

Auteur

Julia Bakker
en
Michel van Wijk

Julia Bakker was ten tijde van dit onderzoek student Sociale Geografie en Planologie aan de Universiteit van Amsterdam. Michel van Wijk is senior beleidsadviseur Economie bij de Provincie Noord-Holland. Met dank aan geo-informatie specialist Jonathan Dullemans voor het bouwen van de provinciale viewer waarop dit onderzoek is gebaseerd

Scherper zicht op plancapaciteit detailhandel Noord-Holland

Onbekend maakt nog niet onbemind

Gegeven het tekort aan woningen en overschot aan winkels ligt het voor de hand om de onbenutte plancapaciteit detailhandel kritisch tegen het licht te houden en te beoordelen of dit geen kansrijke locaties voor woningen zijn. Dat levert meteen ook meer inzicht en grip op de ruimtelijke ordening en het detailhandelsbeleid. Planologisch ongewenste ontwikkelingen zijn zo beter te voorkomen. In een onderzoek in Noord-Holland blijkt dat de plancapaciteit voor bijna driekwart al een andere invulling heeft, waaronder wonen.

Met het programma 'Wonen voor Winkels' (Noord-Holland, 2021) adviseert de Provincie Noord-Holland gemeenten over de structurele leegstand en transformatiekansen, en ondersteunt ze in het overleg daarover met eigenaren en ondernemers. Het uiteindelijke doel van dit traject is om meer woningen te realiseren en compacte en aantrekkelijke binnensteden te creëren.

Dit artikel beschrijft welke informatie nodig is voor het onderzoek en de opbouw ervan, daarna hoe ruimtelijke analyse met behulp van GIS (geografisch informatiesysteem) het mogelijk maakt om te achterhalen waar mogelijkheden voor woningtransformatie zijn.

Dan blijken er in Noord-Holland bijna vijfhonderd onbenutte planlocaties

te zijn in de detailhandel, maar dat veel van deze locaties al een invulling hebben. Vandaar tot slot het advies om goed naar de bestemmingsplannen te kijken om te voorkomen dat ondernemers zich op ongewenste locaties met detailhandel gaan vestigen, met name op bedrijventerreinen waar detailhandel vaak wordt toegestaan.

Vier soorten plancapaciteit

Jaarlijks zet Noord-Holland een gemeentelijke enquête uit over waar en hoe groot de geplande nieuwe detailhandellocaties zijn. Op deze manier kan ze vaststellen hoe groot de plancapaciteit nieuwbouw is. Dit beeld blijkt echter beperkt.

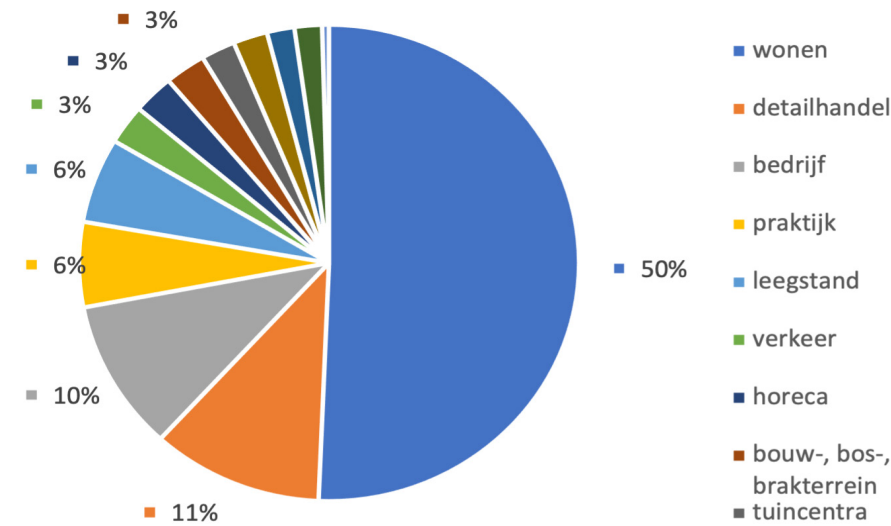
Ook een deel van de al bestaande plancapaciteit wordt niet gebruikt en is dus onbenut voor detailhandel (figuur). Om

gemeenten advies te kunnen geven over de mogelijkheden van woningtransformatie van leegstaande detailhandel moest er eerst vastgesteld worden waar de onbenutte plancapaciteit op dit moment is. Daarnaast is het noodzakelijk om te weten wat er dan op deze locaties gevestigd was zodat er geen advies over woningtransformatie gedaan werd als er al een andere invulling voor het pand was gevonden. Voor dit onderzoek is de onbenutte plancapaciteit onderverdeeld in vieren.

- Het eerste onderdeel van de onbenutte plancapaciteit zijn de locaties waar vestigingsmogelijkheden zijn voor detailhandel die niet worden gebruikt als detailhandel. Denk hierbij aan leegstand of ander gebruik. Een voorbeeld hiervan is een voormalig winkelpand dat is getransformeerd tot woning. De bestemming kan in het bestemmingsplan dan nog steeds detailhandel zijn, terwijl de locatie niet meer als zodanig gebruikt wordt.
- Ten tweede is er de structurele leegstand. Dit zijn de winkelpanden waar al meer dan drie jaar leegstand wordt geconstateerd.
- Ten derde zijn er de bedrijventerreinen waar mogelijkheid is voor detailhandel. Op een aantal locaties is (grootschalige) detailhandel toegestaan als ondergeschikte bestemming onder de bedrijfsfunctie; ook een vorm van plancapaciteit.

Ombouw van detailhandel naar woning, zonder bestemmingswijziging, in Hippolytushoef, Noord-Holland. Beeld Peter van Aalst





Zichtbare invulling van onbenutte plancapaciteit detailhandel in 2022. Beeld Provincie Noord-Holland

Ten slotte is er onbenutte plancapaciteit op locaties met ‘centrum’- en ‘gemengd’- bestemmingen in de aanloopstraten van centrumgebieden. Met het toekomstperspectief dat de fysieke detailhandel verder zal gaan krimpen, is de hypothese dat er structurele leegstand en dus onbenutte plancapaciteit ontstaat in deze aanloopstraten van de stads- en dorpskernen. Op deze manier is onderzocht of er locaties zijn waar dat wenselijk is, bijvoorbeeld vanwege het elkaar versterkende effect van geclusterde detailhandel in het ‘echte’ centrum.

In dit artikel beperken wij ons tot de eerste twee categorieën.

Focus en methode

Met behulp van GIS is het mogelijk om te onderzoeken waar in bestemmingsplannen detailhandel mogelijk is, maar waar geen detailhandel is gevestigd: de eerste categorie onbenutte plancapaciteit. Hiervoor is een selectie gemaakt van alle bestemmingsplannen met de enkelbestemming detailhandel. Vervolgens zijn hier alle feitelijke detailhandellocaties aan toegevoegd. De data over de detailhandellocaties waren afkomstig van Locatus.

In de hele provincie blijken er 225 locaties met de bestemming ‘detailhandel’ te zijn waar géén detailhandel is gevestigd. Deze locaties zijn vervolgens met behulp van Google Street View nader onderzocht op de huidige invulling. Naast het in kaart brengen van bestemmingen ‘detailhandel’ waar geen detailhandel is gevestigd, is er ook onderzoek gedaan naar de structurele leegstand. De structurele leegstand bestaat uit bestemmingsplannen met detailhandel waar drie of meer achtereenvolgende jaren leegstand is. Met behulp van de gegevens van onderzoeksbureau Locatus zijn deze locaties in kaart gebracht met behulp van GIS. Vervolgens zijn deze locaties onderzocht met Street View om vast te stellen of er mogelijkheid tot woningtransformatie is.

Wonen in een winkel

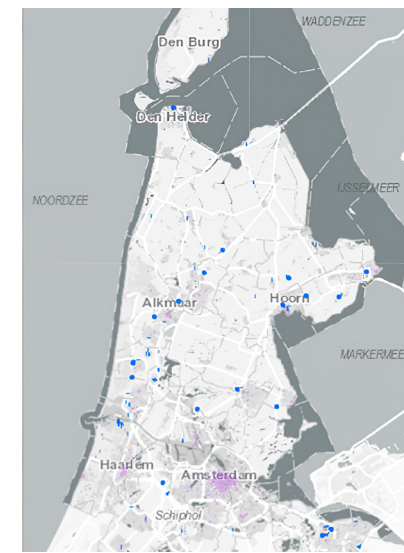
Onbenutte planlocaties zijn verspreid over de hele provincie te vinden. De onbenutte planlocaties die meer in de woongebieden van de gemeenten lagen, waren voornamelijk net buiten de stads- en dorpskern te vinden. Van 225 onbenutte detailhandellocaties heeft de helft reeds de invulling ‘wonen’. Uit de interviews met gemeenten blijkt

dat het afgeven van een omgevingsvergunning wonen, om af te wijken van het bestemmingsplan, gemakkelijker gaat en vooral sneller dan het veranderen van de bestemming van ‘detailhandel’ naar ‘wonen’. Bovengemiddeld speelt dit in middelgrote gemeenten als Castricum, Hoorn en Velsen. In deze gemeenten is het omzetten van de onbenutte plancapaciteit dus een optie.

Onderzoek naar het tweede onderdeel van de onbenutte plancapaciteit, de structurele leegstand, geeft als resultaat dat meer dan twee derde van de 268 structureel leegstaande panden in Noord-Holland binnen de bestemming ‘centrum’ of ‘gemengd’ viel. Deze bestemming wordt vooral in centrumgebieden

gehanteerd. Op deze locaties zijn er dus meer mogelijkheden tot invulling, zoals kantoor, bedrijf of dienstverlening, en wordt er niet per se gedacht aan een wooninvulling.

Het schrappen van plancapaciteit detailhandel is hier moeilijk. De meeste van deze locaties zijn geconcentreerd in de binnensteden of net daarbuiten. Zeventien van de 268 locaties vielen binnen de enkelbestemming ‘detail-



Onbenutte plancapaciteit detailhandel met enkelbestemming detailhandel, zonder detailhandelsvestiging. Beeld Provincie Noord-Holland

handel’, veelal op een woonboulevard of winkelcentrum, met weinig tot geen mogelijkheden tot woningtransformatie.

Oepsjes

Met dit onderzoek is voor het eerst structureel de onbenutte plancapaciteit voor de hele provincie in beeld gebracht; een van de aanbevelingen uit de Retailagenda (2019). Op basis van GIS is het bovendien mogelijk om dit regelmatig te actualiseren. Met de rapportage (Noord-Holland, 2022) is de kennis hierover gedeeld met de gemeenten. Het advies dat de gemeenten is meegegeven aan de hand van de bevindingen van dit onderzoek, is dat het van belang is om op te letten wat er precies in het bestemmingsplan staat. De locaties met bestemmingsplan detailhandel waar geen verkooppunten staan geregistreerd, zijn grotendeels al getransformeerd tot woning en hebben vaak al een afwijking van de omgevingsvergunning. Door deze bestemmingsplannen ongewijzigd te laten, lopen de gemeenten het risico dat er in de toekomst toch weer detailhandel komt.

Een ander risico van het ongewijzigd laten van de bestemmingsplannen detailhandel is dat er bedrijvigheid gaat zitten die mogelijk ongewenst is, in jargon ‘oepsjes’ genoemd. Een voorbeeld hiervan zijn discounters en darkstores op verspreide locaties, of detailhandel die zich vestigt op bedrijventerreinen. Daarmee kan de vitale en dynamische functie van de winkelkernen onder druk komen te staan.

Verder wordt met dit onderzoek geadviseerd wellicht andere oplossingen te zoeken voor locaties waar geen mogelijkheid is tot woningtransformatie, bijvoorbeeld op verdiepingen in woonboulevards en winkelcentra. Dit onderzoek heeft ten behoeve van het programma Wonen voor Winkels inzicht gegeven in de mogelijkheden van

Literatuur

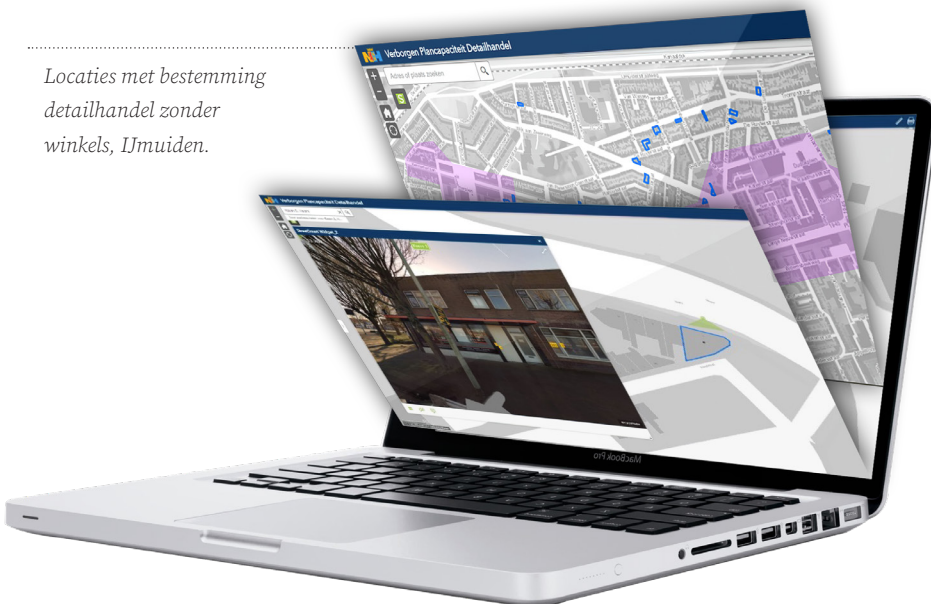
KSO (2021) Winkelen in Veranderende Tijden. Ruimtelijk Koopgedrag in de Randstad en Noord-Brabant 2021, BSP, BRO & I&O Research, via www.kso2021.nl

Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (2022) Provinciale woningbouwafspraken 2022-2030, kamerstuk 559216, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/10/13/kamerbrief-over-provinciale-woningbouwafspraken-2022-2030>

Provincie Noord-Holland (2021), Programma Wonen voor Winkels, https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2022/September_2022/Wonen_voor_winkels_goed_voor_betere_boterham_en_meer_woongenot

Provincie Noord-Holland (2022) Monitor Detailhandel Noord-Holland 2021-2022, via https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Economie_Werk/Detailhandel/Beleidsdocumenten/Monitor_detailhandel

Retailagenda (2019) Handreiking Saneren Plancapaciteit, via <https://retailand.nl/handreiking-saneren-plan-capaciteit-help-verbodige-winkelmeesters-te-schrappen/>



Locaties met bestemming detailhandel zonder winkels, IJmuiden.

het omzetten van onbenutte plancapaciteit detailhandel naar wonen in gemeenten van Noord-Holland. Ondanks de bevinding dat de onbenutte plancapaciteit minder mogelijkheden tot woningtransformatie biedt dan in eerste instantie gedacht, geeft het onderzoek beter inzicht in de locaties waar de bestemmingsplannen niet overeenkomen met

de visie van de gemeenten. Daarmee is het relevante input voor het opstellen van gemeentelijke omgevingsplannen in het kader van de implementatie van de Omgevingswet. Het is niet dweilen met de kraan open, maar de kraan kan wel wat dichtter worden gedraaid. In het nieuwe stelsel kunnen we wel een nieuw leertje gebruiken.