

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
28 juni 2022

Ons kenmerk
PZH-2022-811412239

Aan Provinciale Staten

Bijlagen
3

Onderwerp
Beleidsbrief detailhandel 2022

Geachte Statenleden,

Inleiding

Onlangs hebben wij u op de hoogte gebracht van de uitkomsten van het Koopstromenonderzoek 2021 (KSO 2021). Het beschikbaar komen van de KSO 2021-data is, evenals het beschikbaar komen van de data van de KSO's van 2016 en 2018, aanleiding geweest om een verdiepende analyse uit te voeren en het huidige provinciale detailhandelsbeleid tegen het licht te houden. Daarnaast is onderzocht op welke manier regionale afstemming verbeterd zouden kunnen worden. Voor dit gehele traject is een participatieproces ingericht, waarbij gemeenten, regio's, marktpartijen, de Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland en andere deskundigen zijn betrokken. Daarbij is door partijen input geleverd, maar over het algemeen ook brede steun uitgesproken voor de bevindingen van DTNP en daaraan gerelateerde voorstellen voor wijziging van het detailhandelsbeleid.

De hieruit naar voren gekomen bevindingen zijn door DTNP verwerkt in bijgevoegde verdiepende analyse *'Onderzoek naar en advies over detailhandelsbeleid Zuid-Holland'*. Samen met de inzichten uit het KSO 2021, heeft dit geleid tot de in deze beleidsbrief opgenomen voorstellen voor beperkte actualisatie van het provinciale detailhandelsbeleid. We geven eerst een korte samenvatting van onze beleidsvoorstellen en gaan daarna uitgebreider in op de uitkomsten van de onderzoeken, hoe wij hiertegen aan kijken en geven een nadere toelichting op de voorstellen en het vervolgtraject.

Samenvatting Beleidsbrief detailhandel 2022

Uitkomsten en bevindingen KSO 2021 en verdiepende analyse

Veranderend consumentengedrag (meer aankopen via internet) leidt ertoe dat er in algemene zin minder behoefte is aan winkels. Winkelgebieden komen hierdoor onder druk te staan met een dreigende afname van vitaliteit en bijna overal een transformatievraag tot gevolg. Prioriteit moet worden gelegd bij het relevant houden

van centrumgebieden door hier naast winkels ook andere publiek aantrekkende voorzieningen te bundelen. Hierdoor ontstaat synergie tussen de verschillende voorzieningen. Het is van belang om in de basis het vigerende provinciaal detailhandelsbeleid (detailhandel primair concentreren in de centra) te continueren en niet meer vestigingsmogelijkheden daarbuiten toe te staan, aangezien deze niet bijdragen aan het provinciaal belang van vitale en aantrekkelijke stads- en dorpscentra.

Huidig provinciaal detailhandelsbeleid en voorstellen voor aanpassing omgevingsbeleid

Wij herkennen ons in de uitkomsten van beide onderzoeken. Dit sterkt ons in het standpunt dat het detailhandelsbeleid (Omgevingsbeleid en Aanpak winkelgebieden) ook in de toekomst bijdraagt aan het provinciaal belang.

Op onderdelen vinden wij beperkte aanpassingen van het Omgevingsbeleid wenselijk om dit toekomstbestendig te houden. Deze zijn:

1. Een uitbreiding van 3 naar 4 categorieën winkelcentra
2. Een beperkte uitbreiding van de adviesrol van de Adviescommissie detailhandel
3. Het stellen van zowel een procentuele (20%) als een absolute (500 m²) grens aan de omvang van nevenassortimenten bij perifere detailhandel

Voorstellen voor provinciale Aanpak winkelgebieden

Wij stellen voor om t/m 2023 onze inzet op dit flankerend beleidspakket te continueren. Voor de periode na 2023 onderzoeken wij of de Aanpak winkelgebieden geïntensiveerd kan worden.

Uitkomsten en bevindingen KSO 2021

Het KSO 2021 laat zien dat ontwikkelingen die in het verleden zijn ingezet door corona zijn versneld. De opmars van online winkelen en boodschappen doen, zet zich voort. Als gevolg hiervan is het functioneren van bepaalde winkel- en centrumgebieden (verder) onder druk komen te staan met daarmee een dreigende afnemende vitaliteit en aantrekkelijkheid tot gevolg. Dit raakt nu ook de grotere binnensteden.

In zijn algemeenheid geven de onderzoekers van het KSO 2021 aan dat er drie opgaven gelden voor winkel- en centrumgebieden:

- Werken aan nieuwe functiemixen met minder ruimte voor winkels en meer vestigingsmogelijkheden voor andere publieksgerichte voorzieningen als horeca, kunst/cultuur, ontspanning, dienstverlening en lokale ambachten;
- Transformatie van winkels naar woningen in aanloopstraten om enerzijds gebieden aantrekkelijk en levendig te houden en anderzijds bij te dragen aan de woningbouwopgave;
- Primair blijven investeren in bestaande winkel- en centrumgebieden. Plan capaciteit daarbuiten, die kan leiden tot negatieve ruimtelijke effecten op centra, moet zoveel als mogelijk gesaneerd of voorkomen worden.

Uitkomsten en bevindingen verdiepende analyse (DTNP)

In het verlengde van de uitkomsten van het KSO 2021 geeft DTNP aan dat detailhandel op dit moment de belangrijkste publieksfunctie in centrumgebieden is en dit ook in de komende jaren zal blijven, ondanks de (toenemende) aanwezigheid en verbondenheid

met andere publieksvoorzieningen. DTNP geeft daarom aan dat in de basis het vigerende (ruimtelijk) detailhandelsbeleid gecontinueerd moet worden om invulling te kunnen blijven geven aan de beleidsdoelen en provinciale belangen, die gericht zijn op het realiseren en in stand houden van vitale, krachtige en aantrekkelijke dorps- en stadscentra. Het verruimen van de vestigingsmogelijkheden voor detailhandel buiten de centra draagt hieraan niet bij.

DTNP geeft aan dat de transformatie- en herontwikkelingsvraag in bijna alle winkelgebieden aanwezig is omdat er steeds minder behoefte is aan fysieke winkels. Prioriteit moet volgens DTNP worden gelegd bij het relevant houden van centrumgebieden voor zowel inwoners als ondernemers en eigenaren. Dit kan door publieks-aantrekkende functies zoveel als mogelijk te bundelen in compacte centra en in beginsel daarbuiten geen nieuwe detailhandelsontwikkelingen plaats te laten vinden. Buiten de gewenste structuur is afbouw van niet-levensvatbare winkellocaties gewenst. Door de focus zoveel als mogelijk te richten op winkelgebieden, wordt de markt gefaciliteerd en investeringen op (complexe centrum) locaties eerder haalbaar.

Relatie uitkomsten onderzoeken en huidige inzet detailhandelsbeleid

Wij herkennen ons in algemene zin in de conclusies en bevindingen uit het KSO 2021 en de verdiepende analyse van DTNP. Deze sluiten aan bij de inrichting van ons omgevingsbeleid en flankerend beleid (Aanpak winkelgebieden) en bieden goede handvatten om te werken aan een gezonde ruimtelijke detailhandelsstructuur die bijdraagt aan vitale en levendige winkel- en centrumgebieden en binnensteden, werkgelegenheid en de bereikbaarheid en beschikbaarheid van winkels.

Ons provinciaal Omgevingsbeleid is in juridische zin ook in staat gebleken om bij te dragen aan onze doelstellingen op het gebied van levendige winkelgebieden en centra. De Raad van State heeft in meerdere uitspraken bevestigd dat ons detailhandelsbeleid deugdelijk is en bijdraagt aan de provinciale doelstellingen. De plannen van een aantal jaar geleden voor de vestiging van perifere sportwinkels waren bijvoorbeeld in strijd met het provinciaal detailhandelsbeleid en droegen dus ook niet bij aan onze doelstellingen.

Sinds een aantal jaar zet de provincie niet alleen in op ruimtelijk 'toetsen', maar ook op 'meepoetsen': via de Aanpak winkelgebieden worden, samen met gemeenten en lokale partijen, de herontwikkelings- en transformatieopgaven in winkel- en centrumgebieden, zoals het tegengaan van leegstand, compacter maken van winkelgebieden of het toevoegen van andere publieksfuncties en wonen, gefaciliteerd. Over de Aanpak winkelgebieden bent u eerder dit jaar per brief geïnformeerd (zie bijlage).

Wij realiseren ons dat door het veranderend consumentengedrag, waar ieder centrum mee te maken krijgt, de transformatie en herontwikkeling van winkelgebieden naar toekomstbestendige ontmoetingsplekken belangrijker wordt. (Grootschalige) detailhandelsuitbreidingen gaan naar verwachting in mindere mate voorkomen dan in het verleden. Vernieuwing en modernisering van de bestaande detailhandelsstructuur is soms ook noodzakelijk om duurzaam te kunnen blijven functioneren. Die nieuwe ontwikkelingen willen wij ook graag op een goede manier accommoderen en inpassen in de structuur.

Voorstellen voor aanpassing van provinciaal omgevingsbeleid

De inzichten die het KSO 2021 en de verdiepende analyse van DTNP ons geven, zijn een bevestiging dat de juiste koers is ingezet. Wij willen daar dan ook grotendeels aan vasthouden. Om het omgevingsbeleid actueel en toekomstbestendig te houden, is het wenselijk een paar kleine aanpassingen in het detailhandelsbeleid aan te brengen.

1. Uitbreiding detailhandelsstructuur van 3 naar 4 categorieën

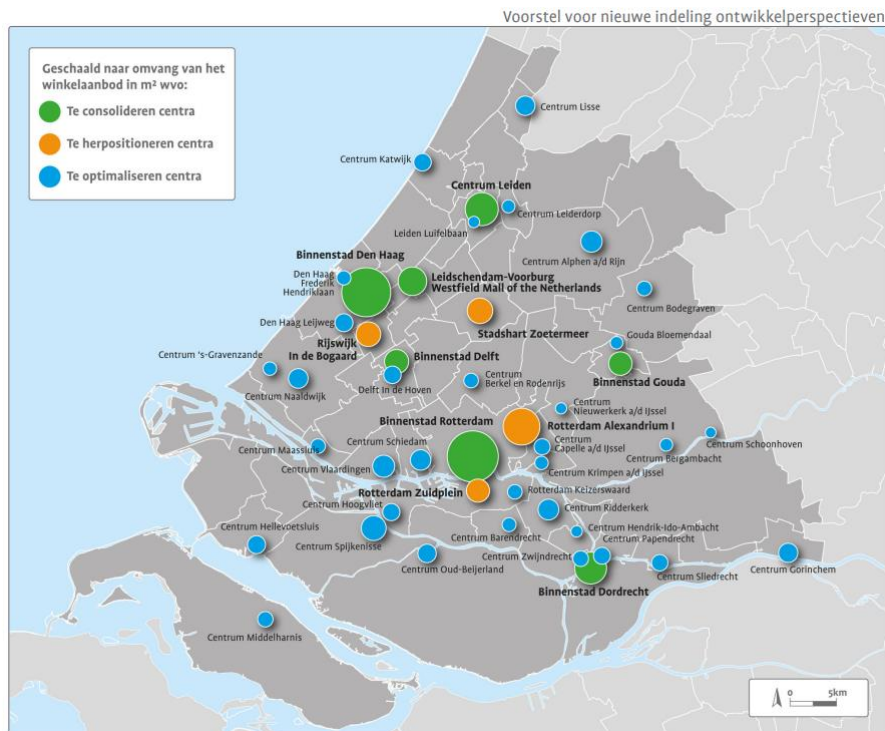
In het Omgevingsbeleid is een beschrijving gegeven van de provinciale detailhandelsstructuur voor reguliere detailhandel. Daarmee worden de winkelconcentraties in binnensteden en centra bedoeld, dus niet de perifere locaties zoals woonboulevards. Die provinciale detailhandelsstructuur is nu opgedeeld in drie categorieën:

- Te versterken centra: (boven)regionale winkelcentra
- Te optimaliseren centra: regionale en lokale winkelcentra
- Overige centra: (dorps-, wijk- en buurt-)centra

Wij stellen voor om de indeling van de provinciale detailhandelsstructuur en de daaraan gekoppelde ontwikkelingsperspectieven te actualiseren en daarbij aan te sluiten bij de voorstellen die DTNP in haar rapport heeft gedaan. Dit betekent concreet dat de huidige ontwikkelingsperspectieven voor de 'te optimaliseren centra' en de 'overige centra' in de basis kunnen blijven bestaan. De (boven) regionale centra die nu nog worden aangeduid als de 'te versterken centra' zullen worden gesplitst in 2 nieuwe categorieën: 'te consolideren centra' en de 'te herpositioneren centra'.

- Voor te consolideren centra geldt dat deze een verzorgingsfunctie hebben voor een groot aantal inwoners en dat ze over een rijke mix van functies beschikken. Het perspectief voor deze centra is goed en de inzet is gericht op behoud van de positie in de detailhandelsstructuur. Dat kan soms een uitbreiding van het winkelaanbod betekenen, maar ook transformatie van zwakkere winkellocaties (bijv in de aanloopstraten).
- Voor te herpositioneren centra geldt dat het toekomstperspectief kwetsbaar is omdat ze teveel eenzijdig op winkels zijn gericht (i.p.v. op een mix van functies). Uitbreiding van het winkelaanbod is in deze centra in principe niet aan de orde. De inzet moet eerder gericht zijn op een bredere mix aan functies, gericht op de lokale behoefte

In onderstaand plaatje is opgenomen hoe de nieuwe indeling zal uitpakken (groen = te consolideren, oranje = te herpositioneren, blauw = de regionale centra waarvoor geen beleidswijzigingen worden voorgesteld.



2. Regionale afstemming en Adviescommissie detailhandel

De provincie vindt het belangrijk dat de behoefte aan en de ruimtelijke effecten van nieuwe detailhandelsontwikkelingen via onafhankelijk en objectief onderzoek in kaart worden gebracht. Daarom is onder andere gekozen voor de instelling van de onafhankelijke Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland die advies uitbrengt over grootschalige detailhandelsontwikkelingen.

Wij stellen voor om regionale afstemming van nieuwe detailhandelsontwikkelingen op een andere manier beter en duidelijker te borgen in het Omgevingsbeleid door expliciet op te nemen dat bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen het ruimtelijk relevante verzorgingsgebied in kaart moet worden gebracht. Binnen dit verzorgingsgebied dient dan inzichtelijk gemaakt te worden in welke gemeenten ruimtelijke effecten op zouden kunnen treden als gevolg van de nieuwe ontwikkeling en met welke gemeenten hier dan afstemming over plaats zou moeten vinden. Aan de huidige adviesrol van de Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland kan advisering over door gemeenten in kaart gebrachte ruimtelijk relevante verzorgingsgebieden worden toegevoegd. Wij hebben ook laten onderzoeken of regionale visies een goed instrument zouden zijn voor regionale afstemming, maar op basis van de resultaten van het breed uitgevoerde onderzoek van DTNP naar dit onderwerp, zijn wij van mening dat de toegevoegde waarde van het door de provincie verplicht stellen van regionale detailhandelsvisies via het Omgevingsbeleid op dit moment onvoldoende groot is om daar op in te zetten.

3. Maximale omvang nevenassortiment bij perifere detailhandel

Het voeren van nevenassortiment is onder voorwaarden mogelijk bij perifere detailhandel (brand- en explosiegevaarlijke goederen, volumineuze goederen, woondetailhandel, tuincentra en bouwmarkten). De regeling houdt in dat maximaal 20%

van het netto verkoopvloeroppervlak kan worden gebruikt voor de verkoop van nevenassortiment waarbij geldt dat het nevenassortiment past bij het hoofdassortiment. Gezien het toenemend aantal zeer grootschalige winkels stellen we voor om naast een maximaal percentage van het totale winkelvloeroppervlak van 20%, ook een absolute grens te stellen voor de verkoop van nevenassortiment van 500 m² (dit is gelijk aan het beleid van de MRDH).

Naast deze wijzigingen, stellen wij ook voor om de tabel met de ontwikkelingsruimte uit het Omgevingsprogramma te actualiseren zodat die gebaseerd is op de meest recente cijfers van het KSO en de bevolkingsprognoses.

Onderzoekstraject: flitsbezorgdiensten

Wij zijn inmiddels, in afstemming met gemeenten, andere provincies, juridische specialisten en marktpartijen een onderzoek gestart naar flitsbezorgdiensten. Daarbij willen we antwoord krijgen op vragen als: zijn ze een vorm van detailhandel of juist een vorm van logistiek? Wat zijn passende ruimtelijke vestigingslocaties vanuit de gedachte 'juiste bedrijf op de juiste plek'? Zou hier provinciaal beleid of een provinciale kennisdelingsrol op ontwikkeld moeten worden of kan volstaan worden met gemeentelijk (beleids)inzet? Als de uitkomsten van het onderzoek hier aanleiding toe geven, zullen wij een beleidsvoorstel op het gebied van flitsbezorgdiensten aan u voorleggen.

Provinciale Aanpak winkelgebieden (flankerend beleid)

De provinciale Aanpak winkelgebieden biedt gemeenten en lokale partijen ondersteuning bij de herontwikkeling en transformatie van winkelgebieden. De beschikbare provinciale instrumenten, bijvoorbeeld het inzetten van een transformatiecoach via de subsidieregeling detailhandel of de subsidieregeling Vliegende Brigade voor het toevoegen van woningen in centrumgebieden, worden daarbij expliciet onder de aandacht gebracht. Daarnaast wordt via de Aanpak winkelgebieden het overleg tussen gemeenten, ondernemers en vastgoedpartijen verder geprofessionaliseerd. Kennisdeling wordt gestimuleerd via twee opgerichte platforms voor centrummanagers en gemeentelijke ambtenaren die zich met winkel- en centrumgebieden bezighouden.

Op korte termijn zal de Aanpak winkelgebieden worden gecontinueerd. Dat kan in ieder geval tot en met 2023 met dezelfde inspanningen, waarbij we ons zullen focussen op gemeenten die nog niet voldoende kennis hebben van ons detailhandelsbeleid.

Voor de langere termijn gaan wij onderzoeken of de Aanpak winkelgebieden kan worden geïntensiveerd door nog meer focus te leggen op transformatie en integrale aanpak van winkelgebieden. Daarbij wordt ook gekeken naar een mogelijke aansluiting bij de Impulsregeling Winkelgebieden van het ministerie van EZK. Deze Impulsregeling is bedoeld voor gemeenten die financiële ondersteuning willen aanvragen voor een projectplan gericht op de herstructurering en transformatie van winkelgebieden waarbij gemeenten en private investeerders een samenwerkingsverband aan.

