vastgestelde onherroepelijke bestemmingsplannen c.q. omgevingsplannen - zoals onbenutte plancapaciteit - plannen in aanbouw, en zachte planvoorraad).

2. Er wordt inzicht geboden in de kansen en knelpunten in de regio:

- Wat zijn de opgaven in de regio, waar moet op worden ingezet?
- Waar wringt het, waar liggen de knelpunten?

3. Een toekomstvisie op de detailhandel in de regio:

- Wat is de gewenste hoofdwinkelstructuur in de regio? Hierin wordt onderscheid gemaakt in centrumgebieden, dorps- en wijkcentra en PDV-clusters. Met de hoofdwinkelstructuur wordt bedoeld: de centra die bijdragen aan de doelstelling van het provinciaal detailhandelsbeleid.
- Het benoemen van de kansrijke locaties binnen de gewenste structuur: welke centra dragen bij uitstek bij aan de attractiviteit van de regio?
- Inzicht in de clusters die anders dan in de vigerende visie in de nieuwe visie geen onderdeel meer zijn van de hoofdwinkelstructuur.

4. Inzicht in de instrumenten die de regio inzet om de visie werkelijkheid te maken:

- Een toetsings- of afwegingskader hoe om te gaan met nieuwe initiatieven, zowel initiatieven die onderdeel zijn van de hoofdstructuur als initiatieven die daarbuiten vallen. Hier moet ook duidelijk zijn welke inzet door wie wordt gepleegd in de (delen van) clusters die geen onderdeel meer zijn van de hoofdwinkelstructuur.

Procedureel zijn de eisen aan de visies:

1. Bij het tot stand komen van de visie moeten de stakeholders in de regio (eigenaren, ondernemers en brancheorganisaties) van start tot finish worden betrokken, in de vorm van interviews, werksessies, klankbordgroepen e.d.
2. De regionale visie zal als concept, vóór bestuurlijke behandeling, worden ingebracht in de adviescommissie. Na advisering en eventueel aanpassing zal de visie in de gemeentebesturen worden vastgesteld en ter kennisname aangeboden aan het College van Gedeputeerde Staten. De looptijd van de regionale visie wordt maximaal 8 jaar.

4.4 Subsidie voor toekomstbestendige winkelgebieden

Om de vitaliteit van winkelgebieden te stimuleren zet de provincie de subsidieregeling Toekomstbestendige Winkelgebieden in. Het doel van deze regeling is om het kwaliteitsniveau van winkelgebieden te verhogen, door middel van het beschikbaar stellen van procesondersteuning of het laten uitvoeren van onderzoek. Zo kan de subsidie worden ingezet voor het opzetten of versterken van een samenwerkingsverband (zoals een BIZ of ondernemersvereniging) in een winkelgebied. Subsidie kan worden aangevraagd door gemeenten en organisaties voor het beheer van winkelgebieden, waarbij een co-financieringspercentage van 50% geldt.

4.5 Kennisontwikkeling en informatievoorziening

Er is behoefte aan kennis en data over trends en ontwikkelingen in de detailhandel in Noord-Holland. Deze informatie is bijvoorbeeld waardevol voor gemeenten bij het opstellen van lokaal detailhandelsbeleid en regionale afstemming. Ook helpt deze informatie de Adviescommissie Detailhandel bij het toetsen van plannen. De provincie stelt deze relevante informatie beschikbaar, door onder andere in te zetten op:

Monitor Detailhandel

De provincie verzamelt jaarlijks informatie over ontwikkelingen in de detailhandel in de Monitor Detailhandel. Hierin worden data en ontwikkelingen bijgehouden over bijvoorbeeld werkgelegenheid, het winkelaanbod, leegstand en de planvoorraad. Sinds een aantal jaar worden ook data over de toekomstbestendigheid van winkelgebieden bijgehouden, zoals de energie labels van winkelpanden.

Koopstromenonderzoek

Het koopstromenonderzoek biedt data en inzichten over het functioneren van centrum- en winkelgebieden. Zo wordt er gekeken naar het profiel, koopgedrag en het oordeel van consumenten. De provincie laat het Koopstromenonderzoek gezamenlijk uitvoeren met andere provincies in de Randstad. Dit wordt elke vier jaar gedaan. Het laatste KSO dateert van 2022. Het volgende KSO wordt naar verwachting begin 2026 gepubliceerd.

Marktruimteonderzoek

Marktruimte zegt iets over het verschil in functioneren van het winkelaanbod in een regio of gemeente ten opzichte van het landelijke gemiddelde functioneren. Het marktruimteonderzoek geeft belangrijke inzichten voor provincie, regio's en gemeenten over het functioneren van de bestaande structuur en positieve of negatieve uitbreidingsruimte in de toekomst. De basis van het huidige onderzoek in 2023 is gelegd met het koopstromenonderzoek 2022. De provincie en de Metropoolregio Amsterdam streven ernaar elke vier jaar een marktruimteonderzoek te laten uitvoeren.

Aanvullende informatievoorziening

Indien er behoefte ontstaat naar aanvullende onderzoeken die een brede provinciale vraag beantwoorden kan de provincie het initiatief nemen om een dergelijk onderzoek te laten uitvoeren. Daarnaast speelt ook de Adviescommissie Detailhandel in toenemende mate een belangrijke rol als kennisplatform, waar nieuwe ontwikkelingen en onderzoeksrapporten worden gedeeld en besproken.

4.6 Wonen voor Winkels

De transformatie van winkels naar woningen in niet-toekomstbestendige winkel- en aanloopstraten en solitaire locaties is primair een verantwoordelijkheid van gemeenten en eigenaren. De provincie kan wel vanuit andere bestaande instrumenten ondersteuning bieden.

Voor het toekomstbestendig maken van winkelgebieden in bredere zin zoals vergroten van het organiserend vermogen en verduurzamen van panden, zijn middelen beschikbaar vanuit subsidieregeling voor toekomstbestendige winkelgebieden. Deze subsidie is onder andere beschikbaar voor onderzoek en/of procesondersteuning naar transformatie van niet-toekomstbestendige winkelpanden.

Ook wordt vanaf 2025 in de Monitor Detailhandel bijgehouden hoeveel en welk type winkelpanden jaarlijks worden omgezet naar wonen.

4.7 Ontzorgingsprogramma MKB

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Economische Zaken hebben financiële middelen beschikbaar gesteld voor het ontwikkelen van een Ontzorgingsprogramma MKB. Met dit programma kunnen kleine MKB-ondernemers in winkelgebieden ondersteund worden in de verduurzaming van hun bedrijfspand of bedrijfsproces. Dit programma zal lopen van medio 2024 tot medio 2027, met een mogelijke uitloop tot 2028 en sluit goed aan op het doel om winkelgebieden te verduurzamen.