

Toepassing van het provinciaal detailhandelsbeleid

Uitwerking Ruimte voor vernieuwing in de detailhandel

Inleiding

Deze notitie is aanvullend op eerder door Gedeputeerde Staten vastgestelde notities:

- de op 3 april 2013 vastgestelde 'Provinciale handelswijze ten aanzien van ruimtelijke plannen die voorzien in detailhandelsontwikkelingen'. Deze notitie gaat vooral uit van een procesmatige toets van detailhandelsplannen (is er regionaal afgestemd en is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' toegepast).
- de op 25 november 2013 vastgestelde uitgangspuntennotitie 'Werk aan de winkel in de regio, naar een regionale aanpak ter versterking van de detailhandelsstructuur in Brabant'. In deze notitie zijn richtinggevende uitgangspunten geformuleerd die de provincie van belang acht bij het opstellen van regionale detailhandelsvisies en –afspraken.

Deze notitie geeft aan hoe Gedeputeerde Staten de richtinggevende uitgangspunten wil betrekken bij concrete detailhandelsprojecten en hoe de uitwerking van het onderdeel 'ruimte voor vernieuwing in de detailhandel' wordt vorm gegeven.

Vernieuwing in de detailhandel

De richtinggevende uitgangspunten zijn voor een belangrijk deel gebaseerd op adviezen van marktpartijen, gemeenten en kennisinstellingen. Er is geconstateerd dat er fundamentele veranderingen in de detailhandel gaande zijn. Economische stagnatie, omzetverschuivingen van "offline" en naar "online" winkels, toenemende winkelleegstand, digitalisering van de samenleving; demografische transitities, toenemend belang van beleving, veranderende vrijetijdsbestedingen en bewegingen in de horeca vragen om vernieuwing van onze detailhandelsstructuur. Ruimte geven aan de dynamiek en vernieuwing in de detailhandel is dan ook een van de uitgangspunten van het provinciale detailhandelsbeleid.

Het is lastig op voorhand aan te geven wat vernieuwende concepten zijn; dat is vooral een taak van de markt. Wel is duidelijk dat vernieuwende concepten deels antwoord geven op de hiervoor aangegeven fundamentele veranderingen. Daarom is deze notitie vooral gericht op het flexibel en integraal kunnen beoordelen van nieuwe detailhandelsontwikkelingen op de (regionale) meerwaarde.

Effecten van vernieuwing op het winkelvastgoed

Het is goed om te beseffen dat er sprake is van een steeds sterkere verdringingsmarkt in het winkelvastgoed: er is meer aanbod dan vraag. Het aantal plannen – zowel bij projectontwikkelaars als gemeenten – voor nieuwe winkelmeters kan leiden tot een verdere toename van het overaanbod. Dit betekent dat nieuwe winkelmeters ten koste gaan van bestaande winkelmeters. Dit hoeft niet 'erg' te zijn, mits het een versterking betreft van de detailhandelsstructuur.

Deskundigen vragen om overheidssturing om de weg naar een gezond evenwicht tussen vraag en aanbod van het winkelvastgoed te begeleiden. Hierbij moet worden opgepast, dat men winkelgebieden niet 'op slot' zet en daarmee onbedoeld 'slechte' winkelmeters beschermt en kansrijke vernieuwingen blokkeert.

Provinciaal handelen bij detailhandel

In de uitgangspuntennotitie is geconstateerd dat de provincie bij detailhandel verschillende rollen heeft: signaleren, agenderen, reguleren en verbinden. Bij het bieden van 'ruimte voor vernieuwing in de detailhandel' gaat het met name om de rollen 'reguleren' en 'verbinden'.

- Bij **reguleren** gaat het er om ruimtevraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief in evenwicht te brengen. Regionale detailhandelsvisies en afspraken vormen hiervoor de basis.
- Bij **verbinden** gaat het enerzijds om het organiseren kennisdeling tussen gemeenten, marktpartijen en kennisinstellingen over detailhandelsontwikkelingen door middel van het organiseren van "het gesprek". Anderzijds gaat het om detailhandel inhoudelijk te verbinden met andere thema's en maatschappelijke initiatieven en opgaven, bijvoorbeeld op het vlak van leefbaarheid, vrijetijdseconomie en agrofood.

Detailhandel wordt gezien als een 'meekoppelend belang' bij tal van activiteiten en investeringen die de provincie onderneemt. Het is van belang te voorkomen dat er een conflict ontstaat bij de inzet van de verschillende rollen.

Regionale visies en afspraken vormen het toetsingskader voor detailhandelsplannen

Provinciaal handelen bij nieuwe detailhandelsontwikkeling is vooral mogelijk indien er een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is.

De 'basis' voor de beoordeling van nieuwe detailhandelsplannen zijn in de eerste plaats de te maken regionale detailhandelsvisies en afspraken. **Dit betekent dat de provincie eerst beoordeelt of een detailhandelsinitiatief past binnen de regionale detailhandelsvisies en bijbehorende afspraken.** Binnen deze op te stellen regionale kaders is er wat de provincie betreft alle ruimte voor innovatieve detailhandelsconcepten.

Conform de sturingsfilosofie 'Samenwerken aan kwaliteit', zoals die is vastgelegd in de Structuurvisie Ruimtelijke Ordening, is de provincie samen met de gemeenten in de Regionaal Ruimtelijke Overleggen (RRO's) aan de slag gegaan om regionale detailhandelsvisies en -afspraken te maken. De provincie heeft op basis van haar kennis en informatie richtinggevende uitgangspunten meegegeven waarop in de detailhandelsvisies antwoord gegeven moet worden.

De verwachting is dat de detailhandelsvisies en afspraken in de loop van dit jaar in de RRO's worden vastgesteld. Na vaststelling gelden die als regionaal toetsingskader. De provincie volgt de voortgang en zal het proces begin 2015 evalueren. Dan zal ook worden bekeken of extra provinciale sturing gewenst en noodzakelijk is.

In de tussentijd...

Vooruitlopend op de regionale detailhandelsvisies en -afspraken wordt de 'Provinciale handelwijze ten aanzien van ruimtelijke plannen die voorzien in detailhandelsontwikkelingen', die GS op 3 april 2013 hebben vastgesteld, gehanteerd bij de beoordeling van detailhandelsplannen. Kernpunten hier zijn:

- over grootschalige detailhandelsontwikkelingen (zie bijlage) wordt vroegtijdig, nog voordat het voorontwerpbestemmingsplan in procedure is gebracht, overlegd met de betreffende gemeente. De Discussienota Detailhandel, de provinciale belangen uit de Structuurvisie RO en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) worden als leidraad gebruikt;
- plannen worden procesmatig getoetst op de toepassing van de in het Bro opgenomen 'Ladder voor duurzame verstedelijking'. Regionale afstemming is hierbij een belangrijk aspect. Ruimtelijke afwegingen zijn meer dan in het verleden van belang bij de motivering.

De provincie heeft een positieve grondhouding als het gaat om vernieuwende detailhandelsconcepten. Nieuwe detailhandelsinitiatieven zullen echter ten koste gaan van bestaande winkelmeters. Zeker vernieuwende concepten hebben naar verwachting een grote impact. Belangrijk is om een weloverwogen afweging en zorgvuldige keuzes te maken met betrekking tot een nieuw initiatief en de invloed die het heeft op de bestaande detailhandelsstructuur.

De uitgangspunten die zijn vastgelegd op 25 november 2013, die de provincie van belang acht bij het opstellen van regionale detailhandelsvisies en -afspraken hanteren we ook in het (voor)overleg met gemeenten en marktpartijen over concrete grootschalige detailhandelsplannen met bovenlokale effecten. Hieronder zijn de uitgangspunten uitgewerkt in concrete vragen. Deze vragen bieden een leidraad waarlangs op een zorgvuldige en transparante wijze detailhandelsplannen beoordeeld, dan wel ontwikkeld worden. De vragen worden in de praktijk al gebruikt bij de beoordeling van detailhandelsplannen en staan hieronder (themagewijs) weergegeven:

Beleidsomgeving

- Is er sprake van (sub)regionale afstemming en wat is het resultaat van deze afstemming?
- Wordt er gestreefd naar concentratie van detailhandel en wordt verspreide bewinkeling voorkomen?
- Wordt terughoudend omgegaan met perifere detailhandelsontwikkelingen (zowel wat uitbreiding als branchering betreft)?
- Zijn de perspectiefrijke en perspectiefarme winkelgebieden benoemd?
- Wordt geïnvesteerd in perspectiefrijke gebieden en worden er alternatieven voor perspectiefarme gebieden geboden?
- Wordt ingespeeld op mogelijkheden en impact van internetwinkelen? (Bijvoorbeeld door het bestemmen van showrooms of afhaalpunten van internetwinkels zo veel mogelijk in of aansluitend aan winkelgebieden. Of het tegengaan van internetwinkels buiten bestaande winkelgebieden.)

Initiatief/plan

Ruimtebeslag (kwantiteit)

- Voegt het initiatief per saldo extra winkelmeters toe?
- Is in beeld gebracht wat de effecten zijn op de bestaande detailhandelsstructuur, uitgaande dat er per saldo geen nieuwe winkelmeters meer nodig zijn?
- Welke winkelmeters worden gesaneerd en welke afspraken zijn daarover gemaakt?

Concept/ Innovatie (kwaliteit)

- Biedt het initiatief ruimte aan **vernieuwende** detailhandelsconcepten?
- Ondersteunt het initiatief **doelstellingen** uit de agenda van Brabant?
- Sluit het initiatief aan bij de specifieke kwaliteit en uniciteit (het DNA) en de ambities van de regio?

Impact op bestaande (detailhandels)structuur

- Wat is de impact op de bestaande detailhandelsstructuur in kwantitatieve en kwalitatieve zin?
- Is de 'ladder voor duurzame verstedelijking' toegepast, met een voorkeur voor een verscherping van de toepassing door detailhandelsontwikkelingen in of aansluitend aan bestaande winkelgebieden te accommoderen?
- Zijn marktpartijen, kennisinstellingen en centrummanagement geconsulteerd en wat waren de resultaten?

Faciliteren van de kwalitatieve opgave: 'ruimte voor vernieuwing in de detailhandel'

Het kan zijn dat initiatieven niet passen binnen regionale detailhandelsvisies en -afspraken maar een dusdanige meerwaarde hebben dat ze toch wenselijk zijn. Daarom wordt het thema 'ruimte voor vernieuwing detailhandel' verder uitgewerkt geïnspireerd op de meerwaarde discussie bij 'Transitie

Stad en Platteland'. Het gaat er dan om de elementen te benoemen die voor de provincie van belang zijn om vanuit provinciaal oogpunt te kunnen bepalen of een nieuw initiatief een betekenisvolle stap is voor vernieuwing en dynamiek in de (sub)regionale detailhandelsstructuur. De betreffende elementen zullen op grond van provinciale belangen (bijvoorbeeld cultuurhistorie, vrijetijdseconomie en leefbaarheid) benoemd worden.

Van kwantiteit naar kwaliteit

Het gaat hierbij niet alleen om nieuwe marktconcepten maar ook om vernieuwing die kan bij dragen aan het op peil houden of verbeteren van het voorzieningenniveau ten behoeve van het woon- en leefklimaat in Brabant.

Het mag duidelijk zijn dat het niet meer gaat om extra winkelmeters. De kwantitatieve opgave is veranderd in een kwalitatieve opgave. De discussie hierover gaat de provincie stimuleren en faciliteren zonder vooraf te bepalen hoe die opgave ingevuld moet worden. Dit is primair aan de markt in samenwerking met de gemeenten.

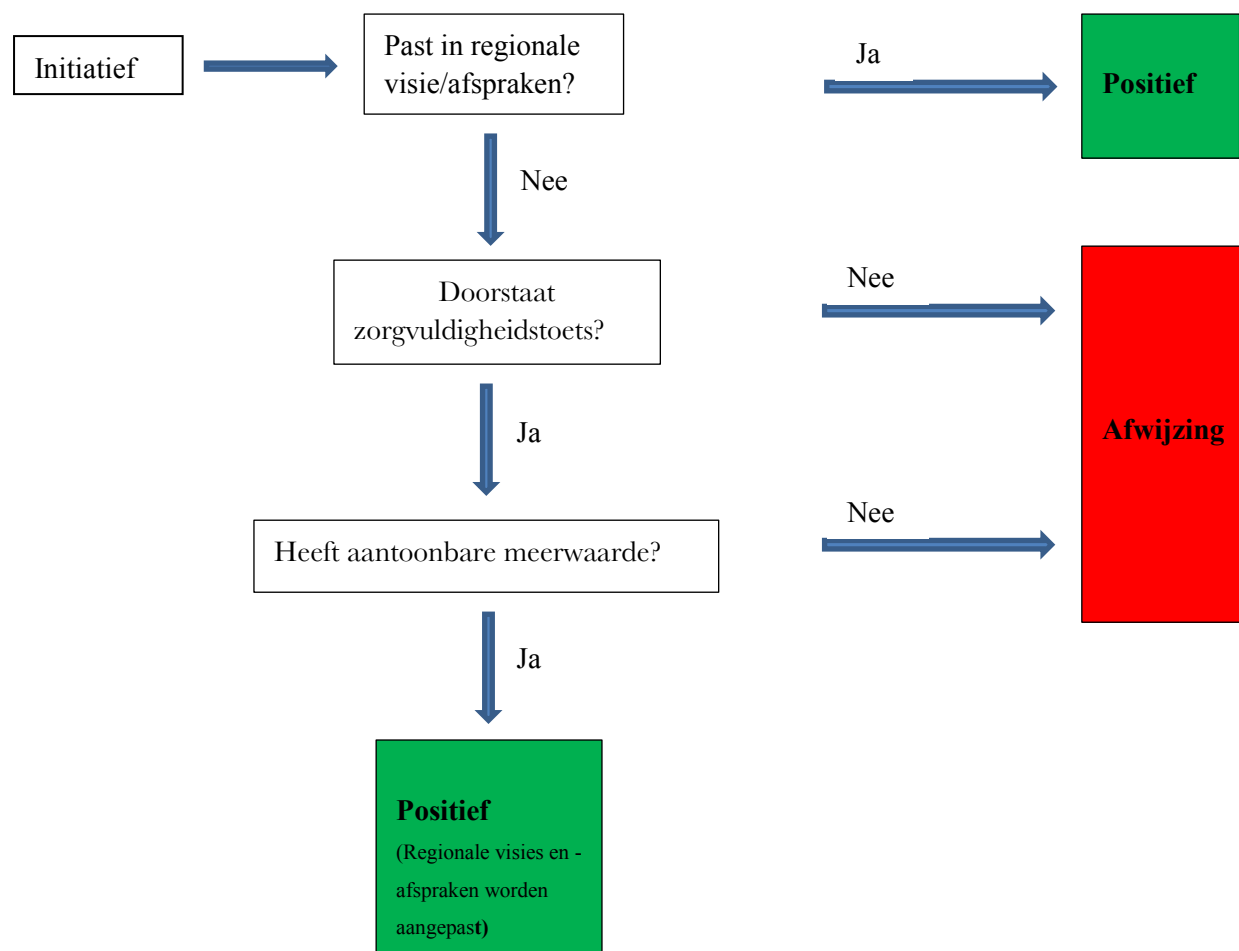
Brabants Kennisplatform Detailhandel

Een van de instrumenten die de provincie gaat inzetten is het nog op te zetten Brabants Kennisplatform Detailhandel. In het Brabants Kennisplatform Detailhandel werken kennisinstellingen en marktpartijen met elkaar samen op het gebied van kennisdeling en –ontwikkeling.

Het Kennisplatform geeft gevraagd en ongevraagd advies over trends en ontwikkelingen in de detailhandel en de ruimtelijke consequenties daarvan.

Tevens zal worden bekeken hoe het Brabants Kennisplatform Detailhandel ingezet kan worden om te reflecteren op nieuwe detailhandelsinitiatieven van gemeenten en marktpartijen. De reflecties van het kennisplatform kunnen worden meegenomen bij de besluitvorming in GS en de RRO's en is tevens een service voor gemeenten om de meerwaarde van een initiatief te kunnen bepalen.

Samenvattend: Provinciaal handelen in stappenschema



Bijlage: Plannen waarop de provincie reageert

Deze bijlage is afkomstig uit de notitie ‘Provinciale handelswijze ten aanzien van ruimtelijke plannen die voorzien in detailhandelsontwikkelingen’

Het provinciale belang ligt bij een robuuste, economisch levensvatbare detailhandelsstructuur welke vooral bestaat uit de bestaande winkelgebieden. Onderstaand is een lijst van plannen opgenomen, waar de provincie zich de komende periode op richt.

- a) Plannen waarbij een forse oppervlakte aan nieuwe meters detailhandel wordt toegevoegd. Het gaat hierbij om een substantiële uitbreiding van het bestaande winkelgebied of een bestaande solitaire winkel, dan wel om de ontwikkeling van omvangrijke nieuwe winkelgebieden.
- b) De ontwikkeling van nieuwe (perifere) winkellocaties op bedrijventerreinen.
- c) Het toestaan van afhaalpunten/showrooms bij internetbedrijven, die buiten bestaande winkelgebieden zijn gelegen¹.
- d) Grote veranderingen en uitbreidingen op meubelboulevards.
- e) (Thematische) nieuwe detailhandelsconcepten, die thans nog niet bekend zijn in de markt.

Het gaat hierbij dus om plannen die voorzien in een substantiële uitbreiding van het winkeloppervlakte. Wat verstaan dient te worden onder een substantiële uitbreiding, is op voorhand niet te zeggen. Dat is een maatwerk afweging en is mede afhankelijk van de situatie, het gemeentelijke beleid en de omvang van detailhandel in plannen.

¹ Gemeenten worden steeds meer geconfronteerd met aanvragen van internetwinkels, die op bedrijventerreinen zijn gevestigd, om een afhaalpunt/showroom te creëren. Het gaat soms om grootschalige bedrijven met een bovenlokaal verzorgingsgebied. Hierdoor kunnen op deze goedkope bedrijfsgronden nieuwe winkelgebieden ontstaan die van invloed zijn op de detailhandelsstructuur.