

| Faciliteren waar het kan en reguleren waar het moet |

| DE ROL VAN DE PROVINCIE UTRECHT BINNEN HET BELEIDSVRAAGSTUK
OMTRENT DE ACTUELE VERANDERINGEN EN DE TOENEMENDE LEEGSTAND
IN DETAILHANDEL |



AFSTUDEERONDERZOEK

Student: Daniël Hoeijmakers | Ruimtelijke Ordening en Planologie | Std.nr.: 1614369 |
Hogeschool Utrecht

Afstudeerbegeleidster Provincie Utrecht: mevr. Ineke Schartman
Afstudeerbegeleiders Hogeschool Utrecht: mevr. Ellen van Keeken en dhr. Bas Ouwehand

Colofon

Auteur	Daniël Hoeijmakers Afstudeerstagiair Ruimtelijke Ordening en Planologie(ROP) Hogeschool Utrecht
Student nr.	1614369
Adres	Adelaarstraat 84 bis, 3514CJ, Utrecht
Tel./e-mail	+31 615629207 / daniel_hoeitje@hotmail.com
Opdrachtgever	Ineke Schartman Senior beleidsadviseur Afdeling fysieke leefomgeving(FLO) Team Strategische Ruimtelijke Ontwikkeling (SRO) ineke.schartman@provincie-utrecht.nl
E-mail	
Adres	Provincie Utrecht Archimedeslaan 6, 3584BA, Utrecht
tel.	+31 302589111
Begeleiders	Ellen van Keeken Stedenbouwkundig planoloog en hogeschooldocent Instituut voor Gebouwde Omgeving Afstudeercoördinator Ruimtelijke Ordening en Planologie Hogeschool Utrecht Faculteit Natuur en Techniek
	Bas Ouwehand Planoloog en hogeschooldocent Instituut voor Gebouwde Omgeving Hogeschool Utrecht Faculteit Natuur en Techniek
Datum	2 juni 2015
Periode	februari 2015 – juli 2015
Versie	Definitieve versie
Cursus code	TROP-V15AFO-14
Afbeelding voorblad	Mark Anderson

Voorwoord

Het rapport dat voor u ligt is het resultaat van een leerzame en fijne afstudeerperiode bij de provincie Utrecht. Het onderzoek is uitgevoerd door Daniel Hoeijmakers, in het kader van afronding van de opleiding Ruimtelijke Ordening en Planologie aan de Hogeschool Utrecht.

Mijn dank gaat uit naar alle medewerkers binnen de provincie Utrecht die mij begeleid en geholpen hebben bij het uitvoeren van het onderzoek. Daarnaast wil ik in het bijzonder Ineke Schartman bedanken voor de fijne begeleiding en tijd waarmee zij me geholpen heeft tijdens dit afstudeeronderzoek. Ook wil ik mijn afstudeerbegeleiders van de Hogeschool Utrecht, mevrouw Ellen van Keeken en de heer Bas Ouwehand, bedanken voor hun tijd, inspirerende overlegsessies en enthousiaste begeleiding tijdens de gehele afstudeerperiode. Tot slot wil ik Ineke Schartman, Aart Reurink en Chris Rademaker bedanken voor de kans die zij mij geboden hebben om dit onderzoek bij en voor de provincie Utrecht uit te voeren.

Na het maken van dit rapport kijk ik totaal anders tegen de gehele inrichting van de detailhandelsstructuur in centra en kernen van steden en dorpen aan. Ik hoop dat mijn rapport bijdraagt aan een verbetering van de problematiek en dat de provincie Utrecht met mijn aanbevelingen en oplossingen de juiste rol kan vinden binnen de problematiek omtrent retail.

Veel leesplezier!

Met de hartelijke groeten van,

Daniël Hoeijmakers

Managementsamenvatting

In april 2014 stond in heel Nederland ongeveer 2,7 miljoen vierkante meter winkelruimte leeg, een behoorlijke toename van 300.000m² vergeleken met 2013. De stijging van het aantal winkelvierkantemeters dat echt in gebruik is, neemt dan ook voor het eerst af, met een daling van 40.000 vierkante meter winkelvloeroppervlak in het afgelopen jaar (Stijnenbosch, 2014). Uit het koopstromenonderzoek 2014-2015 dat door I&O research (i&o research, 2015) voor de provincie Utrecht is uitgevoerd blijkt dat tot en met 2014 de leegstand binnen de provincie Utrecht is toegenomen tot 165.000m². Dit komt neer op een procentuele stijging van 46 procent t.o.v. 2011. Uit onderzoek van Q&A research & consultancy (Q&A Research & Consultancy, 2015) wordt verwacht dat binnen de Provincie Utrecht, tot 2030 de leegstand in detailhandel met ongeveer 9 % tot 25% zal toenemen in vergelijking met 2014. Wanneer er geen actie wordt ondernomen zal dit kunnen leiden tot een flinke toename van de leegstand en daarmee de achteruitgang van de leefbaarheid van kernen binnen de Provincie Utrecht.

Oorzaken van de steeds meer toenemende winkelleegstand binnen de provincie Utrecht en ook binnen heel Nederland zijn: verschuivingen in de detailhandel, nieuwe vormen van detailhandel zoals pick-up points, de veranderende vestigingswensen van bedrijven, en de mismatch tussen vraag en aanbod die ontstaan is. Deze ontwikkelingen maken dat provincies in toenemende mate een rol en positie zoeken ten aanzien van detailhandelsbeleid.

De Provincie Utrecht is zoekende naar op welke wijze hier invulling aan gegeven kan worden. Ter onderbouwing van de discussie over de toekomstige positie van de detailhandel en (provinciale) beleidsvorming heeft de provincie Utrecht behoefte aan inzicht in de mogelijkheden en oplossingsrichtingen voor het eventueel te voeren beleid, de rol van de provincie Utrecht binnen deze problematiek en de uitvoeringsmogelijkheden.

Na literatuuronderzoek, beleidsanalyses en interviews met experts en ervaringsdeskundigen worden hieronder mijn aanbevelingen en adviezen ten aanzien van de rol van de provincie Utrecht binnen de problematiek detailhandel in de provincie Utrecht verder toegelicht.

Uit mijn onderzoek is gebleken dat er behoefte is aan duidelijkheid en kennis. Daarom kan de provincie Utrecht bijdragen aan kennisgeneratie en kennisdeling. Daarnaast is het uiteindelijk een provinciaal belang wanneer in kernen en binnensteden leegstand binnen de detailhandelsstructuur ontstaat en zo de leefbaarheid van steden achteruit gaat. Volgens mij ligt er dus weldegelijk een rol bij de provincie als het gaat om het behoud van vitale dorpen en steden, wat tevens het uitgangspunt is binnen de provinciale ruimtelijke structuurvisie en verordening van de provincie Utrecht.

Belangrijk om te onthouden is dat de problematiek primair bij de gemeente ligt. De problematiek is lokaal en divers van aard, waardoor de provincie niet per winkelgebied kan bepalen dat er geen winkel meer bij mag. Wel kan de provincie binnen deze problematiek een sterke faciliterende, en daarmee ondersteunende en agenderende rol pakken, waardoor het voor gemeenten makkelijker wordt om de situatie onder controle te krijgen en de winkelstructuren aantrekkelijker te maken voor de consument. Dit door te voldoen aan de veranderende wensen en nieuwe soorten van winkelen die momenteel voor de consument belangrijk zijn.

Voor de provincie is het van belang om nu in te grijpen voordat de ontwikkelingen zo snel gaan dat gemeenten achter de feiten aan gaan lopen. Door nu te investeren in kennisdeling en ondersteuning kan de provincie de winkelstructuur juist sterker maken en er voor zorgen dat de provincie Utrecht een van de voorlopers is op het gebied van “nieuwe” winkelgebieden en hoog bezoekersaantal waarbij geen winkel meer leeg staat.

Binnen de Provinciale ruimtelijke Structuurvisie(PRS) en de Provinciale Ruimtelijke Verordening(PRV) kan er een toevoeging gedaan worden aan het beleid op gebied van PDV en GDV. Ook kan in de PRV geregeld worden dat er geen weidewinkels meer toegestaan mogen worden, en dat detailhandel op bedrijven terreinen niet is toegestaan. Door detailhandel te centraliseren en compacter te maken kan het ook sterker gemaakt worden. Hiermee kan de provincie Utrecht direct een flinke stap nemen en laten zien dat zij actief bezig is met de problematiek omtrent detailhandel.

Daarnaast is het ook verstandig om een stuk over ontwikkelingen zoals pick-up points e.d. op te nemen in de PRV en PRS omdat er anders ontwikkelingen kunnen ontstaan die ongewenst zijn. Voor gemeenten is het ook fijn als de provincie hier in ondersteund aangezien dit nieuwe ontwikkelingen zijn en de provincie zo in een keer voor alle gemeenten vast kan stellen wat er wel en niet mag. Veel gemeenten gaan momenteel allemaal apart het wiel uitvinden, waar veel tijd en geld in gaat zitten. Wanneer de provincie Utrecht hierin het voortouw neemt kunnen gemeenten hier financieel een kleine bijdrage voor doen. De provincie heeft het overzicht en kan zo het provinciale belang van een sterke en vitale winkelstructuur behouden en waar nodig wat meer sturen.

Het voorbeeld van een pick-up point wat nu erg goedkoop op een bedrijventerrein of in de periferie mag neerstrijken is hier op de juiste plaats. Op dit moment komen mensen alleen maar spullen ophalen, maar stel, iemand koopt een aantal zakken chips, wat nootjes en wat andere snacks, maar deze persoon heeft geen bier of wijn besteld. Mag een medewerker van het pick-up point dan een aanbieding doen aan de klant voor het toch aanschaffen van een kratje bier of een flesje wijn. Want stel dat dit gebeurt, dan is er eigenlijk al sprake van detailhandel. Op die manier laat je dus eigenlijk detailhandel toe op een bedrijventerrein waar je eigenlijk helemaal geen detailhandel wilt toestaan. Door hier vroeg op te sturen kunnen deze ongewenste ontwikkelingen voorkomen worden. Aan de andere kant is het wel lastig om in te schatten hoe sterk de pick-up points zich zullen gaan ontwikkelen.. Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat pick-up points op dit moment nog helemaal niet zo hard gaan en dat het om een vrij beperkt aantal klanten gaat wat echt gebruik maakt van deze punten.

Tot slot kan de provincie doorgaan met het faciliteren van informatie en kennis. Het voortzetten en uitbreiden van het detailhandelsplatform/retailplatform is hierbij een voor de hand liggende actie. Veel stakeholders(gemeenten, retailers, vastgoedpartijen etc.) zijn hier mee bekend en hebben behoefte aan nieuwe informatie.

Al met al is mijn advies aan de provincie Utrecht om in te zetten op kennisdeling en voorlichting van gemeenten en overige stakeholders. Neem een faciliterende rol, maar leg een aantal zaken, zoals perifere detailhandelsvestigingen en grootschalige detailhandelsvestigingen vast in de Provinciale Ruimtelijke Verordening. Op die manier kunnen de negatieve effecten van de afname aan winkeloppervlak tegen worden gegaan. Daarnaast adviseer ik de provincie Utrecht te investeren in de ontwikkeling van nieuwe winkelconcepten die het winkelen voor de consument weer echt een beleving maken. Denk bijvoorbeeld aan het ondersteunen van pilots binnen verschillende gemeenten.

Management summary

In April 2014, in the Netherlands, there was about 2.7 million square meters of retail spaces empty, a substantial increase of 300,000m² compared to 2013. The increase in retail square footage that is really in use, then took off for the first time, with a drop of 40,000m² of retail floor space in the past year (Stijnenbosch, 2014). The shoppingflow research 2014-2015 which I & O Research (i&o research, 2015) conducted for the province of Utrecht shows that until 2014 the vacancy rate in the province of Utrecht has increased to 165.00square meters. This represents a percentage increase of 46 percent compared to 2011. Research by Q & A Research & Consultancy (Q&A Research & Consultancy, 2015) shows us that within the Province of Utrecht, until 2030, the vacancy rate in retail will increase from 9% up to 25% compared to 2014. If no action is taken, this will lead to a significant increase in vacancies and thus the deterioration of the quality of life in core areas within the Province of Utrecht.

Causes of the increasing retail vacancy rate in the province of Utrecht and also in the Netherlands include: big changes in retail, new forms of retailing such as pick-up points, the changing settlement needs and wishes of companies and the miss match between supply and demand which has arisen in the last couple of years.

These developments cause that provinces are increasingly looking for the right role and position towards retail policy. The province of Utrecht as well is searching for the best role, position and way to deal with the increasing vacancy rate issue. In support of the debate on the future status of retail and (provincial) policy, the province of Utrecht needs to understand the possibilities and solutions for possible implementation of the right policy, the role of the province of Utrecht in this particularly issue and therefore the best execution possibilities.

After literature research, policy analysis and interviews with experts and practitioners, my recommendations and advice with respect to the role of the province of Utrecht in the retail issue is further explained below.

My research has shown that there is a need for clarity and knowledge. Therefore, the province of Utrecht can contribute to knowledge generation and knowledge sharing. In addition, it's ultimately a provincial interest when in core areas and inner cities, the vacancy in the retail sector and thus the quality of life in cities is declining. My opinion is, there certainly is a role for the province of Utrecht when it comes to maintaining vital villages and towns, which is also the starting point within the provincial spatial structure plan and regulation of the province of Utrecht.

Important to keep in mind is that the problem lies primarily with the municipalities. The problem is local and diverse in nature, what is making it very difficult for the province of Utrecht to determine if shop can start in one or another municipality. However, the province of Utrecht, within these problems, could take a strong facilitating, thereby supporting and agenda-setting role, making it easier for municipalities to control the situation and to make the shopping centers more attractive for consumers. This by meeting the changing needs and new types of shopping that are currently important to consumers.

For the province of Utrecht it is important to act now, before developments are going so fast that municipalities start running behind. By investing in knowledge sharing and support, the province of Utrecht can make the retail structure even stronger and thereby she can become one of the pioneers in the field of new shopping concepts, getting high visitor rates with no more empty shops and maintaining vital cities and villages.

Within the Provincial Spatial Structure plan (PSS) and the Provincial Spatial Regulations (PSR) there has to be made an addition to the policy concerning peripheral retail and large-scale retail.

It can also be arranged in the PSR that field markets are no longer allowed, and retail is not allowed in businesses areas.

By centralizing retail and making it more compact the retail structure can be made much more stronger. By acting fast and taking the measures as mentioned before, the province of Utrecht can immediately take a big step and show that it is actively engaged with the problems around retail.

It's also smart to add a part about developments such as pick-up points and online retail to the PSS and PSR because otherwise undesirable developments could take place. For municipalities, it's also important that the province supports them with information and eventually regulations concerning these new developments. Many municipalities currently are all separate reinventing the wheel, what costs a lot of time and money. When the province of Utrecht is taking the lead in conducting research, municipalities can make a small contribution.

The province has an overview and can maintain the provincial importance of a strong and vital retail structure, and where necessary, the province is capable to regulate.

The example of a pick-up point on a business-site or in the periphery may alight here at the right place. At this time, people just pick up stuff, but imagine someone buys several bags of potato chips, some nuts and some other snacks, but this person hasn't ordered beer or wine. Than, is an employee of the pickup point allowed to do the costumer a proposal to still buy some wine or beer? Because when if this happens, then there's actually retailing taking place on a non-retail spot.

That way you actually accept retail business to take place on a spot where you actually want to allow no retail at all. On the other hand, it's useful to monitor the development of pick-up points in order to determine what kind of policy to apply.

The province of Utrecht can continue to facilitate information and knowledge. The continuation and expansion of the retail platform is an obvious action. Many stakeholders (municipalities, retailers, real estate companies etc.) are familiar with it and have the need for new information.

Altogether, my advice to the province of Utrecht is to invest in knowledge and awareness of municipalities and other stakeholders. Take a facilitating role, but add a number of subjects, such as peripheral retail and large-scale retail, online retail into the Provincial Spatial Regulations.

In this way, the negative effects of the decrease of store surface can be prevented. In addition, I recommend the province of Utrecht to invest in the development of new shopping concepts. Hereby, Think of supporting pilot projects in different municipalities that make shopping for consumers a real experience again.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord.....	3
Managementsamenvatting	4
Management summary	6
1 Inleiding.....	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Projectgeschiedenis.....	11
1.3 Probleemstelling.....	11
1.4 Doelstelling.....	11
1.5 Vraagstelling	12
1.6 Leeswijzer	12
2 De eerste stappen.....	14
2.1 Beleid provincie Utrecht m.b.t. detailhandel	14
2.2 Stand van zaken.....	14
2.2.1 Coalitieakkoord 2015-2019 “In verbinding”	15
2.2.2 Onderzoek Q&A	16
2.3 Conclusie	18
3 De rol van de provincie vanuit verschillende oogpunten	19
3.1 Rijks beleid op het gebied van detailhandel.....	19
3.1.1 De Retailagenda.....	19
3.1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking.....	21
3.2 Wat doen de overige elf provincies.....	21
3.3 Hoe staan de vastgoed- en marktpartijen tegenover de problematiek en de rol van de provincie?.....	26
3.4 Conclusie	26
4 Samenvatting en conclusies Interviews	28
4.1 Problemen, oorzaken en samenhangen.....	28
4.1.1 Toelichting schema Problemen, oorzaken en samenhangen	29
4.2 Aanpak andere overheden	29
4.3 Rol van de provincie	31
4.4 Instrumentarium	32
4.5 Ladder voor duurzame verstedelijking.....	32
4.6 Tips en tricks voor de provincie Utrecht.....	32
4.7 Overig	33
5 Faciliteren, reguleren of participeren?	34
5.1 Welke rollen zijn van toepassing	34
5.2 Conclusie	38

6 Ruimtelijk instrumentarium	39
6.1 Welk ruimtelijk instrumentarium is er voor handen?	39
6.1.1 <i>Faciliterend</i>	39
6.1.2 <i>Regulerend</i>	40
6.1.3 <i>Participerende/Financierend</i>	40
6.2 Conclusies	40
7 Conclusie en aanbevelingen	42
7.1 De problematiek	42
7.2 Conclusie	42
7.3 Voorstellen en aanbevelingen	43
Begrippen	49
Afkortingen:	50

Bijlagen zijn bijgevoegd in het bijbehorende bijlagen document van dit afstudeeronderzoek

1 Inleiding

Zonder een goede oriëntatie op de voorliggende problematiek is het niet mogelijk om goed te kunnen bepalen wat er binnen het onderzoek moet gebeuren, daarvoor is een verkenning van het projectkader nodig. Om tot een goede verkenning van de voorliggende problematiek te komen is eerst een oriënterend onderzoek uitgevoerd a.d.h.v. literatuuronderzoek, beleidsanalyse en door middel van gesprekken met experts en actoren die betrokken zijn binnen deze problematiek.

1.1 Aanleiding

De zorgen om de groeiende leegstand en de ruimtelijke en sociaaleconomische gevolgen hiervan nemen toe. Op zowel landelijk als lokaal niveau is er een dalende vraag naar vastgoed zichtbaar (Provincie Drenthe, 2014). Enkele redenen die hiervoor genoemd worden zijn de ontwikkelingen als de economische crisis, demografische krimp, schaalvergroting, branchevervaging en digitalisering. Zo begint de situatie rondom de kantoren-, bedrijfsruimte en winkelmarkt een problematiek te vormen en is de leegstand hier steeds meer structureel van aard.

De steeds meer toenemende winkelleegstand, verschuivingen in de detailhandel, nieuwe vormen van detailhandel zoals pick-up points en de veranderende vestigingswensen van bedrijven, maken dat provincies in toenemende mate een rol en positie zoeken ten aanzien van detailhandelsbeleid (i&o research, 2015). Ook de Provincie Utrecht overweegt of en zo ja welk beleid gevoerd kan worden. Daarnaast is de rol van de provincie, in het algemeen, al een geruime tijd een punt van discussie die elke keer weer oplaait.

In april 2014 stond in heel Nederland ongeveer 2,7 miljoen vierkante meter winkelruimte leeg, een toename van 300.000 vierkante meter vergeleken met 2013. De stijging van het aantal winkelmeters dat in gebruik is, neemt dan ook voor het eerst af, een daling met 40.000 vierkante meter winkelvloeroppervlak in het afgelopen jaar (Stijnenbosch, 2014). Uit onderzoek van Q&A research & consultancy (Q&A Research & Consultancy, 2015) wordt verwacht dat binnen de Provincie Utrecht, tot 2030 de leegstand in detailhandel met ongeveer 9 % tot 25% zal toenemen in vergelijking met 2014.

Ter onderbouwing van discussie over de toekomstige positie van de detailhandel en de (provinciale) beleidsvorming heeft de Provincie Utrecht behoefte aan inzicht in de mogelijkheden en oplossingsrichtingen voor het eventueel te voeren beleid, de rol van de Provincie Utrecht binnen deze problematiek en de uitvoeringsmogelijkheden.

Binnen de commissie Milieu, Mobiliteit en Economie(MME) van de Provincie Utrecht is er de discussie welke rol de Provincie Utrecht in dit beleid zou moeten spelen. Partijen vinden dat het voorkomen van winkelleegstand een bijdrage levert aan de leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit van een dorp of stad (Pronk, 2014).

Ook wordt er een vergelijking getrokken met de aanpak van kantorenleegstand. Want verschilt de kantorenmarkt wel zoveel van de detailhandel?

Alle belangen moeten helder zijn voordat er een onderbouwde keuze gemaakt kan worden voor de juiste aanpak. Aan de ene kant is de leegstand van detailhandel, in sommige gevallen, een bovenlokaal probleem, maar aan de andere kant is de problematiek vooral lokaal van aard en zeer divers. De oplossingen vragen om maatwerk. De provincie heeft voornamelijk een ruimtelijke regierol.

Na een analyse en verdiepingsslag, moet er een keuze gemaakt worden of en zo ja welk beleid gevoerd moet gaan worden.

Dit is niet alleen een vraagstuk wat zich afspeelt binnen de Provincie Utrecht, maar wat zich in het hele land voordoet. Voor zowel de provincies als voor gemeenten en winkeliers is het van belang dat er onderzocht wordt of er vanuit de provincie beleid gevoerd moet worden en zo ja wat voor beleid.

Daarnaast zorgt niet alleen bij detailhandel de leegstand voor een probleem, deze problematiek kan veel breder worden doorgetrokken. Ook de kantorenleegstand en de leegstand van maatschappelijk vastgoed zorgen voor een ruimtelijk vraagstuk.

Intussen is er door Q&A research & consultancy een onderzoek uitgevoerd voor de Provincie Utrecht. Uit dit onderzoek is een advies richting de Provincie Utrecht gekomen waarin vooral wordt ingegaan op de ontwikkelingen en trends die op het moment spelen in de Provincie Utrecht.

Wat echter ontbreekt is een vertaalslag vanuit het rapport van Q&A naar de uitvoering en het daarbij te gebruiken instrumentarium voor de Provincie Utrecht.

1.2 Projectgeschiedenis

Om een beter beeld te krijgen van de aanleiding voor dit onderzoek is in onderstaande figuur 1 in een tijdbalk aangegeven hoe de projectgeschiedenis is verlopen.



1.3 Probleemstelling

De steeds meer toenemende winkelleegstand, verschuivingen in de detailhandel, nieuwe vormen van detailhandel zoals pick-up points en de veranderende vestigingswensen van bedrijven maken dat provincies in toenemende mate een rol en positie zoeken ten aanzien van detailhandelsbeleid. De Provincie Utrecht tast nog in het duister op welke wijze hier invulling aan gegeven kan worden. Door middel van dit afstudeeronderzoek zullen de mogelijkheden worden bestudeerd en zullen er aanbevelingen worden gedaan over het hoe en wat, dat de Provincie Utrecht het best kan doen.

1.4 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om aanbevelingen te doen aan de afdeling Fysieke leefomgeving(FLO) en de afdeling Mobiliteit, Economie en Cultuur(MEC) van de Provincie Utrecht over het te voeren beleid omtrent detailhandel en daarbij inzicht te geven in welk ruimtelijk instrumentarium hiervoor, op welke manier, kan worden toegepast. Dit zal gebeuren door onderzoek te doen naar de achtergronden en oorzaken van het probleem en door inzichten te geven in de knelpunten die optreden in het beleid bij de (her)ontwikkeling van nieuwe of bestaande detailhandelsvestigingen. Uiteindelijk kan de Provincie Utrecht met dit onderzoek de te nemen stappen(zoals beschreven in het op te leveren adviesrapport) binnen het beleidsvraagstuk omtrent detailhandel op een goede manier doorlopen.

Het is belangrijk om in gedachten te houden dat met dit onderzoek niet het gehele beleidsvraagstuk omtrent leegstand in detailhandel wordt opgelost, maar dat met de verkregen uitkomsten en inzichten wel degelijk aan de oplossing kan worden bijgedragen.

1.5 Vraagstelling

Op basis van de probleemstelling en doelstelling is de centrale vraagstelling geformuleerd. Deze centrale vraagstelling is sturend bij het uit te voeren onderzoek.

De Centrale onderzoeksvraag binnen dit onderzoek luidt als volgt:

- *“Welk ruimtelijk instrumentarium kan het best gebruikt worden voor de invulling van de provinciale rol op het gebied van detailhandel?”*

Om tot een gefundeerd antwoord te komen op deze hoofdvraag zijn er een aantal deelvragen opgesteld. Deze deelvragen zorgen tevens voor een verdere afbakening van het onderzoek.

Deelvragen:

1. Waar staat de Provincie Utrecht momenteel binnen het beleidsvraagstuk, en welke problemen/vragen spelen er binnen de Provincie Utrecht op het gebied van te voeren beleid voor detailhandel?
2. Wat zijn de uitkomsten en adviezen uit het onderzoek van Q&A?
3. Wat doen de verschillende overheidslagen (Gemeente, Provincie, Rijk,) tegen de problematiek, wat vinden zij van de rol van de Provincie Utrecht? En hoe kijken de vastgoedpartijen naar de rol van de provincie?
4. Wat zijn de oorzaken, achtergronden en samenhangen van het probleem?
5. Wat voor jurisprudentie is er aanwezig over de ladder voor duurzame verstedelijking in relatie tot detailhandelsvestigingen en zo ja, kan dit gebruikt worden?
6. Wat zou(den) de rol(len) van de provincie kunnen zijn binnen de problematiek omtrent detailhandel?
7. Welk ruimtelijk instrumentarium is voor handen en is het meest doeltreffend voor het te voeren beleid?

Wanneer alle deelvragen beantwoord zijn zal uiteindelijk antwoord gegeven kunnen worden op de hoofdvraag. Met het antwoord op de hoofdvraag en de oplossingen, inzichten en aanbevelingen die daaruit naar voren komen zal dan gebruikt kunnen worden om aan de probleemstelling (deels) op te lossen.

1.6 Leeswijzer

Aller eerst bent u in hoofdstuk één meegenomen in de aanleiding, probleemstelling en doelstelling van dit onderzoek. In hoofdstuk twee wordt de stand van zaken op het gebied van proces en inhoud omschreven. Wat doet de provincie momenteel binnen dit vraagstuk? en hoe ziet het huidige beleid van de provincie Utrecht eruit? Daarnaast worden binnen dit hoofdstuk de bevindingen en uitkomsten uit het onderzoek van Q&A toegelicht en wordt omschreven wat het nieuwe coalitieakkoord van de provincie Utrecht voor invloed heeft op dit onderzoek en op de verdere invulling van de rol van de provincie Utrecht.

In hoofdstuk drie wordt ingegaan op de activiteiten van de overige overheden binnen het vraagstuk omtrent de veranderingen in de retailwereld. Wat doen zij? En hoe kijken zij aan tegen de rol van de provincie? Ook de kijk van markt- en vastgoedpartijen op de rol van de provincie wordt beknopt omschreven binnen dit hoofdstuk.

In hoofdstuk vier zijn de uitkomsten van de afgenomen interviews samengevat en per onderzoeksthema omschreven.

Hoofdstuk een t/m vier dienen ter informatieverzameling voor het invullen van de hoofdstukken vijf en zes waarin achtereenvolgend de mogelijke rollen voor de provincie Utrecht worden omschreven

aan de hand van de uitdagingen uit het onderzoek van Q&A en waarin het instrumentarium wordt omschreven wat van toepassing kan zijn bij het invullen van de benoemde rollen in hoofdstuk zes. Tot slot worden in hoofdstuk zeven de aanbeveling en adviezen aan de provincie Utrecht omschreven en toegelicht.

Graag wil ik u als laatste het volgende meegeven. Binnen dit rapport wordt op enkele plakken verwezen naar bijlagen waarin de uitwerken van analyses, interviews, literatuurstudies e.d. zijn opgenomen. Deze bijlagen zijn allemaal te vinden in het bijlagen document behorende bij dit onderzoek.



2 De eerste stappen...

Als eerste is onderzocht wat het huidige beleid van de provincie Utrecht is op het gebied van detailhandel. Als vervolg daarop is omschreven hoe de provincie er momenteel voor staat op het gebied van het vormen van haar rol in het beleidsvraagstuk omtrent detailhandel. Omschreven zal worden wat er tot nu toe ondernomen is door de provincie en wat daarvan de uitkomsten zijn. Aan de hand van het koopstromenonderzoek van I&O research (i&o research, 2015) is in beeld gebracht hoe de leegstand in detailhandel binnen gemeenten van de provincie Utrecht is verdeeld. Dit beeld is te zien op figuur 1. Binnen dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 1: Waar staat de Provincie Utrecht momenteel binnen het beleidsvraagstuk, en welke problemen/vragen spelen er binnen de Provincie Utrecht op het gebied van te voeren beleid voor detailhandel?

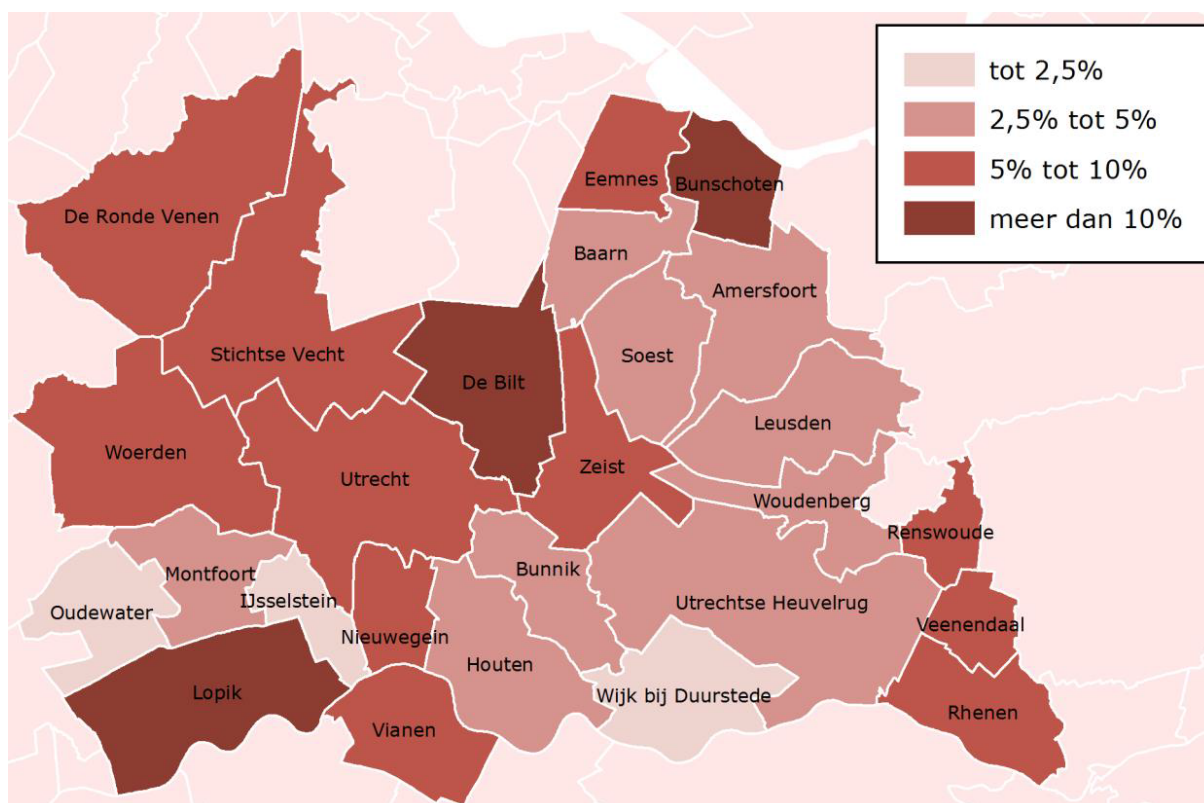
2.1 Beleid provincie Utrecht m.b.t. detailhandel

Over het algemeen is er in het huidige beleid van de provincie Utrecht weinig opgenomen over detailhandel. Binnen de Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie (PRS) (Provincie Utrecht, 2013) is een kleine paragraaf gewijd aan detailhandel. Hierin wordt vooral aangegeven dat gemeenten goed moeten nadenken over het realiseren van nieuwe winkelcentra of het uitbreiden van bestaande winkelcentra. Het is de bedoeling dat men de oude winkelcentra gaan hergebruiken en dat hier nieuw leven ingeblazen wordt. Wanneer er steeds weer nieuwe winkelcentra bijkomen is het resultaat dat er in de nu nog wel goed lopende winkelcentra steeds meer leegstand ontstaat en deze naar beneden worden getrokken.

In de PRV (Provincie Utrecht, 2013) wordt ten slotte niets meer gezegd over detailhandel. Al met al wordt er in de PRV op een heldere manier duidelijk gemaakt dat de uitbreiding van bedrijventerreinen of nieuwe kantoor locaties niet wordt toegestaan tenzij er voldaan wordt aan een flinke set regels waarbij wordt aangegeven waar aan voldaan moet worden om toch iets nieuws te mogen ontwikkelen.

2.2 Stand van zaken

Zoals eerder omschreven in de tijdlijn (paragraaf 1.2) is er door Q&A onderzoek gedaan naar de trends en ontwikkelingen die plaats vinden op gebied van detailhandel binnen de provincie Utrecht. Daaruit zijn een aantal uitdagingen voor de markt naar voren gekomen. Uit de uitdagingen voor de markt komen ook voor de provincie Utrecht een aantal uitdagingen naar voren waar. Zoals in paragraaf 2.1 is te lezen heeft de provincie op dit moment nog weinig tot geen beleid op het gebied van detailhandel. Dit is echter ook nooit echt nodig geweest, allereerst is er door de decentralisatie van het beleid van het Rijk naar provincies, pas rond 2004 een rol op het gebied van detailhandel bij de provincie komen te liggen, daarnaast was er sprake van een groeimarkt binnen Utrecht en er deden zich geen problemen voor binnen de detailhandelssector. Mede door de economische crisis en het steeds meer zichtbaar worden van de leegstand is pas sinds 2012 de vraag vanuit PS over de aanpak op het gebied van detailhandel steeds groter geworden. Uit gegevens uit het koopstromenonderzoek 2014-2015 dat door I&O research (i&o research, 2015) voor de provincie Utrecht is uitgevoerd is het leegstandpercentage per gemeente binnen de provincie Utrecht weergegeven (zie figuur 1). Pas in 2012 door de provincie Utrecht het initiatief genomen om onderzoek te laten doen naar de trends en ontwikkelingen op het gebied van detailhandel binnen de provincie Utrecht. Dit onderzoek is uitgevoerd door Q&A research en consultancy en is op dit moment zo goed als afgerond. De uitkomsten van het onderzoek dienen tevens als input voor dit afstudeeronderzoek.



Figuur 1 - Leegstandspercentage op basis van winkelvloeroppervlak per gemeente in 2014 Kaart uit koopstromenonderzoek 2014-2015 voor de provincie Utrecht (i&o research, 2015)

2.2.1 Coalitieakkoord 2015-2019 “In verbinding”

Enkele weken geleden is het nieuwe coalitie akkoord van de provincie Utrecht (Provincie Utrecht, 2015) openbaar geworden. De consequenties die hiermee gepaard gaan en die invloed kunnen hebben op het uiteindelijke advies wat richting de provincie Utrecht gegeven zal worden, worden in deze paragraaf nader toegelicht.

Aller eerst wordt er binnen het nieuwe coalitieakkoord gesproken over regionale samenwerking. De provincie Utrecht is verbonden aan economische regio's zoals Noordvleugel en FoodValley. Deze samenwerkingsverbanden vindt de provincie Utrecht belangrijk. Dit biedt kansen, ook op het gebied van detailhandel. De focus ligt op dit moment voornamelijk op FoodValley, Noordvleugel en het Utrecht Science Park, maar dit geeft wel aan dat de bereidheid tot regionale samenwerking op economisch vlak aanwezig is.

Daarnaast wordt de leegstand op detailhandelsniveau door Gedeputeerde State van de provincie Utrecht opgemerkt en zal zij vanuit haar provinciale rol en verantwoordelijkheid, zich samen met gemeenten oriënteren op een mogelijk actieve interventiestrategie. Zowel het voorzieningenniveau voor consumenten, ruimte voor ondernemerschap en zorg voor functioneren van bestaande winkelgebieden zijn belangrijke factoren en thema's die een rol spelen binnen dit vraagstuk en maken daarmee het vraagstuk complex (Provincie Utrecht, 2015). Ook dit aspect biedt dus enkele ruimte voor verdere investering in het bepalen van de juiste rol en houding van de provincie Utrecht in dit vraagstuk.

2.2.2 Onderzoek Q&A

Naast het huidige beleid van de Provincie Utrecht, het beleid van de overige elf provincies, ligt er ten basis van dit afstudeeronderzoek het onderzoek dat door Q&A research & consultancy (Q&A Research & Consultancy, 2015) is uitgevoerd. Het onderzoek van Q&A is bedoeld om de problematiek, het krachtenveld en recente ontwikkelingen scherper in beeld te krijgen. Binnen deze paragraaf zijn de uitkomsten, bevindingen en adviezen uit het onderzoek van Q&A samengevat. Deze uitkomsten vormen samen met de informatie uit beleidsanalyses, literatuurstudies en interviews, de basis voor het uit te werken advies. Binnen deze paragraaf wordt tevens antwoord gegeven op deelvraag 2: Wat zijn de uitkomsten en adviezen uit het onderzoek van Q&A?

Het beeld wat ontstaat uit het onderzoek van Q&A is tweeledig. Aan de ene kant is de provincie Utrecht een jonge groeiprovincie. Aan de andere kant is er sprake van overbewinkeling en afvloeiing naar het online kanaal.

Wat vast staat is dat er behoefte is aan sterke winkelgebieden waar mensen graag komen, hiervoor is volgens Q&A (Q&A Research & Consultancy, 2015) echter een gezamenlijke strategie nodig waarbij stakeholders samen moeten inspelen op de veranderende wensen van de consument, het effect op detailhandel en behoefte aan winkelpanden. Aansluitend hierop zijn er een aantal uitdagingen geformuleerd die hieronder toegelicht zullen worden.

Uitdagingen

De uitdagingen waar de markt in de provincie Utrecht nu voor staat zijn (Q&A Research & Consultancy, 2015):

- **Overbewinkeling en leegstand**

Om overbewinkeling tegen te gaan raadt Q&A de provincie aan om kansrijke en minder kansrijke gebieden aan te wijzen, het uit de markt halen van bestaande detailhandelsmeters en het voorkomen van het realiseren van in bestemmingsplannen opgenomen meters die nog niet gerealiseerd zijn en niet meer aansluiten bij de huidige en toekomstige marktbehoefte.

- **Planvoorraad**

De markt heeft te maken met plancapaciteit in de vorm van reeds in bestemmingsplannen opgenomen vierkante meters die op dit moment nog niet gerealiseerd zijn. Deze planvoorraad zal gereduceerd moeten worden om een verdere overbewinkeling te voorkomen.

- **Huren verlagen**

Door de huren te verlagen ontstaat er voor de retailer een kans om een hoger rendement te behalen en waardoor de kans groot is dat er minder leegstand ontstaat. De uitdaging ten aanzien van de huurprijzen is vooral een vraagstuk voor de markt en de samenwerking tussen vastgoed en retail.

- **Horeca op detailhandelsbestemming**

Tegenwoordig wordt er bij nieuwe retail concepten meer gestuurd op de beleving waar de consument steeds meer naar op zoek is. Steeds vaker wordt daarom horeca in deze nieuwe winkelconcepten opgenomen. Het is belangrijk dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over wat wel en niet is toegestaan qua horeca op detailhandelsbestemming, dit om de concurrentie tussen horeca en detailhandel tegen te gaan. Een uitdaging die vooral op gemeenten van toepassing is en minder op de andere stakeholders.

- **Bepalen van de functie en het perspectief van een winkelgebied (Concentratie- en ontwikkelgebieden).**

Door concentratie- en ontwikkelgebieden aan te wijzen is het mogelijk om de huidige winkelgebieden weer vitaal en sterk te maken. Concentratie betekent dat winkelgebieden compacter, vitaler en sterker gemaakt worden. Ontwikkelgebied betekent dat het er nog groei mogelijk is met daarbij een focus op het kwalitatief toevoegen van meters die aansluiten bij de huidige en toekomstige behoeften.

Iedereen begrijpt dat voor goed functionerende gebieden deze keuzes gemaakt moeten worden maar feit is dat geen van de stakeholders deze keuzes zelf gaat maken. Het risico is hierbij dus groot dat alles blijft bij zoals het op dit moment is. Voor het aanwijzen van deze gebieden geldt dat deze keuze het beste gemaakt kan worden door een partij die onafhankelijk is en geen financieel belang heeft.

- **Branchering in de periferie en retail buiten de detailhandelsstructuur**

De mogelijkheid om te ordenen op branchering ligt bij de gemeenten. Zij kunnen in hun bestemmingsplan per bestemming omschrijven wat er wel en niet binnen een winkelgebied/locatie is toegestaan. Echter gebeurt het steeds vaker dat de branchering in de periferie wordt verruimd om leegstand tegen te gaan, maar de impact hiervan is groot. Hoe meer er binnen de periferie wordt toegestaan hoe meer mensen er weg blijven uit de kernwinkelgebieden. Er is ook ruimte voor vernieuwing en innovatie nodig maar uiteindelijk zal er een gelijk speelveld moeten ontstaan waarin voor alle stakeholders de kansen even groot zijn ten opzichte van de al gevestigde retail. Daarbij word wel een adequate handhaving op gemeentelijk niveau verwacht.. Dit betekent dat gemeenten onderling dezelfde regels hanteren met betrekking tot wat wel en niet wordt toegestaan.

- **Online retail integreren in RO**

Online retail heeft tegenwoordig veel invloed op het fysiek winkellandschap en de RO. Mag detailhandel zich ook buiten de detailhandelsbestemmingen en structuren vestigen of niet? Wanneer een pick-up point een pick-up point blijft en er geen goederen verkocht, getoond of aangeboden worden kan het prima buiten een detailhandelsbestemming gerealiseerd worden. Belangrijk is wel dat er enige vorm van handhaving nodig is om te controleren of er alleen goederen afgehaald worden en er verder geen detailhandels gerichte activiteiten plaatsvinden. Online retail is een thema waar veel gemeenten op dit moment nog geen concrete invulling voor gevonden hebben., maar waar wel steeds meer vraag naar is. “De nadruk dient daarbij te komen te liggen op het voorkomen van vestiging van detailhandel op niet-detailhandel bestemmingen. Detailhandel Nederland beschrijft in dit kader vier verschijningsvormen van afhaalpunten:

1. Instore afhaalpunten: gekoppeld aan bestaande winkels in winkelgebieden
2. Stand alone afhaalpunten: nieuwe vestigingspunten op solitaire locaties of industrieterreinen
3. High traffic afhaalpunten; gekoppeld aan verkooppunten niet zijnde winkels, zoals benzinestations of horecalegelegenheden bij vervoersknooppunten en openbaar vervoer locaties
4. Bezorgpunt afhaalpunten: kantoorcomplexen, opslagplaatsen, etc.” (Q&A Research & Consultancy, 2015)

Q&A (Q&A Research & Consultancy, 2015) geeft hierbij aan dat voor de “instore” afhaalpunten geldt dat ze gerealiseerd kunnen worden op de bestemming “detailhandel” in het bestemmingsplan. Hiermee trek je immers alleen maar meer mensen naar je winkelgebied. Voor de overige afhaalpunten geldt dat een specifieke borging in ruimtelijke plannen en handhaving nodig is. Hierbij is het van belang dat de geformuleerde regels innovaties binnen retail niet tegenhouden.

- **Meters met detailhandelsbestemming uit de markt**

Waar Q&A spreekt over het creëren van concentratie- en ontwikkelgebieden, zal het ook nodig zijn om schaarste te creëren en dus meters uit de markt te halen. Voornamelijk in concentratiegebieden zal dit de grootste invloed hebben. Juist daar draait het om het compacter, vitaler en sterker maken van winkelgebieden. Dit zou neerkomen op het herbestemmen of slopen van bestaande leegstaande panden bijvoorbeeld. Eerste stap zou al kunnen zijn dat duidelijk wordt aangegeven wat het kernwinkelgebied is en gaat worden in de toekomst. Dit biedt ondernemers en ontwikkelaars meer zekerheid en duidelijkheid.

- **Samen de lasten dragen**

De verschillende uitdagingen waar de markt binnen de provincie Utrecht voor staat vragen om een gezamenlijke aanpak en daarbij een evenwichtige verdeling van de lasten onder alle stakeholders. De kans dat dit gaat gebeuren is nihil. De kans bestaat dus dat er niet wordt ingegrepen en dat het probleem niet wordt opgelost. Voor een groot deel kan dit volgens Q&A opgelost worden door het bieden van duidelijkheid. “Voor het scheppen van duidelijkheid is een partij nodig die het belang van keuzes maken inziet, onafhankelijk is en geen financiële belangen heeft. Hier ligt een belangrijke rol weggelegd voor de provincie Utrecht” (Q&A Research & Consultancy, 2015).

Wat voorkomen moet worden is dat detailhandelsvestigingen zich ontwikkelen op een niet-detailhandel locatie. Als voorbeeld worden hiervoor de pick-up points genoemd. Het is gevaarlijk om nu heel gemakkelijk pick-up points toe te staan. Door de zeer snelle ontwikkeling van de technologie is het straks nog makkelijker om even snel digitaal te betalen. Waar wordt dan de grens getrokken tussen pick-up point of supermarkt? Als iemand iets vergeten is te bestellen mag die dat dan nog wel meenemen bij het pick-up point of moet hij/zij dan weer eerst een bestelling plaatsen voordat de boodschappen opgehaald kunnen worden? Dit zijn belangrijke zaken voor zowel de gemeenten als voor de provincie Utrecht om rekening mee te houden en over na te denken.

2.3 Conclusie

Al met al kan als antwoord deelvraag één geconcludeerd worden dat tot op heden er binnen de provincie Utrecht geen concreet beleid op het gebied van detailhandel aanwezig is. Op een gegeven moment werd de leegstand zichtbaar en ontstond er roering binnen de Provinciale Staten en komen er ook vanuit de marktpartijen meer negatieve geluiden over leegstand (zie ook tijdlijn in paragraaf 1.2). Het onderzoek, dat de provincie door Q&A uit heeft laten voeren, is de eerste stap in het kiezen van een passende houding en rol van de provincie binnen het vraagstuk omtrent retail. Daarnaast wordt er ook veel met alle stakeholders binnen de problematiek gesproken over nieuwe ontwikkelingen en aanpakken. De provincie heeft doormiddel van bovengenoemde acties al een flinke stap gemaakt op het gebied van het vinden van een passende rol binnen de snelle veranderingen in de retailsector en toenemende leegstand.

Uit het onderzoek van Q&A is veel informatie naar voren gekomen over de problematiek en trends die momenteel binnen het detailhandelsdomein afspeelen. Voor de provincie zijn negen uitdagingen geformuleerd. Aan de hand van deze uitdagingen kan gericht naar de rol van de provincie gezocht worden binnen het huidige detailhandelsvraagstuk.

Deze uitdagingen zullen als basis gebruikt worden voor het uitwerken van een goed onderbouwd advies aan de provincie Utrecht. Naast deze negen uitdagingen zijn de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek van Q&A, dat de verschillen per gemeente binnen de provincie Utrecht erg groot zijn. Op het gebied van people, economy en technology wordt duidelijk dat vooral leeftijdsopbouw, bevolkingsontwikkeling, afvloeiing naar het online kanaal en de veranderende wens van de consument aan de basis van de problematiek staan. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag een en twee van dit onderzoek.

3 De rol van de provincie vanuit verschillende oogpunten

Om een beeld te krijgen van wat de overige overheden en partijen doen tegen de problematiek en wat zijn vinden van de rol van de overheid is er allereerst een analyse van het rijksbeleid uitgevoerd. Daaruit is de meest actuele en relevante informatie meegenomen en uitgewerkt in dit hoofdstuk. Daarnaast is aan de hand van beleidsanalyses, literatuurstudie en interviews onderzocht wat overige provincies en gemeenten momenteel ondernemen om de problematiek aan te pakken.

De belangrijkste bevindingen zijn in dit hoofdstuk opgenomen. De analyses, totale uitwerking van de gevoerde interviews en de vragenlijsten zijn opgenomen in bijlagen I, II en III. Daarnaast is ook de volledige uitwerking van de beleidsanalyse van de overige provincie opgenomen in bijlage IV. Uiteindelijk zal binnen dit hoofdstuk een antwoord geformuleerd worden op deelvraag drie: Wat doen de verschillende overheidslagen (Gemeente, Provincie, Rijk,) m.b.t. dit beleidsveld, tegen de problematiek, hoe kijken zij naar de rol van de Provincie Utrecht? En hoe kijken de vastgoedpartijen naar de rol van de provincie?

3.1 Rijks beleid op het gebied van detailhandel

3.1.1 De Retailagenda

Het Rijk heeft op 17 maart 2015 de Retailagenda vastgesteld (Ministerie van Economische Zaken, 2015). In deze agenda heeft het Rijk samen met alle stakeholders binnen de detailhandelssector een aantal concrete afspraken gemaakt op het gebied van detailhandel. Wat duidelijk is, is dat alle stakeholders een rol zullen moeten pakken in de aanpak van de problematiek. Het mooie is dan ook dat alle stakeholders betrokken zijn bij het opstellen van de Retailagenda: retail, vastgoed, het Rijk, provincies, gemeenten, kennisinstellingen, vakbonden, horeca en financiers.

Dat er veranderingen gaande zijn is duidelijk. Zo zal er meer concentratie in winkelgebieden mogelijk worden gemaakt en moet er worden ingespeeld op de veranderende wensen van de consument. Tot slot zal er meer naar de benodigde vaardigheden van personeel gekeken moeten worden om deze ook beter te kunnen benutten.

“Samen met horeca en de cultuursector vormen winkels vaak het hart van steden en kernen.” (Ministerie van Economische Zaken, 2015)

De belangrijkste afspraken zoals omschreven binnen de retail agenda (H.G.J. Kamp, 2015) zijn in de aanbiedingsbrief aan de tweede kamer kort en bondig samengevat en zijn:

“Sterke winkelgebieden

- In 50 gemeenten worden Retaildeals gesloten, waarmee gemeenten hun detailhandel door goede ruimtelijke ordening en regelgeving toekomstbestendig maken. Gemeenten worden daarbij ondersteund door het Retailteam en met een toolkit.
- In 75 winkelstraten worden partijen bijeengebracht om het winkelgebied te versterken en de mogelijkheden op digitaal gebied te verkennen. Deze projecten worden ondersteund vanuit lokale Rabobankkantoren binnen het platform ‘De nieuwe Winkelstraat’.
- Vastgoedpartijen en Detailhandel Nederland hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over de huurmarkt, onder andere om de huurprijzen niet op basis van historische huurprijzen maar marktconform vast te stellen. De afspraken worden de komende tijd nader juridisch uitgewerkt, bijvoorbeeld in een convenant, binnen de huidige wettelijke kaders.

- Provincies wordt geadviseerd een stevige regie te voeren over het ruimtelijk-economisch detailhandelsbeleid. provincies hebben een belangrijke rol bij functioneren van de winkelvastgoedmarkt, het terugbrengen van overaanbod en het voorkomen van leegstand.

Investeren in mensen

- De veranderingen in de sector stellen nieuwe eisen aan competenties en vaardigheden van het personeel. Werkgevers en werknemers presenteren medio 2015 een gezamenlijke human capital-strategie voor werknemers in de retail.
- De retailsector dient in het voorjaar van 2015 een sectorplan in bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daarmee kunnen 250 transitietrajecten voor werknemers in de retail worden gerealiseerd.
- Retailers gaan hun kennis en ervaring op het gebied van e-Commerce delen en zetten daarvoor 'Learning circles' op.

Kansen voor ondernemerschap

- Het Ministerie van Economische Zaken stelt samen met de sector een regeldrukagenda op. Knelpunten op lokaal, nationaal en Europees niveau worden aangepakt. In 12 gemeenten wordt geëxperimenteerd met verlichte regels in winkelgebieden. Zo ontstaat ruimte voor nieuwe concepten in de retail.
- De sector, VNO-NCW/MKB Nederland, banken en accountants gaan ondernemers ondersteunen bij het zoeken naar financiering en het
- combineren van bancaire leningen en alternatieve financieringsvormen. Het Pensioenfonds Detailhandel investeert 40 miljoen euro in het MKB Impulsfonds ten behoeve van leningen aan het mkb.
- Met de Shopping Alliance wordt Nederland gepromoot als internationale winkelbestemming. Internationale bezoekers besteden 30% van hun vakantiebudget in de retail en dragen door hun verblijf bij aan de vitaliteit van onze binnensteden" (Ministerie van Economische Zaken, 2015).

Het Rijk (Ministerie van Economische Zaken, 2015) adviseert de provincies voor de bestuursperiode 2015-2019 daadwerkelijk de regierol te pakken over het ruimtelijk-economisch detailhandelsbeleid. Dit zou bij kunnen dragen aan het beter functioneren van de markt en het voorkomen van leegstand en overaanbod. De verantwoordelijkheid van provincie voor een goed woon- en werkklimaat en voor regionale economische ontwikkeling is essentieel. Detailhandel speelt hierin een grote rol.

Daarnaast wordt de provincies voornamelijk geadviseerd om partijen uit de regio uit te nodigen en om regionale afstemming te waarborgen. Daarbij kan gekeken worden naar welke gebieden toekomst hebben op welke gebieden misschien meer hebben aan een transformatie. Een combinatie van regie en faciliteren door kennisgeneratie en kennisdeling zouden voor meer innovatiekracht uit de regio kunnen zorgen. Als stok achter de deur worden de provinciale verordening, zienswijze en reactieve aanwijzing genoemd in de Retailagenda (Ministerie van Economische Zaken, 2015)

Interessante en actuele voorbeelden van andere provincies worden in de Retailagenda (Ministerie van Economische Zaken, 2015) genoemd:

1. "Het beschikbaar stellen van kennis over de effecten van internetverkoop voor winkels en winkelgebieden, en van de mogelijkheden van internetverkoop voor ruimtelijk beleid (onderzoeksopdracht van Zuid-Holland, Noord-Holland en Drenthe).
2. De inzet van de provinciale visie en verordening ter versterking van de detailhandelsstructuur (Gelderland, Noord-Brabant, Friesland en Noord-Holland en Zuid-Holland)
3. Het faciliteren van innovatieve oplossingen door het ondersteunen van pilots en organiseren van een Winkeltop (Overijssel)
4. Het bij elkaar brengen van partijen in Ruimtelijke Economische Overleggen (REO's) (Zuid-Holland) en Regionale Adviescommissies (Noord-Holland) bij het afstemmen van detailhandelsbeleid. De provincie Utrecht kiest ervoor om in nauwe samenwerking met het

landelijke Expertteam Planschade overbodige plancapaciteit op de kantorenmarkt aan te pakken. Het is een overweging waard te onderzoeken of een vergelijkbare aanpak op het terugbrengen van de overbodige plancapaciteit aan winkelmeters mogelijk en wenselijk is.

5. Het jaarlijks uitbrengen van een detailhandelsmonitorrapportage ten behoeve van het maken van regionale detailhandelsvisies en –afspraken (Noord-Holland, Noord-Brabant)”

3.1.2 Ladder voor duurzame verstedelijking

Naast de Retailagenda heeft het Rijk de ladder van duurzame verstedelijking per 1 oktober 2012 als motiveringseis in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) opgenomen om de ontwikkeling van ongewenste verstedelijking tegen te gaan.

Zou de ladder voor duurzame verstedelijking een goed instrument kunnen zijn om ongewenste ontwikkelingen op het gebied van detailhandel tegen te gaan? Dat is de vraag die binnen deze paragraaf beknopt beantwoord en beargumenteerd zal worden. Daarnaast is er gekeken naar jurisprudentie die in de afgelopen jaren naar boven is gekomen over het gebruik van de ladder voor duurzame verstedelijking. Binnen dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op deelvraag 5: wat voor jurisprudentie is er aanwezig over de ladder voor duurzame verstedelijking in relatie tot detailhandelsvestigingen en zo ja, kan dit gebruikt worden? Aan deze vraag is, in samenspraak met zowel bedrijfsbegeleidster als beide afstudeerbegeleiders tijdens het onderzoek, een iets andere draai gegeven. Het belangrijkste om weten is of de Ladder voor duurzame verstedelijking een goed instrument kan zijn voor het tegen gaan van ongewenste ontwikkelingen op detailhandelsgebied.

Sinds anderhalf jaar is de Raad van State strenger geworden op de juiste toepassing en motivering van de ladder voor duurzame verstedelijking. Inmiddels is er een stroom van jurisprudentie waarin de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) oordeelt over de Ladder. In die uitspraken geeft de ABRvS nader uitleg aan begrippen als nieuwe ‘stedelijke ontwikkeling’ en ‘actuele regionale behoefte’. Ook is er inmiddels meer duidelijkheid over de vraag wanneer voldaan is aan de motiveringsplicht zoals opgenomen in de Ladder.

Ook in het kader van bijvoorbeeld het toevoegen van detailhandelsmeters of horecameters speelt de Ladder een belangrijke rol. De uitleg die daarbij aan de Ladder gegeven wordt is vaak vergelijkbaar met het toevoegen van woningen maar heeft toch een eigen dynamiek die hier verder buiten beschouwing gelaten wordt (Poelman van den Broek advocaten en Companen, z.d.).

Uit onderzoek van Stec groep (Stec groep, 2015) is naar voren gekomen dat de begrippen die binnen de ladder voor duurzame verstedelijking gebruikt worden op veel verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden en dat dit ook gebeurt. Vanuit het Rijk is intussen meer duidelijkheid gekomen door de begrippen toe te lichten en te komen met een handreiking die in samenwerking met IPO en VNG is opgesteld. Ook voor de provincie Utrecht zou het handig zijn om een handreiking op te stellen die duidelijkheid schept voor de gemeenten en ontwikkelaars die binnen de provincie Utrecht nieuwe ontwikkelingen tot stand willen brengen.

3.2 Wat doen de overige elf provincies

Zoals in paragraaf 3.1.1 is te lezen heeft het Rijk een agenderende rol op zich genomen, onder andere door het opstellen van de Retailagenda. Hierin haalt zij een aantal punten aan die aandacht behoeven en die als trigger bedoeld zijn om de verschillende overheidslagen en stakeholders te activeren. Daarnaast heeft het rijk gebruik van de ladder van duurzame verstedelijking om door middel daarvan te zorgen voor een meer afgewogen invulling van de nieuwe verstedelijking in Nederland. In deze paragraaf worden de uitkomsten en analyses van het provinciaal beleid van de overige elf provincies beschreven. Deze punten kunnen dienen als inspiratie voor de provincie Utrecht in het kiezen van de juiste rol binnen het beleidsvraagstuk omtrent detailhandel.

Daarnaast wordt aan de hand van deze analyse bepaald welke provincies relevant en interessant zijn om een interview bij af te nemen.

Perifere- en grootschalige detailhandelsvestigingen

Over veel verschillende zaken zijn de provincies het met elkaar eens. Zo wordt binnen veel provincies gestuurd op perifere detailhandelsvestigingen(PDV) en grootschalige detailhandelsvestigingen(GDV). Dit houdt in dat er buiten bestaande centra van steden dorpen en wijken alleen ruimte wordt geboden aan enkele specifieke branches die vanwege aard en omvang van goederen en bereikbaarheid niet inpasbaar zijn in de centra zelf. Denk hierbij aan de verkoop van auto's, boten, motoren, fietsen, caravans, tenten, landbouwwerktuigen, grove bouwmaterialen, keukens, bruin- en witgoed, sanitair/badkamers en daarmee rechtstreeks samenhangende artikelen, zoals accessoires, onderdelen en onderhoudsmiddelen.

Regionale Afstemming

Een ander punt wat in veel provinciaal beleid terug komt is dat er behoefte is aan regionale afstemming. Er zal goed gekeken moeten worden naar de regionale behoefte, zeker nu de Raad van State steeds strenger wordt op de juiste toepassing van de Ladder voor duurzame verstedelijking(verder LvDV). Afstemming tussen provincies en gemeenten en tussen gemeenten onderling is van groot belang om er voor te zorgen dat er geen overbewinkeling ontstaat. De provincie moet dan ook echt verder kijken dan haar eigen provinciegrenzen en bedenken dat een ontwikkeling aan de rand van de provincie gevolgen kan hebben op een gemeente in een andere provincie aan de andere kant van de provincie grens.

Aantrekkelijk, goed bereikbaar en gevarieerd winkelbestand

Het streven naar een aantrekkelijk, goed bereikbaar en gevarieerd winkelbestand komt in veel provinciale visies en verordeningen terug. Er moet voorkomen worden dat detailhandel ongestructureerd door groeit over stadrandzones en daarom verwachten veel provincies van hun gemeenten dat hier visies over worden opgesteld. Hieruit komt naar voren dat veel provincies vinden dat de primaire taak voor de aanpak van het probleem bij de gemeenten ligt.

Veel provincies laten alleen nieuwe detailhandelsvestigingen toe wanneer deze ontwikkelingen aansluiten binnen of aan bestaande kernwinkelgebieden. Daarnaast is het van belang dat de ladder van duurzame verstedelijking wordt doorlopen en dat de behoefte en plaats wordt gemotiveerd. Ook moet gemotiveerd worden dat nieuwe ontwikkelingen geen afbreuk zullen doen aan bestaande gebieden. Wat nu vaak gedacht wordt is dat wanneer er in de periferie een nieuwe XL supermarkt wordt gebouwd dat dit geen invloed heeft op het kernwinkelgebied maar uit onderzoek blijkt dat deze invloed weldegelijk groter is dan gedacht.

Een ander interessant voorbeeld komt uit de provincie Limburg. De provincie wil sterk sturen op het maatwerk en kiest daarom per situatie haar rol. Het gaat dan voornamelijk om een stimulerende en faciliterende rol. De provincie wil voorlopers stimuleren. Dat zijn initiatiefnemers die hun nek uitsteken om behalve profit voor zichzelf te behalen, ook willen bijdragen aan de omgevingskwaliteit en daarbij verder gaan dan de algemeen gangbare aanpak.

Binnen haar faciliterende rol legt de provincie verbindingen en deelt zij kennis. Of het nu gaat om het bij elkaar brengen van partijen uit productieketens, het bieden van platforms voor innovatie (vraag en aanbod matchen) of het verbinden van partijen in regionale afspraken, bijvoorbeeld over wonen, werklocaties en detailhandel.

De provincie Limburg heeft per belangrijk winkelgebied een actieprogramma opgesteld waarin vrij expliciet wordt beschreven wat er verbeterd moet en kan worden om de winkelgebieden aantrekkelijker en sterker te maken.

Kennisdeling en informatie verzameling

Zoals eerder benoemd in deze paragraaf is, en wordt het steeds belangrijker dat LvDV goed doorlopen wordt en daardoor goed onderbouwd en gemotiveerd is wanneer er nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt wil worden. Wat daarbij opvalt is dat elke provincie min of meer haar eigen invulling geeft aan deze ladder. Wat voor de provincie zou kunnen helpen is dat zij duidelijk krijgen wat er op het gebied van de ladder voor duurzame verstedelijking gebruikt kan worden om het beleid strakker te maken en beter te kunnen sturen op plekken waar wel ontwikkeling wenselijk is en plekken waar beter niet te veel in geïnvesteerd kan worden. Een handreiking vanuit de provincies voor de LvDV die toegespitst is op het gebruik binnen de betreffende provincie zou daarbij goed kunnen helpen. Ook kan het erg verduidelijkend werken wanneer gemeenten zo'n handreiking maken. Op die manier kunnen nieuwe plannen bij voorbaat beter gemaakt worden en eerder door de RvS worden goedgekeurd. Daarnaast kan de LvDV helpen bij het reguleren van functies binnen een bepaald verzorgingsgebied. Dit kan doordat er goed onderbouwd moet worden dat er daadwerkelijk behoefte is aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Wanneer gekeken wordt naar behoud van landschappelijke waarden en natuur blijkt dat dit binnen alle provincies voor gaat bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen. Zo ongeveer elke provincie is het er over eens dat er geen nieuwe weidewinkels worden toegestaan.

Uit analyse van het detailhandelsbeleid van de provincie Noord- en Zuid-Holland blijkt dat dit beleid veel meer op de korte termijn is gericht. Bijvoorbeeld voor een periode van vijf jaar. Na afloop van die periode, of eerder wanneer daarvoor aanleiding is, wordt het beleid en de instrumenten geëvalueerd en wordt besloten over vernieuwing of verlenging van het beleid. Dit voorval is logisch te verklaren. Aangezien de ontwikkelingen binnen de detailhandel zo snel gaan is het onverstandig om beleid op dat gebied dan voor vijf jaar vast te leggen.

Door onderzoek te laten doen en kennisdeling te blijven stimuleren worden gemeenten geïnspireerd om hun huidige plannen en beleid aan te scherpen. Wanneer duidelijk is wat er mogelijk kan gebeuren is de kans groot dat gemeenten sneller in beweging komen.

Je ziet toch dat veel provincies onderzoek laten uitvoeren naar de huidige ontwikkelingen in de detailhandel. Als voorbereiding op wat de te ondernemen stappen zijn. Nog niet alle provincies hebben dit gedaan maar toch zeker meer dan de helft heeft intussen een onderzoeksbureau in de arm genomen om een onderzoek te laten doen naar hun eigen provincie. Ook dit komt terug uit inventarisatie van beleid.

Al met al wordt er door alle verschillende provincies bij elkaar al veel georganiseerd en gedaan om de leefbaarheid in steden en dorpen te behouden en de detailhandel te versterken.

In tabel 1 is schematisch weergegeven welke provincies op welk gebied al actief zijn en hoe en met wat voor beleid dit gebeurt.

Tabel 1 - Uitkomsten inventarisatie en analyse provinciaal beleid

Provincie	Beleid	Rol	Opmerking
Utrecht	- PRS - PRV	Faciliterend Kennisgeneratie en kennisdeling	Heeft momenteel geen specifiek beleid op het gebied van detailhandel. Wel vindt er een actieve oriëntatie plaats over de ontwikkeling van een actiever detailhandelsbeleid.
Noord-Holland	- PRS - PRV - Detailhandelsvisie	Regisserend en regulerend	Neemt regie rol in handen. Binnen de detailhandelsvisie van de provincie Noord-Holland staat regionale afstemming centraal. Verordend dat initiatiefnemers langs moeten bij regionale adviescommissies detailhandel. Strengere toetsing voor nieuwe ontwikkelingen.
Zuid-Holland	- Visie Ruimte & Mobiliteit - Verordening Ruimte 2014	Regisserend en faciliterend	Internetdetailhandel wordt specifiek benoemd en meegenomen in de verordening.
Zeeland	- Omgevingsplan 2012-2018 - Verordening ruimte provincie Zeeland	Sturend Regisserend, Faciliterend	Gericht op bundeling en concentratie van detailhandel. Dit gebeurt in kernwinkelgebieden binnen de provincie Zeeland. De gemeente dient via de provincie plannen gericht op de lokale markt, goed te laten keuren.
Noord-Brabant	- Structuurvisie 2010 – Partiële herziening 2014 - Verordening ruimte 2014(geconsolideerde versie 18-03-2014)	Sturend, regisserend, kennisdeling	Net als bij de provincie Noord-Holland moeten gemeenten bij nieuwe bovenregionale ontwikkelingen overeenstemming bereiken in het Regionaal Ruimtelijk Overleg. De primaire verantwoordelijkheid ligt dan ook bij de gemeenten.
Limburg	- Provinciaal Omgevingsplan(POL) 2014 - Omgevingsverordening Limburg 2014	Faciliteren en kennis opdoen	De provincie Limburg heeft in haar verordening geen detailhandelsregels opgenomen maar doet wel richtinggevende uitspraken in haar omgevingsplan(POL2014).
Gelderland	- Omgevingsplan Gelderland - Ruimtelijke verordening Gelderland 2013	Faciliterend, Regisserend, Normerend, Kennisgeneratie, Verbindend	Doel is om de overcapaciteit terug te dringen en maakt gebruik van PDV en GDV beleid. Hiervoor zijn heldere ruimtelijke keuzes benodigd. Versterken van kansrijke locaties en omvormen van zwakke locaties.

Provincie	Beleid	Rol	Opmerking
Overijssel	- Omgevingsvisie Overijssel 2009 - Omgevingsverordening Overijssel 2009	Regisserend, Faciliterend Kennisgeneratie en kennisdeling	Zeer duidelijke regisserende rol. Via Ladder voor duurzame verstedelijking en haar verordening waarborgt de provincie Overijssel haar belangen. Pakt actief de rol op zich tot organisatie van winkelstructuur is haar provincie. Wel ziet de provincie de gemeenten als eerste trekker van ontwikkelingen in de stedelijke omgeving.
Drenthe	- Omgevingsvisie Drenthe(actualisatie 2014) - Provinciale omgevingsverordening Drenthe	Regisserend Kennisgeneratie (onderzoek internet detailhandel)	De ontwikkeling van nieuwe detailhandelsvoorzieningen mag geen afbreuk doen aan de bestaande detailhandelsstructuur in winkelcentra en kernen.
Friesland	- Streekplan Fryslân 2007 - Tussentijdse evaluatie Streekplan Fryslân - Verordening Ruimte provincie Fryslân	Faciliterend (Kennisdeling)	De provincie Friesland legt voornamelijk de nadruk op behouden en versterken van bestaande kernwinkelgebieden. Het is dan ook niet mogelijk om nieuwe detailhandel toe te staan zonder dat gemotiveerd wordt dat geen afbreuk worden gedaan aan bestaande kernwinkelgebieden. Daarnaast vertrouwt de provincie Friesland erop dat gemeenten zelf een zorgvuldige lokale en regionale afstemming in uit te voeren.
Groningen	- Provinciaal omgevingsplan 2009 Groningen - Omgevingsverordening provincie Groningen 2009	Sturend, Ondersteunend	Niet al te uitgebreid beleid op het gebied van detailhandel. Versterking en behoud van winkelconcentraties in winkelcentra. Meer gericht op het tegengaan van krimp, waarbij detailhandel als middel wordt gebruikt.
Flevoland	- Omgevingsplan Flevoland 2006-2015 - Beleidsregel locatiebeleid stedelijk gebied 2011	Regisserend, kennisgeneratie, Mogelijk wijziging na actualisering Visie Werklocaties	Richt op aansluiting bij bestaande winkelstructuur, maakt duidelijk onderscheid tussen GDV en normale detailhandel en geeft expliciet locaties aan voor ontwikkeling van concentraties GDV.

3.3 Hoe staan de vastgoed- en marktpartijen tegenover de problematiek en de rol van de provincie?

De vastgoedpartijen hebben een trigger nodig. Zij weten dat ze een verlies moeten nemen en staan daar ook voor open, maar zij gaan niet zelf het initiatief nemen. Dit betekent niet dat het initiatief vanuit de provincie moet komen maar dat er vanuit meerdere hoeken naar een oplossing gezocht moet worden.

Onduidelijkheid is voor de vastgoed- en marktpartijen een storende factor. Het is in veel gemeenten niet duidelijk waar de meeste winkelactiviteiten plaatsvinden en waar het daadwerkelijke kernwinkelgebied is. Winkeliers durven daarom niet snel op een bepaalde plek te vestigen. Voor hen is het van belang dat er keuzes gemaakt worden, waar is het kernwinkelgebied en wat gebeurt daar. Wanneer dat duidelijk is, is de drempel voor marktpartijen en vastgoedpartijen veel kleiner om zich op een bepaalde plek te vestigen en wordt er meer ruimte voor ontwikkeling en versterking van het kernwinkelgebied geboden. Ook voor de vastgoed- en marktpartijen geldt dat informatie over toekomstige ontwikkelingen en innovaties zeer welkom is.

3.4 Conclusie

Zoals in paragraaf 3.1 is beschreven neemt het Rijk een agenderende rol op zich door het opstellen van de Retailagenda. Doormiddel van een aantal afspraken en voorbeelden uit de praktijk wil zij hiermee partijen aanzetten tot het nemen van actie. Vanuit de Retailagenda adviseert het Rijk de Provincies een sterke regisserende rol te nemen op ruimtelijk-economisch detailhandelsbeleid. Het Rijk wijst daarbij op de belangrijke rol van provincies bij het functioneren van de winkelmarkt, het terugbrengen van overaanbod en het voorkomen van leegstand.

De verschillende provincies staan divers in dit vraagstuk. Aan de ene kant zijn er verschillen te zien op het gebied van beleidsvoering tussen de provincies. Zo zijn de provincies Noord- en Zuid-Holland erg actief op het gebied van detailhandelsbeleid en laat de provincie Overijssel bijvoorbeeld veel meer zelf aan haar gemeenten over. Zoals omschreven binnen dit hoofdstuk is echter wel een duidelijke lijn ontstaan op het gebied van bepaalde onderwerpen die duidelijk naar voren komen binnen het beleid van de overige provincies. Zo is er bij ongeveer elke provincie een paragraaf opgenomen in de PRS en PRV over PDV en GDV beleid en wordt aangegeven dat de ontwikkeling van nieuwe weidewinkels niet wordt toegestaan. Daarnaast wordt de integratie van online retail ook door steeds meer provincies opgemerkt en is dit in sommige provincies al opgenomen in de PRS en PRV. Al met al kan geconcludeerd worden dat er per provincie een verschillende kijk is op het nemen van een bepaalde rol of het meer overlaten aan gemeenten. Wel zien veel provincies het wel als taak om meer uitsluitel te geven detailhandel.

Gemeenten beginnen steeds meer de sense of urgency te krijgen en daardoor ontstaat het beeld dat veel gemeenten het initiatief nemen om uit eigen beweging een detailhandelsnota, of beleid maken. Daarbij ontbreekt het de gemeenten wel vaak aan kennis op het gebied van nieuwe ontwikkelingen. Hier zou de provincie een belangrijke rol in kunnen spelen.

Op dit moment staan alle ontwikkelingen op het gebied van detailhandelsvisies/nota's bij gemeenten veelal in de kinderschoenen en zal op een bepaald punt een evaluatie plaats moeten vinden om te onderzoeken wat goed gaat en wat beter kan. De provincie Utrecht zou bij deze evaluatiemomenten aan kunnen schuiven om mee te denken en/of om informatie te verschaffen.

Tot slot zijn ook de markt- en vastgoedpartijen gebaat bij duidelijkheid en keuzes vanuit zowel de provincie als vanuit gemeenten. De taak ligt bij gemeenten om een duidelijk kernwinkelgebied aan te geven om daarmee aan te geven waar de activiteiten zich centraliseren. Voor de provincie is het belangrijk om keuzes te maken over bijvoorbeeld concentratie- en ontwikkelgebieden. Dit aangezien gemeenten of vastgoedpartijen deze keus zelf niet gaan maken i.v.m. financiële risico's.

Met deze conclusie is een goed beeld ontstaan over wat het Rijk, de overige provincies, gemeenten en markt- en vastgoedpartijen vinden over de rol van de provincie en hoe zij zelf omgaan met de problematiek. Ook zijn de verwachtingen van de verschillende partijen duidelijker geworden. Hiermee is ook direct antwoord gegeven op deelvraag drie binnen dit onderzoek. Samen met de uitkomsten uit de afgenomen interviews, die in het volgende hoofdstuk beschreven zijn, ontstaat een duidelijk palet aan keuzes en rollen. Dit palet zal in hoofdstuk vijf verder worden beschreven en toegelicht.

4 Samenvatting en conclusies Interviews

Voor de informatieverzameling en beantwoording van een aantal deelvragen heb ik interviews gehouden met medewerkers van verschillende provincies en gemeenten. Met provincies om te achter halen welke aanpak zij gebruiken, hoe deze aanpak bevalt en waar zij tegenaan lopen binnen de uitvoering van hun beleid. Ook heb ik provincies gevraagd wat hun advies richting mij en de provincie Utrecht zou zijn binnen het beleidsvraagstuk omtrent detailhandel.

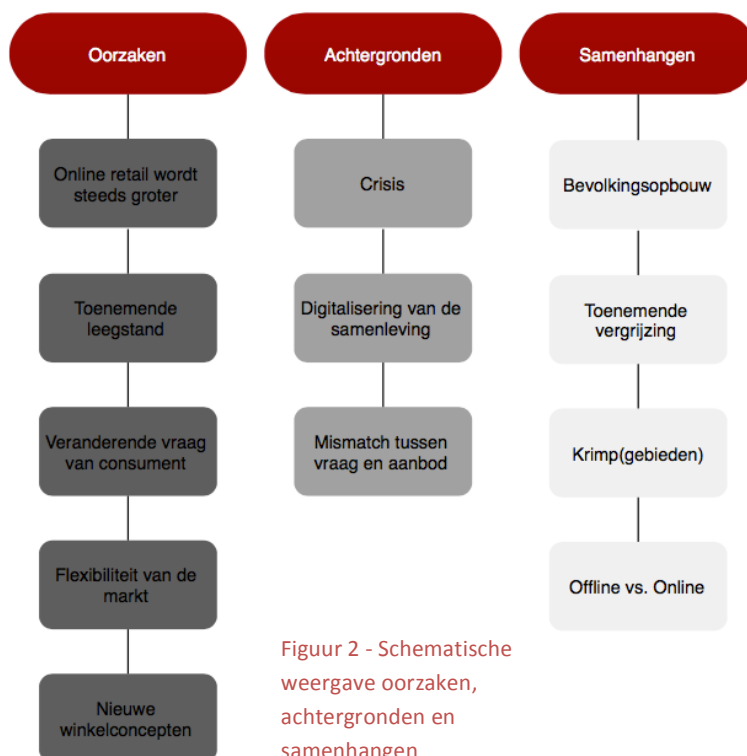
Bij gemeenten ben ik op zoek gegaan naar een antwoord op de vragen waar zij tegen aan lopen, wat zij van de provincie verwachten op het gebied van detailhandel en wat juist niet en wat zij zelf al doen om de leegstandsproblematiek in hun eigen gemeente tegen te gaan. De analyses, totale uitwerking van de gevoerde interviews en de vragenlijsten zijn opgenomen in bijlagen I, II en III. Daarnaast zal onder het kopje problemen, oorzaken en samenhangen ook antwoord worden gegeven op deelvraag vier, zoals benoemd is paragraaf 1.5 van dit rapport. Ook is er vanuit de afgenomen interviews erg veel informatie gekomen dat binnen het gehele rapport als input gebruikt is en daarmee als informatiebron heeft gediend voor het beantwoorden van verschillende deelvragen.

4.1 Problemen, oorzaken en samenhangen

Uit alle gehouden interviews komt telkens weer naar voren dat de oorzaken, achtergrond en samenhangen binnen de problematiek liggen in de veranderingen van offline naar online retail, in bevolkingsopbouw, de mismatch tussen vraag en aanbod, vergrijzing en de veranderende wensen van de consument. Daarnaast is de strijd tussen gemeenten is op het gebied van detailhandel erg groot omdat de koek stopt met groeien, er komen niet meer meters bij en dus ontstaat er een flinke concurrentiestrijd (Nijssen, 2015). De consument geeft tegenwoordig liever geld uit aan diensten en vermaak, dan aan producten. Dit is ook duidelijk merkbaar in de detailhandelssector.

In onderstaand schema is weergegeven welke oorzaken, achtergronden en samenhangen binnen het vraagstuk over veranderende retail en leegstandsproblematiek naar voren zijn gekomen.

Hiermee wordt ook antwoord gegeven op deelvraag vier, zoals benoemd in paragraaf 1.5 van dit rapport. Daarna zal in paragraaf 4.1.1 een nadere toelichting worden gegeven op het schema.



4.1.1 Toelichting schema Problemen, oorzaken en samenhangen

De oorzaken en achtergronden zijn in zowel het vooronderzoek als in de eerste paar weken van het hoofdonderzoek duidelijk naar voren gekomen. Zo spelen internet, veranderende wensen van de consument, vergrijzing, leeftijdsopbouw, en de komst van andere detailhandelsvestigingen zoals pick-up points een groot onderdeel binnen de problematiek. De oorzaak in het overschot in detailhandelsters wordt daarnaast gevoed doordat er door beleggings- en vastgoedpartijen geïnvesteerd wordt in de toevoeging en ontwikkeling van nieuwe detailhandel. Daarnaast heeft ook de economische crisis een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het probleem.

De wens van de consument verandert, dit komt zowel naar voren uit het onderzoek dat door Q&A (Q&A Research & Consultancy, 2015) is uitgevoerd, als uit de interviews die voor het onderzoek gevoerd zijn (Zie bijlage III en V). De uitgaven die de consument doet zijn meer doordacht en gaan steeds vaker op aan diensten en minder aan goederen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat ook service en aandacht voor de consument een belangrijkere rol spelen binnen de detailhandelssector. We kopen dus meer online en hechten steeds meer belang aan gebruik in plaats van bezit.

Een andere oorzaak die uit het onderzoek naar voren komt is dat de markt niet flexibel genoeg is en daardoor de huurder en verhuurder niet tot weinig uitgenodigd worden om snel te reageren op veranderende marktomstandigheden.

Ook de verschuiving van detailhandel naar internet vraagt op het gebied van ruimte om grootschalige opslag en distributie vestigingen en daarbij wordt de vraag naar functiemenging op bedrijventerreinen wordt steeds groter (OMU, 2012).

De samenhang binnen de problematiek is duidelijk aanwezig en speelt in het gehele land. Daarbij komt duidelijk naar voren dat de problematiek in gebieden waar krimp ontstaat de problematiek het grootst is. Dit is aan de ene kant niet opvallend omdat deze twee factoren elkaar kunnen versterken. Wanneer er minder winkels en voorzieningen zijn zullen er minder snel mensen willen wonen op die plek en wanneer er niet genoeg mensen wonen om een winkel overeind te houden qua bezoekers is de kans ook groot dat winkels weg trekken uit een bepaald gebied of zich niet willen vestigen in dat gebied. Dit is een van de belangrijke samenhangen die binnen deze problematiek naar voren komen.

Een andere samenhang binnen de problematiek is dat steeds meer winkels online hun producten aan gaan bieden en dat er ook steeds meer mensen zijn die vanuit huis via het online kanaal hun bestellingen doen. Daardoor zijn er steeds minder winkelmeters nodig en ontstaat er meer vraag naar distributielocaties. De samenhang tussen het groter worden van het online retail kanaal en de vergrijzing in de samenleving is ook belangrijk om te benoemen omdat er binnen deze samenhang een tegenstelling ontstaat. De jongere consument heeft namelijk een groot aandeel in het aantal aankopen binnen de detailhandel, maar aan de andere kant heeft deze zelfde groep ook het grootste aandeel in de aankopen via het online kanaal.

Het antwoord op deelvraag vier is vrij eenduidig. Er is een mismatch ontstaan tussen vraag en aanbod. De consument is op zoek naar nieuwe en andere ervaringen en producten en het online kanaal speelt een belangrijke rol in het toenemen van de winkelleegstand. Tegelijkertijd is door de economische crisis die de leegstandproblematiek meer zichtbaar geworden en is de vraag over de rol van de provincie vanuit de politiek omhoog gekomen.

4.2 Aanpak andere overheden

Zowel in Zuid-Holland en Noord-Holland is een Regionale adviescommissie aangesteld. Gemeenten moeten wanneer zij een nieuw plan voor detailhandel hebben, eerst langs deze commissie om

plannen te laten toetsen en zich te laten adviseren. Daarnaast stelt de provincie Noord-Holland vanaf 1 jan. 2016 regionale visies verplicht.

Door gebruik te maken van een regionale adviescommissie wordt gelijk een soort van ondersteuning bij de ladder voor duurzame verstedelijking gegeven. Voor veel gemeenten is het op een goede manier onderbouwen van de ladder voor duurzame verstedelijking nog een probleem en daarom zou het fijn zijn als er meer duidelijkheid komt over bijvoorbeeld de verduidelijking van bepaalde termen. Omdat de Ladder voor duurzame verstedelijking al wettelijk is opgenomen is de vraag of deze nog speciaal in het provinciaal beleid zou moeten worden meegenomen.

Op het gebied van pick-up points en internetwinkels wordt zowel door de gesproken gemeenten als door de geïnterviewde provincies best aardig gestuurd.

Zo wordt er omschreven wat wel en niet is toegestaan op het gebied van internetwinkels. En wordt er omschreven dat een afhaalpunt ten behoeven van internethandel is toegestaan op een bedrijventerrein zolang er geen goederen worden getoond. Afhaalpunten waar wel goederen worden getoond worden beschouwd als winkel en over alle winkels moet regionale afstemming plaatsvinden binnen de RAC en wanneer dit niet zorgt voor aantasting van het bestaand winkelgebied.

Er moet voorkomen worden dat er nog meer meters worden toegevoegd. Dit is natuurlijk deels een gemeentelijk probleem, maar wanneer dit vanuit gemeenten niet wordt opgepakt kan dit voor de provincie een nog grotere rol gaan spelen aangezien de leefbaarheid van steden voor de provincie een belangrijk belang is.

Gemeenten moeten duidelijk zijn in wat hun hoofdwinkelstructuur is en waar “het” gebeurt. Belangrijk is dat gemeenten daar dan ook echt stevig aan vast moeten houden. Want aan de andere kant kun je dan ook zeggen “hier” gebeurt het dus eigenlijk niet meer. Dit is qua politiek iets lastiger natuurlijk maar je kan het op zo’n manier wel erg goed brengen.

Gemeenten zijn bereid om hun eigen plan te trekken en zijn hier ook mee bezig. Je merkt dat er steeds meer gebeurt op het gebied van detailhandel. De sense of urgency is bij gemeenten steeds meer aanwezig en geluid vanuit gemeenten is dan ook dat zij veelal met hun eigen visies gestart zijn en dat deze nu in ontwikkeling zijn. Wat opvalt is dat er veel opgezet wordt binnen de gemeenten, en dat het eigenlijk vooral nog de vraag is wat hier allemaal uit gaat komen en dat er nog een flinke evaluatieslag overheen moet komen om te kijken wat er beter kan en/of gaat gebeuren of niet.

Over het algemeen gebeurt er dus al best veel maar aangezien dit allemaal vrij nieuw is en alles nog maar net gang is gezet, zal straks gekeken moeten worden wat heeft het opgeleverd en wat kan er beter of gaat goed en waar moet eventueel nog wat aangescherpt worden?

Voor de provincie is het dus erg belangrijk om inzicht te krijgen wat gemeenten nu aan het doen zijn en om te kijken waarbij zij kan helpen.

Per saldo zal er altijd een puzzelruimte bij de gemeenten liggen en dat zal ook alleen maar goed zijn, als provincie kun je namelijk ook niet de periferie voor de komende 5 jaar vast te leggen.

Toch ook in beleggerskringen zijn grote meningsverschillen te zien in het toevoegen van meters en het behouden van de waarde e.d. Aan de ene kant zijn er de beleggers die standaard elk jaar een bepaald deel moeten investeren in nieuwe detailhandelsvastgoed, aan de andere kant zijn er de institutionele beleggers die meer de waarde van hun huidige en beleggingen willen behouden en er niet meer spelers binnen de markt bij willen hebben.

4.3 Rol van de provincie

Er wordt gesproken over verschillende aanpakken en rollen voor de provincie. Zo kiest de provincie Overijssel er bijvoorbeeld voor om heel veel echt aan haar gemeenten over te laten en daarbij vooral te faciliteren en agenderen. Aan de andere kant sturen bijvoorbeeld de provincie Zuid-Holland en Noord-Holland veel meer via een echt detailhandels beleid, structuurvisie en verordening.

Daarbij zou detailhandel tot provinciaal belang benoemd moeten worden en vertaald in een regionale visie, op de gewenste structuur. Vanuit daar kunnen regels opgesteld worden waaraan gemeenten zich moeten houden bij het opstellen van bestemmingsplannen op het gebied van detailhandel. Zie er ook op toe dat die regels worden nageleefd.

Stimuleer dat gemeenten samenwerken bij het maken van regionale visies, maar realiseer ook dat wanneer het puntje bij het paaltje komt dat gemeentes zich weinig van die visies aantrekken omdat ze een geld gedreven belang hebben. Dus zorg ervoor dat er goede regels zijn en dat ook dat soort ontsporingen tegen kan gaan.

Daarbij wordt aangeraden een subsidie pot te maken waarmee pilots in de sfeer van het tegen gaan van leegstand of het maken van aantrekkelijke winkelgebieden ondersteund kunnen worden en zorg ervoor dat detailhandel voortdurend in overleggen tussen de gedeputeerde RO en EZ met de gemeenten als gespreksonderwerp geagendeerd wordt. De druk moet op de ketel gehouden worden, ook bij de gemeenten.

Het functioneren van de binnensteden is uiteindelijk het probleem van de provincie. Maar wat je ziet is dat ook veel gemeenten er mee worstelen en daarom is het belangrijk dat de gemeenten begeleid wordt en het probleem wordt aangepakt. Daarom vinden wij het ook erg belangrijk om kennis te delen en de gemeentes te ondersteunen. En daar zou de provincie beleid op moeten maken. Denk daarbij aan weidewinkels, outlet centra, volumineuze detailhandel e.d.

Bij de gemeente Veenendaal is het beleid eigenlijk ingezet op meters uit de markt halen en dat is wat de provincie ook van ons verwacht volgens mij.

De vraag of het belangrijk is om tussen provincies af te stemmen op PDV en GDV locaties wordt op twee verschillende manieren aangevlogen. Vanuit de gemeenten is het wenselijk dat provincies daar onderling over communiceren, maar binnen IPO verband is afgesproken dat provincies dit juist zelf mogen inrichten naar hun wens. Wel komt er vanuit de provincies het geluid dat een wat beter afstemming tussen de provincies helemaal niet erg zou zijn. De regio's onderling laten afstemmen op PDV en GDV locaties.

Maar er moet geen concurrentie krijgen die oneerlijk is en ook niet die de hele omgeving kapot slaat door een PDV-locaties of groot outlet centrum. Daarom zou de provincie hier een rol in kunnen pakken en hier hun beleid op kunnen maken. En ondersteuning kunnen bieden.

Probeer als provincie in te grijpen bij grote ontwikkelingen die de hele provinciale structuur in de war schoppen zoals, PDV- en GDV-beleid, en weidewinkels. Het is daarom belangrijk om te sturen op PDV en GDV locaties omdat dit voor gemeenten nou eenmaal lastiger tegen te houden is.

Er zou op een zo hoog mogelijk regionaal niveau georganiseerd moeten worden wat kan en op een zo laag mogelijk niveau organiseren wat moet. Wat moet is dat er echt gezorgd wordt voor een eigen goede binnen stad, dat de leefbaarheid van je gebied zo optimaal mogelijk georganiseerd wordt. Maar regeltjes in de periferie, die elke gemeente anders maakt is eigenlijk funest. Daar zou op een hoog mogelijk niveau afspraken over wat er wel of niet kan.

Op het gebied van nieuwe ontwikkelingen en zoals brancheervaging, pick-up points en internetwinkels zou het fijn zijn als daar op een hoger schaalniveau duidelijkheid over komt. Maak dat maar gewoon heel duidelijk zodat de hele sector weet wanneer er wel wat mag of niet. Zo is het ook voor ondernemers duidelijk waarom je bij elke gemeente wordt aangepakt omdat je de grens overgaat bijvoorbeeld.

4.4 Instrumentarium

Uit de afgenomen interviews komen de volgende opties qua instrumentarium naar voren die gebruikt kunnen worden voor de invullen van de nader te bepalen rol van de provincie Utrecht.

- Provinciale ruimtelijke structuurvisie
- Provinciale ruimtelijke verordening
- Regionale visie
- Adviescommissies (Regionaal Economisch Overleg of Regionale Advies Commissies's)
- Eventueel concentratiebeleid om vitale kernen te behouden
- Kennisdeling organiseren, informatie verzamelen en openbaar maken, faciliteren van de discussies en agenderen van bepaalde nieuwe ontwikkelingen, data sets op orde krijgen en deze ook openstellen voor gemeenten.

4.5 Ladder voor duurzame verstedelijking

De invulling van de ladder voor duurzame verstedelijking wordt door zowel de provincies als door gemeenten nog niet volledig als goedlopend ervaren. Voor zowel de provincie als de gemeenten komt naar voren dat er onduidelijkheid ontstaat over begrippen zoals "regionaal/regio" in de zin van onderbouwing van regionale behoefte. Wat is precies "De regio"? Dit is een vraag die ook voornamelijk vanuit het Rijk beter onderbouwd zou kunnen/moeten worden.

Verder wordt er door sommige provincies invulling gegeven aan ondersteuning bij de onderbouwing van de ladder voor duurzame verstedelijking door het opstellen van regionale commissies of overleggen. Elke nieuwe ontwikkeling op het gebied van detailhandel moet langs die commissies en zo vindt de ladder zijn invulling binnen huidig beleid, door opstellen van RAC's of REO's wordt getoetst en geadviseerd. Regionale afstemming op gebied van de LvDV kan dienen als hulpmiddel voor gemeenten bij invulling van de ladder. Door plannen eerst in regionaal economisch overleg te bespreken kan de behoefte tegelijkertijd bepaald worden en worden eventuele problemen in een vroeger stadium op regionaalniveau uit gesorteerd.

Of de ladder in provinciaal beleid moet worden opgenomen is de vraag aangezien de ladder al wettelijk is verplicht vanuit de Rijksoverheid. Wel wordt vanuit provincies gezien dat gemeenten veel last hebben van de ladder en zou aanpassing of verbetering van de ladder erg welkom zijn.

Ook op het gebied van de Ladder voor duurzame verstedelijking zijn wij erg bezig met het ontdekken van de ladder. Eigenlijk door de jurisprudentie van nu ontstaat er meer duidelijkheid over de ladder. Het lastige is om de onderbouwing goed te regelen met al die verschillende termen.

4.6 Tips en tricks voor de provincie Utrecht

Zorg voor een duidelijke afbakening van de economische eenheden binnen de provincie Utrecht. De provincie zelf als economische regio is niet sluitend genoeg. Elk thema en elke branche heeft zo ongeveer een andere regio. Als je kijkt naar bijvoorbeeld een grote woonboulevard en naar een kleine supermarkt dan hebben deze betrekking op een heel ander gebied. Hieruit komt wederom naar voren dat er maatwerk benodigd is en dat goed moet worden nagedacht over de regio's en tot waar die lopen.

Op een hoger schaalniveau afspraken/regels maken over nieuwe ontwikkelingen zoals branchevervaging, pick-up points, internetwinkels etc. Handhaving van bijvoorbeeld branchevervaging speelt een grote rol binnen meerdere gemeenten.

Eventueel dus door kennisdeling organiseren, informatie verzamelen en openbaar maken, faciliteren van de discussies en agenderen van bepaalde nieuwe ontwikkelingen, data sets op orde krijgen en deze ook openstellen voor gemeenten.(alle gesproken gemeenten)

Beleid maken voor PDV en GDV locaties. Echt de grootschalige ontwikkelingen als provincie proberen te sturen doormiddel van beleid. Dit beleid ook duidelijk maken aan gemeenten doormiddel van bijeenkomsten bijv. En ook duidelijk maken dat gemeenten eventueel een aanwijzing krijgen wanneer zij zich niet aan dit beleid houden. Daarbij is belangrijk om met gemeenten in gesprek te blijven en dat gemeenten onderling met elkaar afstemmen.

De concurrentiekracht tussen gemeenten is natuurlijk ook belangrijk en blijft in zowel de gesprekken met provincies als gemeenten naar voren komen. Aan de ene kant is het goed om gemeenten onderling te laten concurreren, daardoor blijven de steden en dorpen vitaal. Daarbij is het wel belangrijk dat op de grotere ontwikkelingen wel goed gecontroleerd en gestuurd wordt.

Zorg echt voor een goede regionale afstemming en houdt in gedachten dat de primaire taak binnen deze problematiek bij de gemeenten ligt. Zij zitten er lokaal heel dicht boven op en weten wat er allemaal gaande is. Regionale afstemming, ook m.b.t. de ladder voor duurzame verstedelijking is erg belangrijk en kan als hulpmiddel voor gemeenten dienen bij de invulling van de ladder. Daarnaast is kennisgeneratie en kennisdeling tussen de verschillende stakeholders een belangrijk onderdeel.

Gemeenten moeten niet willen concurreren met hun eigen binnensteden. Hiervoor kan de provincie eventueel concentratie beleid schrijven. Als je kernen goed wil laten functioneren moet je concentreren en niet alles uit elkaar trekken.

4.7 Overig

De manier waarop de provincie is omgegaan met het onderzoek van Q&A en hoe daar informatie is gedeeld wordt als zeer positief en goed ervaren.

Eerst zal gekeken moeten worden of we wat gaan doen en dan is het afwachten wat GS wil gaan doen binnen het nieuwe coalitie akkoord en daarna moet gekeken worden welk instrumentarium daarbij het best toegepast kan worden.

Het gaat er uiteindelijk ook om hoe zichtbaar een probleem van leegstand is, als er perifeer iets leeg staat, vinden mensen dat veel minder belangrijk dan wanneer er midden in het centrum of passage iets leeg staat omdat dat heel zichtbaar is. Niet vergeten dat er ook nog wijkwinkelcentra zijn en dat veel van die centra het eigenlijk ook nog wel best goed doen.

5 Faciliteren, reguleren of participeren?

In dit hoofdstuk zullen de mogelijke rollen die de provincie op zich kan nemen het vraagstuk over detailhandel worden omschreven. Deze rollen zijn voortgekomen uit de beleidsanalyses van overige overheden, interviews met experts en na een analyse van oorzaken, achtergronden en samenhangen binnen de problematiek. Uiteindelijk zal in het advies aan de provincie Utrecht omschreven worden welke rol daadwerkelijk het meest geschikt wordt geacht en welk instrumentarium zich daar het best voor leent. Het is daarbij wel goed om te weten hoe bepaalde rollen hun uitwerking vinden. Daarom is in tabel 2 een uitwerking gemaakt van de drie meest voor de hand liggende rollen, deze uitwerking is gedaan aan de hand van de uitdagingen die uit het rapport van adviesbureau Q&A naar voren zijn gekomen voor de provincie Utrecht (zie paragraaf 2.2.1 van dit onderzoek).

Uiteindelijk wordt binnen dit hoofdstuk antwoord gegeven op deelvraag 6: Wat zou(den) de rol(len) van de provincie kunnen zijn binnen de problematiek omtrent detailhandel?

5.1 Welke rollen zijn van toepassing

Allereerst zullen de mogelijke rollen die de provincie Utrecht op zich kan nemen in zijn algemeenheid worden omschreven. Daarna wordt per rol de uitwerking voor de provincie Utrecht verder toegelicht en zal steeds meer inzichtelijk worden welke rol de provincie op zich kan nemen en welke rol daarmee het best aansluit bij de verwachtingen van overige stakeholders zoals deze naar voren zijn gekomen uit de beleidsanalyses, interviews. Daarbij worden de belangen van de provincie Utrecht uiteraard ook meegenomen.

De provincie Utrecht ziet haar wettelijke bevoegdheden voornamelijk als vangnet (Provincie Utrecht, 2013). Het gebruik van het planologisch juridische instrumentarium zal daardoor niet snel de eerste stap zijn. In onderstaande opsomming zijn de mogelijke rollen die de provincie Utrecht binnen dit vraagstuk op zich kan nemen opgenomen met daarbij een beknopte omschrijving.

Faciliterend en agenderend

Het proces faciliteren is een belangrijk onderdeel binnen deze rol. De provincie heeft laten zien dat zij sterk is in het organiseren van een platform waarbij vanuit alle betrokken stakeholders ideeën en overleggen georganiseerd worden. Ook het doen van onderzoek en daarmee kennisgeneratie en kennisuitwisseling faciliteren is een belangrijk onderdeel binnen de faciliterende rol die de provincie op zich kan nemen.

Regulerend

Gebruik maken van het instrumentarium voor ruimtelijke ordening en daarmee richting geven aan wat wel en niet kan, met het provinciaal belang in het achterhoofd. De eisen die worden gesteld door de provincie Utrecht beperken zich tot het aangeven van welke ontwikkelingen vanuit het provinciaal belang in ieder geval niet gewenst zijn. Zo ook kan de provincie in haar structuurvisie en verordeningen haar eigen randvoorwaarden regelen.

Regisserend

Naast inbreng van het algemeen belang en het regelen van de planologische procedures kan worden deelgenomen aan het planproces, kunnen middelen worden ingebracht en kan participatie worden georganiseerd.

Acterend/Participerend

Binnen de participerende rol kan de provincie bijvoorbeeld financiering doen voor onderzoek, het ter beschikking stellen van mankrachten en bijvoorbeeld het ondersteunen van nieuwe innovatieve pilots op het gebied van retail.

In onderstaande tabel zijn aan de hand van de omschreven uitdagingen uit paragraaf 2.2.2 voor drie rollen de mogelijkheden voor de provincie Utrecht omschreven. Er is juist voor deze drie rollen (Faciliterend, reguleren en participierend) gekozen omdat deze rollen alle drie een andere aanpak vereisen maar tevens aansluiten bij de behoeften en verwachtingen vanuit de andere stakeholders. Door de tabel voor alle drie de rollen in te vullen, bij alle uitdagingen, wordt een beeld geschetst over wat de mogelijkheden per situatie zijn. Zo ontstaat er voor de provincie Utrecht een zo genoemd “keuzemenu” waarin per situatie een andere rol gekozen kan worden, of waardoor er een combinatie van bijvoorbeeld twee rollen gemaakt kan worden bij de aanpak van een bepaalde uitdaging.

Tabel 2 - Eventuele rollen bij verschillende uitdagingen

Uitdagingen	Rol	Faciliterend (Proces, kennisdeling en kennisgeneratie)	Regulerend (ruimtelijke ordening)	Participierend (financiële ondersteuning)
Overbewinkeling en leegstand		Doormiddel van het koopstromenonderzoek duidelijk maken waar de verschuivingen liggen. Daarnaast geeft het rapport van Q&A aan dat de leegstand tot 25% kan toenemen in de provincie Utrecht tot 2030. Dit kan voor gemeenten een trigger zijn om actie te ondernemen. Informatiedeling kan dus ook leiden tot actie bij overige actoren binnen het vraagstuk.	Binnen de PRS en PRV de ontwikkeling van nieuwe detailhandelsmeters tegen gaan en nieuwe ontwikkelingen binnen bestemmingsplannen niet toe staan.	Subsidiepot ter beschikking stellen voor het ondersteunen van nieuwe initiatieven voor het tegengaan van leegstand en het versterken van winkel gebieden. Denk hierbij ook aan nieuwe winkelconcepten waarbij meer ingespeeld wordt op beleving en gevoel van de consument.
Planvoorraad		Duidelijk in beeld brengen waar de leegstand daadwerkelijk optreedt en wat de verwachtingen zijn. Wanneer ook daadwerkelijk concentratie- en ontwikkelgebieden worden aangewezen, kan aan de hand daarvan naar de behoefte van nieuwe detailhandelsmeters gekeken worden.	De provincie Utrecht zou binnen deze uitdaging kunnen sturen op het actualiseren van de bestemmingsplannen waar momenteel nog plannen voor ontwikkeling van nieuwe detailhandelsmeters zijn opgenomen. Het daadwerkelijk realiseren van deze plannen kan grote gevolgen hebben op de winkelstructuur	Voor deze uitdaging kan de provincie Utrecht op financieel gebied niet veel toevoegen. Enkel op het gebied van informatie en kennisverstrekking kan worden geparticipeerd door de provincie Utrecht, zoals benoemd onder de faciliterende rol.

Uitdagingen \ Rol	Faciliterend (Proces, kennisdeling en kennisgeneratie)	Regulerend (ruimtelijke ordening)	Participerend (financiële ondersteuning)
		binnen de provincie Utrecht.	
Samen de lasten dragen	Binnen deze rol zal de provincie Utrecht als trekker optreden. (zie participerende rol bij deze uitdaging voor toelichting)	Binnen deze rol zal de provincie Utrecht als trekker optreden. (zie participerende rol bij deze uitdaging voor toelichting)	De oplossing van de problematiek qua bijvoorbeeld leegstand in de retailsector moet, zoals blijkt uit onderzoek van Q&A, vanuit alle betrokken partijen samen komen. De provincie kan binnen deze uitdaging zorgen voor duidelijkheid, zij ziet het belang van keuzes maken, is onafhankelijk en heeft geen financiële belangen.
Huren verlagen	Voor de provincie ligt binnen deze uitdaging niet zo'n grote rol. Voornamelijk voor de vastgoedeigenaren, gemeenten en marktpartijen zal hier over nagedacht moeten worden. Wel kan de provincie informatie en cijfers over de actuele markt ter beschikking stellen zodat de overige stakeholders een wel doordachte strategie kunnen bepalen.	Bij deze uitdaging is de rol van de provincie op regulerend gebied zeer klein. Het is niet aan de provincie om de huren te verlagen. Ook kan de provincie hier weinig tot geen invloed op uit oefenen.	Bij deze uitdaging is de rol van de provincie op participerend gebied zeer klein. Het is niet aan de provincie om de huren te verlagen. Ook kan de provincie hier weinig tot geen invloed op uit oefenen.
Horeca op detailhandelsbestemming	Duidelijkheid verschaffen over de invloed die het toegeven van extra horeca binnen een winkelgebied kan hebben.	De provincie kan binnen de PRV aangeven wanneer horeca is toegestaan op een detailhandelsbestemming en in welke mate.	Op het gebied van deze uitdaging ligt er voor de provincie de uitdaging om het horecabeleid goed onder de loep te nemen en aan te geven waar rekening mee gehouden moet worden wanneer er daadwerkelijk meer horeca binnen detailhandelsbestemmingen ontstaat. (Denk bijv. aan alcoholwet)

Uitdagingen	Rol	Faciliterend (Proces, kennisdeling en kennisgeneratie)	Regulerend (ruimtelijke ordening)	Participerend (financiële ondersteuning)
Bepalen van de functie en het perspectief van een winkelgebied. (Concentratie- en ontwikkelgebieden)		Gemeenten voorzien van de uitkomsten en aanbevelingen uit i&o koopstromen onderzoek. Duidelijkheid verschaffen over wat er speelt op het gebied van afvloeiing, toevloeiing en binding binnen de retailsector.	Als provincie meer sturend zijn op het aanwijzen van concentratie en ontwikkelgebieden.	De provincie Utrecht zou hier binnen de participerende rol de keuzes kunnen maken bij het bepalen van gebieden. Gemeenten, vastgoed- en marktpartijen weten allemaal dat dit nodig is maar gaan zelf de keus niet maken, aangezien hier financiële gevolgen aan verbonden zijn.
Branchering in de periferie en retail buiten de detailhandelsstructuur		Door de mogelijke effecten van deze ontwikkelingen in beeld te brengen en daarmee te laten zien wat voor invloed dit heeft op de huidige winkelstructuur kan de provincie Utrecht de keuzes voor gemeenten makkelijker maken om niet verdere verbreding van branchering in de toekomst tegen te houden en of te verminderen.	De provincie kan in haar PRV de branchering in de periferie meer aan banden leggen. Door gemeenten te laten handhaven op het gebied van branchevervaging e.d.	Als provincie niet toestaan dat er verdere branchering in de periferie plaatsvindt door als provincie zelf te handhaven of er op toe te zien dat gemeenten handhaven.
Online retail integreren in RO		Gemeenten en overige stakeholders goed informeren en faciliteren bij nieuwe ontwikkelingen binnen de online retail. Zorgen voor kennisgeneratie en kennisdeling waarmee bijvoorbeeld gemeenten op deze nieuwe ontwikkelingen kunnen inspelen. Juist de online retail is een van de onderwerpen die vraagt om extra informatie.	Door in de PRV stukken op te nemen over het toestaan van pick-up points, branchevervaging kan de provincie duidelijkheid bieden voor gemeenten, markt- en vastgoedpartijen. Wanneer dit gedaan wordt in combinatie met het faciliterende gedeelte binnen deze uitdaging kan met alle betrokken partijen rekening worden gehouden	Voornamelijk het onderzoek naar toekomstige ontwikkelingen binnen de online retail en kan, wanneer de provincie besluit dit onderzoek uit te laten voeren in de toekomst, een financiële bijdrage van de provincie Utrecht vragen. Daarnaast vraagt deze uitdaging op participerend gebied op om een actieve provincie die partijen verbindt, van informatie

Uitdagingen	Rol	Faciliterend (Proces, kennisdeling en kennisgeneratie)	Regulerend (ruimtelijke ordening)	Participerend (financiële ondersteuning)
			wat zorgt voor een soepel verloop van het proces.	voorziet en binnen haar PRV duidelijkheid schept over nieuwe ontwikkelingen.
Meters met detailhandelsbestemming uit de markt		Het is lastig om daadwerkelijk meters uit de markt te halen aangezien het niet de bedoeling is om ondernemers hun winkel af te pakken. Wat wel een mogelijkheid zou kunnen zijn is om de juist die meters die leeg komen te staan in de periferie uit bestemmingsplannen te schrappen en daardoor direct het winkelgebied in centra en kernen te versterken en compacter te maken.	Binnen deze uitdaging sluiten de faciliterende en regulerende rol erg goed op elkaar aan. Verschil is dat de provincie Utrecht binnen de regulerende rol er strenger gestuurd wordt op het daadwerkelijk uit de markt halen van detailhandelsmeters.	Ook de participerende rol van de provincie Utrecht sluit binnen deze uitdaging goed aan op de voorgaande rollen. Het is erg lastig om meter uit de markt te halen en de vraag is dan ook of dit echt zal gaan gebeuren.

5.2 Conclusie

Rekening houdend met zoveel mogelijk belangen van alle stakeholders kan geconcludeerd worden dat de provincie een niet al te regulerende en sturende rol op zich zou moeten nemen. In ieder geval niet op alle vlakken binnen de retail. Uit de interviews werd al geconcludeerd dat er vooral behoefte is aan een faciliterende provincie die gemeenten voorziet van informatie en veel samen met gemeenten in gesprek gaat over nieuwe ontwikkelingen die plaatsvinden binnen de detailhandelssector.

Door als provincie te blijven faciliteren en agenderen kan het gesprek gevoerd blijven worden en kan iedereen scherp worden gehouden op de ontwikkelingen die zich voor doen. Op het gebied van nieuwe pilots en informatieverzameling zou de provincie eventueel financieel kunnen ondersteunen wanneer daar budget voor is. Uiteindelijk komen we tot beantwoording van deelvraag zes, zoals benoemd in paragraaf 1.5 van dit onderzoek. De provincie kan kiezen uit een aantal rollen die zij op zich kan nemen binnen het vraagstuk over veranderingen in de retail en de daarbij steeds meer voorkomende leegstand. Al met al kan dus geconcludeerd worden dat de provincie Utrecht kan schakelen tussen een Faciliterende, regulerende en participerende rol op verschillende vlakken binnen de retailsector. Met name faciliteren is een belangrijke rol op dit moment. Daarnaast is de regulerende rol ook een belangrijke rol waardoor bepaalde onderwerpen vastgelegd kunnen worden of verduidelijkt voor gemeenten en de overige stakeholders. Participeren zal in veel mindere mate van toepassing zijn voor de provincie Utrecht.

6 Ruimtelijk instrumentarium

Om invulling te geven aan de rollen die in hoofdstuk vijf naar voren zijn gekomen en zijn beschreven, wordt in dit hoofdstuk het instrumentarium omschreven dat door de provincie Utrecht gebruikt kan worden om bepaalde doelen te behalen. Allereerst worden de verschillende instrumenten beschreven en tot slot wordt binnen dit hoofdstuk beschreven welk instrumentarium het meest geschikt en doeltreffend is in deze fase van het proces en met de kennis van nu. Deelvraag zeven: Welk ruimtelijk instrumentarium is voor handen en is het meest doeltreffend voor het te voeren beleid? zal aan het eind van dit hoofdstuk beantwoord worden.

6.1 Welk ruimtelijk instrumentarium is er voor handen?

Na inventarisatie en interviews is naar voren gekomen welk instrumentarium voor handen is en ook relevant is om eventueel toe te passen. De provincie heeft met de Provinciale Ruimtelijke Verordening en Provinciale ruimtelijke Structuurvisie een krachtig instrument in handen om te sturen op een uitgebreid scala van beleid. Daarnaast kan de provincie ook werken met proactieve aanwijzingen voor het opstellen van bestemmingsplannen door gemeenten.

Aan de andere kant kan de provincie Utrecht ook andere manieren gebruiken om haar doel te bereiken. Zo kan zij in een meer faciliterende rol bijeenkomsten blijven organiseren ter kennisdeling en overleg met alle andere betrokken stakeholders binnen de problematiek.

De mogelijkheden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen en die het best aansluiten bij de eerder benoemde rollen die in hoofdstuk zes besproken zijn worden hieronder benoemd en verder toegelicht. Er is onderscheid gemaakt tussen de drie rollen die in tabel 2 omschreven zijn. Per rol is omschreven welk instrumentarium daarbij het van toepassing kan zijn en daarbij het meest doeltreffend is, om zo een duidelijk overzicht te krijgen van de mogelijkheden voor de invulling van de verschillende rollen zoals die in hoofdstuk vijf omschreven zijn.

6.1.1 Faciliterend

Kennisgeneratie en kennisdeling

Zoals hierboven beschreven is het erg belangrijk om kennis te delen met andere stakeholders. Daarnaast zou het ook een taak voor de provincie kunnen zijn om kennis te generen door bijvoorbeeld onderzoek te laten doen naar bepaalde nieuwe ontwikkelingen e.d. Nu is het zo dat elke gemeente apart opzoek gaat naar informatie over nieuwe ontwikkelingen. Wanneer de provincie bijvoorbeeld het voortouw neemt om onderzoek te laten doen en elke gemeente draagt daar financieel een klein deel aan bij, scheelt dit de gemeenten erg veel tijd en kan er voor de gehele provincie een duidelijke lijn getrokken worden.

Retail Platform

De provincie Utrecht is met de sessies en het onderzoek van Q&A een goede weg ingeslagen op het gebied van faciliteren van gemeenten en andere stakeholders binnen de retail. Er is erg veel informatie verzameld en verwerkt door Q&A en uit de afgenomen interviews blijkt dat gemeenten erg positief zijn over de manier van werken met de provincie en Q&A. Door bijvoorbeeld een retail platform op te zetten en een keer in de zoveel tijd bij elkaar te komen met de geïnteresseerde gemeenten en overige stakeholders. Op het platform kunnen alle stakeholders informatie met elkaar uit wisselen en met elkaar in contact komen. Het is namelijk ook erg positief wanneer bijvoorbeeld gemeenten en vastgoedpartijen en beleggers meer met elkaar in contact komen op zo'n detailhandelsplatform. Doordat alle stakeholders bij elkaar kunnen komen en gezamenlijk de nieuwe ontwikkelingen kunnen bespreken kan er onderling meer begrip ontstaan en is het gemakkelijker om tot nieuwe ideeën of oplossingen te komen.

Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking.

Ook op het gebied van de ladder voor duurzame verstedelijking is erg veel onduidelijkheid bij alle stakeholders omtrent detailhandel. Voornamelijk voor gemeenten is dat het grootste probleem en het zou dan ook aan te raden zijn om op het gebied van faciliteren een handreiking te ontwikkelen op het gebied van de ladder voor duurzame verstedelijking en deze met gemeenten te delen zodat zij meer hou vast hebben en de ladder beter kunnen interpreteren.

6.1.2 Regulerend

Ordenen via de PRS en PRV

Doormiddel van de verordening kan de provincie sturen op bijna alle zaken, zolang het provinciaal belang hierin een rol speelt. Binnen het vraagstuk omtrent detailhandel kan de provincie Utrecht bijvoorbeeld ordenen op perifere- en grootschalige detailhandels locaties binnen de provincie. Op die manier staat de provincie sterk wanneer er bijvoorbeeld plannen zijn voor een groot outletcentrum met regionale aantrekkingskracht in een gemeente, maar die er voor zorgt dat kernen van gemeenten leeglopen. Op dit moment heeft de provincie geen beleid om dit tegen te gaan. Door in de verordening PDV en GDV regels op te nemen en weidewinkels niet meer staat de provincie sterker en kunnen ongewenste grootschalige ontwikkelingen tegen gehouden worden. Daarnaast kan op het gebied van online retail en nieuwe ontwikkelingen zoals pick-up points e.d. geordend worden via de PRV. Het is belangrijk dat er op deze onderdelen meer sturing vanuit de provincie komt zodat er een duidelijke lijn ontstaat en dat zowel gemeenten als markt- en vastgoedpartijen over de mogelijkheden in de gehele provincie Utrecht. Hierdoor wordt ook voorkomen dat partijen gaan lobbyen bij allemaal verschillende gemeenten.

Regionale visies

Regionale visie kunnen erbij helpen om directe regionale afstemming in positieve onderlinge sfeer te regelen. Dit scheelt een hoop tijd en kan de procedures versoepelen. Daarnaast is het ook qua informatiedeling en banden binnen een regio goed om gezamenlijk een visie op te stellen en daar ook aan vast te houden. De provincie kan regio's stimuleren om een visie op te stellen maar hoeft dit zeker niet te verplichten.

Advies commissie

Door een onafhankelijke adviescommissie aan te stellen is het mogelijk om nieuwe ontwikkelingen in een vroeg stadium te begeleiden en te adviseren. Advies kan bijvoorbeeld bestaan uit tips ter onderbouwing voor de ladder van duurzame verstedelijking, de afstemming met andere partijen binnen een regio.

6.1.3 Participerende/Financierend

Subsidie voor ondersteuning van vernieuwende en innovatie winkel pilots

Binnen deze rol zou een passend instrumentarium zijn om een subsidie pot ter beschikking te stellen voor het ondersteunen van pilots op het gebied van innovatie en nieuwe winkelconcepten of ter verbetering van de huidige winkelstructuren en het tegengaan van leegstand.

6.2 Conclusies

Al met al kan er nu antwoord gegeven worden op deelvraag zeven. De laatste deelvraag die beantwoord dient te worden om te komen tot beantwoording van de hoofdvraag en daarmee tot een onderbouwd advies met aanbevelingen richting de provincie Utrecht.

Welk van de in hoofdstuk 6 beschreven instrumenten is het meest doeltreffend is voor de invulling van de faciliterende, regulerende en financierende rol.

Binnen de faciliterende rol is het meest doeltreffende en voor de hand liggende instrumentarium het genereren van kennis en het delen van die kennis. Gebleken is dat hier de meeste behoefte aan is vanuit alle betrokken stakeholders. Er is onduidelijkheid over de gevolgen die nieuwe ontwikkelingen, zoals de opkomst van het online kanaal met zich mee brengen en wat daar mee gedaan kan worden. De provincie zou hierin dus een erg belangrijke rol kunnen spelen en als faciliterende speler, zorgen voor de juiste kennis op de juiste plek. Hiermee kan de provincie er voor zorgen dat de leegstand niet verder toeneemt, de overige stakeholders kennis van zaken hebben en dus voorbereid zijn op nieuwe ontwikkelingen.

Het bieden van een Retail platform is een instrument waarmee stakeholders kunnen worden voorzien van kennis en informatie. Daarnaast is een dergelijk retail platform de plek waar de provincie, gemeenten en markt- en vastgoedpartijen met elkaar in contact kunnen komen, onderling informatie en kennis uit kunnen wisselen en daarmee elkaar versterken. Ook kan dit een plek zijn waar nieuwe initiatieven bedacht worden of nieuwe samenwerkingen ontstaan.

Het aanbieden van een handreiking voor de Ladder voor duurzame verstedelijking is een instrument dat minder effectief is binnen de faciliterende rol. Vanuit het Rijk is de Ladder voor duurzame verstedelijking al wettelijk verplicht gesteld en vanuit het Rijk is er intussen al een handreiking gekomen waarin het doorlopen van de ladder en gebruikte begrippen verduidelijkt worden.

Binnen de regulerende rol is het belangrijkste dat er een aantal toevoegingen worden gedaan binnen de PRS en PRV. Dit is belangrijk om de toename van nieuwe detailhandelsmeters terug te dringen en om er voor te zorgen dat kernwinkelgebieden gezond en levendig blijven. Daarnaast kan op die manier ook de compactheid van winkelgebieden gewaarborgd of verbeterd worden.

Het opstellen van regionale visies kan erg goed helpen bij de onderlinge afstemming tussen gemeenten en markt- en vastgoedpartijen. Echter de insteek van de provincie en gemeenten is om zich te richten op het uitvoeren van het reeds opgestelde beleid en bijbehorende visies. Om vanuit de provincie Utrecht het maken van een regionale visie op te leggen ligt dus niet voor de hand.

Binnen de participerende rol is in paragraaf 6.1.3 gesproken over het beschikbaar stellen van subsidies voor de ondersteuning van innovatie start-ups, nieuwe winkelconcepten of projecten ter verbetering van de winkelstructuur en het tegengaan van leegstand. Dit is een instrument wat alleen gebruikt kan worden wanneer er daadwerkelijk budget is voor een subsidie pot.

Na het beantwoorden van alle deelvragen en het onderzoeken van een tal aan mogelijkheden kan in het volgende hoofdstuk de uiteindelijke aanbeveling richting de provincie Utrecht gedaan worden. En het antwoord op de Hoofdvraag gegeven worden.

Hoofdstuk vijf en zes hebben al een flinke hoeveelheid aan informatie gegeven voor het formuleren van het antwoord op de hoofdvraag binnen dit onderzoek. Tot slot zal er in hoofdstuk zeven een verbinding gelegd worden tussen al die informatie waardoor een duidelijk en helder advies en aanbeveling gedaan kunnen worden richting de Provincie Utrecht.

7 Conclusie en aanbevelingen

Binnen dit hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag zoals deze in de inleiding is omschreven. Daarnaast worden voorstellen en aanbevelingen gedaan.

7.1 De problematiek

De problematiek is in het gehele rapport aan bod gekomen en breed omschreven. In deze paragraaf wordt de problematiek nog een keer beknopt omschreven als inleiding voor de aanbevelingen en als korte opfrisser voor het geheugen. Dit is belangrijk om direct te kunnen schakelen tussen problematiek, oplossingen en aanbevelingen.

Uit het koopstromenonderzoek 2014-2015 dat door I&O research (i&o research, 2015) voor de provincie Utrecht is uitgevoerd blijkt dat tot en met 2014 de leegstand binnen de provincie Utrecht is toegenomen tot 165.00m². Dit komt neer op een procentuele stijging van 46 procent t.o.v. 2011. Binnen onderzoek van Q&A research & consultancy (zoals omschreven in paragraaf 2.2.2) wordt verwacht dat binnen de Provincie Utrecht, tot 2030 de leegstand in detailhandel met ongeveer 9 % tot 25% zal toenemen in vergelijking met 2014. Wanneer er geen actie wordt ondernomen zou dit kunnen leiden tot een flinke toename van de leegstand en daarmee de achteruitgang van de leefbaarheid van kernen binnen de Provincie Utrecht.

Oorzaken van de steeds meer toenemende winkelleegstand binnen de provincie Utrecht en ook binnen heel Nederland zijn: verschuivingen in de detailhandel, nieuwe vormen van detailhandel zoals pick-up points, de veranderende vestigingswensen van bedrijven, en de mismatch tussen vraag en aanbod die ontstaan is.

Deze ontwikkelingen maken dat de provincie Utrecht in toenemende mate een rol en positie zoekt ten aanzien van deze problematiek. Ter onderbouwing van de discussie over de toekomstige positie van de detailhandel en (provinciale) beleidsvorming heeft de provincie Utrecht behoefte aan inzicht in de mogelijkheden en oplossingsrichtingen voor het eventueel te voeren beleid, de rol van de provincie Utrecht binnen deze problematiek en de uitvoeringsmogelijkheden.

In de volgende paragrafen zullen conclusies, voorstellen en aanbevelingen gedaan worden aan de provincie Utrecht, over welk ruimtelijk instrumentarium het best gebruikt kan worden voor de invulling van de provinciale rol op het gebied van detailhandel. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan het kiezen van een passende rol en houding voor de provincie Utrecht.

7.2 Conclusie

Na beantwoording van alle deelvragen en onderzoek doormiddel van beleidsanalyses, literatuurstudies, het afnemen van interviews, eigen inzichten en kennis, komen we tot de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek:

“Welk ruimtelijk instrumentarium kan het best gebruikt worden voor de invulling van de provinciale rol op het gebied van detailhandel?”

Met in ons achterhoofd de in hoofdstuk vijf en zes gemaakte overwegingen wordt de provincie Utrecht geadviseerd om een faciliterende rol op zich te nemen en zoveel mogelijk te faciliteren op onderwerpen, thema's, en gebieden waar dat kan en waar dat nodig is. Daarnaast zal het nodig zijn om op het gebied van PDV en GDV locaties, weidewinkels, online retail en nieuwe ontwikkelingen juist te reguleren. Dit om te voorkomen dat de leegstand binnen de provincie Utrecht zal toenemen of om ongewenste ontwikkelingen tegen te kunnen gaan. Over het algemeen zal de provincie Utrecht een zo min mogelijk participerende rol op zich hoeven nemen.

Om op een zo succesvol en meest efficiënte manier invulling te geven aan deze rollen, wordt geadviseerd om doormiddel van kennisgeneratie en kennisdeling, het organiseren van een Retail

platform, te ordenen via de PRV en in de PRS een stuk op te nemen over online retail en het belang van een goede regulering daarvan, duidelijkheid en overzicht te scheppen.

De provincie Utrecht kan doormiddel de aanbevolen rollen en instrumenten een passende houding vinden binnen het beleidsvraagstuk omtrent de actuele veranderingen en de toenemende leegstand in detailhandel. Door toepassing van de aanbevolen instrumenten en rollen wordt het makkelijker om grip te krijgen op de bovengenoemde problematiek(paragraaf 7.1). Daarnaast wordt niet alleen de problematiek aangepakt, maar wordt er ook geïnvesteerd in versterking van de huidige winkelstructuren binnen de provincie Utrecht en wordt de ruimte geboden voor nieuwe, innovatie winkelconcepten die zich graag in Utrecht willen vestigen.

In paragraaf 7.3 zal verder in worden gegaan op het hoe en waarom van de aanbevolen instrumenten. Daarnaast wordt ook aanbevelingen meegenomen die niet in eerste instantie als meest relevant worden beschouwd, maar weldegelijk een interessant zijn om toe te lichten en een bijdrage kunnen leveren in de aanpak van de problematiek.

7.3 Voorstellen en aanbevelingen

De provincie wordt geadviseerd om binnen de geadviseerde faciliterende en regulerende rol, een proactieve houding aan te nemen. Momenteel is de planvoorraad nog niet zo groot dat dit direct problemen oplevert. Door proactief te handelen kan voorkomen worden dat dit wel het geval wordt. Dit geluid komt zowel vanuit de Retailagenda van het rijk zoals omschreven in paragraaf 3.1.1 vanuit de informateurs voor het opstellen van een nieuwe coalitie “In Verbinding” binnen de provincie Utrecht en daarnaast dit blijkt uit ook uit het onderzoek van Q&A.

Aan de hand van het uitgevoerde onderzoek worden, in vervolg op de conclusie (paragraaf 7.2), de volgende voorstellen en aanbevelingen gedaan:

- **Faciliteren van kennis en informatie**

Faciliteren op het gebied van nieuwe ontwikkelingen. Voor internetwinkels, pick-up points, branchevervaging, en verdere digitalisering in binnensteden. Het is wenselijk om de gemeenten te ondersteunen doormiddel van kennisgeneratie, kennisdeling en het agenderen van het gesprek tussen alle betrokken stakeholders.

De provincie Utrecht ziet zelf dat zij sowieso het onderwerp op de agenda moet houden, en dat zij door moet gaan met het faciliteren voor alle stakeholders. Het is belangrijk om te blijven praten met gemeenten. Ook vanuit het nieuwe coalitieakkoord van de provincie Utrecht wordt er aandacht besteedt aan het samen met gemeenten beraden op een eventueel actieve interventiemogelijkheden.

- **Opzetten van een Retail platform**

De provincie kan een Retail platform opzetten en organiseren. Uit eerder georganiseerde bijeenkomsten door, en bij de provincie is gebleken dat er erg veel interesse is voor deze bijeenkomsten en dat de betrokken partijen zoals gemeenten, brancheorganisaties en markt- en vastgoedpartijen dit ook als zeer positief ervaren.

Zowel vanuit de gemeenten als vanuit de provincies die geïnterviewd zijn, komt naar voren dat er veel onduidelijkheid is over nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld op het gebied van online retail. Daarom adviseer ik de provincie Utrecht om goed te (blijven) faciliteren en dan vooral op de nieuwe en snel opkomende ontwikkelingen zoals internetwinkels, pick-up points e.d.

Daarnaast blijkt wel dat de pijn nog niet groot genoeg is om actie te ondernemen. Er zal dus ook nog meer een sense of urgency moeten komen bij gemeenten en vastgoedpartijen om de bal nog sneller aan het rollen te krijgen. Ook hier kan het retail platform een belangrijke rol in spelen.

Door kennisdeling en het in kaart brengen van de daadwerkelijk problematiek kan meer duidelijkheid geschept worden.

- **Ordenen via Provinciale Ruimtelijke Verordening en structuurvisie**

Naast de voornamelijk faciliterende rol die de provincie op zich kan nemen adviseer ik om doormiddel van de Provinciale ruimtelijke verordening te ordenen op de vestiging van perifere detailhandelsvestigingen (PDV) en grootschalige detailhandelsvestigingen (GDV). Ook uit analyse van beleid van overige provincies komt naar voren dat erg veel provincies al beleid hebben op PDV en GDV locaties. Dit lijkt goed te werken, dat blijkt uit de reacties van de geïnterviewde provincies.

Door op deze manier te reguleren kan er echt voor gezorgd worden dat er voor ondernemers, gemeenten en de provincie zelf veel verduidelijking ontstaat. Hierbij is het wel belangrijk dat dit beleid ook duidelijk gemaakt wordt aan gemeenten, bijvoorbeeld doormiddel van een Retail platform.

Aan de andere kant is het goed om dit beleid onderling tussen provincies af te stemmen zodat het voor gemeenten en ondernemers duidelijk is wat er allemaal wel en niet mag en in de periferie van kernen binnen de provincie Utrecht. Ook kan de provincie Utrecht meer sturen op het tegenhouden van weidewinkels(denk aan een grootschalige supermarkt of bouwmarkt buiten de centra van dorpen en steden). Deze weidewinkels zorgen ervoor dat er meer mensen uit de steden en kernen weg blijven en er dus minder bezoekers in hoofdwinkelgebieden komen. Het is juist de bedoeling dat winkelgebieden compacter en aantrekkelijker worden zodat er meer mensen naartoe komen en de leegstand van winkelpanden afneemt.

In vervolg daarop is het ook belangrijk dat er gekeken wordt hoe de huur en koop binnen de centra beter afgestemd kunnen worden op de huidige situatie in de markt. Veelal blijven de huren voor winkelpanden in kernen prijzig en stagneert de doorstroming van winkels, waardoor de leegstand structureler van aard wordt.

- **Ondersteunen van nieuwe en innovatie winkelconcepten en pilots**

Wanneer er binnen de provincie Utrecht budget is voor het ondersteunen en opstarten van pilots voor nieuwe winkelconcepten en de versterking van het provinciaal winkelapparaat adviseer ik om dit zeker te doen. Op die manier kunnen nieuwe inzichten verkregen worden en worden ondernemers gestimuleerd na te denken over nieuwe ontwikkelingen en het meegaan met de wens van de consument.

- **Duidelijkheid en keuzes**

Gemeenten duidelijk hun winkelstructuur aan laten geven en er voor zorgen dat deze ook echt vasthouden aan dit beleid. Hierdoor is het voor investeerders duidelijk waar ze heen kunnen en waar “het” allemaal gebeurd en kun je je winkelleegstand terugdringen. Een duidelijke grens trekken en daar aan vast houden is een belangrijke taak voor de gemeenten. Dit is weinig werk en kan veel effect hebben op de gehele winkelstructuur.

- **Kansen vanuit nieuw coalitieakkoord en regionale afstemming**

Uit analyse van het nieuwe coalitieakkoord is gebleken dat gericht wordt op het meer uitvoeren van het reeds opgestelde beleid dan op het opstellen van nieuwe beleid. Ook gemeenten zitten op dit moment niet te wachten op verplichtingen vanuit de provincie om nieuwe visies op te stellen. Wat ook duidelijk wordt uit het nieuwe coalitieakkoord, is dat de provincie Utrecht openstaat voor een goede regionale samenwerking. Aan de hand daarvan adviseer ik de provincie Utrecht om op regionaal schaalniveau een visie op te stellen met alle betrokken stakeholders en om niet de gemeenten te verplichten een visie op te stellen. Dit maakt de regio sterker en er kan op die manier meer integraal en samen gewerkt worden.

- **Evalueren van huidige plannen, visies en aanpakken**

Over het algemeen gebeurt er dus al veel op het gebied van de problematiek binnen de detailhandel, maar aangezien als deze aanpakken en ontwikkelingen vrij nieuw zijn en alles nog maar net gang is gezet, zal straks gekeken moeten worden wat het allemaal heeft opgeleverd en wat er beter kan of goed gaat en waar moet eventueel nog wat aangescherpt worden?

Voor de provincie is het dus erg belangrijk om inzicht te krijgen wat gemeenten nu aan het doen zijn en om te kijken waarbij zij kan helpen.

Regionale visies

Op dit moment is het niet erg voor de hand liggend dat de provincie Utrecht gemeenten gaat verplichten om regionale visies op te stellen. Zoals omschreven binnen hoofdstuk zes wordt op dit moment juist ingezet op het uitvoeren van reeds opgesteld beleid. Uiteraard is het wel mogelijk om partijen te stimuleren voor het opstellen van een regionale visie op het gebied van detailhandel. Dit doormiddel van kennisdeling en eventueel een kleine bijdrage voor het opstellen van deze visie.

Tot slot is het belangrijk om dynamisch te blijven denken, het is niet mogelijk om alles voor de komende 5 jaar vast leggen. De veranderingen binnen de detailhandelssector gaan zo snel en daardoor moeten zowel de provincie als de gemeenten scherp blijven. Mede door het opzetten van een Retail platform waar men elkaar bijpraat, informeert en leert kan men elkaar scherp houden. Met provincie als faciliterende actor binnen dit geheel kunnen de nieuwe ontwikkelingen die zich voor doen snel opgepakt en aangepakt worden.

Bibliografie

ANW. (2015). *Internetwinkel* - ANW(*Algemeen Nederlands Woordenboek*). Opgeroepen op 02 25, 2015, van www.anw.inl.nl: <http://anw.inl.nl/article/internetwinkel>

Bos, J., & Harting, E. (2006). Projectmatig Creëren 2.0. In J. Bos, & E. Harting, *Projectmatig Creëren 2.0* (pp. 102-106). Schiedam: Scriptum.

Gemeente Utrecht. (2010, 02 18). *ruimtelijkeplannen.nl*. Opgeroepen op 02 10, 2015, van www.ruimtelijkeplannen.nl:
http://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.03440000BPBINNENSTAD-/v_NL.IMRO.03440000BPBINNENSTAD-.pdf

H.G.J. Kamp. (2015, 03 17). Kamerbrief Retailagenda. *Kamerbrief Retailagenda*. Den Haag, Zuid-Holland, Nederland: Ministerie van Economische Zaken.

Hogeschool Utrecht. (2014). *Introductiepagina - IGO Afstuderen*. Opgeroepen op 02 11, 2015, van www.sharepoint.hu.nl: <https://onderwijsteams.sharepoint.hu.nl/fnt/IGO-afstuderen/default.aspx>

i&o research. (2015). *Kopen@Utrecht Koopstromenonderzoek Provincie Utrecht 2014-2015*. Enschede: i&o research.

Ministerie van Economische Zaken. (2015). *Retailagenda*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Nijssen, D. P. (2015, 04 23). (D. Hoeijmakers, Interviewer)

OMU. (2012).
https://www.utrecht.nl/images/DSO/Economischezaken/economie_bedrijf/pdf/Bedrijventerreinenstrategie%202012.pdf. Opgeroepen op 05 10, 2015, van www.utrecht.nl:
https://www.utrecht.nl/images/DSO/Economischezaken/economie_bedrijf/pdf/Bedrijventerreinenstrategie%202012.pdf

Poelman van den Broek advocaten en Companen. (z.d.). *Ladder voor duurzame verstedelijking #Jurisprudentie*. Opgeroepen op 03 25, 2015, van www.laddervoorduurzameverstedelijking.nl:
<http://www.laddervoorduurzameverstedelijking.nl/#jurisprudentie>

Pronk, M. (2014, 02 13). *Beleid Detailhandel - Provincie-Utrecht*. Opgeroepen op 02 03, 2015, van www.provincie-utrecht.nl: <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@276769/beleid-detailhandel/>

Provincie Drenthe. (2014). *Omgevingsvisie Drenthe (actualisatie 2014)*. Assen: Provincie Drenthe.

Provincie Utrecht. (2013, 02 03). *Documenten en Downloads - Provincie Utrecht*. Opgeroepen op 02 02, 2015, van www.provincie-utrecht.nl: <https://www.provincie-utrecht.nl/onderwerpen/alle-onderwerpen/provinciale-0/documenten-downloads/>

Provincie Utrecht. (2015, 04 30). *Nieuw coalitieakkoord provincie Utrecht - Provincie Utrecht*. Opgeroepen op 05 01, 2015, van www.provincie-utrecht.nl: <https://www.provincie-utrecht.nl/actueel/nieuwsberichten/@298429/nieuw/>

Provincie Utrecht. (2015). *Wat doet de provincie? - Provincie Utrecht*. Opgeroepen op 02 11, 2015, van www.provincie-utrecht.nl: <https://www.provincie-utrecht.nl/organisatie/doet-provincie/>

Q&A Research & Consultancy. (2015). *Concept Rapportage Provincie Utrecht 11 maart*. Amersfoort: Q&A Research & Consultancy.

Q&A Research & Consultancy. (2015, 02 09). Presentatie bijeenkomst detailhandel . Utrecht, Utrecht, Nederland: Q&A .

Q&A Research & Consultancy. (2015). *Rapportage provincie Utrecht concept* . Amersfoort: Q&A Research & Consultancy.

Stec groep. (2015, 03 24). Training Ladder duurzame verstedelijking voor gemeenten. Utrecht, Utrecht, Nederland: Stec groep.

Stijnenbosch, M. (2014). *Omvang winkelmarkt in Nederland*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen.

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2010). Het ontwerpen van een onderzoek. In H. D. Piet Verschuren, *Het ontwerpen van een onderzoek* (pp. 229-241). Den Haag: Boom | Lemma Uitgevers.

Begrippen

De Provincie Utrecht

De Provincie Utrecht wordt binnen dit onderzoek gezien als de opdrachtgever van het onderzoek. Eén van de belangrijkste taken van de provincie is de inrichting van de ruimte. De provincie (Provincie Utrecht, 2015) bepaalt in hoofdlijnen of steden en dorpen kunnen uitbreiden en waar bedrijventerreinen en kantorenparken mogen worden aangelegd. Daarnaast is ook bereikbaarheid van de steden, dorpen en het platteland een belangrijke taak van de provincie. Mevr. Ineke Schartman en Dhr. Aart Reurink zijn binnen de Provincie de personen waarvoor het onderzoek zal worden uitgevoerd. Geografisch gezien wordt de provincie Utrecht afgebakend door haar provincie grenzen.

Detailhandel

Onder detailhandel wordt binnen dit onderzoek verstaan, het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of het leveren van goederen aan personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit (Gemeente Utrecht, 2010).

Retail

Retail is iets anders dan detailhandel. De definitie van retail is: de levering van diensten en/of goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument. Het verschil tussen detailhandel en retail is dat de detailhandel enkel fysieke goederen aan de consument levert en dat binnen de retail sector ook daadwerkelijk de dienstverlenende bedrijven worden meegenomen zoals banken, pick-up points of uitzendbureaus.

Online winkelen

Online winkelen is een online etalage waarbij diensten en producten kunnen worden aangeschaft via het internet. Online winkelen is een van de grotere oorzaken van de problematiek omtrent de leegstand van detailhandel.

Internetwinkels

De ideeën over de definitie van internetwinkels lopen sterk uit een. Het lijkt lastig om een eenduidige definitie voor deze groep te omschrijven. De problematiek die om deze winkel heen hangt is de vraag of het nou wel of niet als detailhandel, of als “winkel” gezien kan worden omdat er praktisch niet echt meer iets gekocht wordt. Een definitie is: “een winkelbedrijf dat producten of diensten via internet verkoopt en gekochte producten thuisbezorgt of bij een magazijn laat afhalen door de klant, vaak tegen een lagere prijs door het uitsparen van winkelhuur en winkelpersoneel; webwinkel” (ANW, 2015)

Pick-up points

Een pick-up point is een locatie waar je je vooraf bestelde producten kunt ophalen. De producten worden online besteld en vervolgens kunnen deze op het gewenste tijdstip en locatie worden opgehaald.

Planvoorraad

Binnen dit onderzoek wordt de planvoorraad gezien als de geplande, winkelprojecten en detailhandelsvestigingen. Hiermee worden bijvoorbeeld ook de opgenomen plannen in bestemmingsplannen e.d. bedoeld. Daarnaast bestaat er ook de gewone voorraad, hiermee worden de in aanbouw en opgeleverde detailhandelsvestigingen bedoeld.

Ruimtelijk instrumentarium

Met ruimtelijk instrumentarium wordt binnen dit onderzoek bedoeld, de verzameling van instrumenten en/of middelen die de provincie kan inzetten voor een bepaald doel. In dit geval is het doel om een weg te vinden in de problematiek omtrent leegstand in detailhandel. Welk ruimtelijk instrumentarium is daar voor nodig en hoe kan dit worden toegepast?

Ruimtelijk beleid

Concrete bestuursmaatregelen om een ruimtelijk plan te verwezenlijken.

Afkortingen:

PRS	–	Provinciale Ruimtelijke Structuurvisie
PRV	–	Provinciale Ruimtelijke Verordening
PDV	–	Perifere detailhandelsvestigingen
GDV	–	Grootschalige detailhandelsvestigingen
PS	–	Provinciale Staten
GS	–	Gedeputeerde Staten
SRO	–	Strategische Ruimtelijke Ontwikkeling
MEC	–	Mobiliteit, Economie en Cultuur
FLO	–	Fysieke Leefomgeving
MME	–	Milieu, Mobiliteit en Economie
RO	–	Ruimtelijke Ordening
Q&A	–	Q&A Research & Consultancy onderzoeksbureau
MKB	–	Midden en Klein bedrijf
LvDV	–	Ladder voor Duurzame Verstedelijking
ROP	–	Ruimtelijke Ordening en Planologie
VNO-NCW	–	Verbond van Nederlandse Ondernemingen – Nederland Christelijk Werkgeversverbond