

Evaluatie- en adviesmemo regionale retailvisie Kop van Noord-Holland

definitief

Regionale retailvisie Kop van Noord-Holland, voor 2 jaar continueren

Aanleiding

De looptijd van de in 2019 vastgestelde regionale retailvisie Kop van Noord-Holland loopt dit jaar af. Ambtelijk vragen de vier gemeenten (Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel) zich af of het noodzakelijk is om de visie op inhoud te herzien, dat wil zeggen de beleidsuitgangspunten aan te passen en/of aan te vullen. Het beeld bestaat dat de beschreven retailstructuur in de visie nog steeds actueel is en voldoet, en de gemeenten goede handvatten geeft, ook hoe met nieuwe initiatieven om te gaan. De vier regiogemeenten hebben business unit Stedelijke Planning van Sweco gevraagd om middels een beknopte analyse een antwoord te geven op de vraag of er een nieuwe regionale retailvisie moet worden opgesteld, en zo ja in welke vorm. In dit memo geven wij hierop advies. Dit memo is gebaseerd op een deskanalyse, een werksessie met de vier betrokken EZ-ambtenaren en expert opinie.

Achterliggend aan dat advies onderbouwen we dat, middels een beknopt verslag van de analyses.

Advies

Op basis van de analyses stellen we het volgende vast:

- De retailvisie voor de Kop van Noord-Holland is een waardevol document dat de ambitie neerlegt om de bestaande retailstructuur in de regio te koesteren en in kwalitatieve zin te versterken.
- De visie heeft in grote lijnen zijn waarde bewezen als document dat de vier gemeenten voldoende houvast biedt bij het hanteren van een gelijk speelveld voor de beoordeling van initiatieven (uniforme regels).
- De retailsector heeft mede door de coronapandemie de laatste jaren zware tijden beleefd. De verwachting is dat de sector ook de komende jaren nog zware tijden tegemoet zal gaan. Hierdoor is het de vraag of de in de visie van 2019 gewenste retailstructuur ook een structuur is die in 2030 nog haalbaar is, of dat de ambities drastisch neerwaarts moeten worden bijgesteld, met minder winkelgebieden, en dus een grofmaziger structuur.

Sweco

Aart Jan van Duren

Leading Expert Winkelen & Vrije Tijd

aartjan.vanduren@sweco.nl

T +31 (0) 653124683

www.sweco.nl

De Holle Bilt 22

NL 3732 HM De Bilt

Netherlands

Sweco Nederland B.V.

Handelsregister 30129769

- Het provinciale detailhandelsbeleid, dat formeel tot 2020 liep, is vertaald in de nu vigerende Omgevingsverordening Provincie Noord-Holland (NH2022). Hierin gelden in grote lijnen dezelfde regels als ten tijde van het opstellen van de nu vigerende regionale detailhandelsvisie. Wel zijn de regels voor de toetsing van solitaire ontwikkelingen aangescherpt.
- De provincie is van plan eind 2024 te starten met een actualisatie van het detailhandelsbeleid. Later staat mogelijk ook nog nieuw provinciaal koopstromenonderzoek op het programma. De uitkomsten daarvan zullen niet eerder dan begin 2026 beschikbaar zijn.
- De provincie stelt in de provinciale omgevingsverordening dat een regionale detailhandelsvisie voor minimaal 5 jaar geldt, en kan daarmee dus niet aan de regio's eisen dit na 5 jaar te actualiseren. Wel bereidt de provincie voor dat de omgevingsverordening op dit punt aangepast wordt, zonder toevoeging van de tekst "minimaal". Dit gebeurt niet eerder dan 2025, en zelfs dan kan de provincie een nieuwe regionale detailhandelsvisie niet dwingend opleggen.
- Er zijn in de provincie regio's waarvan de regionale detailhandelsvisie al langer geleden is vastgesteld (onder meer IJmond, regio Alkmaar en Zuid-Kennemerland). In geen van die regio's is men al gestart met een actualisatie.

Op grond van het voorgaande adviseren wij de gemeenten in de regio Kop van Noord-Holland de regionale detailhandelsvisie nu niet te gaan actualiseren. Er is te weinig urgentie om dat te doen, en de huidige uitgangspunten en kaders voldoen nog steeds prima. **We adviseren de looptijd van de nu vigerende regionale visie voor minimaal 2 jaar te continueren, tot eind 2026.** In de tweede helft van 2026 kan dan een aanvang worden gemaakt met een actualisatie, gebruikmakend van de uitkomsten van het nieuwe koopstromenonderzoek, het nieuwe provinciale detailhandelsbeleid en de mogelijke aanvullingen in de Omgevingsverordening van de provincie. Voorliggend memo kan na overname van dit advies als onderbouwing ter kennisname in het portefeuillehoudersoverleg van de 4 gemeenten worden ingebracht.

De opbouw van het vervolg van dit memo is als volgt:

1. een korte analyse van de vigerende regionale retailvisie: waar gaat de visie wel op in, waarop niet? En wat ervaren we als een gemis, en wat niet?
2. een korte beschrijving van de trends en ontwikkelingen en de actuele cijfers voor de regio (Locatus, KSO 2021), incl. toekomstige verwachtingen.
3. een analyse van de veranderingen in de relevante beleidskaders van de provincie sinds de voorgaande visie.

1. De vigerende retailvisie

De vigerende regionale retailvisie kiest voor focus op de volgende onderdelen:



Als toeristische regio richt de visie zich daarnaast ook op het verder benutten van de toeristische potenties.

De regionale retailstructuur wordt gevormd door 3 regionale centrumgebieden (Den Burg, Den Helder en Schagen), 25 lokale centrumgebieden (de dorpscentra en de buurt- en wijkwinkelcentra in Den Helder en Schagen) en twee PDV-clusters (Ravelijn in Den Helder en Witte Paal in Schagen).

Als toetsingskader binnen de regio volgt de visie in grote lijnen de dan vigerende provinciale regels ten aanzien van detailhandel:

- geen solitaire ontwikkelingen;
- volumineuze detailhandel in PDV-clusters
- begrenzing van ondergeschikte en ondersteunende detailhandel, horeca en leisure
- toetsing van alle plannen groter dan 1.500 m² wvo¹ in de winkelgebieden² en alle plannen daarbuiten in de regionale adviescommissie (RAC NHN³)

Anders dan de provinciale regels geldt in de visie dat als het initiatief niet in de regionale visie past, en de regiogemeenten er onderling niet uitkomen, het advies dat in de RAC NHN wordt gegeven als **bindend** wordt gezien. In de ambtelijke werksessie over de noodzaak tot actualisatie van de retailvisie werd aangegeven dat dit bindende karakter niet als belemmerend wordt ervaren, en dat er geen reden is om dit in een nieuwe visie aan te passen. Voor het overige

¹ Winkelvloeroppervlak, het voor publiek toegankelijke deel van een winkel.

² Bij initiatieven in Centrum Den Helder en Centrum Schagen ligt de ondergrens op 3.000 m² wvo, conform de provinciale regels voor de grootste centra.

³ Regionale adviescommissie Noord-Holland Noord, inmiddels (in 2023) opgegaan in de Adviescommissie Detailhandel Noord-Holland

werd ook geconstateerd dat de benaming retailvisie weliswaar pretendeert verder te gaan dan een detailhandelsvisie (en **alle** commerciële publieksfuncties in gelijke mate meeneemt), maar dat dit in de praktijk niet echt het geval is. Met name het toetsingskader gaat niet heel veel verder dan de toetsing van detailhandelsinitiatieven. In de praktijk wordt dit niet als bezwaarlijk gezien omdat de toetsingskaders voor andere commerciële publieksfuncties, zoals horeca en dienstverlening vaker gemeentelijk relevant zijn en minder regionale afstemming behoeven. Ook is het provinciale beleid primair op detailhandel gericht.

2. De actualiteit in de regio en toekomstige verwachtingen

Qua verhoudingen tussen vraag en aanbod zijn de volgende belangrijke zaken in de regio veranderd ten opzichte van de situatie ten tijde van het opstellen van de regionale visie:

- Het aantal inwoners in de regio is de afgelopen 6 jaar licht gegroeid (+2,5%). Dit is anders dan in de jaren daarvoor, toen er sprake was van een lichte daling.
- Niet alleen de vraag groeide in de regio in de afgelopen 6 jaar, maar ook het winkelaanbod (in vierkante meters). Die groei was met 6,8% substantieel groter dan de groei van het aantal inwoners. De aanbodgroei vond zowel plaats in de dagelijkse sector als in de niet-dagelijkse sector.
- Ook al groeide het aanbod harder dan de vraag, het leidde niet tot substantieel meer leegstand. Waar die tot 2021 nog licht steeg, daalde die daarna. Wel is de leegstand in de regio nog sterk geconcentreerd in het centrum van Den Helder.
- Qua aanbodstructuur is er de laatste jaren wel sprake van veranderingen. Anders dan in de regionale retailvisie worden Waarland en Slootdorp door Locatus niet meer als winkelgebied beschouwd. Dit heeft te maken met het feit dat in deze gebieden het aantal winkels tot onder de 5 is gezakt, de drempel om door Locatus als winkelgebied te worden herkend.
- Omdat ook Woonplaza in Den Helder hetzelfde (hier gewenste) lot trof is het aandeel verspreide bewinkeling in het totale winkelaanbod in de regio wel gestegen: in oppervlak van 30% naar 41%.
- Ook qua kooporiëntaties is er veel veranderd tussen 2016 en 2021, het laatste jaar dat deze oriëntaties werden gemeten. In algemene zin kan worden gezegd dat de koopkrachtbinding⁴ van de inwoners aan het aanbod in hun eigen gemeente onder druk is komen te staan, in zowel de dagelijkse als de niet-dagelijkse detailhandel. Overigens is dit beeld niet ongewoon, we zien dat ook in de rest van het onderzoeksgebied van het Koopstromenonderzoek (Randstad en Noord-Brabant).

Als het gaat om de verwachtingen voor de toekomst wordt allerwege aangenomen dat de huidige trends en ontwikkelingen in de retailsector weinig aanleiding geven tot heel veel vertrouwen. Zeker sinds de Oekraïne-oorlog worstelt de detailhandel net als veel andere sectoren met de stijgende kosten van onder meer grondstoffen en personeel en van de schuldenlast die door de coronapandemie is gecreëerd. Daarbij komt dat de groei van online na de pandemie weliswaar is gestuit, maar dat het verdienmodel ook in de fysieke

⁴ Zie voor een toelichting op dit begrip en vergelijkbare begrippen de verklarende woordenlijst achterin dit memo.

retail ingrijpend verandert, zeker in de niet-dagelijkse branches. Voor zowel zelfstandige ondernemers als voor de formulebedrijven is omnichannel⁵ een ingewikkeld spel dat continu grote investeringen vergt, die niet altijd worden terugverdiend.

Meer specifiek geldt dat voor de dagelijkse boodschappen de omzet weliswaar op peil blijft (en zelfs groeit), maar dat de marges onder druk staan, en dat de toekomst met de stijgende kosten (loon, grondstoffen) en toenemende wettelijke verplichtingen (o.m. retouren, verbod tabaksverkoop) een uitdagende toekomst is.

De doelgerichte sector⁶ is sterk conjunctuurgevoelig, en ook sterk afhankelijk van de dynamiek in de woningmarkt, lees: het aantal verhuisbewegingen. Het gaat nu betrekkelijk goed in deze sector, met een relatief laag aandeel van online (zeker in doe-het-zelf en de tuinbranche), maar ook hier maakt men zich zorgen om de toekomst. In de Kop van Noord-Holland, waar de groei van het aantal inwoners niet heel erg groot zal zijn, zal dat niet anders zijn.

De recreatieve sector⁷ heeft het al jaren het zwaarst: tal van faillissementen, consumentenbestedingen die fors onder druk staan, en flinke haarscheuren in de verdienmodellen.

Ook in de Kop van Noord-Holland heeft de coronapandemie vanzelfsprekend een forse wissel getrokken, ook op de retailsector. De regio is echter ook een overwegend landelijke regio, met veel plattelandskernen en relatief weinig steden (die ook nog eens primair een streekfunctie hebben). Om die reden is het winkelaanbod dat op de dagelijkse verzorging is gericht (supermarkten e.d.) dominantanter dan in hoogstedelijke regio's, waar de niet-dagelijkse sector (mode, warenhuizen e.d.) dominantanter is. Deze sector heeft het momenteel zwaarder dan de dagelijkse sector. Het is voor het toekomstperspectief van de retailstructuur in de Kop van Noord-Holland een relatieve zegen dat het modische aanbod hier in verhouding tot andere regio's betrekkelijk gering is.

Toch moeten we onze ogen niet sluiten voor de structurele ontwikkelingen in de retailsector, zoals hierboven beknopt beschreven. Het roept de vraag op of de gewenste retailstructuur in de regionale retailvisie van 2019 ook een voor de toekomst realistische structuur is. Met andere woorden: is de in 2019 gewenste structuur in 2030 nog wel een haalbare structuur, of moeten de ambities drastisch neerwaarts worden bijgesteld, met minder en/of compactere winkelgebieden, en dus een grofmaziger structuur?

3. De veranderende beleidskaders van provincie

In de periode waarin de regionale retailvisie werd opgesteld was het provinciale detailhandelsbeleid verankerd in "Detailhandelsbeleid Noord-Holland 2015-2020". Het versterken van de retailstructuur, duurzaam ruimtegebruik, een vitale regionale economie en een aantrekkelijke woon- en leefomgeving zijn sleutelwoorden in het provinciale beleid. De regionale retailvisie Kop van Noord-Holland nam deze kaders als vertrekpunt voor de regionale retailstructuur. Meer nog dan in 2011, toen de vorige regionale visie werd opgesteld, was het nodig (zo stelde de visie van 2019) om keuzes te maken. Dit vanuit het besef en acceptatie dat het consumentengedrag structureel verandert en dat er in de toekomst minder behoefte is aan winkelmeters. Terughoudendheid met planontwikkeling was daarom geboden. Evenals eerst saneren van slechte

⁵ Zie voor een toelichting op dit begrip en vergelijkbare begrippen de verklarende woordenlijst achterin dit memo.

⁶ Zie voorgaande voetnoot.

⁷ Idem.

meters alvorens nieuwe meters toe te voegen. Leegstand beperken en winkelgebieden compacter en aantrekkelijker maken was het devies. In de dan vigerende Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV), die in werking trad op 1 maart 2017, hebben Gedeputeerde Staten de uitvoeringsregeling met betrekking tot regionale afspraken over nieuwe stedelijke ontwikkelingen in Noord-Holland vastgesteld. Er is sprake van regionale afspraken over te ontwikkelen, transformeren en herstructureren detailhandelslocaties als: a) nieuwe detailhandel in overeenstemming is met de regionale detailhandelsvisie; en b) de regionale adviescommissie detailhandel (RAC) hierover een advies heeft uitgebracht. Het verbod op weidewinkels en detailhandel op bedrijventerreinen is in de PRV van 2017 gehandhaafd.

Net als binnenkort het geval is met het regionale beleid is de formele looptijd van het provinciale detailhandelsbeleid ten einde. Het provinciale beleid (dat in 2019 geëvalueerd is) is vertaald in de nu vigerende Omgevingsverordening Provincie Noord-Holland (NH2022). De regels in de Omgevingsverordening zijn niet wezenlijk anders dan in de PRV ten tijde van het opstellen van de regionale visie. De twee regionale adviescommissie zijn weliswaar opgegaan in een adviescommissie op het niveau van de gehele provincie, maar dat is regeltechnisch vooral een formaliteit. Het belangrijkste verschil is dat de regels voor de toetsing van solitaire ontwikkelingen zijn aangescherpt, tot initiatieven die minimaal 500 m² wvo meten. Dit was eerst 1.500 m² wvo.

Verklarende woordenlijst:

Dagelijkse sector

De dagelijkse sector wordt gevormd door de Locatus-groep Dagelijks. Hiertoe behoren supermarkten, speciaalzaken die voedings- en genotmiddelen verkopen en drogisterijen en parfumerieën.

Alle detailhandel die niet tot de dagelijkse sector behoort is onderdeel van de niet-dagelijkse sector. Deze sector is te onderscheiden in doelgerichte detailhandel en recreatieve detailhandel.

Doelgerichte sector

De doelgerichte sector wordt gevormd door de Locatus-groepen In/Om Huis en Overig Niet-dagelijks. Het betreffen vaak detailhandelsvestigingen die vanwege de aard en omvang van het verkochte assortiment over het algemeen niet in de traditionele winkelcentra (binnenstad, stadsdeel-, buurt-, en wijkcentra) gevestigd kunnen worden. Branches die to deze sector behoren zijn: bouwmarkten, tuincentra en detailhandel in de woninginrichting.

Recreatieve sector

De recreatieve sector in de detailhandel wordt gevormd door de Locatus-groepen Mode & Luxe en Vrije Tijd. Deze branches treffen we gewoonlijk aan in de traditionele winkelcentra. Veelvoorkomende branches die onder recreatieve detailhandel vallen zijn: warenhuizen, kledingwinkels, schoenenwinkels, huishoudelijke winkels, juweliers, optiek, antiek, sportwinkels en speelgoedwinkels.

(Koopkracht)binding

Mate waarin inwoners van een bepaald gebied hun bestedingen verrichten bij winkels die in dat gebied gevestigd zijn.

(Koopkracht)toevloeiing

Mate waarin inwoners van buiten een bepaald gebied detailhandelsbestedingen plaatsen bij winkels die in dat gebied gevestigd zijn (aandeel omzet van buiten).

Supermarkt (volgens Locatus)

Winkel met een minimaal 5 verschillende soorten dagelijkse artikelen, die elk minimaal 5% van de omzet genereren. Dagelijkse artikelen vormen meer dan 50% van de omzet, maar geen van de groepen levert an sich meer dan 50% van de omzet. Oppervlakte van de winkel is minimaal 150 m².

Winkelvloeroppervlak (wvo)

(Winkel)ruimte die voor de consument toegankelijk is (dus exclusief magazijn, kantoor, etalage etc.).

Omnichannel

Single channel is een voorbeeld van de situatie met één verkoopkanaal (de winkel bv.), de term multichannel beschrijft de situatie dat er concurrentie is tussen verschillende aankoopkanalen (bv. tussen winkel en webwinkel) en cross channel de situatie met meerdere verkoopkanalen binnen één bedrijf. Omnichannel is de logische vervolgstap van cross channel waarbij elk verkoopkanaal zodanig met elkaar verbonden is dat de klant binnen elk kanaal in elk stadium van het aankoopproces gebruik kan maken van een ander verkoopkanaal.