

Notitie

Onderwerp

Provinciale handelwijze ten aanzien van ruimtelijke plannen die voorzien in detailhandelsontwikkelingen

Aanleiding

Met de Discussienota Detailhandel en het symposium 'Detailhandel in Brabant: werk aan de winkel' (januari 2013) heeft de provincie de (regionale) discussie over detailhandel geopend. Het onderwerp staat hoog op de politieke en maatschappelijke agenda. In de eerstkomende maanden, richting het RRO van juni 2013, werkt een Expertteam Detailhandel aan een advies hoe het beste kan worden ingespeeld op actuele en te verwachten detailhandelsontwikkelingen en welke rol en verantwoordelijkheden de verschillende overheden en marktpartijen hierbij hebben. Dit advies zal worden besproken in de RRO's. Daarna volgt een verdere, regionale uitwerking van het advies en zal ook de provincie bekijken of het detailhandelsbeleid moet worden aangescherpt.

Voordat dit advies en de uitwerking daarvan er is, doen zich nieuwe ontwikkelingen voor. Gemeenten komen dit jaar met ruimtelijke plannen, die voorzien in detailhandelsontwikkelingen. De vraag is hoe wij als provincie in de eerstkomende periode tot en met de uitwerking van het advies van het expertteam met deze plannen om gaan? Deze memo geeft de richting aan op welke wijze de provincie kan reageren op deze plannen. In het hierna volgende gaan we eerst in op de bestuurlijke en planologisch juridische positie van de provincie.

1. Rol van de provincie

Gedeputeerden Yves de Boer en Bert Pauli hebben, met het verschijnen van persberichten in het kader van de Discussienota Detailhandel en met uitspraken tijdens het symposium, een helder signaal afgegeven, dat de provincie haar verantwoordelijkheid wil pakken. Tijdens de behandeling van de discussienota detailhandel in de commissie EZB hebben de staten opgeroepen tot een stevigere provinciale aanpak. In die lijn is het van belang, dat de provincie reageert op plannen voor nieuwe (omvangrijke) detailhandelsontwikkelingen. De ontwikkelingen in de detailhandel geven immers alle aanleiding om nu even een pas op de plaats te maken. Wij stellen voor om kritischer te reageren op grootschalige detailhandelsplannen. Dit betekent overigens niet een stop op alle plannen waarin nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn voorzien. Maatwerk, overleg en flexibiliteit zijn daarin belangrijke kernbegrippen.

2. Planologisch-juridische positie provincie

Welke planologisch-juridische positie heeft de provincie om te kunnen adviseren, te reageren of zelfs in te grijpen met een zienswijze of reactieve aanwijzing op door de

Aan

Statenleden

Kopie aan

-

Ter bespreking in

Statencommissie EZB

Datum

7 mei 2013

Van

V.M.J. Munnecom

Directie

Ruimtelijke Ontwikkeling &

Handhaving

Telefoon

(073) 681 25 54

Paraaf

Bureauhoofd

Directielid/directeur



gemeenten in bestemmingsplannen voorgestelde ontwikkelingen op het gebied van detailhandel?

De volgende instrumenten zijn in dat kader van belang: de Structuurvisie ruimtelijke ordening (Svro), de Verordening Ruimte (VR) en het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

2.1. Structuurvisie ruimtelijke ordening

In de Svro zijn de provinciale ruimtelijke belangen verwoord. Een robuuste, economisch levensvatbare voorzieningenstructuur is van provinciaal belang. Onder stedelijke voorzieningen wordt ook detailhandel verstaan. “Vanwege de verwachte geringe groei van de bevolking is er een beperkte ruimte voor de uitbreiding van detailhandelsvoorzieningen. Daarom is het belangrijk zorgvuldig om te gaan met de bestaande winkelcentra. Dit is een primaire verantwoordelijkheid van de gemeenten. De provincie stuurt op grootschalige, bezoekersintensieve ontwikkelingen met een regionaal en bovenregionaal karakter. Deze ontwikkelingen kunnen de economische en toeristische aantrekkingskracht van het stedelijk concentratiegebied en Noord-Brabant als geheel vergroten. Ontwikkelingen zijn mogelijk als deze het bestaande voorzieningenniveau versterken en de ruimtelijke effecten inpasbaar zijn in de omgeving. Ontwikkelingen van bovenregionale voorzieningen zijn alleen mogelijk in of nabij hoogstedelijke zones en na afstemming in het regionaal ruimtelijk overleg en BrabantStad. Dit geldt niet voor voorzieningen met een extensief ruimtegebruik. Deze zijn mogelijk op goed ontsloten plekken in de zoekruimte voor verstedelijking. Ontwikkelingen van voorzieningen met een bovenlokaal verzorgingsgebied zijn mogelijk na afstemming in het regionaal ruimtelijk overleg. Bezoekersintensieve bovenlokale voorzieningen zijn bovendien alleen mogelijk in de hoogstedelijke zones of bij de stedelijke knooppunten.”

Plannen (zie onder 3) die nieuwe detailhandelsontwikkelingen mogelijk maken, worden getoetst aan de mate waarin zij bijdragen aan het provinciaal belang van een robuuste, economisch levensvatbare detailhandelsstructuur. Ontwikkelingen dienen bij te dragen aan het versterken van de bestaande detailhandelsstructuur. In de verantwoording van het gemeentelijk plan dient gemotiveerd te worden, hoe de ontwikkeling aan het provinciaal belang bijdraagt.

In het verleden werden ter motivering veelal zogenoemde distributieplanologische onderzoeken (dpo's) uitgevoerd. Deze blijken in zijn algemeenheid van beperkte waarde om de effecten van een nieuwe detailhandelsontwikkeling op de bestaande voorzieningenstructuur te kunnen bepalen. Een dpo richt zich vooral op de beschikbare kwantitatieve 'marktruimte'. Met uitsluitend een (rekenkundige) dpo als onderbouwing heeft geen voldoende motivering van het plan

plaatsgevonden. De ruimtelijke aspecten komen daarmee onvoldoende naar voren. Dit blijkt ook uit recente jurisprudentie.

2.2. Verordening Ruimte

In de VR is opgenomen dat de ontwikkeling van een nieuw bovenregionaal grootschalig winkelcentrum (een shopping mall) is uitgesloten. In art.12.4 staat verder, dat het RRO in het belang van de regionale ruimtelijk samenhang bevordert, dat de deelnemers regionale afstemming plegen en afspraken maken over stedelijke voorzieningen. Dit is tot op heden in geen van de RRO's gebeurd op het onderwerp detailhandel.

Regionale afstemming of het maken van afspraken over detailhandel zijn op dit moment (nog) niet aan de orde geweest. In het kader van de Discussienota is afgesproken de detailhandelsontwikkelingen op de agenda van het RRO te zetten en elkaar te informeren en op de hoogte houden van regionale ontwikkelingen. Ook hier hoeft het niet om alle plannen te gaan (zie paragraaf 3).

De mogelijkheden om direct sturing te geven op detailhandelsontwikkelingen zijn uitgaande van de huidige teksten van de Verordening Ruimte, beperkt. Wel vindt in juni 2013 een actualiseringsronde van de Verordening plaats. In dat kader kan bezien worden of op dat moment, indien nodig, een artikel detailhandel aan de Verordening wordt toegevoegd.

2.3. Bro: Ladder voor duurzame verstedelijking

Op 1 oktober 2012 is aan het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) de Ladder voor duurzame verstedelijking toegevoegd (de artikelen 1.1.1. en 3.1.6.). De 'functie detailhandel' is een stedelijke ontwikkeling waarop deze 'ladder' van toepassing is. Deze functie is op basis van een motie toegevoegd, omdat er nogal wat zorgen bestaan omtrent de detailhandelsontwikkelingen. Concreet houdt e.e.a. in, dat gemeenten bij ruimtelijke plannen voor een nieuwe detailhandelsontwikkeling transparant moet maken hoe onderstaande punten zijn afgewogen:

- a. de ontwikkeling voorziet in een actuele, regionale behoefte;
- b. als dat het geval is, in hoeverre in die behoefte kan worden voorzien binnen het bestaand stedelijk gebied van de betreffende regio door een bestaande locatie te herstructureren, te transformeren of anderszins;
- c. als de behoefte niet binnen het bestaand stedelijk gebied kan worden opgevangen, dan dient een locatie gezocht te worden die passend ontsloten is of kan worden.

Onderdeel van de ladder van duurzame verstedelijking is dat bij nieuwe detailhandelsontwikkelingen rekening zal moeten worden gehouden met de huidige leegstand en de mogelijkheden tot herstructurering of

transformatie van bestaand, leegstaand winkelvastgoed. In de toelichting op het Bro heeft het Rijk aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de toepassing van deze ladder door gemeenten bij de provincies is gelegd. De provincie mag zelf bepalen hoe zij dat toezicht uitoefent.

Kortom

De planologisch-juridische grondslag voor een provinciale reactie, volgt vanuit de Svro, de Discussienota detailhandel en het Bro.

De Svro biedt de ruimte om te reageren vanuit op welke wijze het plan bijdraagt aan het provinciaal belang van een robuuste, economisch levensvatbare voorzieningenstructuur. Vanuit het Bro heeft de provincie de verantwoordelijkheid om er op toe te zien dat de gemeenten de zogenaamde 'ladder van duurzame verstedelijking' toepassen op nieuwe detailhandelsontwikkelingen.

De VR biedt alleen een directe grondslag voor een provinciale reactieve aanwijzing over een shopping mall. Verder kan de provincie vanuit haar scheidsrechtersfunctie voor de regionale afspraken een zienswijze en/of reactieve aanwijzing indienen.

3. Plannen waarop de provincie reageert

Het provinciale belang ligt bij een robuuste, economisch levensvatbare detailhandelstructuur 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.

In een planprocedure zijn er meerdere momenten waarop een nieuwe ontwikkeling besproken kan worden in het overleg tussen provincie en gemeente voordat een ontwerpbestemmingsplan ter inzage wordt gelegd. (ambtelijk en bestuurlijk overleg en onze reactie op het voorontwerp plan) Het is van belang nieuwe ontwikkelingen zoals die hiervoor onder a tot en met e genoemd zijn tijdig te signaleren. Zowel gemeenten als provincie hebben daarin een verantwoordelijkheid om dit te signaleren en het gesprek aan te gaan.

Omdat er echt wat aan de hand is dienen we als provincie de (grootschalige) detailhandelontwikkelingen in Brabant kritisch te volgen, door vooral bij grootschalige ontwikkelingen kritische vragen te stellen. Hierbij speelt ook het faciliteren van regionaal overleg en afstemming een belangrijke rol. Wij stellen voor dat bij grootschalige detailhandelsontwikkelingen de provincie en de gemeenten vroegtijdig in overleg met elkaar gaan. Dit betekent dat nog voordat het voorontwerp bestemmingsplan in procedure wordt gebracht, de grootschalige detailhandelontwikkeling besproken worden tussen provincie en gemeenten. Hoewel we hier terughoudend mee zullen zijn, kan de provinciale reactie in het uiterste geval ook uitmonden in een zienswijze of reactieve aanwijzing.

4. De voorgestelde lijn samengevat

Voorgesteld wordt:

- om bij bepaalde grootschalige detailhandelontwikkeling, gelet op de in de discussienota detailhandel geschetste trends en ontwikkelingen, kritische vragen te stellen over de wenselijkheid van de ontwikkeling en of de ontwikkeling daadwerkelijk een versterking betekent voor de Brabantse detailhandelsstructuur. De Discussienota Detailhandel, het provinciaal belang uit de Svro en het Bro worden als leidraad gebruikt. Daarbij richt de provincie zich op de detailhandelontwikkelingen, zoals opgenomen in de lijst in paragraaf 3 van deze memo. Ontwikkelingen die wenselijk zijn en kansen bieden, dienen uiteraard de ruimte te krijgen;
- vroegtijdig, dus voor het voorontwerp, met gemeenten in overleg te gaan over plannen waarin nieuwe (grootschalige) detailhandelontwikkelingen zijn voorzien, mede om te bepalen of de ontwikkeling wel of niet valt onder de lijst van plannen waarop de provincie mogelijk terughoudend of afwijzend zal gaan reageren. Uit het overleg met gemeenten komende planontwikkelingen, zoals opgenomen in de lijst in paragraaf 3 van deze memo, worden ambtelijk en bestuurlijk voor het RRO geagendeerd, zodat de gemeenten geïnformeerd zijn over de in de regio te hanteren lijn met betrekking tot detailhandelontwikkelingen;
- plannen procesmatig te toetsen op de toepassing van de in het Bro opgenomen 'Ladder van duurzame verstedelijking'. Regionale

afstemming is hierbij een belangrijk aspect. Ruimtelijke afwegingen zijn meer dan in het verleden van belang bij de motivering voor ons. Uitsluitend een dpo is een onvoldoende.

- terughoudend te zijn met maar indien nodig in het uiterste geval bij ontwerpbestemmingsplannen te bezien of een zienswijze nodig is en bij vastgestelde plannen te bezien of een reactieve aanwijzing of beroep nodig en mogelijk is.