18014769

Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

Aan voorzitter van Provinciale Staten
t.a.v. statengriffier

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
detailhandel in Zeeland	18014533	P. Michielsen +31 118 631950	- 6 JUNI 2018

Middelburg, 5 juni 2018

Geachte voorzitter,

Bij de behandeling van de begroting van 2018 in het najaar 2017 hebben wij toegezegd om met een visie te komen voor de Zeeuwse detailhandel en deze te delen met Provinciale Staten. Met deze brief geven we invulling aan onze toezegging.

In deze brief schetsen we kort de ontwikkelingen in het Nederlandse en Zeeuwse winkellandschap. We beschrijven op hoofdlijnen het gemeentelijk detailhandelsbeleid. Daarna schetsen we de ontwikkeling van de leegstandcijfers in Zeeland vanaf 2008 tot heden. Door meerdere Zeeuwse overheden zijn Retaildeals gesloten met het Rijk. In goede samenwerking met Zeeuwse gemeenten zetten we vanuit deze deals in op vijf activiteiten. Medio 2019 willen we deze activiteiten hebben afgerond. De resultaten vormen de opmaat naar een concreet Zeeuws actieplan detailhandel.

Maatschappelijke ontwikkelingen

In onze maatschappij zijn ontwikkelingen gaande die invloed hebben op aantrekkelijkheid van binnensteden en specifiek het winkelgebied en het winkelgedrag. Deze ontwikkelingen hebben invloed op de behoefte die er is aan winkelgebieden. In verschillende rapporten en publicaties zijn deze ontwikkelingen uitgebreid beschreven[1]. Voor oorzaken en achtergronden zoals online winkelen, demografische ontwikkelingen, grillig winkelgedrag, conjunctuur bewegingen etcetera verwijzen wij hier gemakshalve naar. Samengevat ervaart iedereen de consequenties van deze veranderingen in de vorm van toenemende leegstand in de winkelcentra en de verandering van 'place to buy' naar 'place to be'.

Leegstand wordt als hinderlijk ervaren door zowel het publiek als de ondernemers. Leegstand is direct zichtbaar en heeft gevolgen voor het verdienvermogen van de buurman. De consument kiest voor succesvolle centra waar het gevarieerd en gezellig is. De functie detailhandel neemt in belang af, de functie van de aantrekkelijke binnenstad in termen van beleving van cultuur, evenementen en de mogelijkheid van ontmoeten neemt toe. Zelfs als de consument daarvoor een stukje moet reizen. Gevolg hiervan is dat goede plekken steeds beter worden en de mindere steeds minder; er ontstaat een wereld van winnaars en verliezers.

Beleid binnensteden Zeeuwse gemeenten

[1] Zie bijvoorbeeld www.platformdenieuwewinkelstraat.nl, http://retailland.nl/categorie/rapporten-publicaties/ en van brancheverenging INRetail: https://www.inretail.nl/retail-richting-2030/

De Zeeuwse gemeenten hebben actief beleid op detailhandel en binnensteden. Hier worden zaken geregeld zoals bestemmingen, visie op de winkelstructuur, parkeerbeleid, stimuleren van ondernemerschap en de inrichting van de openbare ruimte. Zonder onrecht te doen aan de vele lokale omstandigheden – waar gelukkig veel aandacht voor is bij de gemeenten – is hieronder kort het beleid op leegstand in de winkelgebieden en detailhandel van Vlissingen, Middelburg, Goes, Terneuzen samengevat. Voor meer details verwijzen wij u naar de betreffende visies, welke we als bijlage bij deze brief hebben bijgesloten.

Rode draad in het Zeeuwse beleid is dat de problematiek van leegstand erkend en herkend wordt. Zonder uitzondering wordt ingezet op het compacter maken van de binnenstad door het versterken van het hoofdwinkelgebied en aanpakken van leegstand in aanloop- en zijstraten. Manieren om dit te bereiken zijn het realiseren van functiewisselingen en het toepassen van stedelijke verkaveling. Alleen Goes houdt daarnaast de mogelijkheid open om met behulp van ruimtelijk instrumentarium panden die langer dan 3 jaar leeg staan actief uit de markt te laten nemen. Verder hebben de gemeenten Goes en Middelburg concreet per gebied of straat duidelijk gemaakt waar zij streven naar het terugdringen van het aantal m^2 winkelvloeroppervlak. Hierbij wordt vaak functiewijziging genoemd met de functies horeca (leisure), dienstverlening en wonen. Gemeenten zijn verder zonder uitzondering scherp op het voorkomen van detailhandel op bedrijfsterreinen; niet nog meer winkelmeters ontwikkelen. Geen enkele gemeente heeft concrete plannen voor het ontwikkelen van een nieuwe perifere detailhandelslocatie (PDV).

Een tweede rode draad die terugkomt is het positief stimuleren van ondernemerschap, innovatie en het ondersteunen van starters. Hierbij zoeken de gemeenten samenwerking met lokale ondernemersverenigingen. Inmiddels is een werkgroep van de Z4 aan de slag om hierin samen te werken en zijn de eerste informatie bijeenkomsten voor ondernemers gepland.

Regionale Retaildeals en samenwerking Z4

De gemeenten Goes en Hulst (13 mei 2016) en Vlissingen en Terneuzen (3 juli 2017) hebben een landelijke Retaildeal afgesloten waarin ze hebben afgesproken toekomstgericht beleid te ontwikkelen voor de winkelgebieden. In essentie komt dit beleid resulteren in het benoemen van het benodigde winkelareaal en welk deel toekomstperspectief heeft en welk deel niet. Uiteindelijk moet dit resulteren in reductie van m^2 winkeloppervlak.

Naast de gemeentelijke deals hebben alle provincies op 5 oktober 2016 een Retaildeal met het ministerie van EZ afgesloten. Met deze deal committeert Provincie Zeeland zich om (onder andere) "...de Zeeuwse gemeenten en in het bijzonder de Z4 (Goes, Middelburg, Terneuzen en Vlissingen) actief te ondersteunen met kennisuitwisseling, betere regionale afstemming van detailhandels–ontwikkelingen en een integrale aanpak voor verbetering van de aantrekkelijkheid van binnensteden."

Voor de gemeentelijke deals is voor alle gemeenten hetzelfde format gebruikt. Voor de Provinciale deals is, afhankelijk van de regionale situatie, maatwerk geleverd per Provincie. Beide deals zijn als bijlage aan deze brief toegevoegd.

Inzet Zeeuwse overheden tot nu toe

Sinds 2016 is ambtelijk en bestuurlijk overleg tussen de Provincie en de Z4. Resultaten hiervan zijn onder andere een factsheet binnensteden Z4 en twee georganiseerde symposia in januari 2017 en juni 2017 rondom de problematiek van de Zeeuwse detailhandel. Deze activiteiten stonden (zoals ook afgesproken in de Zeeuwse Provinciale Retaildeal) vooral in het teken van delen van kennis en informatie. Een belangrijk onderwerp van de symposia was het landelijk ontwikkelde instrument voor een succesvolle transitie van de winkelstructuur. Ook is eind 2017 een provinciaal onderzoek naar de mogelijkheden van het instrument stedelijke kavelruil opgestart. Het overleg tussen Z4 en Provincie gaat over de aantrekkelijkheid van binnensteden en richt zich naast detailhandel ook op cultuur, evenementen en gezamenlijke promotie en (stads)marketing.

Leegstand in Zeeland: de cijfers

Leegstand in Zeeland volgt de landelijke trend met ongeveer een verdubbeling van m^2 vloeroppervlak ten opzichte van het niveau van 2005. Onderstaande tabel illustreert dit.

	2005	2007	2010	2015	2016	2017	2018
totaal	8,3%	6,1%	11,7%	11,6%	11,4%	12,3%	12,9%
frictie	*geen data beschikbaar*			4,2%	3,8%	3,3%	4,0%
1 tot 3 jaar				3,3%	3,3%	3,7%	3,7%
> 3 jaar				4,1%	4,3%	5,3%	5,2%

Toelichting:
- Gemiddelde leegstand in kernwinkelgebieden van Oostburg, Sluis, Axel, Terneuzen, Goes, Middelburg, Vlissingen, Zierikzee en Tholen (dit zijn de kernen met meer dan 7.000 inwoners, of met een duidelijke regiofunctie).
- Cijfers per 1 januari van het betreffende jaar.
- Percentage uitgedrukt in m^2 winkelvloeroppervlak.
- Het totaal winkelvloeroppervlak betreft alleen detailhandel. Voor leegstand wordt ook de functie leisure (horeca) en dienstverlening meegerekend. Bovenstaande cijfers zijn hiervoor gecorrigeerd cf. landelijk erkende rekenregels.
- Bron: Locatus

We zien dat de kernwinkelgebieden van Axel, Tholen, Hulst en Vlissingen sinds 2010 een leegstand hebben in de orde grootte van 20% of meer. Middelburg, Zierikzee en Sluis zitten inmiddels weer op het niveau van voor de crisis in 2008. Terneuzen en Goes zitten op het Zeeuws gemiddelde. Oostburg zit hier net boven.

De cijfers laten verder zien dat de laatste jaren 4 tot 5% van het beschikbare vloerwinkeloppervlak in de Zeeuwse kernwinkelgebieden structureel (> 3 jaar) leeg staat. Gelet op de maatschappelijke ontwikkelingen is het niet aannemelijk dat deze ruimte in de kernwinkelgebieden op de middellange termijn weer structureel ingevuld gaat worden met detailhandel. Dit onderstreept de noodzaak voor actie.

Provinciale rol en ambitie

Zonder inzet vanuit de Zeeuwse overheden zal de in 2008 ingezette ontwikkeling van meer en meer leegstand in de meeste Zeeuwse winkelcentra zich gestaag doorzetten in de vorm van een koude sanering onder winkeliers. Koude sanering die zich uit in leegstand is vaak de sluitpost van jarenlange stille armoede onder winkeliers. Met het afsluiten van de Retaildeals is bestuurlijk de intentie uitgesproken om als gezamenlijke overheden een aanpak te ontwikkelen om de detailhandel toekomstperspectief te bieden.

Landelijk wordt naar de Provincies gekeken om het initiatief te nemen. Provincies – en dat geldt ook voor Zeeland – zijn sinds de in 2016 afgesloten Retaildeals zoekend hoe ze hun rol kunnen invullen. Daarom heeft de Nederlandse Raad Winkelcentra (NRW) in 2017 – in nauwe afstemming met de IPO werkgroep detailhandel en het ministerie van EZK – een aanpak "Succesvolle transitie van winkelgebieden door regionale afstemming" ontwikkeld. Wij nemen deze aanpak over om invulling te geven aan de Provinciale ambitie om de Zeeuwse binnensteden compact en aantrekkelijk te houden. Doel is het reduceren van de overcapaciteit aan m^2 winkelvloeroppervlak en (daarmee) het aantrekkelijker maken van Zeeuwse binnensteden. Onder overcapaciteit verstaan wij de 8 tot 9% langdurige en structurele leegstand die de laatste jaren is ontstaan.

Omdat de Provincie nagenoeg niets kan afdwingen en onze inzet dus uitgaat van samenwerking gebaseerd op de intenties van de afgesloten Retaildeals, richt de provinciale inzet zich samengevat op twee pijlers. Voor de uitwerking, context en achtergrond van deze aanpak en strategie verwijzen wij naar de in de bijlage opgenomen NRW publicatie.

1. **Regionale en sectorale kennis ontwikkelen**
   Doel van deze 'kennisontwikkeling' is om gezamenlijk te komen tot een scherpe analyse van de Zeeuwse winkelgebieden. Wij denken hierbij gebruik te kunnen maken van allerhande cijfers en statistieken, zoals de Locatus gegevens, pintransacties, passantentellingen, kadastergegevens, data van mobiele providers, etcetera. Uit de vele databronnen is informatie en kennis te halen. Wij denken hierbij aan kennisvragen zoals waar de kansrijke winkelgebieden liggen, en waar de kansarme? Welke functie heeft een winkelgebied nu echt? Hoe lopen koopstromen en waren liggen de grenzen van de verschillende Zeeuwse regio's? Wat is de economische rendabiliteit van een winkelstraat of –gebied? Samen met de Zeeuwse gemeenten gaan we verkennen of een opdracht met dergelijke strekking aanbesteed kan worden.

2. **Regionale afstemming**
   Bovenstaande verkenningen moeten de regionale afstemming op gang brengen met als doel te komen tot scherpe keuzes in beleid die de noodzakelijke reductie of juist verwachte groei in een regio / gebied de komende 4 tot 6 jaar gaat faciliteren. De analyses uit pijler 1 (de 'wat' en 'waar' vraag) vormen het vertrekpunt. Vitaal onderdeel hierbij is een instrumentarium inclusief middelen om de noodzakelijke transformatie in gang te zetten (de 'hoe' vraag). Hierbij is regionaal maatwerk mogelijk en misschien zelfs wel noodzakelijk. De Bevelanden kunnen zomaar een andere insteek verkiezen dan de Zeeuws-Vlaamse gemeenten of die op Walcheren.

Het NRW adviseert ten slotte een onafhankelijke adviescommissie in te stellen om nieuwe plannen en ontwikkelingen te toetsen aan de regionale Retailvisie. Landelijk is beperkt ervaring met onafhankelijke adviescommissies. Momenteel zijn er drie provinciale en een aantal intergemeentelijke commissies aan de slag. Wij wachten gaande onze inspanningen op pijler 1 en 2 de landelijke ontwikkelingen en voorbeelden af en zullen t.z.t. bezien wat op Zeeuwse schaal noodzakelijk en mogelijk is.

Aanpak en activiteiten

Vanuit bovenstaande strategie en aanpak willen we vijf acties in gang zetten. Gezien het aantal ondertekende Retaildeals in Zeeland zijn wij hoopvol dat we in goed overleg van de meeste Zeeuwse gemeenten op een proactieve houding en bijdrage kunnen rekenen. Het prestatie onderzoek willen we afsluiten met een 'ophaalsymposium' begin 2019. Dit is voor ons een belangrijk ijkpunt of gemeenten samen met ons en betrokken actoren tot de gewenste 'scherpe' keuzes kunnen komen.

Doel	Wie	Wanneer	Resultaat
Benoemen kansrijke en kansarme winkelgebieden aan de hand van de Retail Risk Index (bron Locatus).	Provincie en gemeenten	zomer 2018	- Inventarisatie kansarme en kansrijke gebieden - Actualisatie Z4 factsheet aantrekkelijke binnensteden.
Opstarten aanbesteden van onderzoek naar prestatie van winkelgebieden incl. koopstromen onderzoek	Provincie en Zeeuwse gemeenten	Zomer 2018 / medio 2019	- kansarme en kansrijke winkelstraten van de Zeeuwse binnensteden in kaart in termen van Economische prestatie en koopstromen.
Afronden provinciaal onderzoek naar mogelijkheden stedelijke herverkaveling in de vier grote Zeeuwse gemeenten.	Provincie, Z4	Zomer 2018	Mogelijke instrumenten stedelijke herverkaveling
Stimuleren ondernemers	Z4 i.s.m. Provincie. Staat open voor alle Zeeuwse ondernemers	Zomer tot winter 2018 / 2019	Vijf bijeenkomsten over relevante ontwikkelingen en trends in Retail land
Symposium detailhandel	Provincie / opdrachtnemer prestatie onderzoek	Winter 2018 / 2019	Uitkomsten van activiteiten delen en toetsen of scherpe keuzes te maken zijn

De uitkomsten van deze activiteiten zullen een plaats krijgen in het proces van de Zeeuwse omgevingsvisie.

Wij hopen u hiermee onze activiteiten op het gebied van detailhandel in Zeeland voldoende te hebben toegelicht en zijn graag bereid een nadere toelichting te geven op onze inzet.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen

- NRW rapportage "succesvolle transitie van winkelgebieden door regionale afstemming".
- Detailhandelsvisie Terneuzen 2014, versie 280514.
- Detailhandelsstructuurvisie Vlissingen, 14 december 2011
- Detailhandelsvisie Goes, 23 november 2017
- Middelburg, Positionering en Actieplan binnenstad, maart 2015
- Retaildeal Provincie en Ministerie EZ
- Format Retaildeal gemeenten