

Succesvolle  
transitie van  
winkelgebieden  
door

# regionale afstemming





---

Succesvolle transitie  
van winkelgebieden door  
**regionale afstemming**

NRW, 2017



## Voorwoord

**R**egionale afstemming is een belangrijke methode die helpt bij het terugdringen van winkelleegstand en van plancapaciteit. Ik ben daarom blij dat NRW ervoor heeft gekozen dit thema verder uit te diepen. Marktpartijen vragen om een rol en betrokkenheid van de provincies hierin. En dat is een terecht appel. Want provincies mogen, kunnen en moeten meer doen om verdere winkelleegstand tegen te gaan.

### Wat ging er aan deze publicatie vooraf?

In verband met de Retailagenda tekenden alle provincies in oktober 2016 een provinciale RetailDeal. Met deze RetailDeal geven provincies aan een actieve rol te willen spelen om toekomstbestendige winkelgebieden te realiseren. Ook willen ze winkelleegstand tegengaan en voorkomen. Provincie en overheid werken nauw samen met verschillende partijen en bepalen samen de agenda. Dit samenbrengen van partijen past bij de huidige rol van de overheid.

Veel gemeenten werken met winkeliers, vastgoedontwikkelaars en beleggers aan een gezamenlijke lokale aanpak. Lokale oplossingen en wensen kennen echter soms wel hun grens. De groeiwens van de ene gemeente gaat soms ten koste van de andere. Het gevaar is dat dit uiteindelijk ten koste gaat van iedereen. Hierbij is een duidelijke taak weggelegd voor provincies. De provincie is de regionale belangenbehartiger en de tussenlaag om samen met betrokkenen tot grensoverschrijdende inzichten en oplossingen te komen.

### De rol van de provincie

Het actief terugdringen van overcapaciteit lijkt misschien vergaand. Maar het is onmisbaar om verdere leegstand te voorkomen. Voordat je effectief kunt gaan dweilen zal de kraan immers eerst dichtgedraaid moeten worden. Maar hoe pak je dit aan als provincie? Het instrumentarium dat je daarbij inzet, verschilt per provincie. En dat verschil past bij ook bij de uiteenlopende regionale opgaven, het verschil in marktdruk en het verschil in bestuurscultuur. Een zoektocht die moet aansluiten bij de dynamiek in de markt.

### Samen de overcapaciteit terugdringen

De Commissie Overheid & Beleid van NRW heeft deze publicatie samengesteld. Het doel ervan is, om provincies bewust te maken van de urgentie van de retailproblematiek en de manier

waarop regionale afstemming is te realiseren. Dit is belangrijk voor provincies én andere betrokkenen. Het Nederlandse winkellandschap is immers in beweging. Samen willen we innovaties stimuleren en kansen grijpen. Samen zullen we echter ook de overcapaciteit moeten terugbrengen. In dit boekje leest u achtergronden en adviezen die u ondersteunen bij deze opgave.

**Sander de Rouwe**

Gedeputeerde Fryslân en IPO-portefeuillehouder retail



Sander de Rouwe

## Inhoud

Inleiding 7

### DEEL I

#### REGIONALE AFSTEMMING: WAAROM, WAT EN HOE 9

- 1 Regionaal afstemmen – waarom? 10
- 2 De drie pijlers voor goede regionale afstemming 15
- 3 Wie heeft welke rol bij regionale afstemming? 21
- 4 Samenvattend 23

### DEEL 2

#### REGIONALE AFSTEMMING: STAKEHOLDERS, BEST PRACTICES EN INSTRUMENTARIUM 25

- 1 Wie zijn de stakeholders? 26
- 2 Enkele best practices 39
- 3 Wettelijke instrumenten 53



NRW (Nederlandse Raad Winkelcentra) is een van de partners bij de uitvoering van de Retailagenda.

NRW is een sectorbreed platform. Wij verenigen deskundigen, belanghebbenden en vernieuwers binnen het veld van retail, overheid en vastgoed.

We helpen elkaar verder met kennisontwikkeling.

## Inleiding

**S**uccesvolle winkelomgevingen zijn de motor voor bruisende steden en vitale kernen. Maar hoe realiseer je dit soort winkelomgevingen? Allereerst door het aantal vierkante meters in de winkelstructuur te reduceren. De Retailagenda spreekt van een landelijke reductie van 20 procent. Tegelijkertijd is vernieuwing in het winkellandschap nodig. Om aan beide te kunnen werken, schreef de NRW Commissie Overheid & Beleid deze handreiking *Succesvolle transitie winkelstructuur door regionale afstemming*.

De commissie Overheid & Beleid wil bijdragen aan versterking van het winkellandschap door:

- de afspraken in de Retailagenda uit te werken;
- kennis en begrip bij de overheid over de winkelmarkt te vergroten;
- bij te dragen aan lange-termijndenken bij marktpartijen en de overheid;
- en door dit alles het voorkómen van opportunisme.

### DE NOODZAAK OM TE VERANDEREN

In talloze rapporten, columns en seminars zijn stevige uitspraken gedaan over wát er moet gebeuren. Een greep uit de opmerkingen: “Maak kernwinkelgebied compacter.” “Er zijn te veel meters.” “Ga breder bestemmen.” “Onze sector is altijd gericht geweest op groei, hoe moeten we nu de krimp organiseren?” Maar nog weinig is gezegd over het hóe. Deze publicatie geeft daarvoor een handreiking. De kern van het antwoord:

## Regionaal afstemmen

### AFSTEMMEN EN SAMEN KEUZES MAKEN ... MAAR HOE EN MET WIE?

Zowel vanuit de markt als vanuit de overheid is hard gewerkt om de afspraken uit de Retailagenda in versneld tempo te realiseren. Afspraken die onder meer gaan over verbetering van de winkelstructuur. Vernieuwing van het winkellandschap en reductie van vierkante meters in de winkelstructuur zijn noodzakelijk. Gemeenten spelen bij deze twee opgaven een belangrijke rol. Maar voor een succesvolle aanpak is regionale afstemming met de buurgemeenten een vereiste. Verzorgingsgebieden van winkelgebieden overstijgen immers de gemeentegrenzen.

En de consument heeft geen last van bestuurlijke grenzen. Goed afstemmen is dus noodzakelijk. Daarbij spelen verschillende vragen:

- Hoe wordt regionale afstemming georganiseerd?
- Wie neemt hierbij het initiatief?
- Welke partijen worden erbij betrokken?
- Hoe worden op regionaal niveau de keuzen gemaakt?

Geen enkele partij in Nederland kan de transitie van de retailsector alleen oppakken. Landelijke, regionale en lokale partijen – overheid én markt – moeten samenwerken om winkelgebieden toekomstbestendig te maken.

#### OVER DIT BOEKJE

Aan de hand van ervaringen uit het veld, praktijkvoorbeelden en bruikbare tools brengen we de mogelijkheden en voordelen in beeld van regionale afstemming. Het boekje is zo opgebouwd:

##### Deel 1 – Regionale afstemming: waarom, wat en hoe

- Waarom regionaal afstemmen?
- Wat is regionaal afstemmen?
- Wie heeft welke rol bij regionale afstemming?

##### Deel 2 – Regionale afstemming: stakeholders, best practices en instrumentarium

- Overzicht stakeholders: een overzicht van de verschillende typen stakeholders en hun belangen, afwegingscriteria en verdienmodel.
- *Best practices*: inspirerende voorbeelden van regionale visievorming, regionale afstemming en uitvoering van beleid. U vindt hier een selectie van voorbeelden uit de detailhandel, maar ook daarbuiten. Het zijn best practices van regionale afstemming en beleidsuitvoering.
- Wettelijk instrumentarium: een overzicht van de verschillende wettelijke instrumenten die u kunt inzetten voor regionale afstemming en het juridisch kader daarvan.



## DEEL 1

# Regionale afstemming: waarom, wat en hoe

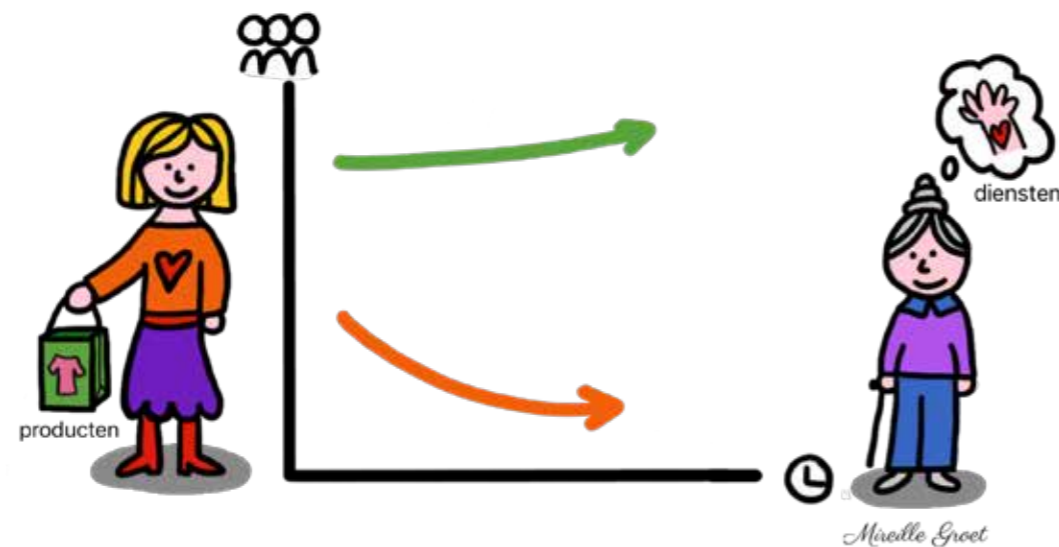


# 1 Regionaal afstemmen – waarom?

In deze paragraaf leest u wat de oorzaken zijn van de drastische veranderingen in het retaillandschap van de afgelopen jaren. Om de effecten hiervan het hoofd te kunnen bieden, is het verstandig om regionale afspraken te maken. We vertellen hieronder waarom.

In de maatschappij bewegen mensen zich anders dan enkele tientallen jaren geleden. En dat heeft invloed op het winkelgedrag. De belangrijkste ontwikkelingen:

- **We moeten harder werken** om de opgebouwde welvaart te behouden.
- **De positie van de vrouw** in het gezin is veranderd. En dat leidde onder andere tot veel tweeverdieners. Mensen hebben hierdoor minder tijd om 'de stad in te gaan'.
- **De babyboomgeneratie vergrijst**. Het aandeel ouderen neemt snel toe. En ouderen hebben een ander koopgedrag. Ze geven minder uit aan goederen en meer aan diensten, reizen en horeca. Dit heeft een negatieve invloed op de bestedingen in de retail.



regionale bevolkingsontwikkeling

- **Meer mensen trekken naar de grote steden**. Hierdoor ontstaan krimpgebieden. Nederland kent 20 krimp- en anticipeergebieden. Dit zijn regio's die kampen met bevolkingsdaling of regio's die daar in de toekomst mee te maken krijgen. Grote krimpgebieden zijn Zeeuws-Vlaanderen, Zuid-Limburg en Noord- en Oost-Groningen. In deze gebieden daalt de bevolking tot 2040 met meer dan 15%, zo verwacht men.
- En dan zijn er nog de **anticipeergebieden**. De verwachting is dat hier het aantal inwoners tot 2040 met 4% daalt. In de overige delen van Nederland groeit het aantal inwoners juist tot 2040, soms zelfs met 11% in de grootste groeigebieden. Vanzelfsprekend vragen krimp- en groeiregio's een geheel eigen visie op het bijbehorende winkellandschap.
- **Internet en de toegenomen mobiliteit** hebben een grote invloed gehad op het gedrag van mensen. Een jarenlang opgebouwde welvaart na de Tweede Wereldoorlog, gecombineerd met realtime-informatie op onze mobiele telefoon, zorgt voor een kortere concentratiespanne in het gedrag van mensen. En dan is er nog het gewijzigde aankoop- en oriëntatiegedrag: overal en altijd heeft de consument toegang tot aanbieders van diensten en producten, die zich overal op de wereld bevinden.
- **Het winkelgedrag van mensen is grillig en onvoorspelbaar**. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelde in 2011 treffend: "Consumenten zeggen waarde te hechten aan gezellige, kleine, zelfstandige winkels, maar kopen, als puntje bij paaltje komt, hun breedbeeldtelevisie toch vaak, al dan niet tegen stuntprijzen, bij een grote winkelketen of via internet. Meubelzaken klagen dat er te veel meubelboulevards zijn, maar zodra een nieuwe boulevard wordt ontwikkeld, vestigen ze zich daar ook voordat een concurrent dat doet. Opiniemakers en ook Kamerleden tonen zich bezorgd over de monotonie van winkelgebieden door de alomtegenwoordigheid van de grote winkelketens, maar consumenten lijken hier niet erg zwaar aan te tillen."
- **Beleving, beleving, beleving** is het antwoord op het steeds maar weer moeten vervullen van de kortetermijnbehoefte aan het meemaken van 'iets cools'. De ervaring in de stad moet snel, vluchtig en onvergetelijk zijn. We zijn sneller verveeld en winkelformules gaan minder lang mee dan vroeger. We moeten voortdurend vernieuwen en rekening houden met groeiend online koopgedrag van consumenten. De optimale mix en integratie van verschillende on- en offlinekanalen wordt steeds belangrijker – 'multichannelling' noemen we het ook wel. De retailers die niet mee kunnen of mee willen met deze veranderingen, haken af en sterven uit.

*We willen een snelle, vluchtige en onvergetelijke ervaring*



### TE VEEL NIEUWE WINKELS

Tegelijkertijd is er de afgelopen twintig jaar een grote hoeveelheid winkels gerealiseerd in onze steden. Hier ging een lokale reksom aan vooraf, ondersteund met een zorgvuldig opgesteld distributie-planologisch onderzoek. Gemeenten hadden de drive om het beste centrum in de regio neer te zetten. Dit leidde tot de behoefte om nieuwe winkels bij te bouwen. Geen onlogische redenering. Want zeker in de tijd voor de financiële crisis vulden die winkels zich prima. Ondernemers, ontwikkelaars en beleggers verdienden er een uitstekende boterham mee.



overcapaciteit

### TE VEEL VIERKANTE METERS WINKELS

Het gevolg van al deze trends en bewegingen? Er ontstonden te veel vierkante meters winkelruimte. Een realiteit die zich eerder in de kantorenmarkt al afspeelde. En dat leidde al tot maatschappelijke onrust. Want wie kijkt op minder goede locaties nou graag naar een mistroostig leegstaand pand? In de winkelstraat is het probleem echter nog pregnanter aanwezig. Het is zichtbaar en heeft direct effect op het verdienvermogen van de buurman.

Het heeft negatief effect op de leefbaarheid. Dit maakt het een sociaal-maatschappelijk en tegelijkertijd een ruimtelijke-orderingsprobleem. En dus een politiek probleem.

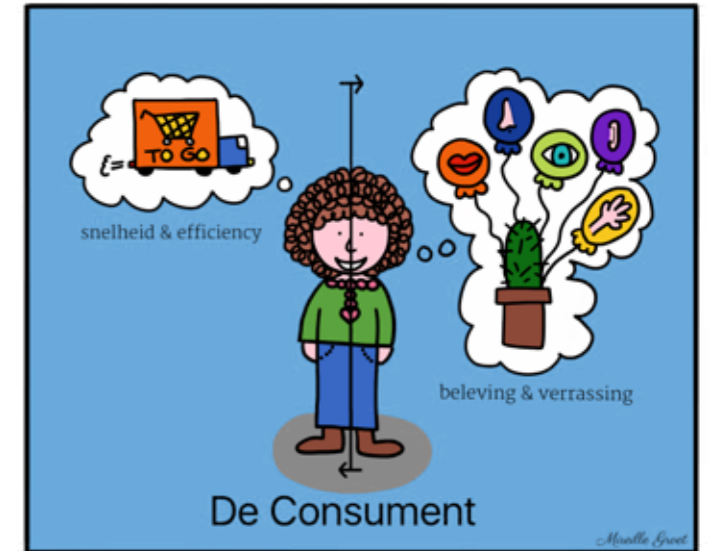
### LEEGSTAND IN WINKELSTRATEN RAAKT ONS IN HET HART

Structurele leegstand heeft een grote sociale impact. We ervaren dit in de stad als problematisch. Een logisch gevolg is dat de consument kiest voor een succesvol centrum waar het gevarieerd en gezellig is, ook al moet hij er een stukje voor reizen. Het resultaat: de goede plekken om te winkelen worden beter en de mindere plekken worden minder. Er ontstaat in onze winkelgebieden en stadscentra een wereld van winnaars en van verliezers.

### EN WAT WIL DE CONSUMENT?

Het gedrag van de consument is veranderd. En dat vraagt om een even sterk gewijzigd antwoord van 'de markt': alle partijen die zich bezighouden met langetermijnplanning van ons winkelareaal. Wat zijn de motieven en gedragingen van 'de consument'?

- De consument wil snel en efficiënt iets kopen. Hij maakt per product de afweging om dat online te doen of in de dichtstbijzijnde offlinewinkel. Gemak, snelheid en service staan daarin centraal.
- De consument wil beleving. Hij heeft de tijd, gaat shoppen, pakt een terrasje en laat zich graag verrassen. Voor deze vorm van winkelen gaat de consument in de regio op zoek naar een aantrekkelijk centrum met een compleet aanbod, goede horeca, culturele voorzieningen en parkeergelegenheid. Dit alles ondersteund door een goed ingericht ('gezellig') openbaar gebied.



### HOE BEDIENEN WE BEIDE DOELGROEPEN?

Om beide doelgroepen op maat te bedienen, evenwichtig 'naar draagvlak' verdeeld over alle regio's, is het noodzakelijk om op regionale schaal het juiste aanbod te hebben. Een aanbod dat is afgestemd op het gedrag van de huidige consument, dat over de gemeentegrenzen heen gaat. Alleen zo kunnen we de winkelgebieden een gezond toekomstperspectief geven.



**REGIONAAL AFSTEMMEN EN KIEZEN LEIDT TOT BETERE VERHOUDINGEN**

Maar het maken van de juiste keuzes óver gemeentegrenzen heen gaat niet vanzelf! Lokaal belang, kortetermijnbelang en kortetermijnvisie zorgen altijd voor mismatch en overcapaciteit. De markt doet z'n werk wel, maar dat gaat vaak gepaard met koude sanering. Het is dus een regionale opgave om te zorgen voor de juiste hoeveelheid vierkante meters op de juiste plekken (kwantiteit), en van verbetering van het aanbod (kwaliteit).

Door regionale afstemming kom je tot een betere match, een betere verhouding tussen vraag en aanbod en schep je ruimte voor een warmere sanering, en waar mogelijk tot een verantwoorde groei.

**De drie pijlers voor goede regionale afstemming**

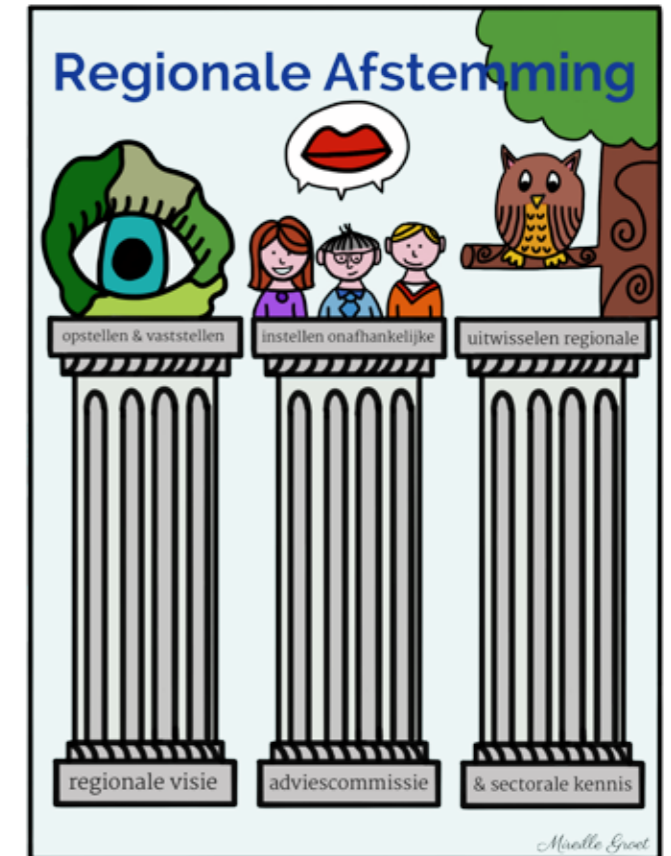
2

‘**R**egionale afstemming’ is geen vast begrip. Vaak zegt iemand dat hij ‘iets heeft afgestemd’, terwijl het in feite alleen aan de ander is meegedeeld. Als we kijken naar de landelijke praktijk, zijn er zeker pijlers aan te wijzen die zorgen voor een goede regionale afstemming. In deze paragraaf zetten we de voorwaarden voor een goede regionale afstemming op een rij.

Goede regionale afstemming zorgt voor een gelijk speelveld, interlokaal en regionaal. Over gemeentegrenzen heen. Ook zorgt het voor een objectievere afweging bij projectinitiatieven met een bovenlokale of bovenregionale impact. Een goede regionale afstemming bestaat uit drie pijlers: een goede regionale visie, het instellen van een adviescommissie en uitwisseling van kennis.

**PIJLER I: EEN REGIONALE VISIE**

‘Afstemmen’ betekent volgens de Dikke Van Dale: in overeenstemming brengen met. In dit geval gaat het om overeenstemming met de wensen van de consument, markt en overheid enzovoort. Het regionaal detailhandelsbeleid is dus een beleid dat voor vele doelgroepen relevant is. Bovendien kan er alleen maar worden afgestemd als er een discussie kan plaatsvinden op de inhoud. Daartoe is het maken van een regionale detailhandelsvisie het geijkte instrument. Een visie, gemaakt door en voor alle betrokken partijen, geeft richting aan het te voeren beleid voor de middellange en lange termijn.



**Waar gaat het over in zo'n visie?**

- De regionale visie doet uitspraken over ontwikkelingen die de komende vier tot zes jaar worden verwacht, maakt scherpe keuzes in het beleid en faciliteert in krimp of groei die de komende periode in de betreffende regio wordt voorzien.
- De regionale visie omschrijft hoe in de regio alle kernen een gezonde en vitale winkelstructuur kunnen krijgen en behouden. Een structuur die bijdraagt aan een goed woonklimaat en een uitdagend ondernemersklimaat voor winkeliers. Daarmee kan een goed en passend verzorgingsniveau worden geboden aan burgers – de vitale stad.

## keuzes op verschillende niveaus

**De keuzes uit de visie**

Een goede regionale detailhandelsvisie is helder opgesteld, maakt duidelijke keuzes en geeft richting aan keuzes die op de verschillende niveaus moeten worden gemaakt. Het zijn keuzes door alle stakeholders: gemeenten, winkeleigenaren, lokale winkeliers, grootwinkelbedrijven, ondernemersverenigingen, ontwikkelaars en bewoners. Het gaat om keuzes als:

- Waar vindt reductie plaats in winkelmeters?
- Waar nemen we afscheid van?
- In welke gebieden gaat juist worden geïnvesteerd?
- Wat maken we gezamenlijk beter?
- Welk ondersteunend parkeerbeleid wordt gevoerd?
- Welke (fysieke en juridische) ruimte is er voor ondernemers?
- En welke rol heeft elke stakeholder hierin?

Vanzelfsprekend moet de visie grensoverschrijdend zijn. De winkelende consument houdt zich immers niet aan gemeentegrenzen.

**DIT STAAT ER IN EEN GOEDE REGIONALE DETAILHANDELSVISIE**

- Een **scherpe analyse** die duidelijk maakt waar de regio staat als het gaat om winkelaanbod en winkelstructuur. Nu en in de toekomst: waar liggen de kansen? Waar liggen de bedreigingen? Ook een heldere analyse van de demografie, koopkracht en het sociaal-economisch profiel maken hier onderdeel van uit.
- Een **visie die door de stakeholders gedragen wordt**, inclusief opgaven en doelen die voor de komende periode leidend zijn.
- Een **gelijk definitiekader en speelveld** voor alle gemeenten voor wat betreft algemene beleidskaders. Hoe gaan gemeenten om met pick-up points, branchering op PDV-locaties, ondergeschikte vormen van detailhandel bij een andere hoofdactiviteit?
- **Focus op kwesties en initiatieven met een bovengemeentelijke impact** die bestuurlijk zijn afgestemd. Hierbij gaat het om initiatieven die door hun ligging en/of omvang een bovenlokale reikwijdte kennen.
- **Scherpe keuzes** op het vlak van planreductie en meterreductie op goede, objectieve, ruimtelijke en markttechnische gronden. Zo kan de visie ook echt als beleids- en toetsingskader gelden bij de huidige opgave in de markt.
- Een vertaling in **heldere beleids- en toetsingskaders**: wat gaan we doen? Aan welke initiatieven werken we mee, en met welke motivering?
- Uitwerking in een **instrumentarium**: hoe gaan we het doen, wie doet wat?
- En niet te vergeten: een **goede planning**.

**WAT VERSTAAN WE ONDER ‘DE REGIO’?**

We kennen in Nederland veiligheidsregio’s, woningmarktregio’s, zorgregio’s, vervoersregio’s ... het ligt daarbij voor de hand om te denken langs bestuurlijke grenzen – clusters van een aantal gemeenten. Maar de eenheden van samenhang kunnen er op de kaart heel verschillend uitzien voor verschillende functies. De regiovlekken op de kaart die een academisch ziekenhuis bestrijkt, zijn niet dezelfde als het bereik van een aantrekkelijke binnenstad. Of van een hbo-instelling of een regionaal bedrijventerrein. En die vlekken liggen allemaal zeker niet precies binnen gemeentegrenzen.

Dit geldt ook voor detailhandel: de reikwijdte en onderlinge beïnvloeding van sterke binnensteden, van boodschappencentra en van grootschalige of perifere winkelcentra wordt bepaald door de keuze van de consument. En niet door gemeente- of provinciegrenzen. Wat wel voorop staat, is dat steden en dorpen elkaar hierbij nodig hebben. Dorpen zijn levensvatbaar met een aantrekkelijke centrumstad in de buurt, en steden zijn aantrekkelijk als ze een groene omgeving met landschappelijke kwaliteiten om zich heen hebben.

Welke regio’s krijg je als je de correlatie tussen centrumsteden en hun omliggende gebieden meet voor de functies werk, winkels, cultuur, onderwijs, zorg, sport en natuur? Dat is te zien in de kaart hiernaast.

**PIJLER 2: EEN ONAFHANKELIJKE ADVIESCOMMISSIE**

Het is verstandig indien de provincies een onafhankelijke adviescommissie instellen in de verordeningen. De commissie toetst initiatieven die een lokaal belang overstijgen – zoals aangegeven in de verordening – en kan daarmee verzekeren dat de regionale visies ook daadwerkelijk worden nageleefd. De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant kennen al zo’n commissie.

*De adviescommissie helpt provincie en gemeenten bij het maken van de juiste keuzes*



Bron: G. Marlet, C. van Woerkens, 2014: *De nieuwe gemeentekaart van Nederland* (VOC Uitgevers, Nijmegen)

**Karakteristieken van een onafhankelijke adviescommissie:**

- De adviescommissie helpt provincie en gemeenten bij het maken van de juiste keuzes bij initiatieven. Hierbij worden, onder druk van de markt, de grenzen van de regionale detailhandelsvisie opgezocht.
- De commissie bewaakt door de jaren heen de consistente lijn bij de uitvoering van de regionale visie.
- De commissie beoordeelt of voldoende is aangetoond dat de nieuwe detailhandelsontwikkelingen het woon- en leefklimaat niet onevenredig aantasten. En dat er geen onaanvaardbare leegstand ontstaat. Om een goed oordeel te kunnen vellen, toetst de commissie de gebruikte behoefteramingen, de ruimtelijke gevolgen en de omvang van het gebied waarbinnen zich ruimtelijke gevolgen voordoen.
- De commissie buigt zich over bestemmingsplannen waarin grote nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn opgenomen. Hierbij gaat het om ontwikkelingen die gemeentegrenzen overstijgen en met een substantiële omvang, bijvoorbeeld 1.500 m<sup>2</sup> bruto vloeroppervlak. In de commissie zitten vertegenwoordigers van provincie en gemeenten. Maar het is verstandig als er ook inhoudelijk deskundige – en onafhankelijk denkende – vertegenwoordigers van retailers, eigenaren en enkele onafhankelijke retail(vastgoed)deskundigen in de commissie zitten.

**PIJLER 3: REGIONALE EN SECTORALE KENNIS UITWISSELEN**

Pas als alle stakeholders elkaars taal verstaan en begrijpen, is goede afstemming mogelijk. Maken we beleid op basis van dezelfde cijfers? Doen we structureel metingen, bijvoorbeeld over planvoorraad en leegstand, en zijn we bereid die gegevens open en transparant met alle stakeholders te delen? Begrijpen we goed elkaars belangen en kunnen we rekening houden met de belangen van andere stakeholders om een hoger doel te bereiken? Dat zijn allemaal vragen waarop het antwoord niet eenduidig is te geven. Het delen van kennis en informatie is hierbij een belangrijke eerste stap.

**Voorbeelden en wettelijke instrumenten**

In het hele land zijn inspirerende voorbeelden te vinden van regionale visievorming, regionale afstemming en uitvoering van beleid. In deel 2 een selectie van deze voorbeelden. Deze voorbeelden zijn te zien als best practices van regionale afstemming en beleidsuitvoering. In deel 2 zit ook een overzicht van de verschillende wettelijke instrumenten die u kunt inzetten voor regionale afstemming, en het juridisch kader daarvan.

## Wie heeft welke rol bij regionale afstemming?

**W**elke partijen zijn aan zet bij regionale afstemming? Wie initieert, wie moet er meedenken en wie moet meebeslissen? We doen graag een voorzet. De keuze voor een methodiek is aan de regio zelf, maar van belang is wel, dat het helder is waar u als regio heen wilt.

Als meerdere partijen met verschillende belangen tot een gezamenlijk gedragen visie moeten komen, is het verstandig om een voorzitter te benoemen van het proces. Iemand die het proces bewaakt en zich er verantwoordelijk voor voelt dat alle stakeholders zich gehoord en begrepen voelen. Een regisseur dus: volgens Van Dale *degene die coördineert, sturing geeft en indien nodig de leiding neemt*. De meest voor de hand liggende regisseur van het proces bij regionale afstemming is in ons huidige bestel de provincie.

**DE PROVINCIE IN DE REGIEROL**

De rol van de provincie is vooral een initiërende en een procedurele. Zij faciliteert en bewaakt het proces op voortgang, zorgvuldigheid en resultaat en stelt kennis, informatie, gegevens en instrumenten beschikbaar.

**Waarom de provincie als regisseur?**

- Omdat de provincie het algemeen belang van vitale steden binnen haar provinciale grenzen voor ogen heeft.
- Omdat de provincie de democratische legitimiteit, bestuurskracht/macht en het instrumentarium heeft om af te dwingen dat een visie tot stand komt. En om te zorgen dat deze vervolgens door gemeenten bestuurlijk wordt vastgesteld. De provincie moet daarbij duidelijke, en ook scherpe inhoudelijke en procedurele eisen aan de visie stellen.

**Taken van de provincie als regisseur**

- Om tot een goede visie te komen, zijn dit belangrijke taken voor de provincie als regisseur:
- Vaststellen welke gemeenten zoveel invloed hebben op elkaars detailhandel hebben, dat zij zich een 'regio' mogen noemen.
- Benoemen wat het maximaal toelaatbare en acceptabele aantal vierkante meters winkelvloeroppervlak is voor diverse soorten detailhandel in de regio's.



- Het benoemen van het aanbod van alle plannen en initiatieven volgens een standaardmethode.
- Zijn er kwesties die zich afspelen tussen de verschillende regio's waarvan het belang de regionale detailhandelsvisie te boven gaat? Dan neemt de provincie een meer sturende rol en verandert haar rol van regisseur in die van kapitein.
- De provincie bewaakt ook of de regionale detailhandelsvisie door alle betrokken gemeenten wordt vastgesteld in de gemeenteraden. Pas na bestuurlijke vaststelling is het mogelijk de visie als sturingsinstrument voor het uitvoeren van beleid in te zetten.

#### SAMENSPRAAK TUSSEN OVERHEID EN MARKT

Vanzelfsprekend heeft de overheid geen monopolie op visie. De kennis van de markt is noodzakelijk om tot een gedegen visie te komen. Samen om de tafel: dat werkt het best. Het probleem daarbij is echter, dat 'de markt' bestaat uit verschillende soorten partijen. Partijen die verschillende belangen hebben, voor de korte of juist de lange termijn gaan, soms opportunistisch zijn en een lokale of juist een landelijke bril op hebben. Je ziet soms ook dat marktpartijen niet op een uitnodiging ingaan – of deze niet gekregen hebben. Toch is het belangrijk om (een representatieve doorsnee van) alle relevante marktspelers uit te nodigen om hun inbreng te doen. Het is aan provincies en gemeenten om hier actief en zorgvuldig mee om te gaan. En het is aan relevante marktspelers om hun inbreng ook daadwerkelijk te geven als het proces wordt gestart om tot die regionale visie te komen.



samenwerking markt & overheid

#### WAAROM SAMEN KEUZES MAKEN?

Samen optrekken betekent dat er duurzame langetermijnkeuzes worden gemaakt. Bovendien ontstaat er interactie tussen overheid en marktspelers. De verschillende partijen gaan bij het opstellen van regionale detailhandelsvisies met elkaar in gesprek om zo tot een breed gedragen beleid te kunnen komen.

## Samenvattend

#### WAAROM REGIONALE AFSTEMMING?

Regionale afstemming is geen toverformule bij de urgente opgave om een betere verhouding tussen vraag en aanbod van de vierkante meters in de detailhandel te creëren. Afstemming is immers iets anders dan toestemming. In het Nederlandse bestel is toestemming voorbehouden aan de drie bestuurslagen: rijk, provincie en gemeente. Maar regionale afstemming is wel een voorwaarde om overbewinkeling te voorkomen. Dat geldt voor de krimpregio's, waar de grote saneringsopgave gemeenten dwingt tot focus en samenwerking. Maar dat geldt ook voor de regio's waar na het einde van de crisis de detailhandelsplannen weer over elkaar heen buitelen. Ook hier is regie nodig, om te komen tot een gezond investeringsklimaat, een complete en aantrekkelijke winkelstructuur en een duurzame en kwalitatief hoogwaardig ingerichte ruimte.

#### DE ROL VAN DE PROVINCIES

De provincies moeten een leidende, regisserende rol spelen in die regionale afstemming. Zij vervullen in ons staatsbestel immers de rol van regionale overheid. Goede regionale afstemming omvat in elk geval deze pijlers:

- het formuleren van detailhandelsbeleid op het niveau van de functionele regio (veelal kleiner dan de provincie, maar soms juist ook provinciegrensoverschrijdend);
- het instellen van een onafhankelijke adviescommissie in de verordening;
- het ontsluiten en uitwisselen van regionale en sectorale kennis.

#### SAMEN KEUZES MAKEN

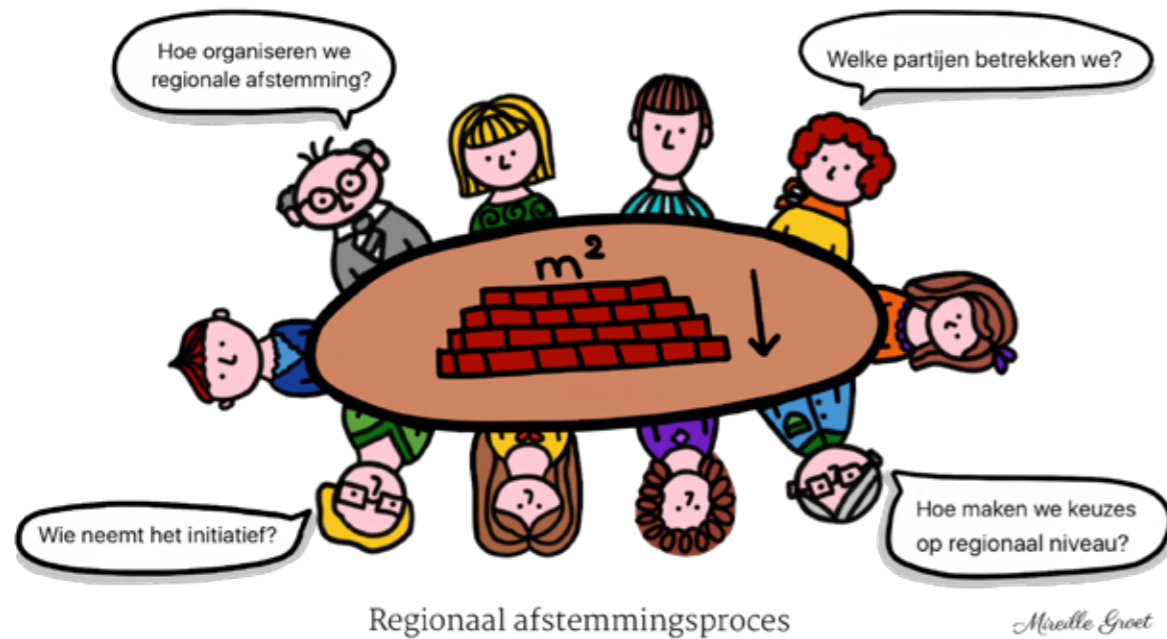
De provincie moet het niet alleen willen doen. Een intensieve samenwerking met alle stakeholders, zowel overheid als marktpartijen, is nodig. Stakeholders hebben verschillende belangen, culturen, rolopvattingen, verdienmodellen of bestaansredenen. Maar ze moeten wel continu met elkaar in gesprek gaan om elkaar te begrijpen, zodat ze kunnen bijdragen aan gezondere marktverhoudingen. Ook is het belangrijk om te beseffen dat er niet één zaligmakend model voor regionale afstemming bestaat. En dat we daar ook helemaal niet verdrietig over hoeven zijn. Besef van nut en noodzaak van regionale afstemming is de eerste belangrijke stap. Maar *trial and error* en het (willen) leren van elkaars ervaringen is een belangrijke tweede stap.





**OVER DEEL 2**

In het tweede deel van deze publicatie richten we het vizier op de stakeholders, op een aantal *best practices* en op het wettelijk instrumentarium bij regionale afstemming. Hier staat wat de belangen en dilemma's zijn van elk van de stakeholders in de regionale retailmarkt. Ook geven we inspirerende voorbeelden van regionale visievorming, afstemming en beleidsuitvoering. Voorbeelden van binnen en buiten de retailsector. Ook brengen we het instrumentarium onder de aandacht. Welke wettelijke instrumenten kunnen worden gebruikt voor het regionaal afstemmen van nieuwe initiatieven in de winkelmarkt?



**DEEL 2**

**Regionale afstemming:  
stakeholders, best practices  
en instrumentarium**



# 1 Wie zijn de stakeholders?

**H**et is belangrijk dat stakeholders inzicht hebben in elkaars belangen, cultuur, rolopvatting, horizon, verdienmodellen en keuzecriteria. Alleen zo kunnen ze elkaar verstaan en begrijpen en kunnen ze samen bijdragen aan een constructieve regionale samenwerking. ‘De markt’ bestaat echter uit een grote diversiteit aan spelers. Wie zijn zij? En wat zijn hun belangen, afwegingscriteria, ‘verdienmodel’ en de bijbehorende dilemma’s? We geven een overzicht.

## A DE LOKALE OVERHEID

De lokale overheid bestaat uit de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en ambtenaren. Een vitale detailhandelsstructuur draagt bij aan het voorzieningenniveau voor haar inwoners en een goed vestigingsklimaat voor ondernemers. Kennis over detailhandel is nodig om mogelijke effecten van ruimtelijke ontwikkelingen op de wenselijke detailhandelsstructuur in te schatten. Bij de besluitvorming over een toekomstgerichte detailhandelsvisie spelen daarnaast ook lokale en politieke belangen een rol.

### Belangen

- Economische ontwikkeling: werkgelegenheid en toeristische aantrekkingskracht.
- Bijdrage aan imago van de stad, horeca, toerisme, evenementen en vestigingsklimaat van bedrijven.
- Goed woon- en leefklimaat voor de inwoners, voorzieningenniveau, veiligheid en leefbaarheid.
- Goede ruimtelijke ordening
- Financieel belang als grondeigenaar.

### Dilemma’s

Door beperkte positie in (bestaande) winkelgebieden en beperkte middelen is directe sturing door gemeenten van markt en consument beperkt. Het bij elkaar brengen van partijen is dan een belangrijke gemeentelijke opgave. Het individuele belang van marktpartijen kan tegenover het gemeenschappelijk belang van gemeenten komen te staan.

Draagvlak kan dan lastig zijn. En dit maakt de benodigde keuzes politiek-bestuurlijk weer moeilijk. De gemeente kijkt vanuit gemeenschappelijk belang met een politieke bril. Niet alles

is bedacht vanuit wat altijd en overal het beste is voor retail. Bij verkeersbeleid bijvoorbeeld spelen bereikbaarheid, luchtkwaliteit en veiligheid een heel belangrijke rol. Bovendien is er sprake van concurrentie tussen winkelgebieden en daarmee ook tussen gemeenten.

### Rolneming

Visie- en beleidsvoorbereidend, faciliterend, beslissingsbevoegd.

“Wat meespeelt is dat gemeenten geen uniforme stakeholder zijn, door hun verschillende rollen, verantwoordelijkheden en belangen, die worden behartigd door verschillende afdelingen en bestuurlijke portefeuilles.

— Adviseur detailhandel bij gemeente, naam bij redactie bekend

## Neem elkaar serieus in het proces

## B DE REGIONALE OF PROVINCIALE OVERHEID

Soms hebben gemeenten met elkaar een bepaalde vorm van economische clustering. Denk aan de Regio Rijnmond, de Metropoolregio Amsterdam, Samenwerkingsverband Arnhem-Nijmegen, Netwerkstad Twente, de Stedendriehoek of Food Valley. De twee laatste regio’s gaan zelfs over de provinciegrens heen.

Dit zijn geen formele verbanden met een rechtsverhouding. Ze hebben ook geen democratische legitimatie. Het zijn samenwerkingsverbanden waarin zaken kunnen worden afgestemd. En dan zijn er de provincies. Dit is de bestuurlijke tussenlaag in Nederland, met aanwijzingsbevoegdheden richting gemeenten. Maar te vaak nog opereren deze zeer terughoudend in het domein van detailhandelsstructuur, waardoor uiteindelijk weinig sturing wordt gegeven.

### Belangen:

- Leefbaarheid: fijnmazigheid buurten/wijken en kernen en goede centrumgebieden.
- Goed vestigingsklimaat voor de burger en voor bedrijven, het juiste aanbod op de juiste plek.
- Goede ruimtelijke ordening.
- Economische ontwikkeling/werkgelegenheid.



**Dilemma's**

Lokaal versus provinciaal. Verbeteren van winkelgebieden is uiteindelijk lokaal maatwerk met lokale afspraken, kennis enzovoort. Onduidelijke rollen van de provincie en samenwerkende regio's. Wie doet wat en wanneer? Maar: Als gemeenten en stakeholders gekaderd regionaal afstemmen, dan hoeft de provincie geen keuzes te maken of bij te sturen.

**Rolneming/instrumentarium**

Faciliteren van het overleg. Dragen en ontsluiten objectieve data. Zorgen voor de juiste kaders, want haar doorzettingsmacht is alleen in te zetten als versterking van winkelstructuur ook als provinciaal belang is aangemerkt. Beslissingsbevoegd, kaderstellend en faciliterend.

- “ *De omgevingsvisie moet geen plan zijn ván de provincie, maar een plan vóór de inwoners van de provincie. Mensen moeten zich er in herkennen. Leg het niet van bovenaf op!*  
— Ruud Schins, beleidsmedewerker ruimtelijke economie provincie Limburg
- “ *Gemeenschappelijk aan de voorkant een gezamenlijke ambitie formuleren, neemt wantrouwen weg, creëert goodwill en brengt je uiteindelijk verder. Ruimtelijk instrumentarium en provinciaal restrictief beleid alleen is niet de graal, maar is wel de stok achter de deur.*  
— Sander de Rouwe, gedeputeerde provincie Friesland
- “ *Neem elkaar serieus in het proces, luister goed en heb oog voor belangen van alle partijen aan tafel. Vraag door naar de vraag achter de vraag.*  
— Ruud Schins, beleidsmedewerker ruimtelijke economie provincie Limburg

**C VASTGOEDEIGENAREN/BELEGGERS**

Veel belang hebben de eigenaren van de panden in de winkelstraat. De grotere eigenaren (de pensioenfondsen, grote winkelfondsen) hebben vaak een visie op hun portefeuille. Ze spelen in op de landelijke trends en hebben voldoende kapitaal om te investeren. Ze maken daar ook keuzes in. Ze hebben niet altijd feeling met wat er lokaal speelt. Aan de andere kant zijn er ook veel eigenaren die enkele panden bezitten in de lokale winkelstraat. Voor dit type eigenaar is het veel lastiger de grotere trends in het winkellandschap te herkennen. En het is al helemaal moeilijk om daar lokaal op in te spelen. Een besluit van de lokale overheid om naar links of naar rechts te bewegen, heeft al snel grote gevolgen voor deze eigenaren. Vaak hebben zij echter wel binding met de plek, en goede banden met de gemeentelijke politiek. Ook woningbouwcorporaties zijn een speler in het krachtenveld. Zij hebben vanuit hun woningbezit belang bij goede wijk- en buurtvoorzieningen. Daarnaast hebben ze vaak ook commercieel vastgoed (vanuit historie) in bezit.

**Belangen:**

Schaarste. Vastgoedwaarde. Huuropbrengsten. Rendement op investering. Planologische mogelijkheden, goede inpassing. Schoon, heel en veilig.

**Dilemma's:**

Groot verschil in focus en financiële slagkracht. Institutionele beleggers, winkelfondsen versus kleinere eigenaren. Elke partij wil voor zichzelf maximale vrijheid, maar niet voor de ander. Het prioriteren van investeringen.

**Rolneming:**

Investeerder.

- “ *Op zich is het helder dat je naar compactere winkelgebieden moet, maar de keuze van 'waar-wel-en-waar-niet' moet wel op breed draagvlak gebaseerd zijn. Laat daarbij wel de spelregels en de 'stemverhoudingen' van tevoren duidelijk zijn. De overheid heeft een verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat de juiste partijen, belanghebbenden en deskundigen aan tafel zitten. Durf iedereen maar uit te nodigen.*  
— Sylvio Ekkel, voorzitter VastgoedBelang afdeling Noord

“ Bij onze investeringsbeslissing kijken we expliciet naar de regio. In de gesprekken die wij met gemeenten hebben, merk ik dat er weinig communicatie bestaat tussen regiogemeenten onderling. Als er al sprake is van regionale afstemming dan heeft dat vaak iets defensiefs in zich. Het gaat vaak om het voorkomen van ontwikkelingen. In mijn ogen kan je beter vanuit kracht praten door gezamenlijk een toekomstperspectief vast te stellen, waar je als regio met elkaar naar toe wilt.

— Richard Dallinga, managing director real estate HB Capital

“ We zien nog veel onbalans in de mate waarin verschillende spelers hun invloed kunnen uitoefenen op de inkleuring van de visie. En ambtenaren zijn het soms met je eens zo lang het nog in hun eigen spoorboekje past.

— Sylvio Ekkel, voorzitter VastgoedBelang afdeling Noord

#### D ONTWIKKELAARS

Zij hebben een status aparte. Zij zijn tijdelijk eigenaar en hebben minder oog voor het lange-termijnbelang. Het zijn bedrijven die kansen zien in de lokale markt, gericht op de waardesprong. Dat kan nieuwbouw of transformatie zijn. Zij geven met hun investeringen belangrijke indicaties van wat er gebeurt in de markt.

##### Belangen

Zien kansen in de markt. Op zoek naar de waardesprong. Plannen maken en zien te verkopen. Wat doet het met de waarde van mijn bezit? Winst.

##### Dilemma's

Is er voldoende draagvlak te vinden binnen het krachtenveld? Kan ik mijn plan of ontwikkeling succesvol doorzetten aan een belegger? Wat heeft het voor invloed op mijn bestaande bezit? Vind ik de juiste invulling van het initiatief?

**Rolneming** Investeerder.

## Landelijke ketens denken in marktverdichting en marktaandeel

#### E RETAILERS

Ook dit is geen homogene groep. Heb je te maken met het (internationale) filiaalbedrijf, met een franchisenemer of met een 'kleine zelfstandige'? En zijn ze alleen huurder of ook eigenaar van het winkelpand? In elk geval staat de retailer van alle stakeholders het dichtst bij de klant. Er zijn echter grote verschillen tussen de landelijke ketens en de lokale helden. Tussen de food- en de non-foodaanbieders, tussen de exclusieve merkekaanbieders en de discounters. De landelijke ketens denken in marktverdichting en marktaandeel. Ze wegen de kracht van een gebied af tegen zijn huurlast, zijn vaak flexibel in hun vestigingsstrategie. De lokale speler denkt veel meer lokaal: wie is mijn klant, waar woont hij, wanneer en waarom komt hij? Hoe kan ik uniek zijn voor die klant?

##### Belangen:

Voldoende klanten (footfall). Marktaandeel. Gezonde exploitatie/kosten/baten. Schoon, heel, veilig en attractief. Winst. Continuïteit.

##### Dilemma's:

Wat doe je online en wat doe je offline? Zijn keuzes offensief ('ik wil hier graag zitten') of defensief ('anders doet de ander het')? Hoe ziet het verzorgingsgebied eruit, welk aanbod is er al versus hoe gaan de gemeente en de regio er in de toekomst uitzien? Hoe zorg ik ervoor dat uit mijn vestiging het beste rendement wordt gehaald, hoe zit de concurrentie erin? Welk aanbod versterkt het mijne? Liever een lage huur bij lagere omzet, of hogere huur in een sterk gebied?

##### Rolneming:

Ondernemer. Antwoord op markt vraag en de behoefte van de consument.

## Zijn keuzes offensief of defensief?



vestigingsstrategie

“Voor ons is het zaak om onze eigen vestigingen zo aantrekkelijk mogelijk te houden. Daarnaast kijken we toch ook redelijk opportunistisch of we nog wel op de beste plek zitten en of er geen mogelijkheden zijn om te verbeteren. Soms is dat relocatie, maar soms ook vergroten door de burens erbij te pakken, of te verkleinen waar we te veel ruimte hebben.

— anoniem – naam bij redactie bekend

“Overheden en eigenaren komen vaak pas in beweging als de nood hoog is geworden.

— Frank van Sebille, manager vastgoed Van Haren schoenen

“Wij geloven niet zo dat je door regionaal afstemmen bestaande meters makkelijk uit de markt krijgt. Dat gaat veel geld kosten. En wie gaat dat betalen? Zeker in plaatsen met veel versnipperd eigendom zal het lastig worden om meters uit de markt te halen. Voor nieuwe ontwikkelingen geloof ik er meer in. Daar zie ik wel een toegevoegde waarde in een overkoepelend orgaan dat onafhankelijk naar nieuwe ontwikkelingen kijkt en daarover adviseert.

— anoniem – naam bij redactie bekend

#### F CONSUMENTEN

De algemene opinie is dat de klant centraal moet staan. De klant is echter in een winkelgebied de laatste schakel. Hij bezoekt het winkelgebied of hij doet het niet. Wat doet deze klant als er iets wijzigt in de winkelstructuur? Wat betekent het voor de wijk of de gemeente als het winkelcentrum verbetert of verslechtert? Hoe reageert deze klant op het veranderde winkelandschap, nu digitaal kopen steeds sneller toeneemt en dit absoluut gevolgen gaat hebben voor het winkelandschap? De consument heeft in dit kader ook wel de pet van burger op. Als burger wil hij een aantrekkelijk centrum met veel gedifferentieerd aanbod en veel evenementen. Maar als consument kiest hij tussen de i-Pad, de mobiele telefoon of voor het fysieke winkelgebied.



stemmen met de voeten

### Belangen

Leefbaarheid, goed voorzieningenniveau. Beschikbaarheid van producten. Veiligheid. Nabijheid. Werkgelegenheid. Ruimtelijke ordening. Consument is ook burger die ergens woont en verwacht dat functies ruimtelijk goed ingebed zijn zonder veel overlast. Gemak.

### Dilemma's

Groot verschil tussen wat de consument zegt te willen en het feitelijke consumentengedrag. Bijvoorbeeld winkel op de hoek willen behouden en de grote winkelgebieden bezoeken en veel online winkelen. Eigenlijk als groep heel moeilijk te benaderen, dus er is moeilijk rekening mee te houden. Er wordt veel óver de consument gesproken, maar weinig mét de consument.



#### DE OPGAVE: DOE AAN STEDELIJKE PLANNING OP SCHAAL VAN DE REIKWIJDTE VAN DE CONSUMENT

Hoe bepaal je welke winkelgebieden een toekomstwaarde hebben – en welke dus niet? Een belangrijke vraag, nu er keuzes gemaakt moeten worden. Niet alle winkelgebieden zijn immers te behouden voor de toekomst als we uitgaan van een krimp van 20%. In de publicatie *Nieuwe richtlijnen voor Succesvolle winkelgebieden* wordt aangegeven welke criteria doorslaggevend zijn voor de toekomstbestendigheid: criteria die de sociale meerwaarde in winkelgebieden centraal stellen. Uit het onderzoek blijkt dat de focus bij de ontwikkeling en het beheer van winkelgebieden primair moet liggen op het stimuleren van sociale ontmoetingsplaatsen. Worden winkelgebieden alleen nog maar beheerd als functioneel en een verzamelplaats van verkooppunten, dan is de toekomstwaarde gering (2016, Onderzoek uitgevoerd door Mindlogyx in opdracht van NRW en de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN)).

## Leg de focus bij het stimuleren van sociale ontmoetingsplaatsen

### G HORECA EN CULTURELE VOORZIENINGEN

Een belangrijke groep die voor een deel de leefbaarheid in een gebied bepaalt en die nauw samenhangt met de winkelfunctie. Waar wil je horeca, en tot hoe laat mag het café of restaurant geopend? Hoe beheers je de overlast? Cultuur kost vaak geld, maar is ook onmisbaar. Hoe ga je daarmee om? Wie organiseert het? In wat voor gebouw of ruimte? Hoe kunnen horeca en cultuur de winkelfunctie van een gebied versterken, en vice versa? Hoe ga je om met de vervagende grenzen tussen horeca en detailhandel? Wat sta je toe, wat niet?

- De grotere provinciesteden, met sterke koopkrachtbinding, aantrekkelijke winkelstraten en goede verblijfsgebieden – vaak met een aantrekkelijke oude historische kern en goede horeca – dat zijn de steden die sterk blijven en goede trekkracht houden. De wat kleinere of middelgrote steden, die een doorsnee winkelaanbod hebben, maar daarnaast eigenlijk weinig extra's te bieden hebben, dat zijn de steden die langzaam in de knel komen. McDonalds speelt daar met zijn expansiestrategie op in door voorzichtiger te zijn met openen van vestigingen in de kwetsbare gemeenten. In een aantal binnensteden heeft McDonald's ook vestigingen gesloten. In de middelgrote of kleinere steden is het A1-winkelgebied niet meer de voorkeursplek voor een nieuwe vestiging en kijken we liever perifeer.
- De retailer maakt dus niet primair een keus op prijs van de meters, maar meer op perspectief en kracht van een gebied.  
– Erik Abbenhues, projectmanager vastgoed McDonald's Nederland



**H FINANCIERS**

Een van de onzichtbare, maar toch belangrijke stakeholders in het hele spectrum. Nemen vaak heel rationele besluiten, maar kunnen soms ook lokaal veel geduld hebben met complexe financiële situaties. Dit kan ontwikkelingen in de weg zitten, maar soms ook versnellen.

**Belangen:**

Schaarste. Vastgoedwaarde. Huuropbrengsten. Rendement op investering. Solvabiliteit. Vergroten van de leefbaarheid. Stimuleren circulariteit en duurzaamheid.

**Dilemma's:**

Dalende huurprijzen versus hogere solvabiliteitseisen. Bestaande financieringen/klanten versus nieuwe. Individuele belang van de klant versus belang van het groter geheel.

**Rolneming:**

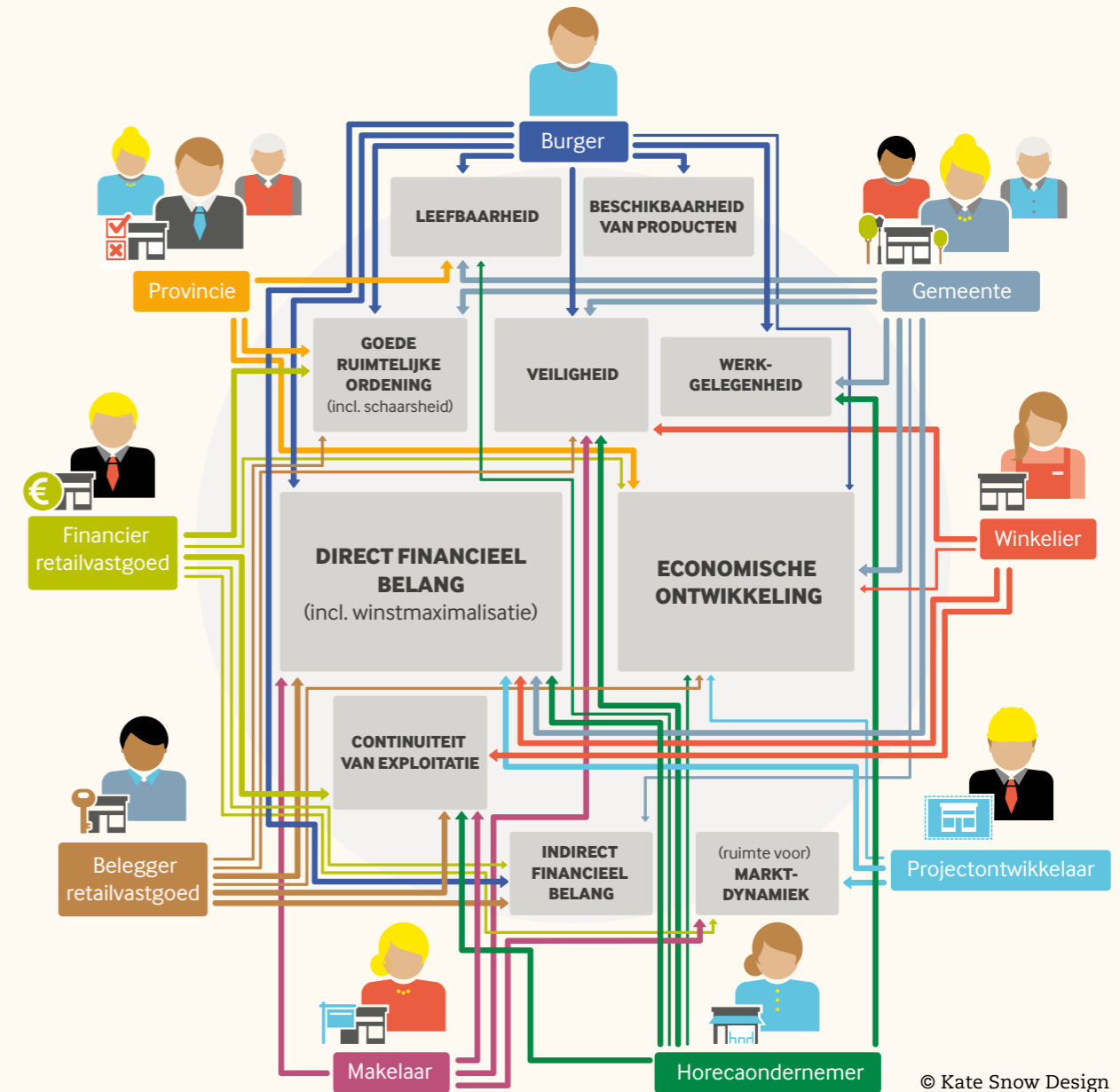
Investeerder/financier. Helicopterview.

De discussie moet niet gaan over vullen van leegstand, maar er moet een dialoog komen over hoe de dorps- of stadskern een bijdrage kan leveren aan een leefbare leefomgeving. Regionale afstemming kan daarbij helpen, mits we de gesprekken voeren op basis van de juiste kennis en data en losmaken van het politieke 'wensdenken'. Zuinig zijn met nieuwbouw, hergebruik van panden voor andere functies (circulariteit) zijn de kernbegrippen.

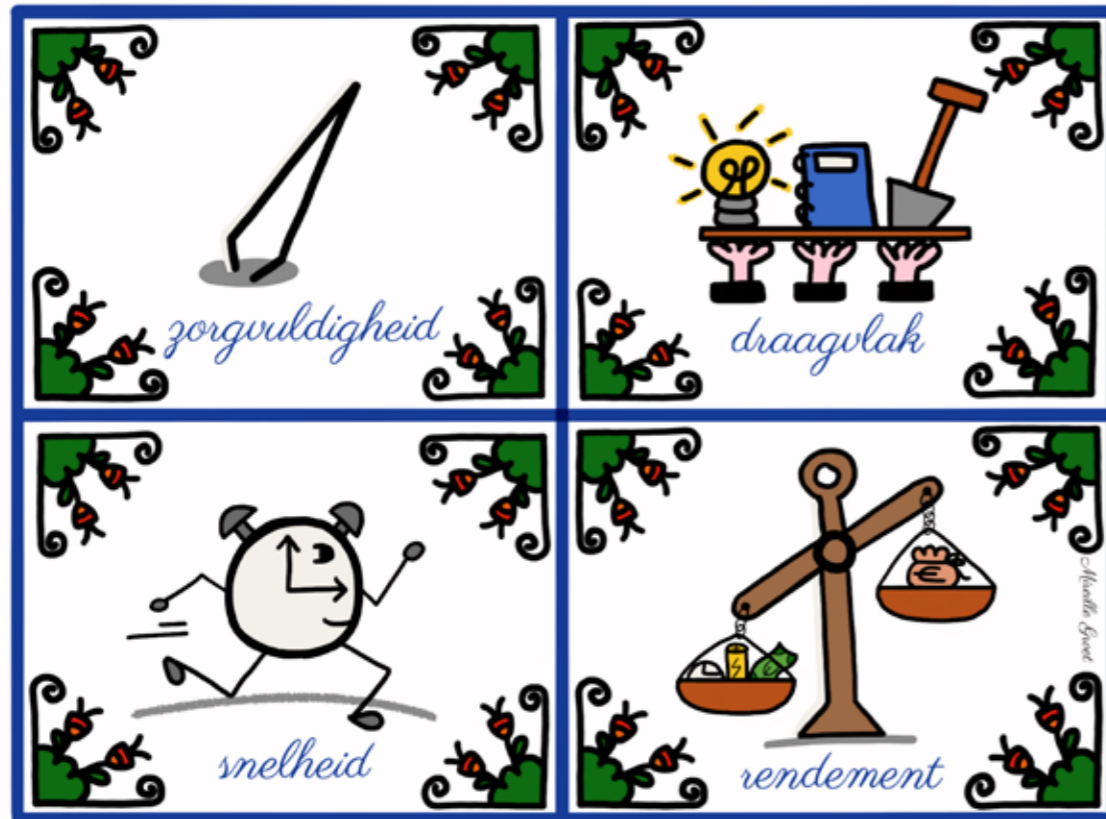
– Maarten Donkers, hoofd Kennis & Sturing bij Rabo Real Estate & Finance

**VEEL STAKEHOLDERS ... VEEL BELANGEN**

Kortom: het landschap van de detailhandel en het detailhandelvastgoed kent verschillende belanghebbenden. Ze hebben deels dezelfde, maar soms ook tegengestelde belangen. Op de lange termijn hebben alle stakeholders baat bij een goed lopend en goed gevuld winkelcentrum. Een winkelstructuur waarbij de vraag en het aanbod van winkelmeters precies op elkaar is afgestemd. Partijen kennen daarin elkaars afhankelijkheid. Op de korte termijn echter kunnen de belangen sterk uiteenlopen. De vraag is dan ook: hoe kom je tot regionale afstemming terwijl de belangen en soms ook de inzichten niet gelijk opgaan?



Voor 'de overheid' zijn altijd van belang: zorgvuldigheid en draagvlak.  
Voor 'de marktpartij' zijn altijd van belang: snelheid en rendement.  
... en alle vier zijn belangrijk!



## Enkele best practices

In het hele land zijn inspirerende voorbeelden te vinden van regionale visievorming, regionale afstemming, uitvoering van beleid enzovoort. Graag geven we u enkele van deze inspirerende voorbeelden. Soms uit het winkellandschap, soms ook daarbuiten.

### VOORBEELD I: ADVIESCOMMISSIE DETAILHANDEL NOORD-HOLLAND ZUID

De Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland Zuid (ADZ) toetst plannen voor grootschalige initiatieven voor nieuwbouw of uitbreiding van winkelmeters. Dit doet ze aan de hand van een vooraf vastgesteld afwegingskader. Het toetsingskader wordt gevormd door de uitgangspunten uit de vastgestelde regionale visie.

#### Wat doet de ADZ?

De ADZ adviseert gevraagd en ongevraagd over grootschalige detailhandelsplannen (>1.500 m<sup>2</sup> winkelvloeroppervlak voor 'gewone' winkelgebieden en >3.000 m<sup>2</sup> voor enkele grotere centra). Dit doet ze, volgens een heldere leidraad, aan het Dagelijks Bestuur van de Stadsregio Amsterdam en/of aan Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Holland.

#### Wat valt op?

Het optreden van de provincie is de laatste jaren strenger geworden. De provincie treedt kordater op. Sinds 1 maart 2017, toen de nieuwe provinciale ruimtelijke verordening werd vastgesteld, moet aan elk plan een regionale visie ten grondslag liggen. De inhoudelijke en procedurele vereisten van deze visie zijn ook door de provincie vastgelegd.

In de adviescommissie zitten vertegenwoordigers uit de gemeenten en de regio, vertegenwoordigers vanuit de branches en sectoren en een aantal onafhankelijke deskundigen. Bij de adviescommissie van de provincie Zuid-Holland is dit anders: hierin zitten alleen onafhankelijke deskundigen. De provincie is als toehoorder vertegenwoordigd. Zij heeft net als een vertegenwoordiger van de gemeente Almere (provincie Flevoland) geen stemrecht. Dat geldt ook voor de onafhankelijke voorzitter en de secretaris van de adviescommissie.

De onafhankelijkheid van de commissie kan ter discussie worden gesteld. Dit komt doordat in de commissie vertegenwoordigers vanuit de branches en sectoren zitting hebben.

“ *Het is niet de natuurlijke neiging van gemeenten om over de heg heen te kijken.*

“ *Als adviescommissie moet je accepteren dat het bestuur soms een andere kant op wil, je moet weten wanneer je moet stoppen. De discussie houdt een keer op.*

— Martin van den Oever, senior planoloog dienst Ruimte & Duurzaamheid, gemeente Amsterdam en lid van de Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland Zuid (ADZ)

## VOORBEELD 2: RETAILVISIE LEIDSE REGIO / ECONOMIE 07 I

Voor het versterken van de kenniseconomie in de Leidse regio werken verschillende partijen samen:

- zes gemeenten: Leiden, Leiderdorp, Katwijk, Oegstgeest, Voorschoten en Zoeterwoude;
- ondernemersverenigingen;
- onderwijs- en kennisinstellingen.

Samen maakten ze een economische agenda. Een van de doelen uit deze agenda is het aantrekkelijker maken van het investeringsklimaat in de Leidse regio. Hoe? Door te zorgen voor een complementair aanbod van bedrijven, kantoren en winkelvoorzieningen. Het opstellen van een gedragen regionale visie op detailhandel past in deze doelstelling. De visie schetst een wenselijk toekomstbeeld voor complementaire winkelgebieden en nodigt uit tot handelen.

### Wat doet de Retailvisie Leidse Regio?

Gestart is met een onderzoek naar trends en ontwikkelingen, werkateliers en databronnen (bezoekersstromen, bezoekersprofielen en benchmark). Conclusie was dat er in de regio te veel winkelmeters zijn en dat het aanbod ook kwalitatief beter kan. Vervolgens kwam de Leidse regio met een wenselijke regionale hoofdstructuur van dertig winkelgebieden, ingedeeld naar type koopgedrag:

- recreatieve centra (binnenstad Leiden, hoofdwinkelcentra);
- boodschappencentra (wijkwinkelcentra);
- doelgerichte aankooplocaties (de perifere detailhandelslocaties).

Winkelgebieden die buiten deze structuur vallen, kunnen dus verkleuren naar andere functies.

- De drie actielijnen om naar de gewenste retailstructuur te komen:
- versterken van de dertig gebieden binnen de hoofdstructuur;
  - verkennen van mogelijke functiewijziging en -menging in de overige gebieden;
  - terugbrengen vierkante meters op perifere locaties (PDV).

Er zijn verschillende procesmomenten geweest: gezamenlijke startbijeenkomst, werkateliers, raadsbijeenkomsten en een eindpresentatie aan ondernemers en raadsleden. De visie is vastgesteld door alle gemeenteraden.

### Wat valt op?

De provincie Zuid-Holland heeft de regio's gevraagd om tot regionale visies te komen waarin aandacht is voor het versterken van winkelgebieden. Een ander aandachtspunt is het verminderen van het aantal vierkante meter detailhandel. Uitgangspunt van de samenwerking binnen Economie071 is de triple helix: gezamenlijke aanpak door overheid, ondernemers en onderwijs/onderzoek, zowel bestuurlijk als ambtelijk.

“ *We zetten in op de juiste winkel op de juiste plaats. Of het nu binnen of buiten de detailhandelsstructuur is: we bieden perspectief aan ondernemers en eigenaren. Samen met hen zijn we aan de slag om een toekomstbestendig plan op te stellen vanuit het belang van onze inwoners.*

— Gerbrand Kuipers, beleidsadviseur economie gemeente Leiderdorp

“ *Tip voor een dergelijk proces: leg meteen bij de start twee lijstjes neer in plaats van alleen de regionale hoofdstructuur: één lijstje met de winkelgebieden waar puur retail blijft, en één lijstje met winkelgebieden waar functiemenging mogelijk gaat worden. Dat voorkomt verkeerde denkbeelden.*

— Miriam Vermeulen, communicatieadviseur gemeente Leiden



“ Zoek de samenwerking met de stakeholders voor de noodzaak tot ingrijpen er is. Daarna ben je namelijk meestal te laat of in ieder geval op achterstand.

– Frank van Seville, manager vastgoed Van Haren schoenen

### VOORBEELD 3: DETAILHANDELSBELEID LIMBURG - DRIE REGIONALE VISIES

Het POL (Provinciaal Omgevingsplan Limburg) beschrijft de ambities, opgaven en basisprincipes voor onder andere het detailhandelsbeleid. Daarbij gaat het om kwaliteitsverbetering van de bestaande voorraad, aanpak overmatige leegstand, schrappen van slechte plannen en het creëren van ruimte voor goede nieuwe ontwikkelingen, bijvoorbeeld via salderen. Het POL heeft de uitwerking hiervan bij de drie regio's neergelegd. De regio's ondernamen verschillende acties:

- Regio Noord stelde een visie detailhandel op.
- Regio Midden maakte een ruimtelijk-functioneel beleidskader voor werklocaties in brede zin.
- Regio Zuid stelde een structuurvisie ruimtelijke economie op.

In het POL is aangegeven dat de regionale uitwerkingen moeten resulteren in bestuursafspraken tussen de betrokken gemeenten en de provincie.

#### Wat doet het Detailhandelsbeleid Limburg?

De bestuursafspraken zijn, voor zover mogelijk, geborgd in de Provinciale Omgevingsverordening. De verordening fungeert als vangnet voor de situatie dat een gemeente eventueel de eigen afspraken niet naleeft. Dit is de stand van zaken.

- **Regio Noord:** heeft van meet af aan een actieve houding en neemt zelf het voortouw. De provincie wordt daarbij wel betrokken. Er is zeswekelijks bestuurlijk overleg voor alle ruimtelijke thema's, er zijn ambtelijke werkgroepen voor onder meer detailhandel en er is coördinatie-overleg voor samenhang tussen de thema's.
- **Regio Midden:** in opdracht van de regio is een bureau bezig met een integrale visie op het vlak van kantoren, bedrijven, leisure en detailhandel.
- **Regio Zuid:** op tafel ligt een ontwerp Structuurvisie Ruimtelijke Economie Zuid-Limburg, met daarin de visie op bedrijventerreinen, kantoren en detailhandel. Dit is in een intensief traject met gemeenten en stakeholders tot stand gekomen. Per kern is aangegeven waar wel en niet

detailhandel mag, of waar mag worden uitgebreid. Er zijn heldere kaarten opgenomen van de compacte(re) winkelgebieden.

#### Wat valt op?

Centraal staat co-creatie: bij het POL heeft de provincie het voortouw en denken gemeenten mee. Bij de regionale uitwerking is dat andersom. Centraal staan ook de bestuursakkoorden, de verordening is slechts een vangnet.

De provincie werkt als een soort sandwich:

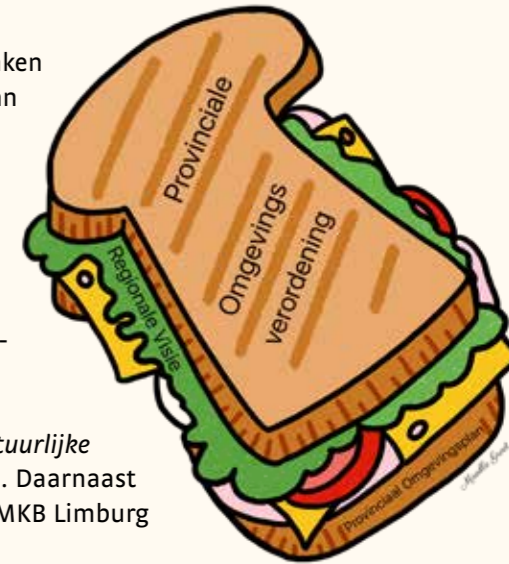
- het POL geeft kaders;
- de regiogemeenten geven samen een uitwerking in een regionale visie en stellen deze interbestuurlijk vast;
- de provincie borgt deze visie vervolgens in haar POV (Provinciale Omgevingsverordening).

In alle drie de regio's zijn als resultaat van dit proces nu ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren en overlegverbanden. Daarbij schuift de provincie aan. Daarnaast worden in deze overlegverbanden andere stakeholders betrokken, zoals MKB Limburg en lokale en regionale belangengroepen.

Het overleg is in workshopachtige vorm, waarbij deze stakeholders worden gebruikt om het beleid mee te vormen en realiteitsgehalte (marktconformiteit) te geven. Een partij als MKB Limburg stelt zich constructief op en participeert heel actief. Het blijkt wel heel lastig om beleggers / vastgoedeigenaren in het overleg te betrekken.

In Zuid-Limburg is de Structuurvisie nog niet vastgesteld, maar wordt op basis van een bestuurs-overeenkomst al zoveel mogelijk gehandeld in de geest van de structuurvisie. Partijen brengen cases in die in het bestuurlijk overleg worden afgestemd volgens de spelregels die in de structuurvisie verankerd worden.

De provincie faciliteert en is tegelijk gesprekspartner. In de faciliterende rol organiseert zij expertmeetings en themabijeenkomsten, met als doel bewustzijn te creëren en van elkaar te leren. Daarnaast heeft de provincie een pot van 2 miljoen euro voor het aanjagen van projecten die vernieuwend zijn en een voorbeeldfunctie kunnen hebben. Die initiatieven mogen vanuit gemeenten komen, maar ook vanuit de markt: particulieren, instanties enzovoort.



Limburgse aanpak

*De gemeentes moeten bijdragen aan de uitvoering en dat gebeurt nog niet overal heel voortvarend. Bij de uitwerking en uitvoering hebben de marktpartijen vooralsnog een kleine rol. Het is de bedoeling dat de bestuursakkoorden tweede helft 2017 geactualiseerd worden. Dan kunnen de resultaten of lessons learned van de uitvoering daarin verwerkt worden.*

*Kaartbeelden zijn in de regionale structuurvisie verankerd als uniforme basis voor voorzienbaarheid. Bij het maken van die kaartbeelden is de afbakening en labeling van gebieden in alle betrokken gemeenten op dezelfde systematische wijze verricht.*

- “ *De werkelijke succesfactor van de regionale samenwerking is de cultuurverandering die je samen vormgeeft in het beoordelen van cases.*  
— Esther Geuting, directeur innovatie Stec Groep
- “ *De provincie wil en is bereid ruimte te geven aan regio's om het op eigen manier te doen. Maar het gaat er om dat er wel afspraken worden gemaakt en dat die geborgd worden.*  
— Ruud Schins, beleidsmedewerker ruimtelijke economie provincie Limburg
- “ *Nu zie je dat gemeenten vooral eerst naar hun eigen belang kijken en alleen samenwerking willen aangaan als het voor de individuele gemeente gunstig uitpakt. Dat is jammer.*  
— Arno Verhoeven, burgemeester gemeente Leudal.
- “ *In alle drie de regio's blijkt het moeilijk om een concrete aanpak te maken over hoe om te gaan met leegstand. Maar alle drie weten, het gaat erom dat we nu kranen dichtdraaien en beginnen met dweilen.*  
— Ruud Schins, beleidsmedewerker ruimtelijke economie provincie Limburg

#### **VOORBEELD 4: PARKSTAD LIMBURG, ALDI-CONVENANT**

In Limburg staat de lokale aanpak centraal en worden regionale of subregionale visies gestimuleerd. Een mooi voorbeeld hiervan is het ALDI-convenant dat Stadsregio Parkstad Limburg begin 2016 sloot met supermarktketen ALDI. De Parkstadgemeenten constateerden dat ze een gezamenlijk belang hebben in het toekomstbestendig maken van de regionale detailhandelsstructuur. De verplaatsing van een vestiging van ALDI in een van de Parkstadgemeenten werd aangegrepen als een kans om die regionale visie op retail in de praktijk te brengen. ALDI was in meerdere gemeenten bezig met verplaatsing van vestigingen. Dat gaf de mogelijkheid om op regionale schaal afstemming te organiseren. Wethouders zochten elkaar op om te komen tot een win-winsituatie voor Parkstad én ALDI.

##### **Wat doet het ALDI-convenant?**

Met het convenant onderschrijft ALDI het regionale winkelbeleid in Parkstad en het beleid van de provincie. Gezocht wordt naar toekomstbestendige locaties die voldoen aan de vestigingsstrategie van ALDI én passen binnen de gestelde beleidskaders. Voor de realisatie van nieuwe ALDI-vestigingen staan de betreffende gemeenten aan de lat voor het regelen van de noodzakelijke procedures en vergunningen. ALDI investeert op haar beurt veel geld in vestigingen voor de komende decennia. Daarbij kiest de supermarktketen voor kwaliteit boven kwantiteit.

##### **Wat valt op?**

ALDI zoekt locaties met een goede bereikbaarheid, voldoende parkeergelegenheid en de juiste uitstraling. Parkstad Limburg wil de totale winkelvoorraad in de regio in vierkante meters terugbrengen. Dit doet ze door winkels te clusteren en de komst van nieuwe winkels op ongewenste locaties tegen te gaan. Het convenant koppelt deze twee belangen aan elkaar: overheid en retailer gaan 'voor elkaar werken'. Samenwerken staat voorop: voor nieuwe locaties wordt vanaf nu samen gezocht naar plekken die voldoen aan de vestigingsstrategie van de ALDI en de retailstructuurvisie van Parkstad.

- “ *Het is goed dat er bij dit soort vraagstukken een partij is die op beperkte afstand functioneert maar wel een verlengstuk is van de gemeenten. Daarbij is het van belang dat de bestuurders in deze regio de intergemeentelijke afstemming als vanzelfsprekend ervaren en dit ook als zodanig oppakken.*  
— Martin de Beer, wethouder Heerlen en voorzitter Bestuurscommissie Economie & Toerisme bij Parkstad Limburg

“Parkstad is voor ons een belangrijk verzorgingsgebied en wij willen daarom duurzaam investeren in deze krimpregio. Niet alleen door het realiseren van toekomstbestendige ALDI-locaties, maar ook door een bijdrage te leveren aan het terugdringen van overbodige vierkante meters en een impuls te geven aan de openbare ruimte.

— Marc Houppermans, directeur ALDI Roermond bv

“Deze vernieuwende aanpak in Parkstad verdient alle lof. Enerzijds omdat wordt gekeken naar mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden, anderzijds omdat afwegingen op regionaal niveau worden gemaakt. Ik daag andere regio's in Limburg uit om het voorbeeld van Parkstad te volgen.

“Ik zie dit ook als een goed voorbeeld dat ik graag betrek bij de provinciale toolbox: die vullen we met goede voorbeelden, wat werkt wél en wat niet? Dat is belangrijke ondersteuning om niet overal het wiel opnieuw uit te hoeven vinden.

— Hans Teunissen, gedeputeerde provincie Limburg

#### VOORBEELD 5: REGIONALE DETAILHANDELSVISIE METROPOOLREGIO EINDHOVEN

De 21 colleges van de deelnemende gemeenten hebben met instemming van de gemeenteraden gezamenlijk een regionale detailhandelsvisie opgesteld. Het dagelijks bestuur van de Metropoolregio Eindhoven (MRE) heeft deze visie voorgelegd aan de gemeenten. De gemeenteraden stemden in de eerste helft 2015 in met de visie. Ze gingen akkoord met vaststelling van de visie door het Regionaal Ruimtelijk Overleg (RRO).

##### Wat doet de detailhandelsvisie Metropoolregio Eindhoven?

In de regionale detailhandelsvisie staan heldere uitgangspunten en afspraken die bepalend zijn voor het ruimtelijk detailhandelsbeleid in de betrokken gemeenten. Ook is er een Uitvoeringsprogramma geformuleerd.

Begin 2017 hebben enkele gemeenten hun onvrede geuit over het gebrek aan daadkracht en resultaten van de samenwerking binnen de MRE. Zaken als een Bereikbaarheidsagenda, het Stimuleringsfonds, de regionale Detailhandelsvisie, de Integrale Strategie Ruimte, de ruimtelijke kansencarta energie en een Logistiek Platform hebben wel het levenslicht gezien. Maar bestuurlijk gezien is er sinds de oprichting maar één afspraak vastgelegd. Dit zijn de uitgangspunten voor detailhandel: waar mogen grote winkels en waar niet.

Daarop is onderzoek ingesteld naar hoe raadsleden en bestuurders daarover denken en welke kant het dan wel op moet. Niet alleen is met het openbaar bestuur gepraat, maar ook met het bedrijfsleven en onderwijsinstellingen. Conclusie: de betrokkenheid van de diverse gemeentebesturen is gering, vaak doordat zij een verschillende verwachting hadden van die samenwerking. Bovendien denken de diverse gemeentebesturen verschillend over samenwerking. De plannen die in 2015 zijn vastgesteld en opgeschreven in de regionale agenda blijken niet te leven bij de colleges van B&W en de 21 gemeenteraden. Er is ook veel onduidelijk over de rollen en bevoegdheden bij de verschillende overlegorganen binnen de Metropoolregio Eindhoven.

##### Wat valt op?

Waarom dit als ‘best practice’? Omdat het goed is om te beseffen dat iets niet altijd uitpakt zoals men beoogt. Papier kan heel geduldig zijn. Maar hier pakt men de handschoenen op voor een tweede kans. Regiobestuur en gemeenten willen de MRE opnieuw uitvinden. Er wordt een nieuwe strategie geformuleerd en de gemeenteraden wordt gevraagd daar voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 een besluit over te nemen. Zo kunnen de nieuwe gemeenteraden verder op basis van deze nieuwe strategie.

“Samenwerking in de regio is nog ingewikkeld door de traditionele indeling in gemeente, provincie en Rijk. Denk aan de democratische legitimatie, die bij de gemeenteraden ligt.

— Wilbert Seuren, wethouder Eindhoven en lid van de bestuurlijke stuurgroep van de proeftuin Stedelijk Gebied Eindhoven



“ De uitkomst van het onderzoek is een bittere pil. Maar we moeten verder, er is werk aan de winkel. We moeten opnieuw definiëren wat onze ambities zijn, en wat ons doel is. Daar volgt dan later wel een overlegstructuur bij. Eerst moeten we vaststellen wat we willen zijn: een netwerkclub, een gezellige praatclub? Of een samenwerkingsverband dat gaat voor de inhoud, en dat gezamenlijk doelen probeert na te streven. Wat mij betreft is de tijd voorbij dat het MRE een tandeloze praatclub is, en kiest het MRE voor de inhoudelijke variant. Maar dan is het wel noodzakelijk dat de 21 gemeenteraden over hun eigen schaduw heen stappen en vertegenwoordigers sturen die wel het mandaat hebben om gezamenlijk beslissingen te nemen die in het belang zijn van de regio.  
— John Jorritsma, burgemeester Eindhoven en voorzitter dagelijks bestuur MRE

“ Een voorbeeld: binnen de regio Eindhoven speelt de kwestie van regionale afstemming nadrukkelijk. Dorpen en steden als Helmond, Geldrop en Deurne vinden allemaal dat ze een belangrijke regionale functie hebben. Onderzoek laat zien dat die regionale functies elk heel erg van elkaar verschillen.  
— Maarten Donkers, hoofd Kennis & Sturing bij Rabo Real Estate & Finance

#### VOORBEELD 6: ZUID-HOLLAND: ONAFHANKELIJKE ADVIESCOMMISSIE DETAILHANDEL

Provinciale Staten van Zuid-Holland hebben in 2014 bij motie aan GS gevraagd om hervorming van de toetsing van detailhandelsplannen. Daarop hebben GS besloten tot het instellen de Adviescommissie Detailhandel. Met dit doel is begin 2015 de Verordening Ruimte aangepast. De adviescommissie bestaat uit onafhankelijke deskundigen.

##### Wat doet de Onafhankelijke adviescommissie detailhandel?

De commissie buigt zich sinds juli 2015 over bestemmingsplannen waarin nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn opgenomen. Het gaat daarbij om ontwikkelingen met een omvang van meer dan 2.000 m<sup>2</sup> bvo binnen de centra en meer dan 1000 m<sup>2</sup> bvo buiten de centra.

De taak van de commissie is:

- beoordelen of voldoende is aangetoond dat de nieuwe detailhandelsontwikkelingen het woon- en leefklimaat niet onevenredig aantasten;
- beoordelen of voldoende is aangetoond dat geen onaanvaardbare leegstand zal ontstaan. De commissie toetst de gebruikte behoefteramingen, de ruimtelijke gevolgen en de omvang van het gebied waarbinnen zich ruimtelijke gevolgen voordoen. De commissie brengt advies uit aan gemeenten en de provincie. Mede op basis van dit advies beslist de provincie of een bestemmingsplanwijziging wel of niet aanvaardbaar is.

##### Wat valt op?

Een ‘nee’ vanuit de retailadviescommissie is niet per se een afwijzing van het project. Een ‘nee’ kan ook leiden tot aanpassing van het project, waarna het in aangepaste vorm alsnog wordt goedgekeurd. Bijvoorbeeld met minder vierkante meters.

De aanwezigheid van een adviescommissie vergroot het besef dat de detailhandel gemeentegrensoverschrijdende gevolgen heeft. Adviezen van de commissie geven bestuurders inzicht in de juistheid van onderbouwingen en argumentatie voor de uiteindelijke besluitvorming.

De commissie heeft tot nu toe jaarlijks ongeveer vijf adviezen uitgebracht. Elke casus publiceren ze op hun website. Ook het uitgebrachte advies staat daarbij. Ook zijn vergaderdata en indieningscriteria duidelijk in beeld gebracht.

“ Afstemming is geen constitutieve toestemming, de beslisbevoegdheden blijven waar ze in eerste instantie liggen, de regionale afstemming doet daar niets aan af. Door de aanwezigheid van de adviescommissie is er meer besef en bewustwording, en is er ook meer aandacht voor onderbouwing van projecten en de kwaliteit daarvan.  
— Dennis Melenhorst, directeur SER Overijssel en lid Adviescommissie Detailhandel Zuid-Holland



### VOORBEELD 7: VITALE VAKANTIEPARKEN VELUWE - SALDERINGSAAKPAK RECREATIESECTOR

In de noordelijke helft van de Veluwe zijn ongeveer 300 vakantieparken. Die geven samen een heel divers beeld voor wat betreft vitaliteit, beantwoording aan de vraag van de recreant en leefbaarheid. In 2014 spraken recreatieondernemers en gemeentebestuurders af samen te werken aan een 'programma Vitale Vakantieparken'.

De betrokkenen werken samen in een coöperatief systeem. De samenwerking is vrijwillig, maar niet vrijblijvend. Er zijn afspraken vastgelegd in een bestuursakkoord. Dit zorgt voor commitment op inhoud en inzet, zonder centrale aansturing.

Het bestuurlijke opdrachtgeverschap van Vitale Vakantieparken ligt bij de bestuurlijke coördinatoren van de elf deelnemende gemeenten. Hier worden de hoofdlijnen uitgezet en de voortgang bewaakt. Besluiten worden genomen volgens het principe 'één gemeente één stem'.

De bestuurlijke coördinatoren komen minimaal twee keer per jaar bij elkaar.

Voorjaar 2017 hebben elf gemeenten een Bestuursakkoord ondertekend. Ze hebben hiermee aangegeven samen door te willen in de periode van 2017 tot 2021.

#### Wat doet de Salderingsaanpak Vitale Vakantieparken Veluwe?

Het programma Vitale Vakantieparken bestaat uit drie pijlers:

- **Innovatie:** Vakantieparken revitaliseren en helpen doorontwikkelen, gericht op vernieuwing en versterking van het product vakantiepark.
- **Herstructurering:** Bedrijven helpen te transformeren als er geen realistisch perspectief meer is op een recreatieve exploitatie, gericht op het samenvoegen, herverkavelen en het begeleiden omvormen van (voormalige) perspectiefloze vakantieparken.
- **Veiligheid en leefbaarheid:** Ongewenste ontwikkelingen op sociaal gebied aanpakken, gericht op het actief aanpakken van ongewenste ontwikkelingen en op het voorkomen van nieuwe probleemsituaties. Hierbij gaat het om niet-recreatief gebruik van de parken, openbare-orde-vraagstukken, criminele activiteiten, maar ook om oplossingen voor de sociale problematiek.

Kenmerkend voor het programma is de diversiteit aan werkvelden. De sporen economie, ruimte en leefbaarheid worden in samenhang opgepakt.

#### Wat valt op?

Om ondernemers en gemeenten te ondersteunen bij het verzilveren van kansen is een zogenaamde 'kanskaart' ontwikkeld. De kanskaart is een variant op de kanskaart van Monopoly.

De kanskaart beschrijft welke locaties, marktsegmenten en type bedrijven de komende decennia kansrijk zijn in de regio. Gemeenten kunnen de kanskaart gebruiken ter inspiratie voor het ruimtelijk-economisch beleid. Bovendien kunnen zij eruit opmaken hoe zij kunnen bijdragen aan vernieuwing.

Er is in het programma een duidelijke uitvoeringsgerichte pijler die zich bezighoudt met sanering en terugdringing, niet alleen van ondermaatse kwaliteit, maar ook van 'te veel meters'.

“We hebben allemaal dezelfde belangen en lopen tegen dezelfde vraagstukken aan. Door gezamenlijk én in samenhang aan oplossingen te werken, hebben we meer slagkracht om onze doelen te bereiken.

— Henk Lambooi, burgemeester gemeente Putten en voorzitter stuurgroep Vitale Vakantieparken

### VOORBEELD 8: NOORDOOST FRIESLAND: SOCIAAL-ECONOMISCH MASTERPLAN EN INVESTERINGSAGENDA

De regio Noordoost Friesland heeft “tijdig ingezien, dat een stabiliserende of krimpende bevolking geen bedreiging hoeft te zijn.” In 2010 hebben de provincie Friesland en de vijf betrokken gemeenten een Sociaal Economisch Masterplan (SEM) opgesteld. Op basis hiervan schreven ze de Agenda Netwerk Noordoost 2011–2030 (ANNO). Hierin zijn concrete uitvoeringsprojecten beschreven.

#### Wat doet het masterplan?

- Het startdocument van Noordoost Friesland gaat onder andere in op de sterke en zwakke punten van de regio.
- Het plan schetst ontwikkelingen en trends en maakt een krachtenveldanalyse.
- Ook schetst het bouwstenen voor het realiseren van de ambities geschetst.
- Belangrijk onderdeel was de presentatie van de 'transitieatlas', waarbij partijen normen hebben geformuleerd voor de transitieopgave op het gebied van scholen, voorzieningen en woningbouwopgave.

#### Wat valt op?

Het is niet mogelijk om het voorzieningenniveau in alle kernen en dorpen in de regio op peil en compleet te houden. Dat besef wordt breed gedeeld. Het is duidelijk dat er focus is aangebracht

moet worden door de grotere kernen te clusteren. De overige kernen en kleine dorpen moeten genoeg nemen met een positie als woondorp en/of recreatiedorp.

*De transitieatlas is een interactief instrument dat steden en regio's helpt de effecten van beleidskeuzes duidelijk te maken.* Het helpt om met alle partijen tot het beste besluit te komen. Inzet van de transitieatlas is, dat de bevolkingssamenstelling van veel dorpen, steden en regio's verandert: het aantal jongeren neemt af en het aantal ouderen toe. Het gevolg is dat verschillende mismatches ontstaan tussen vraag en aanbod van winkels, scholen, sportaccommodaties en voorzieningen voor wonen, welzijn en zorg.

*Er is een duidelijke kaart getekend van de clusters van kernen een compleet voorzieningenaanbod intact moet blijven – en dus ook is zichtbaar welke kernen zich op die clusters moeten gaan richten voor wat betreft de voorzieningen.*

*In dit masterplan wordt detailhandel niet gezien als aparte economische pijler, maar integraal geplaatst in het rijtje met zorg, onderwijs en welzijn. Detailhandel is daarmee onderdeel van het pakket aan maatschappelijke voorzieningen van een gemeente.*

“ *Regionale afstemming met betrekking tot detailhandel is nodig, bij oplopende leegstand is het noodzaak. Er bestaat spanning tussen de regionale samenwerking en de lokale democratie. Maar de grote opgave voor de regio dwingt tot focus en samenwerking.*

— Sander de Rouwe, gedeputeerde provincie Friesland

“ *Een lagere huur heeft niet tot gevolg dat het verzorgingsgebied beter wordt. De oorzaak aanpakken is belangrijker dan de huur aanpassen. Ja, er zijn nog steeds te veel vierkante meters winkeloppervlakte.*

— Frank van Sebille, manager vastgoed Van Haren schoenen

## Wettelijke instrumenten

**W**elke wettelijke instrumenten kunt u gebruiken bij het regionaal afstemmen van nieuwe initiatieven in de retailmarkt? We lichten vier instrumenten toe: (1) vooroverleg bij bestemmingsplan en uitgebreide omgevingsvergunning, (2) regionale afstemming bij de ladder voor duurzame verstedelijking, (3) regionale afstemming op grond van de provinciale verordeningen en (4) het opstellen van regionale visies. Daarna leest u welk stappenplan u kunt gebruiken bij de uitvoering van een regionale visie.

### A DEZE INSTRUMENTEN KUNT U INZETTEN BIJ REGIONALE AFSTEMMING EN HET OPSTELLEN VAN EEN REGIONALE VISIE.

#### INSTRUMENT 1: VOOROVERLEG BESTEMMINGSPLAN EN OMGEVINGSVERGUNNING

Voor nieuwe detailhandelsontwikkelingen is vaak een wijziging van het bestemmingsplan of een omgevingsvergunning nodig. Wordt de nieuwe detailhandel mogelijk gemaakt met een bestemmingsplan of een uitgebreide omgevingsvergunning (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)? Dan schrijft de wet een verplicht vooroverleg voor (artikel 3.1.1 Besluit ruimtelijke ordening en artikel 5.20 Besluit omgevingsrecht). Dit betekent dat het bevoegde bestuursorgaan vooroverleg moet plegen met de besturen van betrokken gemeenten, waterschappen en provincie. Bij een bestemmingsplan gaat het dan meestal om de gemeenteraad, bij de uitgebreide omgevingsvergunning om het college van B&W. In de praktijk houdt dit in dat het bestuursorgaan het ontwerp toezendt aan de overlegpartners met het verzoek binnen een bepaalde termijn te reageren op het ontwerp. Wordt er niet gereageerd binnen de termijn? Dan gaat het bestuursorgaan ervan uit dat de overlegpartners geen bezwaren hebben tegen het ontwerp.

## Motiveren wat de gevolgen voor de regio zijn



### **INSTRUMENT 2: REGIONALE AFSTEMMING MET DE LADDER VOOR DUURZAME VERSTEDELIJKING**

Gaat het om bestemmingsplannen of omgevingsvergunningen die een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maken, zoals detailhandel? Dan moet de aanvrager motiveren:

- dat er een behoefte aan deze ontwikkeling bestaat. Zo wordt over- en ondercapaciteit aan nieuwe ontwikkelingen voorkomen;
- dat er rekening is gehouden met het voorkomen van winkelleegstand;
- wat de gevolgen voor de regio zijn. Afhankelijk van de gevolgen en omvang van de nieuwe ontwikkeling moeten deze gevolgen inzichtelijk worden gemaakt.

Is er op gemeentelijk niveau geen vergelijkbaar aanbod aanwezig, maar op regionaal niveau wel? Dan kan dat betekenen dat het bestuursorgaan van de ontwikkeling af moet zien. Is er een vraag op regionaal niveau, dan moet dit ook worden meegewogen bij de onderbouwing van een ontwikkeling binnen een gemeente. De raad of het college bepaalt met welke bestuursorganen en diensten overleg over de nieuwe stedelijke ontwikkeling moet worden gevoerd. Dit gebeurt op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de nieuwe stedelijke ontwikkeling. Van geval tot geval moet worden bezien op welk schaalniveau dit onderzoek moet worden uitgevoerd. Uit jurisprudentie van de afdeling volgt, dat voor het schaalniveau van een supermarkt aansluiting kan worden gezocht bij het verzorgingsgebied daarvan. In de toelichting moet moeten worden gemotiveerd welke regio is gehanteerd en waarom hiervoor is gekozen.

### **INSTRUMENT 3: PROVINCIALE VERORDENINGEN**

De provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Limburg stimuleren gemeenten in hun verordeningen en structuurvisies tot het opstellen van regionale detailhandelsvisies. Een aantal provincies heeft een Regionale Adviescommissie ingesteld om de gemeenten en provincie te adviseren over concrete retailprojecten. Daarnaast bevatten veel verordeningen een verbod voor detailhandel, bijvoorbeeld buiten bestaande winkelconcentraties, of nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zoals detailhandel. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. Bijvoorbeeld als de ladder voor duurzame verstedelijking inclusief regionale afstemming is doorlopen. Of als een regionale adviescommissie advies heeft uitgebracht. Op deze manier stelt de provinciale verordening regionale afstemming als voorwaarde voor nieuwe ontwikkelingen.

#### **Noord-Holland**

In de provincie Noord-Holland is de verordening recent gewijzigd. Deze verordening stelt regionale afstemming verplicht voor alle nieuwe stedelijke ontwikkelingen, zowel binnen

als buiten bestaan stedelijk gebied. Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze in overeenstemming is met schriftelijke afspraken die binnen de regio zijn gemaakt, en GS kunnen nadere regels stellen aan deze afspraken. Uit de toelichting op de wijziging blijkt dat bij 'binnen de regio gemaakte afspraken' gedacht moet worden aan een regionale visie die door de bestuurlijke regio is vastgesteld.

### **INSTRUMENT 4: REGIONALE VISIES (BELEIDSREGELS)**

Regionale visies kwalificeren we meestal als beleidsregels als bedoeld in artikel 1:3 Awb. Bijvoorbeeld omdat de regionale visie bijvoorbeeld regels bevat over de belangenafweging bij het al dan niet toestaan van detailhandel in de regio. Het gevolg van een beleidsregel is, dat het bestuursorgaan dat de beleidsregels heeft opgesteld zich daar in principe aan moet houden. Alleen in bijzondere omstandigheden kan van de beleidsregel worden afgeweken.

#### **Keuzes maken**

Het opstellen van een regionale visie over het toestaan van detailhandel heeft als gevolg dat er duidelijke keuzes gemaakt moeten worden. Het vastleggen van deze keuzes schept duidelijkheid en transparantie. Ook draagt het bij aan de oplossing van het leegstandsprobleem. Bestuursorganen zijn echter huiverig voor het vastleggen van keuzes. Het dwingt ze namelijk om kleur te bekennen. Ook betekent het vaststellen van beleidsregels dat bestuursorganen in het vervolg aan dit beleid gebonden zullen zijn, bijzondere omstandigheden daargelaten.

## *Vastleggen schept duidelijkheid en transparantie*

#### **Brancheringseisen**

Gemeenten en andere bestuursorganen mogen brancheringsbepalingen opstellen. Dit zijn eisen voor de vestiging van bepaalde branches van detailhandel. De bepalingen bevorderen de ruimtelijke economische kwaliteit in hun bestemmingsplannen en beleid. De brancheringseisen moeten wel aan een paar voorwaarden voldoen:

- Ze moeten worden gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit.
- De eisen mogen niet gegrond zijn op louter argumenten van concurrentiebeperking of economische ordening. Het voorkomen en tegengaan van leegstand en verloedering en het bevorderen van de leefbaarheid zijn ruimtelijke argumenten.



Neemt u in regionale visies brancheringsbepalingen op voor bepaalde gebieden? Dan moet u dus motiveren dat dit gebeurt vanuit ruimtelijke overwegingen. Het tegengaan van leegstand bijvoorbeeld, of bescherming van het woon- en leefklimaat.

## **B DEZE INSTRUMENTEN KUNT U INZETTEN BIJ DE UITVOERING VAN DE REGIONALE VISIE**

In 2016 is de publicatie *Instrumenten voor een succesvolle transitie van de winkelstructuur* uitgebracht. In deze publicatie staat een praktisch stappenplan voor gemeenten en provincies om samen met alle stakeholders, zoals ondernemers, vastgoed, horeca en bewoners, werk te kunnen maken van de benodigde transitie. Hiermee kunt u concreet invulling geven aan strategische plannen om de winkelstructuur te verbeteren.

### **Wat houdt de publicatie in?**

In de publicatie draait het om het beoordelen van een winkelgebied. Kansrijke winkelgebieden moeten worden versterkt, zodat zij de consument van nu en de toekomst kunnen blijven bedienen. Verouderde winkels en winkelgebieden moeten plaats maken voor andere functies, zoals wonen en cultuur. Zo ontstaat een toekomstbestendige winkelstructuur die past bij de wensen van de consument.

## *Zo ontstaat een toekomstbestendige winkelstructuur*

De publicatie bestaat uit drie onderdelen:

- een checklist waarmee u kunt bepalen of gebieden 'kansrijk' of 'te transformeren' zijn;
- een stappenplan waarin staat hoe het traject succesvol kan worden doorlopen met de juiste uitkomst voor alle stakeholders;
- een opsomming van instrumenten die kunnen worden ingezet, met daarbij de condities waarbij deze instrumenten effectief zijn.

De uitgave is ontwikkeld door het impulsteam van de Retailagenda, in samenwerking met NRW, INretail en IVBN. De publicatie is gratis te downloaden via [www.onsretailand.nl](http://www.onsretailand.nl), [www.nrw.nl](http://www.nrw.nl), [www.inretail.nl](http://www.inretail.nl) of [www.ivbn.nl](http://www.ivbn.nl). Een gedrukt exemplaar kan eveneens gratis worden opgevraagd bij deze instanties.

## Colofon

De publicatie *Succesvolle transitie van winkelgebieden door regionale afstemming* is opgesteld in het kader van de Retailagenda door de NRW-commissie Overheid & Beleid. De commissie bestudeert de trends en ontwikkelingen die in verband te brengen zijn met het overheidsbeleid, en levert zo een inhoudelijke bijdrage aan de maatschappelijke discussie. De centrale vraag is steeds: wat en hoe kan overheidsbeleid bijdragen aan sterke detailhandel en een gezond winkellandschap?

De commissie bestaat bij het verschijnen van deze publicatie uit:

**Erik Abbenhues** – senior projectmanager onroerend goed McDonald's Nederland

**Manon den Blanken** – adviseur detailhandel gemeente Utrecht

**Aart Jan van Duren** – adjunct-directeur Bureau Stedelijke Planning

**Anneke Franken van Bloemendaal** – advocaat Gijs Heutink Advocaten

**Brigit Gerritse** – directeur NRW

**Aike Kamphuis** – advocaat vastgoed AIM Advocaten

**Sietske van der Linden** – senior beleidsadviseur INretail

**Dennis Melenhorst** – directeur Sociaal Economische Raad Overijssel

**Jeroen Messemaeckers van de Graaff** – directeur Stadswaarde Vastgoed-ontwikkeling

**Marcel Reinartz** – adviseur RMA stedelijke ontwikkeling & vastgoed

**Caspar Wortmann** (voorzitter) – adviseur ontwikkelingsstrategie Ovidius

© NRW 2017

### **Disclaimer**

Deze publicatie is zorgvuldig opgesteld. De opstellers zijn echter niet aansprakelijk voor de volledigheid of de juistheid ervan.

Vormgeving: **Jeroen van Heemskerck Düker**, Hyperion creatieve communicatie

Illustraties: **Mireille Groet**, Impulsteam Retailagenda

Eindredactie: **Olga Leever**, de schone schrijfster

