

Verslag

Evaluatie subsidieregeling planvorming detailhandel

DATUM
25 februari 2019

OPDRACHTGEVER
Provincie Zuid-Holland

Dit is het verslag van de evaluatie 'Subsidieregeling planvorming detailhandel provincie Zuid-Holland'. Hiervoor heeft op 4 februari een brainstormsessie plaats gevonden met vertegenwoordigers van gemeenten en winkeliersverenigingen die al dan niet gebruik hebben gemaakt van de regeling. De brainstormsessie is begeleid door [REDACTED]. Namens de provincie Zuid-Holland hebben deelgenomen [REDACTED].

Inleiding en doel evaluatie

De 'Subsidieregeling planvorming detailhandel Zuid-Holland' is in maart 2018 door GS vastgesteld en heeft van mei tot augustus opengestaan voor de 35 middelgrote centra en van september tot december voor overige centra (ca. 450). De regeling heeft tot doel planvorming voor versterking en herstructurering van winkelcentra of het verhogen van de organisatiegraad en onderlinge samenwerking financieel te stimuleren. Het totale subsidieplafond bedroeg € 500.000. Aanvragen konden worden ingediend tot een maximum van € 20.000, op basis van 50% cofinanciering.

In de eerste tranche is aan 17 projecten subsidie toegekend voor een totaalbedrag van ongeveer € 265.000. Een groot deel van het subsidiebudget was daarmee nog niet gebruikt. Besloten is de regeling in het najaar nogmaals open te stellen, nu ook voor overige centra. In deze tweede tranche is aan 13 projecten € 140.000,- subsidie toegekend. Uiteindelijk is ongeveer € 95.000,- aan subsidiebudget niet opgebruikt.

Voorgaande is voor de Provincie Zuid-Holland aanleiding de subsidieregeling te evalueren. Het primaire doel is te bezien hoe het 'aanvraagproces' beter is te stroomlijnen om zo de participatie te vergroten. Uiteindelijk wil de provincie de regeling breed inzetten zodat deze kan bijdragen aan de opgave winkelgebieden toekomstbestendig te maken. De evaluatie heeft niet tot doel de regeling inhoudelijk aan te passen.

Opzet evaluatie

Ten behoeve van de evaluatie is op maandag 4 februari een brainstormsessie gehouden met stakeholders en de provincie. Aan de hand van een aantal thema's is in de brainstorm inzicht verkregen op hoe partijen kennis hebben genomen van de subsidieregeling, deze hebben geïnterpreteerd en welke overwegingen er waren om al dan niet in te schrijven. De opzet van de brainstorm (voor de presentatie, zie bijlage) was als volgt:

- Toelichting op het detailhandelsbeleid en de ervaringen met de subsidieregeling;
- Toelichting op de subsidieregeling in detail;
- Ervaringen van stakeholders

Het provinciaal detailhandelsbeleid

Zuid-Holland voert al jaren detailhandelsbeleid. Detailhandel heeft een groot belang in de leefbaarheid en economie van de provincie. De kern van het beleid is het benutten van de kracht van detailhandel voor de vitaliteit en levendigheid van centra en het behouden van een aantrekkelijke detailhandelsstructuur. De inzet is daarbij gericht op het concentreren en bundelen van detailhandel in de daartoe aangewezen centra. Tegelijk moet leegstand worden voorkomen en de ruimtelijke kwaliteit versterkt.

De detailhandelsstructuur kent een hoofdstructuur met drie typen centra: te versterken centra, te ontwikkelen en overige centra. De beleidsinspanningen zijn vooral gericht op de eerste twee typen om hier te komen tot aantrekkelijke winkelcentra. De rol en positie van de provincie is regisserend. Waarbij een kwantitatief kader wordt gehanteerd dat gericht is op een noodzakelijke reductie van overaanbod en concentratie van voorzieningen. Daarnaast stuurt de provincie op toelaatbaarheid van grootschalige detailhandelsplannen en ontwikkelingen buiten de aangewezen centra. Kleinschalige plannen en ontwikkelingen zijn vooral een verantwoordelijkheid van gemeenten. Een onafhankelijke adviescommissie beoordeelt planontwikkelingen.

De provincie is actief om samenwerking te stimuleren, kennis te delen en ontwikkelingen te monitoren. Onder meer worden regionale detailhandelsvisies gestimuleerd, is er een programma 'Slim Ruimtegebruik', worden masterclasses georganiseerd en is er een kennisnetwerk Binnensteden opgericht. Daarnaast wordt met enige regelmaat een grootschalig koopstromenonderzoek uitgevoerd. De subsidieregeling past in dit detailhandelsbeleid. De provincie wil daarmee een uitgestoken hand bieden om de ruimtelijke kwaliteit en het functioneren van centra te optimaliseren en onderlinge samenwerking te verbeteren.

Subsidieregeling in detail

De subsidieregeling planvorming detailhandel is bedoeld voor gemeenten, winkeliers- en ondernemersverenigingen. Het kerndoel is planvorming stimuleren: plannen die leiden tot het verhogen van de kwaliteit en het verbeteren van het functioneren van winkelgebieden. In aanmerking komen winkelgebieden die in de Visie ruimte en mobiliteit zijn aangewezen als te optimaliseren centra.

De maximale subsidie is 50% van de planvormingskosten met een maximum van € 20.000,- per project. De looptijd is maart 2018 tot maart 2021. Bestedingsdoelen zijn

- Het verbeteren van de samenwerking tussen gemeente en ondernemers en ondernemers onderling binnen een centrumgebied, bijvoorbeeld door het opstellen van een meerjarenprogramma voor oprichting van een ondernemersvereniging;
- Vooronderzoek voor het oprichten van een BIZ;
- Een haalbaarheidsonderzoek of businesscase van kwaliteit en functioneren van een centrumgebied voor het compacter maken en saneren van verspreid aanbod;
- Het opstellen van een sterkte en zwakte analyse op basis waarvan verdere planvorming mogelijk is.

Na toekenning van de subsidie moet binnen 13 weken worden gestart met uitvoering. Het plan moet binnen 2 jaar gereed zijn. De resultaten zijn openbaar en moeten op verzoek worden gedeeld. Maximaal kan 1 keer per 3 jaar een subsidie worden aangevraagd voor 1 specifiek winkelgebied. De aanvraag dient gedaan te worden door:

- De ondernemersvereniging: inclusief een commitmentbrief van de gemeenten en vijf commitmentbrieven van ondernemers;
- De gemeente: inclusief een commitmentbrief van de ondernemersvereniging en vijf commitmentbrieven van ondernemers.

Evaluatie

Op basis van vooroverleg is besloten de brainstorm in te delen in 3 fasen. Eerst een plenaire en algemene ronde waarbij alle deelnemers zelf konden aangeven wat zij van de regeling vinden en welke positieve punten en aandachtspunten zij hebben ervaren. Daarna een ronde waarbij iedereen suggesties mochten doen voor punten die zij belangrijk vinden voor verbetering van gebruik van de regeling, deze werden op papier gesteld. Daarna konden de andere deelnemers de genoemde punten van een cijfer voorzien. De voorstellen met het hoogste aantal punten zijn plenair besproken en toegelicht; ook punten waarover veel verschil van inzicht was (hoge en lage cijfers) zijn

besproken. Tot slot was er een 'wrap up' van de belangrijkste bevindingen uit de hele bijeenkomst. De resultaten hiervan zijn weergegeven in onderstaande tabel.

	Aspect	Behoefte
1	Communicatie	Meer rechtstreeks, persoonlijker benadering en 1 aanspreekpunt bij provincie
2	Aanvraag	Dubbeling uit formulieren en (succesvolle) voorbeelden bij aanvraag voegen
3	Doelen	Breder qua onderzoeksmogelijkheden (bv. marketingstrategie)
4	Fase in proces	Niet alleen aandacht voor op gang brengen, ook voor vervolg als men al verder is
5	Financiering	Cofinancieringsmogelijkheid manuren in natura en naast focus op onderzoek en ontwikkelingsplan aandacht voor geld voor daadwerkelijke uitvoering

Om de plenaire discussie een duidelijk handvat te geven, zijn de volgende punten aan de orde gesteld:

1. Bekendheid regeling?
2. Aanvraagformulier en proces, commitmentbrief?
3. Communicatie/voorlichting?
4. Doelstellingen versus behoefte praktijk?
5. Centra die in aanmerking komen?
6. Cofinanciering – haalbaar?

De resultaten van de discussie en de ranking kunnen per thema als volgt worden samengevat.

Ad 1. Bekendheid van en met de subsidieregeling

De provincie heeft bekendheid gegeven aan de subsidieregeling door gerichte communicatie en een mailing richting de gemeenten, Publicaties op LinkedIn, en persbericht en mailing via Detailhandel Nederland (bij 2e tranche). De reacties maakten duidelijk dat de informatie niet alle deelnemers aan het overleg had bereikt. In het gesprek ontstond de indruk dat met name sterk vertrouwd is op de gemeente als doorgeefluik van informatie. Niet in alle gevallen heeft de gemeente deze verantwoordelijkheid herkend of genomen. De conclusie is dat de communicatie onvoldoende is gebleken en ook zo werd ervaren. Sommigen deelnemers aan het overleg waren niet op de hoogte dat de regeling bestond terwijl zij wel tot de doelgroep behoren.

Ad 2. Aanvraagproces en -procedure

De aanvraagprocedure wordt door ondernemers gezien als een ingewikkelde puzzel. Ondernemers vinden de procedure te bureaucratisch, te complex en te uitgebreid. De aanvraag moet bijvoorbeeld via speciale formulieren van de provincie gedaan worden. Ondernemers houden van simpel en eenvoudig. Het indienen van een vormvrije aanvraag, b.v. op eigen briefpapier kan eenvoudiger zijn.

De indruk was dat het invullen van de aanvraagformulieren samen met het opstellen van een planvoorstel een professional al snel 2 à 3 dagen werk kost. Tegelijk moet overleg worden gevoerd met de diverse stakeholders en de aanvraag inhoudelijk afgestemd, daarnaast moeten commitmentbrieven verzameld.

Als alle plannen al zijn uitgewerkt op een manier die past bij de subsidieregeling kan dit volgens sommige deelnemers aan het overleg een stuk sneller. Maar uit het gesprek bleek dat regelmatig deze "ideale situatie" niet aanwezig is. Ondernemers werken daarom veelal samen met adviesbureaus of laten de aanvraag zelfs in het geheel door een adviesbureau opstellen. Sommige aanvragers worden geholpen door gemeente-ambtenaren. Al met al vergt het opstellen van een kansrijke aanvraag een vrij intensief proces in tijdsinzet. De groep was van mening dat

deze inzet in verhouding zou moeten staan met het totale subsidiebedrag. Wellicht dat dit voor sommigen een drempel was geen aanvraag in te dienen.

Een verbeterpunt dat uit de groep kwam: Het helpt wanneer ter inspiratie voorbeeld aanvragen beschikbaar zijn. Daardoor kan het sneller duidelijk worden welk type informatie en omschrijving de provincie nodig heeft.

Opgemerkt is dat de formulieren sterk op elkaar leken, waardoor het gevoel ontstond dat men dezelfde informatie meer dan één keer moest aanleveren. Zo zijn de invulformulieren voor het projectplan en het aanvraagplan vrijwel identiek. Dit maakt het proces niet eenvoudiger en scheidt verwarring. Sterker: eerder lijkt het dat men dubbel werk moet verrichten. Het formulier met opsplitsing van de bedragen in de tijd en over de kostenposten wordt niet als eenduidig ervaren.

Het verzamelen van commitmentbrieven is geen probleem. Meestal is met het lokale netwerk onder ondernemers het vrij eenvoudig vijf handtekeningen te verzamelen. Dit neemt niet weg dat dit wel extra werk en enige tijdsinspanning kost. Ook wordt de omschrijving 'winkeliers of ondernemers' als te beperkend en onduidelijk ervaren en wordt de suggestie gedaan naast winkeliers ook horeca, dienstverleners en vastgoedeigenaren hiertoe te rekenen. En men begrijpt niet waarom de bestuursleden niet mee mogen tekenen. Hier lezen sommigen overheen of het kan een drempel opwerpen als er onvoldoende ondernemers zijn of bereid worden gevonden.

Ad 3. Communicatie/voorlichting?

De groep was van mening dat het helpt als de provincie zich ervan bewust is dat de communicatie tussen ondernemers en gemeenten niet overal even goed is geregeld en bovendien sterk persoonsafhankelijk is. Informatie blijft soms hangen bij de gemeente en wordt niet altijd doorgezet naar ondernemers. Wellicht kan dit beter als de provincie expliciet aan de gemeenten vraagt om de ondernemers actief voor te lichten? Tegelijk geven de ondernemers aan dat zij kunnen profiteren van en goed contact met de gemeenten. De lokale kennis en netwerken kunnen worden ingezet om de bekendheid met de regeling te vergroten. De rol van de gemeente, bijvoorbeeld met accountmanagers of bedrijfscontactfunctionarissen, is daarbij cruciaal. Zij kunnen ingezet worden om de ondernemers op de hoogte te brengen. Maar dienen daartoe wel door de provincie te worden verzocht dan wel aangespoord dit te doen. Dat blijkt niet vanzelfsprekend te zijn. De provincie zou de samenwerking met de verantwoordelijke mensen bij de gemeente kunnen verstevigen.

Persoonlijke 1-op-1 benadering werkt beter dan mailing via e-mail of post. Met persoonlijke benadering kan namelijk direct toelichting worden gegeven en kunnen vragen worden beantwoord. Dit kan bereikt worden door organisatie van bijeenkomsten en telefonisch contact. Een vast aanspreekpunt of contactpersoon bij de provincie helpt daarbij en is als wens geuit. Veelal belandt men bij een algemene helpdesk van de provincie die onvoldoende op de hoogte is van de regeling. Bekendheid kan verder worden gegenereerd door meer publicatie in media over projecten, successen en resultaten. Geef voorbeelden en vertel over projecten in relatie tot de subsidie. Dit zorgt voor extra positieve aandacht en daarmee bekendheid. Lokale en landelijke media, maar ook nieuwsbrieven van regionale overlegorganen, kunnen hiervoor worden ingezet.

De bijdrage van social media kan worden onderzocht. In veel winkelgebieden wordt actief gebruik gemaakt van social media; dat is vaak niet (uitsluitend) LinkedIn maar Twitter of zelfs Facebook. De kracht van communicatie via deze kanalen kan niet worden onderschat.

Ad 4. Doelstellingen behoefte versus praktijk?

Het doel van de subsidie is vrij beperkt. En vooral gericht op de voorfase van planontwikkeling en versterking van winkelgebieden. Geconstateerd wordt dat veel gemeenten al een fase verder zijn. Die gemeenten zijn bezig met de uitvoering van plannen voor transformatie, promotie, concentratie, etc. Zij vallen niet in de scope van de huidige subsidieregeling (of denken wellicht snel dat zij niet voor de subsidie in aanmerking komen). Dit betekent dat een verruiming en verbreding van het doel van de subsidie zal leiden tot meer aanvragen, vanuit meer gemeenten. Het aanjagen van een proces naar verbetering dat de subsidieregeling wil stimuleren, kan ook in andere fasen van het proces aan de orde zijn.

In het verlengde hiervan: het is niet iedereen duidelijk welke typen onderzoek binnen de regeling vallen. Onduidelijk is bijvoorbeeld of naast onderzoek naar het inrichten van een BIZ ook haalbaarheidsonderzoek in het kader van het verlengen van een lopende BIZ onder de subsidieregeling valt. De conclusie van het gesprek in de groep is dat een zo breed mogelijke toepassing wenselijk is. Waarbij niet alleen ruimtelijk functionele studies maar ook onderzoeken gericht op marketing- en promotiestrategie binnen de regeling vallen. Versterking van winkelgebieden kan namelijk zowel via de hardware als via de software. Marketing en promotie is een breed begrip het gaat hierbij het in brede zin gaat om het kiezen van doelgroepen en het bepalen van de strategie en niet alleen over het bedenken van een slogan of maken van een huisstijl.

Tegelijk wordt het maken van plannen door ondernemers ervaren als een vorm van luxe. Vaak zijn ondernemers praktisch ingesteld en willen direct resultaat zien. De angst is dat plannen onderin de la belanden en onvoldoende praktisch zijn. Het gaat ondernemers om uitvoering en concrete acties. Een idee is om 50% van de subsidie te verstrekken aan de planontwikkeling en 50% aan de uitvoering van dit plan. Dit kan meerwaarde hebben en draagvlak geven voor ondernemers. Dit kan de incentive vergroten om daadwerkelijk met de gewenste/noodzakelijke planvorming aan de slag te gaan.

Ad 5. Centra die in aanmerking komen?

Gebleken is dat veel gemeenten en ondernemers vooraf niet goed wisten welke centra dan wel of hun centrum in aanmerking kwam (en komt) voor deelname aan de subsidieregeling. Duidelijkheid vooraf over de categorisering ('te versterken, te optimaliseren of overig') is dus gewenst. Dan wel is de vraag of dit onderscheid gemaakt moet worden: ook -of misschien wel juist- in de 'te optimaliseren' en 'overige' centra is het aspect van compact en betere samenwerking noodzakelijk.

Veel winkelcentra willen graag gebruik maken van de subsidie, maar komen vooralsnog niet in aanmerking. Bijvoorbeeld omdat de urgentie bij de gemeente laag is of de gemeente keuzes moet maken tussen meerdere gebieden. Soms is de urgentie laag en denken gemeenten dat het goed gaat in een centrum, wat zou blijken uit overall studies, terwijl de praktijk van de ondernemers een ander beeld laat zien. Dergelijke centra vallen 'formeel' buiten de boot terwijl actie wel nodig is. Het pleidooi is om meer ruimte te geven voor lokale inzichten dat inzet van de subsidie gewenst is.

Ad 6. Cofinanciering – haalbaar?

Co-financiering door de gemeente is niet altijd eenvoudig aangezien budget moet worden vrijgemaakt uit de gemeentebegroting. Als hier geen rekening mee is gehouden kan er vaak moeilijk worden afgeweken van de begroting. Gemeenten wijken niet gemakkelijk af van de begroting en dat is een extra drempel.

De voorwaarde van co-financiering van 50% van het projectbudget kan een drempel zijn. Zeker voor kleine

winkelcentra en ondernemersverenigingen met een beperkt budget is een eigen bijdrage in geld van (maximaal) € 20.000,- een fors bedrag. Door ondernemersverenigingen is in dit verband gevraagd of het eigen aandeel daadwerkelijk eigen geld moet zijn of dat geld uit het ondernemersfonds mag worden gebruikt omdat dan in feite sprake is van 'subsidie op subsidie'.

Overwogen kan worden om manuren van bestuursleden of andere vrijwilligers van ondernemersverenigingen in natura mee te nemen. De tijdsinzet (en kosten gemoeid met eigen tijdsinzet dan wel inhuur van derden) kan worden gekapitaliseerd en onderdeel uitmaken van het subsidiebudget. In andere regelingen van de provincie zijn normen ontwikkeld om de inzet van vrijwilligers te vertalen in een geldbedrag (o.a. in de subsidieregeling Lokale Initiatieven). Wellicht kan de hier gevolgde werkwijze een voorbeeld zijn? En in het verlengde hiervan kan net als bij sommige andere regelingen het geval is (bijvoorbeeld voor bedrijventerreinen) worden overwogen om -een deel of de overige 50% van de- eigen bijdrage kwijt te schelden als het doel en de maatregel daadwerkelijk gerealiseerd is.

Algemene punten

Blijvende aandacht en kennis van de trends en ontwikkelingen zijn nodig. Zowel bij gemeenten en bestuurders als bij ondernemers bestaat daar nadrukkelijk behoefte aan. De ontwikkelingen in de retailmarkt gaan snel en moeten goed worden geduïd en zichtbaar gemaakt. Daarnaast is nog onderbelicht het besef en belang dat bij een (her)ontwikkeling alle stakeholders uit de 'gouden driehoek' (gemeente, ondernemers en vastgoedeigenaren) betrokken moeten worden met aandacht voor ieders eigen rol en verantwoordelijkheid.

Dit vraagt om een heldere visie van gemeenten op de toekomst van de winkelgebieden en het weergeven van urgentie in het versterken of herstructurering van gebieden. Niet alleen op het vlak van ruimtelijk-functionele zaken, maar ook als het gaat om de wijze en mate van samenwerking onderling en de profilering van het winkelgebied richting de consument gericht op eenduidigheid qua functie en onderscheidend vermogen.

Het delen van kennis en informatie door de provincie helpt en moet worden voortgezet. Als het gaat om de subsidieregeling zou kunnen worden overwogen de gemeenten en ondernemers (in brede zin) te ontzorgen zowel met het beschikbaar stellen van voorbeelden als (bieden van externe) ondersteuning bij het invullen. Dit geldt zeker voor inzet van de regeling in situaties waar winkelgebieden al eerste stappen hebben gezet en verder zijn in het proces en de behoefte aan ondersteuning intensiever en specifiek is.

Genoemde verbeterpunten en scores

Hieronder de genoemde ideeën voor verbetering van de regeling. De deelnemers kregen de vraag om de punten te noteren en andere groepsleden konden daar op reageren met een rapportcijfer over het belang van het punt. Dat leidde tot het onderstaande beeld. De antwoorden zijn gerangschikt op gemiddelde rapportcijfer. De scores zijn weergegeven in het aantal keer dat een cijfer (1 tot 9) is genoemd.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Gemiddeld
Geef meer voorbeelden voor aanvraagonderwerpen							1	3	2	8,2
Vast aanspreekpunt bij provincie voor aanvraag subsidie								7	1	8,1
Veel gemeenten zijn in hun planvorming/ analyse al vrij ver. Maak duidelijk dat de subsidie ook voor vervolgtrajecten is.							1	3	1	8,0
Onderzoeken, die ter versterking van winkelgebieden zijn, toestaan						1		2	2	8,0
Formulieren eenvoudiger maken. Voorbeelden bijvoegen							3	3	2	7,9
50% ophogen naar 75%					1		2	1	2	7,5
Meer bekendheid aan BIZ of winkeliers van het bestaan regeling					2		3	3	2	7,3
Eenvoudig stappenplan voor aanvraag subsidie					1	1	1	2	1	7,2
Commitmentbrieven vervangen door 1 brief + blok met handtekeningen					2			3	1	7,2
Subsidie duidelijk bekend maken	1					1	1	2	3	7,1
Aanvraag SMART maken					2		3	4		7,0
Gemeente mobiliseren in contact richting winkeliers	1				2	1	2	1	4	6,8
Co-financiering adviseren hoe dat aan te pakken					2	2	2	4		6,8
Niet allemaal losse formulieren in laten vullen, alles op 1 formulier					1	2		2		6,6
Betere communicatie na indiening					2	2	2	2		6,5
Meer communicatiekanalen direct naar winkeliersverenigingen	1				1		3	2	1	6,5
Vereenvoudig het aanvraagformulier					3			3		6,5
Ondernemers, bestuurders, ambtenaren meer betrekken bij ontwikkelingen en trends consumentengedrag					1	5	2		1	6,4
Planvorming is voor veel verenigingen een 'luxe' om in te investeren. Maak het meer concreet		1		1	1			2	2	6,4
Uren in natura mogelijk maken	1			1		1	1		3	6,4
Provinciaal spreekuur	1					2		4		6,4
Onderzoeken naar duurzaam vergroenen toestaan/onderzoeken algemene zin, versterken centra toestaan					3			1	1	6,4
Helderder de groep middelgroot definiëren als doelgroep	1				1	1		4		6,3
Planvorming in combinatie met uitvoering subsidiëren. Van de grond trekken/kwartiermaken				1	2	2	2	2		6,2
5 aanbevelingsbrieven vergroten naar 15% aantal ondernemers			1		3		3	1	1	6,2
Subsidie jaar rond openstellen	1				1			2	1	6,2
Vooraf meer van dit soort bijeenkomsten om winkeliers/biz/gemeente op weg te helpen	1					1	2	2		6,2
Voor fusie gemeente subsidie mogelijk maken om voor meerdere centra aan te vragen	1				2		1	3		6,0
Subsidie mogelijk maken voor marketingplan/strategie			1	1	2		1		2	6,0
Bredere bekendheid	1				1		1	1	1	6,0
De provincie zoekt voor alle ondernemersverenigingen contactgegevens	1					3	3			5,7
Workshop voor het inbrengen van de aanvraag			2		1	1	1	2		5,7
Subsidie provincie 75% co-financiering 25%	1					2	1	1		5,6
Co-financiering 25%	1					1	3			5,6
Vrijheid om cofinanciering in natura te doen	1			1	1	1	1		1	5,3
Geen selectie van centra, maar iedereen laten deelnemen	2						1	1	1	5,2