



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

## GS brief aan Provinciale Staten

Contact  
drs. N.M. Dekker  
T 070 - 441 61 57  
nm.dekker@pzh.nl

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

Provinciale Staten

Datum

Ons kenmerk  
DOS-2012-0006876, PZH-2017-  
617971005  
Uw kenmerk

Bijlagen  
-1-

Onderwerp  
Nadere toelichting n.a.v. bespreking Discussienota  
detailhandel Zuid-Holland

Geachte Statenleden,

Op woensdag 20 september heeft u de Discussienota detailhandel Zuid-Holland besproken. De ruimtelijk relevante onderdelen uit de discussienota zijn verwerkt in de Partiële wijziging VRM 2018. Uw aandachtspunten uit de bespreking op 20 september hebben wij daarbij betrokken. U heeft toen ook gevraagd om een nadere toelichting / onderbouwing op een aantal punten. Deze memo gaat hier nader op in.

### Grootschalige ontwikkelingen

Er is in de VRM 2018 geen standpunt ingenomen over (on)wenselijkheid van grootschalige nieuwe detailhandelsontwikkelingen zoals Factory Outlet Centra. De provincie is net als veel andere partijen belanghebbende bij detailhandelsontwikkelingen. De provincie voert daarom regie op de ruimtelijke ontwikkelingen in de detailhandel via het provinciale beleid zoals dat is opgenomen in de Visie Ruimte en Mobiliteit en nader is uitgewerkt in het Programma Ruimte en de Verordening Ruimte. Hier is samengevat in opgenomen dat detailhandel zich primair in centra dient te vestigen, dat nieuwe ontwikkelingen moeten worden onderbouwd via de Ladder voor duurzame verstedelijking en niet mogen leiden tot onaanvaardbare leegstand elders. Grootschalige ontwikkelingen dienen voorgelegd te worden aan de Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland.

Met het provinciaal beleidskader kan iedere nieuwe detailhandelsontwikkeling langs de lat van het provinciaal beleid worden gelegd. Hierdoor kunnen onwenselijke ontwikkelingen worden tegen gegaan en kunnen ontwikkelingen die binnen het provinciaal beleid passen een plek krijgen. Op voorhand verbieden van bijvoorbeeld Factory Outlet Centra omdat er geen marktruimte voor zou zijn, behoort niet tot de mogelijkheden. Binnen het ruimtelijk beleid mag immers niet gestuurd worden op basis van economische gronden, alleen op basis van ruimtelijke

Bezoekadres  
Zuid-Hollandplein 1  
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen  
90, 385 en 386 stoppen  
dichtbij het  
provinciehuis. Vanaf  
station Den Haag CS is  
het tien minuten lopen.  
De parkeerruimte voor  
auto's is beperkt.



gronden. Indien een nieuwe ontwikkeling leidt tot onaanvaardbare ruimtelijke effecten elders zou een interventie plaats kunnen vinden, bijvoorbeeld via een provinciale aanwijzing. Op voorhand is echter niet bekend wat de ruimtelijke effecten zijn van een grootschalige ontwikkeling van bijvoorbeeld een Factory Outlet Center (FOC). In een FOC worden over het algemeen restpartijen van modische artikelen met korting verkocht. Indien goed onderbouwd zou een dergelijk FOC zich in een centrum kunnen vestigen. Een FOC-locatie voor modische artikelen buiten een centrum past niet binnen het provinciaal beleid.

### **Meer handelingsvrijheid binnensteden Rotterdam en Den Haag**

Er bestaat op meerdere punten een verschil tussen het functioneren van de binnensteden van Rotterdam en Den Haag en andere centra. Deze twee binnensteden functioneren bovengemiddeld sterk. De gemiddelde omzet per vierkante meter ligt ruim boven het gemiddelde en is sinds 2011 met meer dan 5% toegenomen. De omvang van het detailhandelsaanbod (kritische massa) ligt een factor 2 tot 5 keer hoger dan in andere grote centra in Zuid-Holland. Ook het aanbod aan horeca en leisure maakt het dat deze centra zorgen voor een compleet en toekomstbestendig aanbod aan voorzieningen waardoor ze aantrekkelijk blijven om te bezoeken en onderscheidend zijn van internet als aankoopplaats. Daarnaast trekken de binnensteden van Rotterdam en Den Haag aanzienlijk meer bestedingen van (inter)nationale toeristen naar zich toe dan de overige centra. Hieruit blijkt dat deze centra belangrijk zijn voor het toeristisch en recreatief profiel van de provincie Zuid-Holland en een grote aantrekkingskracht met zich meebrengen.

Vanwege het goede functioneren en toekomstperspectief wordt daarom in het ruimtelijk beleid aan de binnensteden van Rotterdam en Den Haag iets meer handelingsvrijheid geboden daar waar het nieuwe ontwikkelingen betreft. Deze lijn houdt in dat de grens om advies aan te vragen bij de Adviescommissie detailhandel voor deze twee centra wordt verhoogd van 2000 m2 bruto vloer oppervlak (bvo) naar 4000 m2 bvo. Voor alle andere centra in Zuid-Holland blijft de grens 2000 m2 bvo. Dat betekent overigens niet dat nieuwe ontwikkelingen in de binnensteden van Rotterdam en Den Haag niet of minder onderbouwd hoeven te worden. De VRM is ook voor ontwikkelingen in deze binnensteden gewoon van toepassing. Nieuwe ontwikkelingen moeten bijvoorbeeld worden onderbouwd (ladder voor duurzame verstedelijking) en kunnen niet tot onaanvaardbare leegstandseffecten in andere centra leiden.

### **Provinciale detailhandelsstructuur**

De provinciale detailhandelsstructuur bestaat uit drie categorieën centra: te versterken, te optimaliseren en de overige centra. Door deze indeling wordt duidelijk en inzichtelijk welke positie een centrum inneemt binnen de structuur. In combinatie met bijpassende generieke ontwikkelingsperspectieven, kan de structuur zich ontwikkelen en versterken en bijdragen aan de provinciale doelen van een sterke detailhandelsstructuur en levendige en attractieve binnensteden en centra.

Tijdens de bespreking van de Discussienota detailhandel Zuid-Holland is een eventuele andere indeling genoemd: (centra voor) dagelijkse artikelen, (centra voor) niet dagelijkse artikelen en locaties voor internetafhaalpunten. Deze indeling werkt echter niet versterkend voor de detailhandelsstructuur en de centra. Centra bestaan veelal uit een combinatie van dagelijkse en niet-dagelijkse goederen, waarbij te versterken centra wel een bredere mix hebben dan bijvoorbeeld de overige centra. Daarnaast geldt voor niet-dagelijkse artikelen dat die afhankelijk van de aard en omvang van de goederen ook op perifere locaties aangeboden mogen worden. Voor internetafhaalpunten geldt eveneens dat die in centra (voor dagelijkse artikelen) en buiten centra (voor niet-dagelijkse artikelen) aangeboden mogen worden. Het provinciale doel van versterken detailhandelsstructuur en attractieve binnensteden en centra kan met de indeling naar dagelijks, niet-dagelijks en internet onvoldoende gerealiseerd worden.

#### **Loslaten minimale omvang 1000 m2 bvo voor perifere detailhandel**

De kerngedachte van het provinciaal detailhandelsbeleid gaat uit van clustering en bundeling van detailhandel in de centra. Naast kleinschalige en ondergeschikte detailhandel kan zich buiten de bestaande centra detailhandel vestigen die vanwege de aard en omvang van de goederen niet of niet goed inpasbaar is in centra. Het gaat dan om detailhandel in volumineuze goederen, detailhandel in brand- en explosiegevaarlijke goederen, detailhandel in meubels en rond het thema wonen en bouwmarkten en tuincentra. Grootschaligheid van een winkel is nadrukkelijk op zich geen reden voor vestiging op een perifere locatie. Aangezien het bij deze categorie dus gaat om aard en omvang van de goederen en niet om omvang van de vestiging, laten wij in geval van perifere vestiging de ondergrens van 1000 m2 bvo zoals die nu nog geldt voor meubelbedrijven, tuincentra en bouwmarkten vervallen.

#### **Internet afhaalpunten**

In 2014 is de Visie Ruimte en Mobiliteit (VRM) vastgesteld. In die periode ontstond behoefte aan duidelijkheid op welke manier in het ruimtelijk beleid omgegaan zou kunnen worden met afhaalpunten voor op internet aangeschafte goederen. Daarom is in samenwerking met Drenthe en Noord-Holland een onderzoek ('Van winkel tot afhaalpunt', DTNP december 2013) uitgevoerd naar de effecten van internetwinkelen op de bestaande structuur en hoe met afhaalpunten in het ruimtelijk beleid omgegaan zou moeten worden. Op basis van dat onderzoek hebben GS geconcludeerd dat afhaalpunten voor internetdetailhandel een vorm van detailhandel zijn vanwege de hiermee gepaard gaande publieksfuncties. Veel afhaalpunten voor internetdetailhandel bevinden zich al in winkels en versterken daarmee de detailhandelsstructuur en dragen daarmee bij aan de attractiviteit en levendigheid van winkelgebieden. Deze lijn is door GS doorvertaald in de VRM.

In het ruimtelijk beleid wordt, naar aanleiding van een amendement van PS tijdens de vaststelling van de VRM in 2014, echter wel onderscheid gemaakt tussen afhaalpunten voor dagelijkse en niet dagelijkse goederen: internetafhaalpunten voor niet dagelijkse artikelen, zonder etalage/showroomfunctie, kunnen gesitueerd worden op goed bereikbare locaties buiten winkelconcentraties, zoals bedrijfsterreinen, kantoorlocaties en brandstofverkoopplaatsen.

Afhaalpunten voor dagelijkse artikelen worden niet toegestaan buiten winkelconcentraties omdat supermarkten van een te groot belang zijn als drager voor centra en omdat supermarkten veel synergievoordelen met zich meebrengen voor ander dagelijks aanbod zoals bakkers, slaggers en groenteboeren.

Het onderscheid tussen dagelijkse en niet dagelijkse artikelen is op basis van de ruimtelijke overwegingen die ten grondslag liggen aan het provinciaal detailhandelsbeleid (aard en omvang van de goederen) eigenlijk niet te maken. Fysieke winkels die reguliere goederen verkopen, dienen zich immers in winkelcentra te vestigen. In feite is hier sprake van tegenstrijdigheid in beleid. In de discussienota is echter aangegeven dat, bezien vanuit de sturingsfilosofie en vanuit oogpunt van handhaafbaarheid, op dit moment geen aanleiding wordt gezien om de provinciale regelgeving ten aanzien van internetafhaalpunten aan te passen ten opzichte van het amendement uit 2014. Behalve dat de locaties waar afhaalpunten voor niet-dagelijkse goederen zijn toegestaan niet limitatief meer zijn benoemd (goed bereikbare locaties i.p.v. bedrijventerreinen, kantorenlocaties en brandstofverkooppunten).

In de bijlage is opgenomen hoe andere provincies in het ruimtelijk beleid omgaan met afhaalpunten. Het standpunt van de MRDH, die expliciet een bijstelling van provinciaal beleid vraagt, is ook opgenomen.

### **Nevenassortiment**

Het provinciale beleid is duidelijk in welke branches zich in de perifere kunnen vestigen. Om enerzijds voor verbreding van het assortiment te kunnen zorgen maar daarnaast branchevervaging, dat in ruimtelijke zin niet bijdraagt aan de kwaliteit van centra en binnensteden te voorkomen, zijn er onder voorwaarden nevenassortimenten mogelijk bij tuincentra, bouwmarkten en volumineuze, brand,- en explosiegevaarlijke en woon gerelateerde detailhandel. De mogelijkheden houden in dat het nevenassortiment maximaal 20% van het brutovloeroppervlak kan bedragen en dat het nevenassortiment moet passen bij het hoofdassortiment. In de Verordening Ruimte is het hoofdassortiment van tuincentra en bouwmarkten ter verduidelijking gedefinieerd. De regio's MRDH en Zuid-Holland Zuid stellen voor om de maatvoering van het nevenassortiment op 20% te houden maar tegelijkertijd te maximaliseren op 500 m<sup>2</sup>. DTNP stelt in haar rapport 'Detailhandel Zuid-Holland' voor om het maximum te stellen op 250 m<sup>2</sup>.

Recent onderzoek toont aan dat nevenassortiment binnen de grens van 20% blijft maar dat vooral branchevreemd nevenassortiment (niet bij het hoofdassortiment passend) bij tuincentra en bouwmarkten negatieve effecten met zich mee kan brengen voor bestaande centra. Er zou op lokaal niveau bij voorkeur meer aandacht moeten zijn voor handhaving op het punt van branchevreemd nevenassortiment.

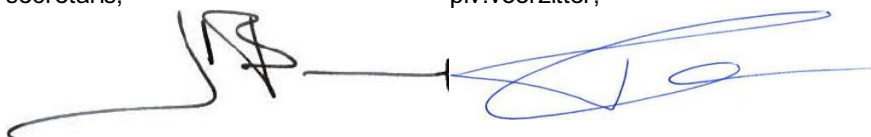
GS zien op dit moment dan ook geen aanleiding om de nevenassortimentsregeling op het punt van maximale omvang aan te scherpen. Dat neemt niet weg dat gemeenten zelf een maximaal nevenassortiment van 500 m<sup>2</sup> op kunnen nemen in bestemmingsplannen. Aandachtspunt hierbij

is de handhaafbaarheid van de aangescherpte regeling. Gemeentelijke handhaving op nevenassortimenten (zowel omvang als passendheid bij het hoofdassortiment) schiet soms al te kort. Aanscherping van beleid brengt nog meer handhavingstaken op lokaal niveau met zich mee.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

plv.voorzitter,



drs. J.H. de Baas

F. Vermeulen

## Bijlage ruimtelijk beleid provincies tav afhaalpunten

### Drenthe

De provincie Drenthe heeft samen met Noord-Holland en Zuid-Holland het onderzoek naar internetafhaalpunten laten uitvoeren. Drenthe heeft destijds geen regels opgenomen voor internetdetailhandel. Op dit moment werkt Drenthe aan een revisie van de omgevingsvisie en wordt er aan gedacht om wel regels op te nemen, mede vanwege de ontwikkeling van winkelleegstand. Gedacht wordt aan een definitie die als volgt zou kunnen luiden:

Als uitgangspunt voor het beleid geldt dat internetwinkels en afhaalpunten, indien deze ruimtelijk inpasbaar zijn, een plek moeten krijgen in bestaande binnenstedelijke winkelgebieden. In veel gevallen zijn dit nu internetafhaalpunten in een fysieke winkel. Afhaalpunten dragen bij aan bezoekersstromen in winkelgebieden en het voorkomen van leegstand en versterken zo de vitaliteit van winkelgebieden. Indien bij internetafhaalpunten sprake is van uitstalling van goederen ter verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan consumenten, dan beschouwt de provincie dit als detailhandel.

### Noord-Holland

Er zijn drie ruimtelijke vormen van internetdetailhandel:

- a. Internetverkoop zonder consument ter plaatse: kantoor, opslag, verzending;
- b. Internetverkoop met afhaallocatie waar goederen worden getoond aan consument: winkel;
- c. Internetverkoop met een afhaallocatie zonder tonen van goederen: afhaalpunten.

De eerste vorm kent geen direct contact tussen leverancier en consument ter plaatse. De kantoren, opslag en verzending voor dit type internetdetailhandel kunnen worden gehuisvest op kantoorlocaties en bedrijventerreinen. Voor deze ruimtelijk vorm geldt het beleid voor kantoren en bedrijven en niet het beleid voor detailhandel.

Bij de tweede en de derde vorm is er wel direct contact met consumenten ter plaatse. Kenmerk van de tweede vorm is dat goederen worden getoond, het is dus een winkel. De derde vorm zijn de (solitaire) afhaalpunten (zonder tonen van goederen). Er vindt geen productadvisering plaats. Deze afhaalpunten zijn niet wezenlijk anders met betrekking tot het ruimtebeslag en de verkeersintensiteit dan winkels. Een afhaalpunt kan een bestaande winkellocatie versterken. Door afhaalpunten tussen winkels te vestigen kan internetverkoop het winkelgebied stimuleren. Een afhaalpunt kan synergie met winkels in het winkelgebied opleveren doordat klanten van het afhaalpunt ook de winkels bezoeken.

Op basis van dit geactualiseerde beleid zijn afhaallocaties waar goederen worden getoond (zijnde winkels) niet toegestaan op bedrijventerreinen. Afhaalpunten waar geen goederen worden getoond worden bij voorkeur gevestigd in winkelgebieden vanwege de synergievoordelen met bestaande winkels. Ze kunnen zich ook vestigen op bedrijventerreinen of kantoorlocaties. Er bestaat zorg dat bij afhaalpunten op bedrijventerreinen toch langzaam winkelkenmerken gaan ontstaan, zoals het etaleren van producten. Dit is een reëel risico, omdat al eerder is aangegeven dat bijna 70% van de webwinkels een fysieke winkel overweegt. Als een webwinkel al een solitair afhaalpunt heeft, dan is het uitbouwen

van het afhaalpunt naar een winkel aantrekkelijk. Indien dit plaatsvindt, dan is handhaving van het bestemmingsplan noodzakelijk.

## **Utrecht**

Tekst ruimtelijke verordening Utrecht:

Detailhandel: Het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder begrepen de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan personen die deze goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit en anders dan voor gebruik ter plaatse

Onder detailhandel vallen niet: afhaalpunten (locaties ten behoeve van internetdetailhandel die uitsluitend bedoeld zijn voor het afhalen of terugbrengen van goederen door de consument).

## **Groningen**

Tekst uit Omgevingsvisie provincie Groningen 2016-2020:

### *Afhaalpunten van internetwinkels*

Digitalisering zorgt voor een nieuwe dimensie in de detailhandel. Steeds meer aankopen worden via internet gedaan. Een uitvloeisel van internetwinkelen is het ontstaan van afhaalpunten (PickUpPoints), een vorm van distributie voor de online verkoop. Naast afhaalpunten in bestaande winkels zijn er ook solitaire afhaalpunten. Eveneens is er sprake van een trend dat internetwinkels een fysieke showroom en/of verkooppunt voor de producten willen hebben. In feite zoekt de internetwinkel hiermee weer naar een ondersteunende stenen winkel. Wij vragen gemeenten om beleid te formuleren voor afhaalpunten en/of ondersteunende stenen winkels.”

## **Overijssel**

Nog niets specifiek geregeld m.b.t. afhaalpunten. Gemeenten werken op dit moment aan lokale detailhandelsvisies waar standpunt t.a.v. afhaalpunten onderdeel van is.

## **Friesland**

Definitie van detailhandel in het ruimtelijk beleid heeft tot gevolg dat afhaalpunten op bedrijventerreinen uitgesloten zijn, voor zover het betreft goederen in de ‘niet-perifere’ branches. Overigens zijn als perifeer onder goede motivering wel fietsen en supermarkten toegelaten.

## **Gelderland**

Tekst omgevingsvisie:

### *E-commerce en afhaalpunten*

De e-commerce wordt steeds belangrijker en is volop in ontwikkeling. Het doet zich op verscheidene manieren voor. Er zijn bijvoorbeeld tussenvormen van e-commerce en fysieke winkels. E-commerce

heeft gevolgen voor ruimtelijke ordening en voor logistiek en vervoer. De provincie wil samen met partners de komende tijd meedenken over hoe hiermee omgegaan kan worden.

Als uitgangspunt voor het beleid geldt dat internetwinkels en afhaalpunten, indien deze ruimtelijk inpasbaar zijn, een plek moeten krijgen in bestaande binnenstedelijke winkelgebieden. In veel gevallen zijn dit nu internetafhaalpunten in een fysieke winkel. Afhaalpunten dragen bij aan bezoekersstromen in winkelgebieden en het voorkomen van leegstand en versterken zo de vitaliteit van winkelgebieden. Indien bij internetafhaalpunten sprake is van uitstalling van goederen ter verkoop, het verkopen en/of leveren van goederen aan consumenten, dan beschouwt de provincie dit als detailhandel.

De begripsbepaling in de verordening voor detailhandel is: “Bedrijfsmatig verkopen of leveren van fysieke goederen voor persoonlijk gebruik aan de consument”.

Een afhaalpunt valt binnen deze definitie, dus is de verordening hierop van toepassing.

## **Zeeland**

Met betrekking tot afhaalpunten geen specifiek beleid opgenomen en ook geen regels gesteld in de verordening.

## **Noord-Brabant:**

Geen specifieke regels over afhaalpunten.

Wat betreft detailhandel zijn er regels inzake zorgvuldig ruimtegebruik op middelzware en zware bedrijventerreinen. Gemeenten moeten afwegen hoe zij omgaan met oneigenlijk gebruik op die terreinen (dat is gedefinieerd als wonen en detailhandel) mede gelet op de ruimte die nodig is voor zware bedrijvigheid en beperkingen die vanuit die functies kunnen optreden. Als afhaalpunten grote stromen bezoekers trekken zou dat ook onder oneigenlijk gebruik geschaard kunnen worden.

De regels laten mits goed onderbouwd en afgewogen (bv aan de randen van bedrijventerreinen) wel ruimte om detailhandel (en dus ook afhaalpunten) toe te laten. Op de lichtere bedrijventerreinen is het helemaal aan de gemeente om de afweging te maken. Los van de regels in de verordening en gebaseerd op het regionale overleg, zijn er regionale detailhandelsvisies gemaakt. In die visies is gekeken naar hoe de detailhandelsstructuur binnen de regio versterkt kan worden en hoe men met detailhandel wil omgaan. Uitgangspunt van die visies is een concentratie van detailhandel en versterking van centrumfuncties. Vanuit kwalitatief oogpunt kunnen er echter ook perifere locaties zijn. In de meeste visies is ook ingegaan op afhaalpunten en showrooms en dergelijke.

## **MRDH:**

De provincie staat de vestiging van non-food afhaalpunten op bedrijventerreinen toe. Om de bestaande winkelgebieden niet verder te verzwakken, vraagt de MRDH aan de provincie om het beleid op dit punt te heroverwegen.