

# **Afsprakenkader Detailhandelsontwikkelingen West-Brabant**

**Regio West-Brabant  
versie 16 november 2017**

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
1.1 Waarom een (nieuw) afsprakenkader?.....	3
1.2 Proces en status voorliggend kader.....	4
2. De detailhandelsstructuur van West-Brabant.....	5
3. Nieuwe ontwikkelingen en leegstand.....	6
3.1 Leegstand.....	6
3.2 Nieuwe initiatieven / plannen.....	6
3.3 Belangrijkste trends en ontwikkelingen.....	6
3.4 Retailagenda en Ladder voor Duurzame Verstedelijking.....	7
4. Wat spreken we af?.....	8
4.1 Uitgangspunten.....	8
4.2 Indeling plannen en schaalniveau.....	9
4.3 Afspraken.....	10
5. Hoe gaan we verder?.....	13
5.1 Informeren vormt de basis.....	13
5.2 Nieuw plan in procedure brengen.....	14
5.3 Monitoring.....	14

# 1. Inleiding

## 1.1 Waarom een (nieuw) afsprakenkader?

De 'Visie op de detailhandelsstructuur 2009-2020' is bestuurlijk vastgesteld en er is (destijds) een convenant gesloten over de regionale afstemming van detailhandelsinitiatieven. Het doel van deze regionale afspraken was met name het voorkomen van structuurverstorende detailhandelsinitiatieven en het stimuleren van structuurversterkende initiatieven. Uitgangspunt daarbij was een sterke gemeentelijke autonomie, maar waar nodig wel regionale afstemming.

Sinds de inwerkingtreding van dit gezamenlijke beleid zijn geen nieuwe detailhandelsinitiatieven voor toetsing aangedragen. Enerzijds heeft dit te maken met het feit dat er in deze periode van economische crisis weinig nieuwe initiatieven zijn ontplooid, anderzijds waren diverse gemeenten de mening toegedaan dat de initiatieven die bekend waren voor de vaststelling van de visie niet voor toetsing voorgelegd hoefden te worden. Hoewel er ongetwijfeld bilateraal wel overleg tussen gemeenten heeft plaatsgevonden, heeft de afstemming van detailhandelsontwikkelingen op regionaal niveau de afgelopen jaren in de praktijk weinig om het lijf gehad. Dit is een van de redenen om te komen tot een actualisatie.

Ook de veranderingen die zich sinds 2009 in vraag en aanbod in de detailhandel hebben voorgedaan, staan aan de basis van deze actualisatie. Ontwikkelingen zoals de economische crisis, passantenaantallen die onder druk staan/stonden, veranderend koopgedrag, toenemende mobiliteit, etc. hebben grote gevolgen gehad voor de detailhandel. Op dit moment spelen daardoor met betrekking tot de detailhandel ook andere problemen dan in 2008/2009. Vooral het winkelen via internet en daar bovenop de stabiliserende en vergrijzende bevolking in West-Brabant zetten de omzetten van winkeliers onder druk, leiden tot minder bezoekers in de winkelstraten en tot een toename van de leegstand.

Het beleid van de Regio West-Brabant met betrekking tot regionale afstemming van detailhandelsontwikkelingen was tot nu toe vooral gericht op het toetsen op en adviseren over de wenselijkheid van detailhandelsinitiatieven die door aard en/of omvang bij realisatie mogelijk bovengemeentelijke effecten hebben. Dit is ook vastgelegd in het eerder genoemde convenant en dit blijft een hoofdtaak van de Regio. Vanuit de provincie is deze taak ook nadrukkelijk bij de regio's neergelegd en de noodzaak hiervoor is vanuit de verplichting tot regionale afstemming (Verordening Ruimte) en het toepassen van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking nog eens extra onderstreept. Wat dat laatste betreft moet geconstateerd worden dat West-Brabant een aanzienlijke leegstand kent, dat er een forse toename van het aantal vierkante meters is voorzien in initiatieven en harde en zachte plannen en dat de vraag naar winkelruimte de komende 10 jaar naar verwachting met zo'n 15 a 20% af zal nemen, waardoor de leegstand verder zal toenemen.

De handschoen is door de regio actief opgepakt. In 2014 is de 'Detailhandelsvisie West-Brabant 2014-2020, Naar een meer intensieve regionale samenwerking' vastgesteld. Hierin wordt geconstateerd dat gemeenten moeten wennen aan regionale samenwerking op het gebied van detailhandel. Gezien alle veranderingen maar vooral ook het tempo waarin deze veranderingen zich voltrekken, is regionale afstemming nu meer dan ooit gewenst zo niet noodzakelijk. Dit is in de visie uitgewerkt waarbij de onderliggende gedachte is dat meer samenwerken tot meer onderling vertrouwen leidt.

Deze detailhandelsvisie is vervolgens nader uitgewerkt in de 'Regionale uitvoeringsagenda detailhandel West-Brabant' (2015). De kern van deze agenda heeft betrekking op:

- Het deprogrammeren van bestaande plannen: er zijn teveel vierkante meters winkelvloeroppervlak gepland in de regio West-Brabant. Er moet dan ook geschrapt worden in de huidige plannen.
- Het creëren van voorzienbaarheid: als deprogrammeren voor veel projecten een oplossing is dan moeten de gemeenten in West-Brabant voorzienbaarheid gaan organiseren. Zo kan het risico op planschade worden geminimaliseerd.
- Regionaal 'Ladder-proof' afwegingskader voor niet-vigerende (zachte) plannen en nieuwe initiatieven: voor alle niet-vigerende (zachte) plannen of nieuwe initiatieven die zich aandienen, zal duidelijk gemotiveerd moeten worden of dit plan van toegevoegde waarde is en geen onaanvaardbare effecten heeft op de

bestaande voorraad (winkelleegstand) in West-Brabant. De Ladder voor Duurzame Verstedelijking vormt hiervoor het belangrijkste toetsingskader.

- Actieve leegstands aanpak: door te deprogrammeren en het compacter maken van winkelgebieden ontstaat meer 'marktspanning', wat helpt om leegstand te reduceren en investeren in bestaande gebieden aantrekkelijker moet maken.
- Versterken vitaliteit kleine kernen: door te kiezen voor plekken/centra/kernen met toekomstwaarde en te deprogrammeren waar nodig, blijven er per saldo meer vitale kernen over dan wanneer er nu niks wordt gedaan en alle plannen op de markt komen.

In het RRO (Regionaal Ruimtelijk Overleg) van 8 juli 2015 is de uitvoeringsagenda vastgesteld. Maar om er zorg voor te dragen dat de doelstellingen die zijn verwoord ook daadwerkelijk worden gerealiseerd is het opstellen en vaststellen van een Afsprakenkader Detailhandelsontwikkelingen West-Brabant onontbeerlijk.

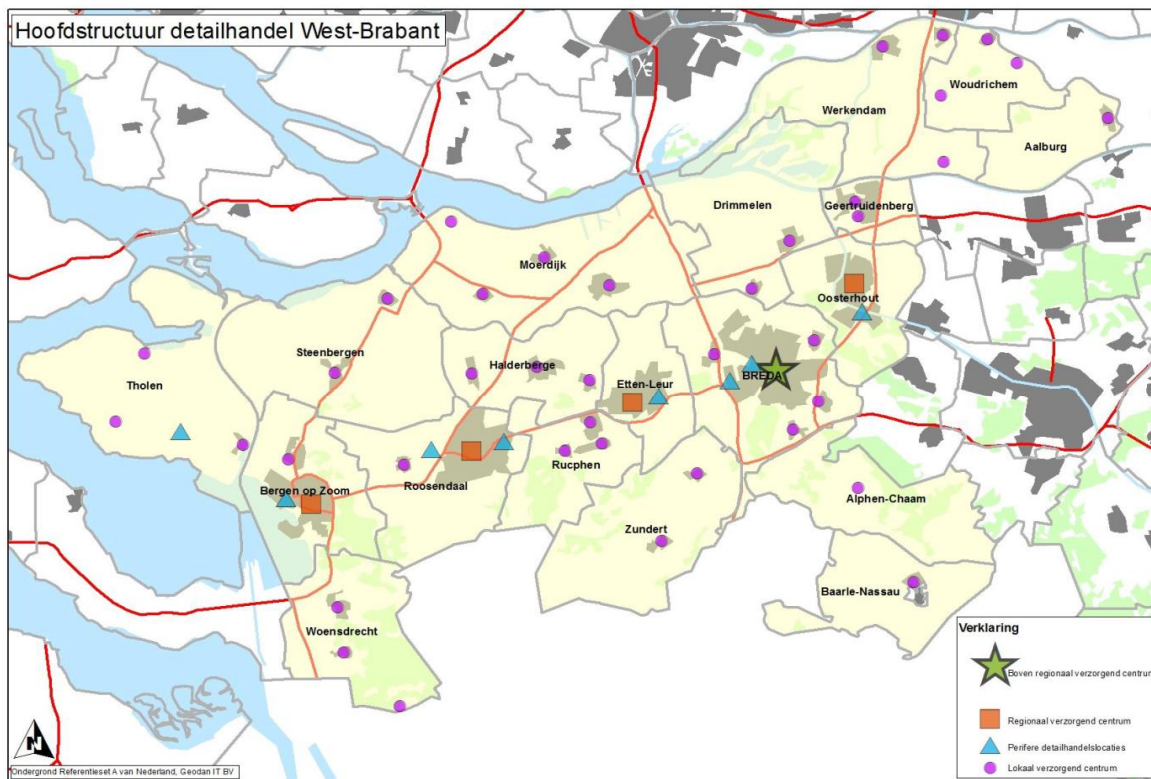
## **1.2 Proces en status voorliggend kader**

Het nu voorliggende afsprakenkader detailhandel is nadrukkelijk gebaseerd op de eerder vastgestelde 'Visie op de detailhandelsstructuur 2009-2020' en de 'Regionale uitvoeringsagenda detailhandel West-Brabant'. De opzet van het afsprakenkader is besproken in het POHO (Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Economische Zaken) van 13 september 2017. Opzet en inhoud van het afsprakenkader zijn op ambtelijk niveau besproken met de gemeenten (Werkgroep Werken) en met de provincie. Nadat het afsprakenkader in het POHO is vastgesteld zal het ter besluitvorming aan het RRO worden aangeboden.

## 2. De detailhandelsstructuur van West-Brabant

West-Brabant beschikt over relatief veel grote steden en winkelgebieden. De belangrijkste (boven)regionale trekkers zijn: de binnenstad van Breda, Woonboulevard Breda, binnenstad van Bergen op Zoom, Factory Outlet Center Rosada in Roosendaal, binnenstad van Roosendaal en Baarle-Nassau. Daarnaast zijn er ook veel kleinere hoofdwinkelgebieden.

Ten opzichte van de provincie Noord-Brabant en Nederland heeft West-Brabant met name veel niet-dagelijks aanbod. Deze verschillen kunnen onder andere verklaard worden door het gegeven dat de regio relatief veel grotere steden kent en een groot aantal andere kernen, die allen over een volwaardig winkelareaal beschikken. Het dagelijks artikelenaanbod is in omvang vergelijkbaar met het provinciaal en Nederlands gemiddelde.



Bron: Detailhandelsvisie West-Brabant 2014-2020, BRO 2014

Op hoofdlijnen heeft de detailhandelsstructuur van de regio West-Brabant de afgelopen jaren nauwelijks veranderingen ondergaan. Wel is aanbod toegevoegd op met name de aanwezige perifere detailhandelsconcentraties en andere bestaande winkelgebieden. Hoewel de gemeente Tholen officieel geen onderdeel uitmaakt van de regio, is ze vanwege de overlappende verzorgingsgebieden wel in bovenstaand kaartje opgenomen.

In de basis heeft de regio West-Brabant een sterke as van op korte afstand van elkaar gelegen, grotere detailhandelsconcentraties. De consumenten in de regio beschikken daardoor op relatief korte afstand over veel keuzemogelijkheden. Een nadeel van deze sterke as met veel detailhandelsconcentraties is de onderlinge concurrentie tussen de winkelgebieden. Er is sprake van relatief veel doublures in het aanbod en de winkelgebieden zijn daardoor maar beperkt onderscheidend.

## 3. Nieuwe ontwikkelingen en leegstand

### 3.1 Leegstand

In de regio staan vooral veel kleine winkels leeg. Aangenomen wordt dat het met name zelfstandige winkeliers betreft die hun winkel al dan niet gedwongen van de hand hebben moeten doen. Volgens cijfers van de provincie Noord-Brabant (2017) stonden in West-Brabant in 2016 bijna 850 winkels leeg met een totaal van 160.000 m<sup>2</sup> wvo. Dit is ruim 10% van het totale winkelvloeroppervlak en ligt boven het landelijke (ca. 8%) en provinciale gemiddelde (ca. 7,5%) en ruim boven een gezonde frictieleegstand van 5 à 6%. Bovendien stijgt de leegstand in West-Brabant sneller dan in Brabant en landelijk.

De leegstand, in vierkante meters, is vooral toegenomen in de centrale winkelgebieden en in mindere mate in de ondersteunende winkelgebieden. De leegstand is afgenomen op de verspreide locaties. Wel is het aantal leegstaande panden toegenomen op alle gebiedstypen met uitzondering van de verspreide locaties. Op basis van landelijke trends is het aannemelijk dat, binnen de centrale winkelgebieden, de leegstand het meest is toegenomen buiten het kernwinkelgebied, vooral in de aanloopstraten.

### 3.2 Nieuwe initiatieven / plannen

In West-Brabant was medio 2016 sprake van uitbreidingsplannen met een totale omvang van circa 94.000 m<sup>2</sup> wvo. Een groot deel van deze plannen is aangemerkt als zacht plan, maar het meeste aantal vierkante meters betreft zogenoemde harde plannen. In sommige gevallen ging het om herstructurering en/of relocatie en zou er ook bestaand aanbod uit de markt genomen worden. In de praktijk gaat het dus per saldo om een minder grote uitbreiding van het totale aantal vierkante meters.

Het grootste deel van de verkoopruimte in de plannen, ruim 75.000 m<sup>2</sup> wvo, had betrekking op de sector niet-dagelijkse artikelen. De 'harde' initiatieven met de grootste omvang zijn: Breepark in Breda en Geertruidapolder in Bergen op Zoom.

### 3.3 Belangrijkste trends en ontwikkelingen

De detailhandel is sterk in beweging en er spelen veel zaken die van invloed kunnen zijn op de detailhandelsstructuur van West-Brabant. Zo is jarenlang sprake geweest van een sterk dalend consumentenvertrouwen en van een afname van de consumentenbestedingen. Recentelijk is echter weer sprake van een stijgende lijn, met name veroorzaakt door de groei van de Nederlandse economie.

Daarnaast wijzigt het koopgedrag van de consument vanwege verschillende demografische veranderingen, zoals de vergrijzing, de toenemende culturele diversiteit en de gezinsverdunding. Winkelgebieden die goed bereikbaar zijn en service en kwaliteit bieden, zijn bijvoorbeeld gewild bij ouderen. En kleinere huishoudens hebben een ander bestedingspatroon dan gezinnen met kinderen.

Ook neemt de concurrentie tussen winkelgebieden toe omdat de consument steeds hogere eisen stelt aan aanbod, kwaliteit, keuzemogelijkheid, prijsstelling, bereikbaarheid en parkeren en beleving en vermaak. De consument is steeds minder trouw aan aankooplocaties, ook vanwege de toegenomen mobiliteit en het feit dat men zeer goed geïnformeerd is over de kwaliteiten van winkels en winkelgebieden (internet!).

Webwinkelen (e-commerce) blijft sterk aan populariteit winnen. Nederlandse consumenten hebben in 2016 voor ruim € 20 miljard euro uitgegeven bij webwinkels, een stijging van 23% ten opzichte van het jaar daarvoor. Inmiddels wordt rond de 11% van de detailhandelsbestedingen online gedaan (GfK 2017). De verwachting is dat het internet zich de komende jaren verder als volwaardig aankoopkanaal blijft ontwikkelen, waardoor de online detailhandelsbestedingen zullen blijven stijgen. Wel zien we dat pure webwinkels steeds vaker ook fysieke winkels openen.

Er is op perifere detailhandelslocaties steeds vaker sprake van brancheverbreiding (aanwezigheid meer winkels in andere branches dan de klassieke PDV-branches). Bruin- en witgoedketens en sportketens zijn inmiddels al vaak met grootschalige winkels op perifere locaties gevestigd. Dit resulteert in aantrekkelijkere perifere detailhandelslocaties maar kan in sommige gevallen ook zorgen voor een toenemende concurrentie met reguliere winkelgebieden.

### 3.4 Retailagenda en Ladder voor Duurzame Verstedelijking

De verslechterde situatie in (onder andere) de detailhandel heeft er toe geleid dat het onderwerp meer onder de aandacht van bestuur en politiek is gekomen. Het ministerie van Economische Zaken heeft reeds in 2015 het initiatief genomen voor het opstellen van een Retailagenda met als doel te komen tot een gezonde retailsector. Aanleiding voor het opstellen van deze Retailagenda waren de grote structurele veranderingen in de retail: “Deze hebben invloed op de leefbaarheid van stadcentra, dorpskernen en centrumgebieden. Aan de ene kant is er sprake van winkelleegstand, aan de andere kant is er innovatiekracht nodig om aan de eisen van de huidige consument te voldoen. Om binnensteden en winkelgebieden bruisend te houden is een nauwe samenwerking tussen alle betrokken partijen nodig. De nadruk ligt daarbij op het terugdringen van het aantal vierkante meters winkelruimte en het schrappen van overbodige plancapaciteit.” Door de initiatiefnemers wordt aangegeven dat gemeenten en provincies, die verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke ordening, moeten inspelen op de veranderende behoefte aan winkelpanden en soms pijnlijke keuzes moeten maken. Om het doel te bereiken zijn/worden zogenoemde Retaildeals gesloten met provincies en gemeenten. Insteek is dat gemeenten met lokale stakeholders samen aan de slag gaan om ook in hun gemeente de retail klaar te maken voor de toekomst. Dit kan door het ontwikkelen van een detailhandelsvisie over waar geïnvesteerd kan worden in retail vastgoed en waar winkelopervlakte moet verdwijnen. De Retailagenda kende een programma voor 3 jaar, maar recentelijk is besloten dat de Retailagenda per 1 januari 2018 met twee jaar wordt verlengd. Naast de provincie Noord Brabant hebben ook gemeenten in West-Brabant een RetailDeal gesloten, te weten Bergen op Zoom, Breda en Roosendaal.

Bovenstaande heeft er daarnaast in geresulteerd dat het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is gewijzigd. De toelichting bij een bestemmingsplan/ projectafwijking dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling met bovenlokale effecten mogelijk maakt, moet nu voldoen aan de systematiek van de ‘Ladder voor Duurzame Verstedelijking’.

*De nieuwe Ladder (per 1 juli 2017 in werking getreden) wordt geregeld in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro):*

*De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.*

*Zowel bij een ontwikkeling binnen als buiten het bestaand stedelijk gebied blijft het van belang de behoefte te onderbouwen. Het is primair aan het gemeentebestuur om op basis van het ruimtelijke verzorgingsgebied van de betreffende ontwikkeling te bepalen tot welk gebied de onderbouwing van de behoefte zich uitstrekt. Dit gebied kan verschillen naar gelang de aard en de omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling. Met andere woorden: de aard en omvang van de ontwikkeling in relatie tot de context zijn bepalend voor de uitgebreidheid van de onderbouwing: bij elk plan hoort een bij dat plan passende onderbouwing. Slechts het ruimtelijk verzorgingsgebied / de marktregio is daarmee relevant voor het behoefteonderzoek, niet de bestuurlijke regio*

Duidelijk is dat regionale afstemming essentieel is en blijft. De onderbouwing van een nieuw initiatief/plan moet gebaseerd zijn op een gedegen en gedragen (sub)regionale behoefte. Aard en omvang van het initiatief/plan bepaalt de (afbakening van de) marktregio die in dit verband moet worden meegenomen. De onderbouwing van een initiatief / plan wordt dan ook veel meer maatwerk.

## 4. Wat spreken we af?

### 4.1 Uitgangspunten

In een evenwichtige en duurzame voorzieningenstructuur vullen de verschillende winkelgebieden elkaar aan en heeft iedereen z'n eigen functie binnen de structuur. Ze dienen dus eigen kenmerken en kwaliteiten te hebben. Dit schept duidelijkheid voor de consument, biedt aanknopingspunten voor strategie en investeringen van ondernemingen en biedt mogelijkheden voor elkaar versterkende effecten (doelgroepen, combinatiebezoeken).

Winkels dragen in z'n algemeenheid in positieve zin bij aan de leefbaarheid van kernen en woonbuurten. Ze voorzien in de verzorging van de bewoners, hebben een functie als ontmoetingspunt en creëren door hun trekkracht vaak ook een draagvlak voor andere publieksgerichte voorzieningen. Met name supermarkten spelen hierbij een centrale rol. Als het consumentendraagvlak in het marktgebied echter te klein is of wordt voor een rendabele exploitatie van een supermarkt, dan verdwijnen uiteindelijk ook vaak andere (winkel)voorzieningen. In grote delen van West-Brabant zijn alternatieve aankoopplaatsen vaak niet al te ver weg en veel consumenten zijn mobiel en meestal al gewend om elders naar een grotere supermarkt of winkelcentrum te gaan. Maar voor sommige kernen kan de consumentenverzorging wel in het geding komen.

Algemene ontwikkelingen als de schaalvergroting, de toename van e-commerce, bevolkingskrimp en de (toenemende) gemiddelde leeftijd van ondernemers, hebben tot gevolg dat er de komende jaren in bepaalde winkelgebieden meer winkelaanbod zal verdwijnen. Verwacht wordt dat met name in de kleinste kernen, op buurtniveau en aan de randen van (niet-geplande) grotere winkelcentra de winkelleegstand verder zal toenemen. Dat kan negatieve gevolgen hebben voor de consumentenverzorging van woongebieden en de uitstraling van winkelgebieden. De regio wil een bijdrage leveren aan het voorkomen van dergelijke ontwikkelingen en het bestrijden van de negatieve consequenties door het aandragen van mogelijke oplossingen.

Om ongewenste ontwikkelingen voor het bestaande aanbod te voorkomen, zullen de samenwerkende gemeenten nieuwe detailhandelsinitiatieven met een bovengemeentelijke impact, daadwerkelijk moeten gaan toetsen op de (per saldo) toegevoegde waarde voor de regionale detailhandelsstructuur. Dit geldt ook voor bestaande plannen waar nog een bestemmingsplanwijziging voor nodig is. Vanwege het aansturen van de provincie op regionaal overleg en de verplichte toepassing van de 'Ladder voor Duurzame Verstedelijking' is dit een logische volgende stap in de regionale samenwerking. Het Koopstromenonderzoek dat de provincie voornemens is in 2018 uit te gaan voeren kan hiervoor noodzakelijke informatie leveren. Mede aan de hand van de hierdoor verkregen informatie kunnen marktregio's beter worden afgebakend waardoor initiatieven / plannen op een meer adequate wijze kunnen worden onderbouwd.

Bij concentratie c.q. clustering van winkels ontstaat een meerwaarde voor de betreffende bedrijven en de consumenten. Clustering draagt daardoor bij aan een beter functioneren van winkelgebieden en een zorgvuldig ruimtegebruik. Nieuwe ontwikkelingen zouden daarom zoveel mogelijk plaats moeten vinden binnen de door de regiogemeenten aangewezen winkelcentra en bestaande locaties van perifere detailhandel. Bij detailhandelsontwikkelingen zal de focus meer komen te liggen op winkelgebieden (concentratie) en niet op verspreide bewinkeling. Aanloopstraten en linten worden gezien als (uitlopers van) winkelgebieden waar een menging van functies bijdraagt aan de flexibiliteit en leegstand terug kan dringen.

Bij realisatie van detailhandelsinitiatieven kan er soms sprake zijn van een aanzienlijke uitbreiding van de verkoopruimte. Aangezien de vraagontwikkeling over het algemeen meer geleidelijk verloopt, kan er bij het toevoegen van veel nieuwe winkelruimte in één keer, ook als dit op een daarvoor in principe geschikte locatie gebeurt, sprake zijn van aanzienlijke, en soms ongewenste, effecten op de bestaande detailhandelsstructuur. Om dit te voorkomen is een zekere mate van afstemming van de aanbodontwikkelingen op de vraagontwikkeling noodzakelijk.

In het licht van de gesignaleerde ontwikkelingen zijn er kansrijke en kansarme (delen van) winkelgebieden aan te wijzen. Inzetten op behoud of versterking van de kansrijke (delen van) winkelgebieden betekent in feite een herstructurering van de bestaande detailhandelsstructuur. Dat is een moeilijk proces dat behalve detailhandelsondernemers ook ondernemers in aanverwante branches als horeca en dienstverlening en

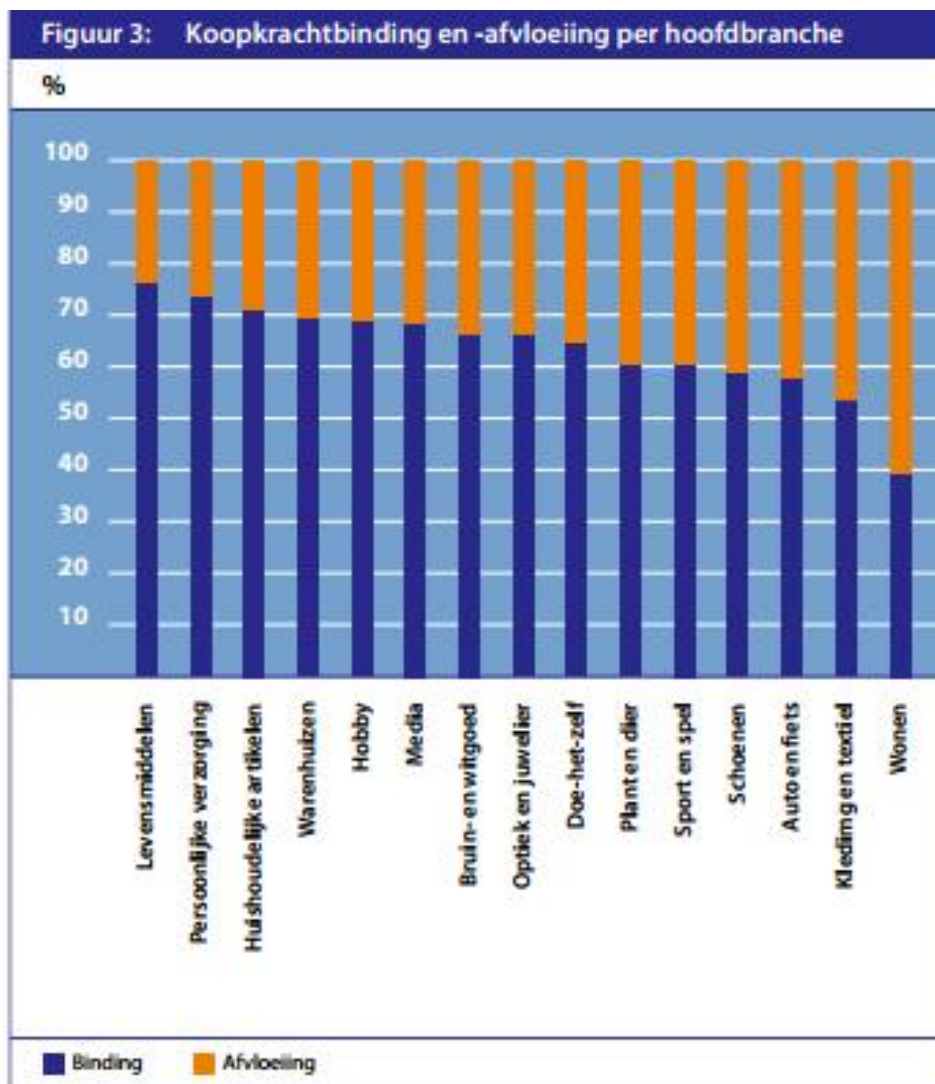


vastgoedeigenaren kan raken. Het is van wezenlijk belang dat de gemeenten samen met deze partijen en eventueel andere externe partijen deze herstructureringsopgaven op gaan pakken.

## 4.2 Indeling plannen naar schaalniveau

Om te bepalen op welk schaalniveau de diverse plannen / initiatieven spelen kijken we naar de omvang en de samenstelling van het plan, zoals aangegeven in de vastgestelde Regionale uitvoeringsagenda. Uitgangspunt is dat indien een plan kleiner is dan 2.500 m<sup>2</sup> (de grens voor afstemming in de vastgestelde detailhandelsvisie) we het plan – in de basis – typeren als lokaal. Is een plan groter dan wordt dit minimaal als subregionaal aangemerkt. Daarnaast is de branchering van het plan bepalend. Voor sommige typen producten en winkels legt de consument immers een grotere afstand af en is het effect (reikwijdte/marktregio) van de ontwikkeling dus groter:

- Branches met een koopkrachtbinding van 70% of hoger hebben hoofdzakelijk een lokale reikwijdte / marktregio.
- Branches met een koopkrachtbinding tussen de 50 en 70% hebben hoofdzakelijk een (sub)regionale reikwijdte / marktregio.
- Branches met een koopkrachtbinding lager dan 50% (ofwel een toevloeiing van meer dan 50%) hebben een (boven)regionale reikwijdte / marktregio.



Bron: afwegingskader detailhandel versie 28 juni 2016

De omvang en branchering/samenstelling van ieder plan bepaalt uiteindelijk het schaalniveau/de reikwijdte/ marktregio waarop het plan moet worden gezien. We hanteren indicatief de volgende indeling, waarbij uiteraard op planniveau nuanceringen aan de orde kunnen/zullen zijn:

Koopkrachtbinding / omvang	70%	50 – 70%	< 50%
< 2.500 m <sup>2</sup>	lokaal	lokaal / subregionaal	(sub)regionaal
> 2.500 m <sup>2</sup>	lokaal / (sub)regionaal	(sub)regionaal	(boven)regionaal

Uiteindelijk zal van geval tot geval moeten worden gezien welk schaalniveau past bij waarin het plan voorziet en moet de strategie worden bepaald. Daarbij is in de vastgestelde Regionale uitvoeringsagenda het volgende onderscheid aangehouden:

- plannen met een lokale betekenis: voor (gemeenten met) plannen met een beperkte omvang en/of lokale reikwijdte is het in de eerste plaats een gemeentelijke verantwoordelijkheid om hierover keuzes te maken. De (voorzienbaarheid van deze) keuzes kunnen een plek krijgen in lokale detailhandelsvisies. Meerdere gemeenten in West-Brabant hebben reeds dergelijke visies en zijn hiermee reeds aan de slag in het kader van hun nieuwe detailhandelsbeleid. Gemeenten moeten zich er wel van bewust zijn dat overaanbod aan plannen, ook op lokale schaal, goede (nieuwe) plannen elders in de gemeente of subregio in de weg kan staan.
- (sub)regionale en (boven)regionale plannen: voor (gemeenten met) plannen met een (sub)regionale impact vindt afstemming met gemeenten op het relevante schaalniveau plaats. Dit zal per plan specifiek moeten worden bepaald. Dit schaalniveau kan zijn de gemeente met direct omliggende gemeenten, maar bijvoorbeeld ook op het niveau van de eigen subregio of zelfs de gehele regio West-Brabant.

De omvang van de relevante (markt)regio, ofwel het schaalniveau van het plan, speelt een grote rol bij de benodigde onderbouwing van het plan in het kader van de (nieuwe) Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Niet iedere ontwikkeling heeft immers dezelfde reikwijdte en impact. Deze hangt af van de omvang en het soort detailhandel (branchering) die in het plan mogelijk wordt gemaakt. Afhankelijk van omvang en branchering is de reikwijdte, ofwel de marktregio, groter of kleiner. De uitkomsten van het Koopstromenonderzoek dat de provincie gaat uitvoeren zullen nadrukkelijk meegenomen worden bij de afbakening van de marktregio aangaande nieuwe initiatieven en plannen.

### 4.3 Afspraken

Vooraf omwille van de consistentie sluiten we hier aan op hetgeen in de reeds vastgestelde Regionale uitvoeringsagenda is uitgewerkt. Hierin werd geconstateerd dat de regio te maken heeft met een aanzienlijke leegstand maar dat er tegelijkertijd plannen zijn die leiden tot een forse toename van het aantal winkelmeters. Gewaarschuwd wordt voor het mogelijke gevolg als niet wordt ingegrepen, namelijk een forse doorstijging van de leegstand naar mogelijk zo'n 30 tot 40%. Dit kan funest zijn voor het (financieel) presteren en de aantrekkingskracht van het (regionale) winkelaanbod, maar ook voor het woon-, werk- en leefklimaat in West Brabantse gemeenten/kernen.

Bovendien vormt het overaanbod en het tot nu toe ontbreken van goede regionale afstemming om dit overaanbod te reduceren, een groot risico in het kader van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking. Nieuwe (toekomstige) plannen die wellicht wel gewenst zijn en de detailhandelsstructuur van West-Brabant of van een afzonderlijke gemeente kunnen versterken, worden hierdoor heel lastig te onderbouwen en lopen een groot risico niet door de 'Ladder-toets' te komen. De Raad van State hecht bij uitspraken in het kader van de Ladder namelijk zeer aan regionale afstemming en aan het verminderen van overaanbod. Bij detailhandel is de Raad van State bovendien extra gespist op (het voorkomen van) winkelleegstand.

Om de detailhandelsstructuur weer gezond te maken zullen keuzes gemaakt moeten worden en zal er meer ingezet moeten worden op het faciliteren van de kwalitatieve groei. De volgende afspraken zijn in dit kader reeds gemaakt in de Regionale uitvoeringsagenda:

**Deprogrammeren van bestaande plannen:** Er zijn op dit moment te veel vierkante meters winkelvloeroppervlak gepland in West-Brabant. Om vraag en aanbod kwantitatief en kwalitatief beter met elkaar in balans te brengen zal er geschrapt moeten gaan worden in de huidige plannen. De gemeenten zullen op korte termijn hun eigen plannen nader onder de loep moeten nemen: hoe nodig is het plan nog, kan een plan van tafel, etc.? Tevens zal men aan financial engineering moeten gaan doen: wat zijn de mogelijke financiële consequenties. Per plan moet:

- Definitief worden vastgesteld wat de omvang is, van welke branchering wordt uitgegaan, wat de marktorientatie is en wat de status van het plan is (zacht, hard, in uitvoering).
- Ook moet inzichtelijk worden gemaakt of er eventueel meters verdwijnen, met andere woorden hoeveel meters worden er per saldo toegevoegd.
- Belangrijk is daarnaast dat het plan is voorzien van een onderbouwing die 'Ladder-proof' is.
- De financiële en juridische aspecten moeten nader in kaart worden gebracht. Denk aan onderliggende contracten en prestatieafspraken.

**Creëren van voorzienbaarheid:** Als deprogrammeren voor plannen een oplossing is dan zullen de betreffende gemeenten voorzienbaarheid moeten gaan organiseren. Hierdoor kan het risico op planschade worden verminderd. Voorzienbaarheid creëren is een nieuwe vorm van planologie waarbij harde plannen met een relatief beperkte plan- en contractschade weer zacht worden gemaakt of helemaal van tafel gaan.

De gemeenten in West-Brabant gaan onderzoeken hoe regionale voorzienbaarheid kan worden georganiseerd. Een van de middelen daartoe is het beschikken over een regionale detailhandelsvisie waar het deprogrammeren van harde plannen nadrukkelijk onderdeel van uit maakt. West-Brabant beschikt over een recente detailhandelsstructuurvisie waarin echter weinig aandacht wordt besteed aan het forse overaanbod en de stappen die genomen moeten worden om dit te reduceren. Deze omissie kan gecorrigeerd worden middels het opstellen van een aanvullend document waarin concrete stappen worden uitgewerkt over het zacht maken van plannen en het wijzigen van in bestemmingsplannen toegestane bedrijfsactiviteiten. Door het bestuurlijk vaststellen van een dergelijk document vormt dit document de basis voor het creëren van voorzienbaarheid en het voorkomen van planschade bij het deprogrammeren.

**Verplichte Ladder-toets bij nieuwe plannen / initiatieven:** Bij alle zachte plannen en nieuwe initiatieven (die minimaal spelen op (sub)regionaal schaalniveau) die zich aandienen moet een Ladder onderbouwing verplicht onderdeel uitmaken om het in (sub)regionaal verband te kunnen beoordelen en hierover als regio te kunnen adviseren aan de provincie. Het plan moet van toegevoegde waarde zijn en geen onaanvaardbare effecten hebben op de bestaande voorraad. De detailhandelvisie en de uitvoeringsagenda kunnen als bouwstenen fungeren bij de noodzakelijke motivering van het plan in het kader van de Ladder. Ook de uitkomsten van het door de provincie aangekondigde Koopstromenonderzoek kunnen worden meegenomen.

De provincie toets ieder nieuw initiatief / plan en indien de provincie dit wenselijk en/of noodzakelijk acht kan het plan, voorzien van het advies van de regio (POHO/RRO), voorgelegd worden aan de recentelijk door de provincie ingestelde Retailadviescommissie, waarin deskundigen uit onderwijs, kennisinstellingen en bedrijfsleven op het gebied van detailhandel, consumentengedrag, vastgoed en binnenstedelijke ontwikkeling zitting hebben.

**Actieve leegstands aanpak:** Het terugdringen van leegstand is primair de verantwoordelijkheid van de betreffende vastgoedeigenaren. Als regio en als gemeenten kunnen we echter wel randvoorwaarden scheppen die het voor vastgoedeigenaren eenvoudiger maken om actie te ondernemen. Door te deprogrammeren en het compacter maken van winkelgebieden ontstaat meer 'marktspanning', wat helpt om leegstand terug te dringen en om investeringen in bestaande gebieden aantrekkelijker te maken. Ook het beter monitoren van leegstaande winkelpanden en het identificeren van courante en incurante gebieden en panden, zijn hierbij van belang. Ook het benoemen van andere functies die zich lenen voor vestiging in lege winkelpanden, biedt mogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan vrije sector huurwoningen, studentenhuisvesting, kleinschalige huisvesting voor startende bedrijven en zzp-ers, etc. De regio werkt op dit moment samen met de provincie Noord-Brabant en het CBS aan een actuele en gedetailleerde leegstandsmonitor, zodat gemeenten over een zo optimaal mogelijk inzicht kunnen beschikken van aard en omvang van (onder andere) hun winkelleegstand.

**Versterken vitale kleine kernen:** De voorzieningen in de kleine kernen verdienen extra aandacht. Dit omdat ze een belangrijke (sociaal maatschappelijke) rol vervullen, maar extra onder druk staan door bevolkingskrimpen en vergrijzing. Door te kiezen voor plekken / centra / kernen met toekomstwaarde en te deprogrammeren waar nodig, blijven per saldo meer vitale kernen over dan wanneer er geen actie wordt ondernomen en alle plannen op de markt komen. Belangrijk is dat er voldoende detailhandelsaanbod over blijft voor een goede verzorging van de inwoners van alle West-Brabantse gemeenten en meer specifieke de kleine kernen.

Aanvullend op hetgeen reeds is afgesproken in de Regionale uitvoeringsagenda willen we in dit afsprakenkader ook de problematiek van de planologische ruimte in bestemmingsplannen aan de orde stellen:

**Deprogrammeren van harde plancapaciteit:** Naar verwachting is er in veel gemeenten planologisch meer ruimte beschikbaar voor winkelruimte in bestaand stedelijk gebied dan de bekende harde en zachte plannen/initiatieven. Over de omvang van deze planologische ruimte is weinig tot niets bekend omdat ze tot nu toe niet in overzichten en analyses is meegenomen. Gemeenten zullen de planologische ruimte gaan inventariseren en inzichtelijk maken. Denk aan aspecten als omvang, branchering, etc. Vervolgens zullen keuzes gemaakt moeten worden over de wenselijkheid hiervan en de risico's die dit met zich mee kan brengen voor de detailhandelsstructuur. Indien onwenselijk is dat deze planologische ruimte daadwerkelijk in de toekomst wordt gebruikt, zal het betreffende bestemmingsplan hierop aangepast moeten worden. Financial engineering is ook in dit kader zeker van belang.

## 5. Hoe gaan we verder?

In de voorgaande hoofdstukken hebben we onze visie, uitgangspunten en afspraken ten aanzien van de detailhandelsontwikkelingen weergegeven. In dit hoofdstuk geven we aan hoe we de komende jaren hieraan verder gaan werken. Belangrijk is dat we als regio en als gemeenten onderling goed op de hoogte zijn van hetgeen er speelt op detailhandelsgebied. Voorkomen moet worden dat we als regio en als gemeenten pas achteraf of in een laat stadium kennis nemen van nieuwe plannen / initiatieven. Dit ondergraaft hetgeen met dit afsprakenkader wordt beoogd en zal niet bijdragen aan het bevorderen van de aantrekkingskracht van het winkelaanbod en aan het komen tot een goede balans en optimale afstemming van vraag en aanbod naar winkelmeters in West-Brabant.

### 5.1 Informeren vormt de basis

In het kader van de regionale afspraken is het van belang dat we als regio en als deelnemende gemeenten goed op de hoogte zijn van alle detailhandelsontwikkelingen die plaatsvinden en worden gepland. Dit geldt voor alle plannen, ongeacht het schaalniveau van deze nieuwe en in uitvoering zijnde plannen / initiatieven. Door de regio zal een overzicht worden opgesteld en worden bijgehouden waarin alle **nieuwe** plannen en initiatieven, maar ook **bestaande** plannen die in uitvoering zijn, worden opgenomen. De gemeenten leveren hiervoor de benodigde gegevens aan. Een actieve meldplicht is uiteraard niet afdwingbaar, maar verwacht wordt dat door het overzicht een vast agendapunt te maken in de vergaderingen van de relevante overleg gremia, gemeenten meer alert zullen zijn op het actief aanmelden van plannen. Op basis van de eerder genoemde criteria (omvang en branchering) zal de regio in eerste instantie de plannen indelen naar schaalniveau (lokaal, (sub)regionaal, (boven)regionaal). Het zo verkregen overzicht wordt in de ambtelijke Werkgroep Werken besproken. Op basis van de nadere toelichting op het plan door de betrokken gemeente wordt vervolgens het 'definitieve' schaalniveau bepaald. Ook kan zo het plan kwantitatief en kwalitatief nader worden aangevuld. Denk aan het aantal vierkante meters dat wordt toegevoegd, het aantal vierkante meters dat in relatie tot dit nieuwe plan elders wordt gedeprogrammeerd, de planning en fasering, de branchering, etc. Allemaal aspecten die van belang kunnen zijn in het besluitvormingsproces.

Het door de Werkgroep Werken opgestelde overzicht wordt geagendeerd in het POHO. De als lokaal aangemerkte plannen worden daar voor kennisgeving aangenomen; over de plannen van een hoger schaalniveau zal/kan van gedachten worden gewisseld. Deze gedachtewisseling moet in een zo vroeg mogelijk stadium plaatsvinden en niet pas op het moment dat een plan op het punt staat om in procedure te worden gebracht of reeds in procedure is gebracht.

De volgende stappen worden doorlopen aangaande een nieuw initiatief / plan waardoor vierkante meters winkelloppervlak worden toegevoegd:

- Stap 1: gemeente laat initiatief / plan opnemen in door regio opgesteld en bijgehouden overzicht.
- Stap 2: initiatief / plan wordt besproken in Werkgroep Werken: advies over schaalniveau wordt opgesteld waarbij omvang (vierkante meters) in relatie tot koopkrachtbinding / branchering centraal staan.
- Stap 3: overzicht initiatieven / plannen wordt besproken in POHO: schaalniveau wordt definitief bepaald; lokale plannen worden uit overzicht verwijderd en zijn gemeentelijke verantwoordelijkheid; alle gemeenten zijn geïnformeerd over initiatief / plan. (sub)regionale plannen blijven in overzicht waardoor voortgang kan worden gevolgd en besproken in Werkgroep Werken en POHO.

Aanvullend op het overzicht van nieuwe initiatieven / plannen en van initiatieven die in uitvoering zijn, wordt een overzicht opgesteld van de planologische ruimte voor detailhandelsontwikkelingen die in bestemmingsplannen aanwezig is.

## **5.2 Nieuw plan in procedure brengen**

Voor de Ladder voor Duurzame Verstedelijking is het van groot belang dat er sprake is van regionale afstemming over een specifieke nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarbij is het belangrijk dat we hebben vastgesteld dat de detailhandelsplannen en -initiatieven in West-Brabant overwegend lokaal tot subregionaal zijn, maar op planniveau wellicht regionale effecten kunnen hebben. De Ladder biedt ook ruimte voor het toevoegen van nieuwe meters die voorzien in een kwalitatieve vraag. Naast aanbodversterking en kwaliteitsverbetering zijn leefbaarheid en ruimte voor dynamiek belangrijke elementen voor gemeenten om ontwikkelingen in voorkomende gevallen wel mogelijk te kunnen maken.

Binnen de regio vindt afstemming zo vaak als nodig plaats in een afstemmingsoverleg. Daarbij zijn de bestaande structuren van ambtelijke en bestuurlijke subregio's, werkgroep werken, POHO EZ en RRO bruikbaar. Tijdens dit overleg is ook ruimte voor kennisdeling en intervisie.

De gemeenten in West-Brabant informeren elkaar in een zo vroeg mogelijk stadium over nieuwe plannen en over de voortgang van plannen die in uitvoering zijn. Dit vindt allereerst plaats in de Werkgroep Werken gevolgd door het POHO. Indien een gemeente voornemens is een plan in procedure te brengen zal het POHO advies uitbrengen over het plan. De provincie toetst het nieuwe plan (o.a. aan het regionale afsprakenkader) en indien de provincie dit wenselijk en/of noodzakelijk acht zullen plan en advies worden voorgelegd aan de provinciale Retailadviescommissie. De (regionale) onderbouwing die is opgesteld in het kader van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking zal hierbij een belangrijke rol spelen, maar ook andere relevante maar vaak meer kwalitatieve aspecten zullen nadrukkelijk meegewogen moeten worden. Ook hier zullen de uitkomsten van het door de provincie aangekondigde Koopstromenonderzoek een rol spelen.

Het regionaal afsprakenkader vormt aldus een belangrijk toetsingskader voor nieuwe initiatieven / plannen. Aan de hand van dit kader kunnen gemeenten met vastgoedeigenaren afspraken maken over kansrijke en kansarme locaties, deprogrammeren, herstructurering, relocatie, etc. Niet alleen gemeenten maar ook vastgoedeigenaren / initiatiefnemers moeten er van doordrongen raken dat regionaal draagvlak essentieel is in het kader van de Ladder voor Duurzame Verstedelijking en de toetsing van een plan door de provincie.

## **5.3 Monitoring**

Belangrijk bij de uitvoering van dit afsprakenkader is dat nadere afspraken gemaakt worden over onderwerpen als de aanpak van leegstand en monitoring. De regio heeft globaal inzicht in de kwaliteit en kwantiteit van het bestaande aanbod, maar moet dit inzicht verder vergroten. Dit is in het belang van de regionale programmering, maar ook in het belang van de Laddermotivering voor individuele plannen. Hetzelfde geldt ten aanzien van de snel veranderende vraag naar winkelruimte.

Ook moet er meer zicht komen op aard en omvang van leegstaand vastgoed (o.a. courant, niet-courant). Dit inzicht is belangrijk om te kunnen kijken waar kansen liggen in de bestaande voorraad. Zeker als het gaat om het onderbouwen van nieuwe plannen / initiatieven speelt dit inzicht een rol bij de 'Ladder-toets'.

De regio West-Brabant sluit in dit kader aan op de reeds ingezette ontwikkeling van een landelijke leegstandsmonitor, waaraan ook de provincie Noord-Brabant meewerkt. Deze monitor heeft een belangrijke signaalfunctie (early warner) en biedt input voor programmering en planvorming. De insteek is dat de monitor, die gebaseerd is op de verschillende basisregistraties, op adresniveau de leegstand inventariseert en dat tweemaal per jaar wordt gerapporteerd over de stand van zaken. Mede hierdoor krijgen gemeenten beter zicht op aard en omvang van leegstand, maar ook op de ligging hiervan (geografische spreiding). En deze informatie kan weer van invloed zijn op de wijze waarop leegstand kan worden aangepakt.