

Opdrachtgever	Provincie Zuid-Holland
Datum	25 mei 2022
Auteur	<input type="text"/>
Kenmerk	011649.20220415.N1.05
Status	Definitief
Pagina	1/22

Evaluatie Reglement Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland

1. Inleiding

De Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland is in het leven geroepen als objectief toetsingsorgaan bij detailhandelsontwikkelingen met een bovenlokale impact. De voorwaarden en werkwijze van deze commissie zijn opgenomen in het Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland¹ (inwerkingtreding juni 2019). In de afspraken met PS / GS is opgenomen dat dit voor 31 december 2022 dit Reglement geëvalueerd dient te worden. In 2018/2019 heeft reeds een uitgebreide evaluatie van de Adviescommissie detailhandel plaatsgevonden.

Vraagstelling

De provincie Zuid-Holland heeft Goudappel gevraagd een evaluatie uit te voeren van het Reglement. De volgende vraagstelling is gehanteerd:

In welke mate draagt het Reglement van de Adviescommissie Detailhandel bij aan de gestelde doelen in het detailhandelsbeleid voor Zuid-Holland en welke aanbevelingen zijn te maken voor aanpassingen van het Reglement?

Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland: *onafhankelijk adviesorgaan waarvan het reglement door gedeputeerde staten is vastgesteld bij besluit van 26 mei 2015 en dat de gemeentelijke onderbouwing van een nieuwe detailhandelsontwikkeling op kwantitatieve en kwalitatieve behoefte en de ruimtelijke effecten van de ontwikkeling, zoals woon- en leefklimaat, objectief valideert;*

Bron: Omgevingsverordening Zuid-Holland <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR622914#d98097723e208>

¹ Beschikbaar via <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR624686/2> en zie bijlage 1

De Adviescommissie Detailhandel Zuid-Holland en het Reglement

De Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland is een objectief toetsingsorgaan voor detailhandelsontwikkelingen met een bovenlokale impact. Het is sinds 2015 een van de instrumenten die de provincie Zuid-Holland inzet om bij te dragen aan provinciale doelen op het gebied van detailhandel. De taken van de Adviescommissie Detailhandel Zuid-Holland zijn vastgelegd in 'Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland' (hierna: 'Reglement'). Gemeenten in de provincie Zuid-Holland zijn bij Artikel 6.13 Detailhandel, lid 2 uit de Omgevingsverordening Zuid-Holland verplicht advies te vragen aan de Adviescommissie detailhandel Zuid-Holland bij een detailhandelsontwikkeling van bepaalde omvang. Dit betreft een omvang van:

- >4.000 m² bvo in centra van Rotterdam en Den Haag ;
- >2.000 m² bvo in de andere centra;
- >1.000 m² bvo buiten de centrumgebieden.

De onafhankelijke adviescommissie bestaat uit zeven leden waaronder een voorzitter. De adviescommissie wordt ondersteund door een secretaris. Sinds 1 juli 2019 is de tweede termijn van de adviescommissie ingegaan. De adviescommissie geeft formele adviezen en geeft bovendien de mogelijkheid aan gemeenten om eerst laagdrempelig een eerste reactie aan te vragen. Hierin wordt geen formeel advies gegeven, maar stelt de commissie vragen en geeft aandachtspunten mee.

In de periode 2019-2021 zijn voor negen detailhandelsontwikkelingen adviezen uitgebracht en zijn acht eerste reacties gegeven. Zoals inzichtelijk in tabel 1 zijn supermarkten, bouwmarkten en tuincentra de meest voorkomende vormen van detailhandel waar de Adviescommissie Detailhandel Zuid-Holland advies over uitbrengt. De adviezen waren twee keer positief en zeven keer negatief.

Bij een negatief advies geldt niet per definitie dat het plan niet doorgaat. Vaak is het een vertrekpunt om de onderbouwing danwel het plan aan te passen. De onderste drie plannen in tabel 1 met een negatief advies (Hornbach Driemanssteeg Rotterdam, Feyenoord City Rotterdam, Wilderszijde Lansingerland) hebben uiteindelijk wel doorgang gevonden. Deze plannen zijn in de nadere uitwerking dusdanig aangepast zodat beter aan de provinciale doelstellingen wordt bijgedragen. In algemene zin geldt dit ook voor de plannen die voorafgaand aan mei 2019 een negatief advies hebben ontvangen en later in aangepaste alsnog doorgang hebben gevonden. Voor de meest recente plannen met een uitgebracht negatief advies is nog geen formele vervolgstatus bekend.

Initiatief	gemeente	eerste reactie	advies	resultaat
Verplaatsing en vergroting supermarkt Middelhamis	Goeree-Overflakkee	-	december 2021	negatief
Korte Schenkeldijk (oa tuincentrum)	Nissewaard	juni 2020	augustus 2021	positief
De Kleine Betuwe (oa supermarkt)	Krimpenerwaard	-	juni 2021	negatief
Tamboerlocatie (2 supermarkten)	Rotterdam	-	mei 2021	positief
Verplaatsing supermarkt Jacques Dutilhweg	Rotterdam	juli 2019	mei 2021	negatief
Uitbreiding tuincentrum Sommelsdijk	Goeree-Overflakkee	maart 2021	-	nvt
Uitbreiding tuincentrum	Zuidplas	september 2020	december 2020	negatief
Wilderszijde (detailhandel)	Lansingerland	juli 2020	oktober 2020	negatief
Feyenoord City (detailhandel)	Rotterdam	november 2019	januari 2020	negatief
Uitbreiding supermarkt Wateringen	Westland	november 2019	-	nvt
Detailhandel Achterweg Valkenburg	Katwijk	september 2019	-*	nvt
Hornbach Driemanssteeweg	Rotterdam	-	mei 2019	negatief

* Bij de detailhandelsontwikkeling Achterweg Valkenburg (gemeente Katwijk) heeft de adviescommissie geen advies uitgebracht, maar de gemeente een 'bevinding' meegegeven. Een advies was niet mogelijk binnen de richtlijnen.

Tabel 1: Overzicht eerste reacties en uitgebrachte adviezen periode 2019 – 2021

Aanpak van de evaluatie

De focus van voorliggende evaluatie richt zich op het Reglement en de mate waarin het Reglement bijdraagt aan de provinciale doelen. Hierbij zijn overige onderzoeken en documenten in samenhang meegenomen, zoals het Huishoudelijk Reglement, de Evaluatie Adviescommissie Detailhandel 2018/2019, Jaarverslag Adviescommissie Detailhandel 2021, Beleidsfiche Werklocaties – Detailhandel Provincie Zuid-Holland, Uitgebrachte 1^e reacties en adviezen, 'Adviezen Adviescommissie detailhandel en doorvertaling in bestemmingsplannen (mei 2021)', Advies Distributie Planologisch Onderzoek als basis voor detailhandelsbeleid (april 2022, opgesteld door Adviescommissie Detailhandel) en relevante teksten uit de Omgevingsverordening Zuid-Holland.

Naast het raadplegen van de documenten zijn vier betrokken ambtenaren binnen de provincie Zuid-Holland, de zeven leden van de Adviescommissie en de secretaris geïnterviewd. In de interviews is ingegaan op de praktische uitvoering van het Reglement van de adviescommissie, de mate waarin dit bijdraagt aan de provinciale doelen en welke verbeteringen richting de toekomst te maken zijn, rekening houdend met trends in winkelgebieden. Aanvragers van adviezen (gemeenten) zijn niet bij deze evaluatie betrokken.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het Reglement en de doeltreffendheid geëvalueerd. In hoofdstuk 3 zijn aanbevelingen aangedragen door leden van de adviescommissie opgenomen. Deze aanbevelingen zijn sterk verweven met andere keuzes in het detailhandelsbeleid van de provincie Zuid-Holland en het toe te passen instrumentarium. In hoofdstuk 4 zijn de conclusies op een rij gezet.

2. Evaluatie Reglement en bijdrage provinciale doelen

De vraag is in welke mate het Reglement van de adviescommissie detailhandel bijdraagt aan de provinciale doelen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de provinciale doelen, daarna een beschrijving hoe het Reglement functioneert en tot slot wordt de doeltreffendheid beschreven.

De provinciale doelen

In figuur 1 is vanuit overkoepelend beleid zichtbaar gemaakt welke beleidsdoelen gelden voor detailhandel binnen het onderdeel werklocaties. De bestuurlijk-tactische hoofddoelen staan daarbij voorop:

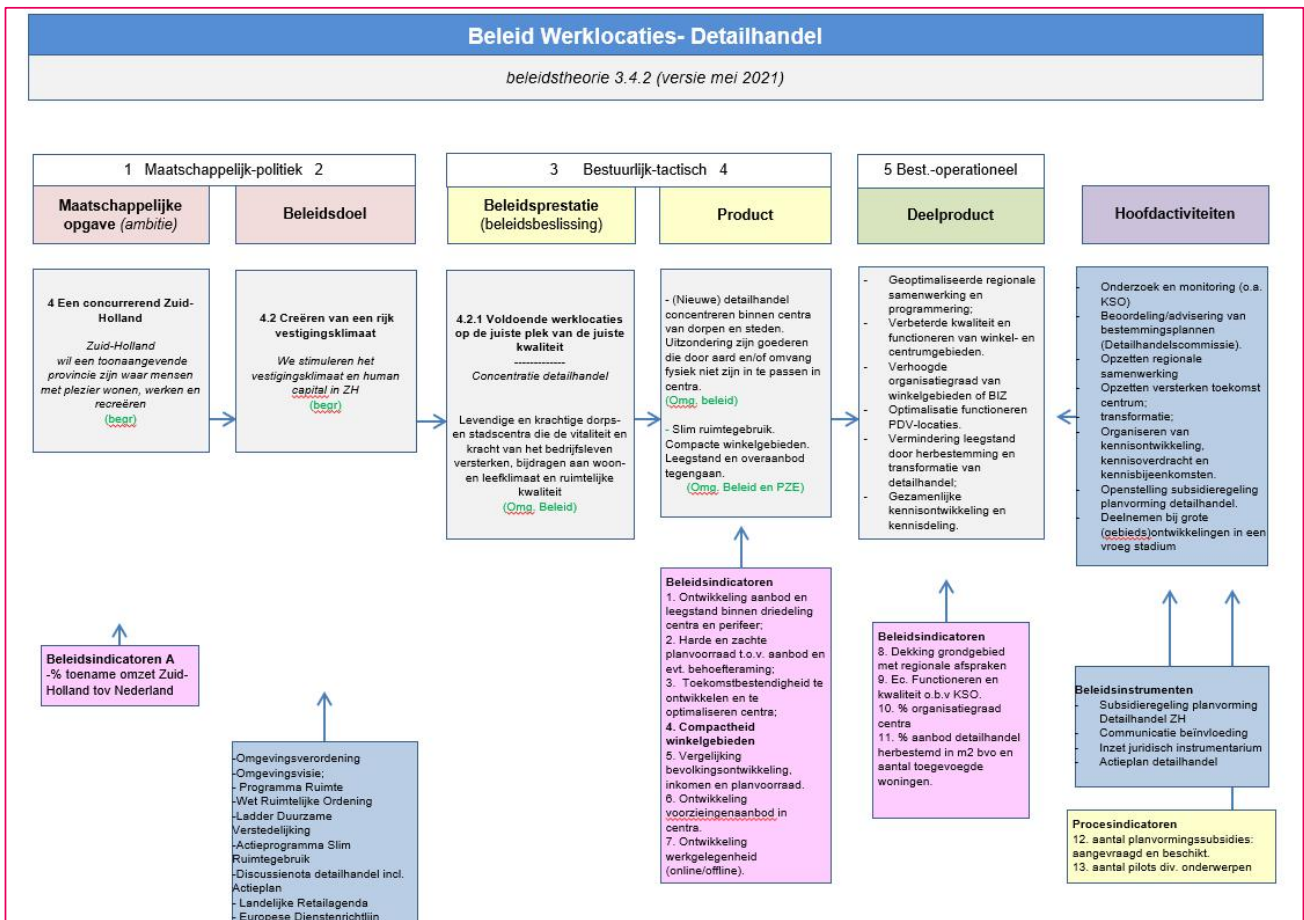
1. Voldoende werklocaties op de juiste plek van de juiste kwaliteit met concentratie van detailhandel.
2. Levendige en krachtige stads- en dorpscentra die de vitaliteit en kracht van het bedrijfsleven versterken, bijdragen aan woon- en leefklimaat en ruimtelijke kwaliteit.

Deze beleidsdoelen uit zich in:

1. (Nieuwe) detailhandel concentreren binnen centra van steden en dorpen. Uitzondering hierop zijn goederen die door aard en/of omvang fysiek niet zijn in te passen in centra.
2. Slim ruimtegebruik. Compacte winkelgebieden en tegengaan van leegstand en overaanbod.

In de bestuurlijk-operationele uitwerking staan in deelproducten een concretere beschrijving van de doelen uitgewerkt:

- Geoptimaliseerde regionale samenwerking en programmering;
- Verbeterde kwaliteit en functioneren van winkel- en centrumgebieden;
- Verhoogde organisatiegraad van winkelgebieden of BIZ;
- Optimalisatie functioneren PDV-locaties;
- Vermindering leegstand door herbestemming en transformatie van detailhandel;
- Gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling.



Figuur 1: Beleidsfiche detailhandel – provincie Zuid-Holland (versie mei 2021)

Evaluatie Reglement per artikel

In bijlage 2 is het Reglement opgenomen inclusief de toelichting per artikel. Hier volgt per artikel een analyse in welke mate het artikel voldoet of dat mogelijk aanpassingen gewenst zijn. Dit is gebaseerd op de interviews en de geraadpleegde documenten.

Artikel 1: Instelling adviescommissie

Geen opmerkingen.

Artikel 2: Bevoegdheden

De beschreven bevoegdheden zijn in de basis helder en relateren aan de Omgevingsverordening (Artikel 6.13).

Behorend bij artikel 2 gelden de volgende aandachtspunten:

- De commissie valideert bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectuitvoeringsbesluiten volgens artikel 2. In de praktijk worden in sommige gevallen echter ontwerp- en concept bestemmingplannen ingediend en gevalideerd, dit staat niet letterlijk in het Reglement opgenomen. Ook kan detailhandel een rol hebben in een brede omgevingsvergunning en ook dit is niet letterlijk in het Reglement opgenomen. Een heldere verwijzing naar de omschrijving van het begrip bestemmingsplan zoals in Bijlage 1 van Omgevingsverordening Zuid-Holland kan hierbij helpen.
- Artikel 2.4.a beschrijft dat de commissie door de gemeente opgestelde behoefteramingen valideert. In de praktijk valideert de adviescommissie door de gemeente ingediende behoefteramingen, die veelal zijn opgesteld in opdracht van de betreffende particuliere initiatiefnemer.
- Artikel 6: De adviescommissie kan een Eerste Reactie uitbrengen als tussenstap om tot een definitieve adviesaanvraag te komen. Dit blijkt een welkome toevoeging sinds 2019. Mogelijk is hiermee nog meer resultaat te behalen om aan de voorkant tot betere plannen te komen. Dit staat beschreven in hoofdstuk 3. Het Reglement voldoet in deze.
- Eenduidigheid van de definitie van 'centra' is wenselijk: is dit het kernwinkelgebied of de bebouwde kom? De Omgevingsverordening geeft geen volledig eenduidige definitie van 'Centrum'.

Advies: Het Reglement is in de basis helder wat betreft de bevoegdheden al zorgt de nieuwe Omgevingswet wel voor continue aandacht voor gebruik van eenduidige terminologie. Het advies is om de consistentie tussen dit Reglement en de Omgevingsverordening bij elke actualisatie te controleren. Dit gaat onder andere om naamgeving in relatie tot de omgevingswet en de check of uitbreidingsplannen van detailhandel ook op andere manieren (zoals via een Omgevingsvergunning) voldoende zijn afgedekt.

Artikel 3: Samenstelling adviescommissie

Het artikel rondom samenstelling en vergoeding is in de basis helder.

- Het aantal leden is passend.
- De leden van de adviescommissies beschikken over complementaire expertise.
- De zittingstermijn van maximaal tweemaal 4 jaar is passend. Een derde termijn is een optie, mits voldoende doorstroming en daarmee vernieuwing geborgd is.

- De vergoeding is passend.
- Regels rondom verschoning zijn helder en toepasbaar.

Aandachtspunt is dat in juli 2023 de termijn van vier van de zeven leden, waaronder de voorzitter, afloopt. Dit betekent dat veel ervaring tegelijkertijd verloren zal gaan. Een mogelijkheid is om het Reglement hierop aan te passen, door leden de keuze te geven voor een derde termijn of in het Reglement een doorstromingstabel om de twee jaar te laten plaatsvinden. Hierbij dient bedacht te worden, dat dit leidt tot extra (arbeidsintensieve) sollicitatieprocedures met betrekking tot werving en selectie van nieuwe leden.

Advies: Artikel 3 is helder. Bespreekpunt is een schema van aftreden om te voorkomen dat eens in de vier jaar tegelijkertijd teveel ervaring de commissie verlaat.

Artikel 4: Secretariaat

Het secretariaat functioneert goed.

Artikel 5: Begroting en jaarverslag

Jaarverslag wordt opgemaakt door de adviescommissie en dit functioneert prima. De begroting wordt opgesteld door afdeling Economie binnen de provincie en dit functioneert eveneens goed.

Artikel 6: Advies

In het advies van de Commissie wordt strak en objectief getoetst aan de provinciale doelen. De adviezen hebben een geldigheidsduur van 2 jaar en dit lijkt een passende duur. De adviescommissie licht zowel de positief als negatief uitgebrachte adviezen uitgebreid toe in relatie tot het provinciale beleid en doelstellingen. Hierbij is het van belang dat de adviezen beperkt worden tot de onderdelen die in het provinciale beleid zijn opgenomen en heldere handvatten bieden voor de gemeente en provincie om vervolprocessen in te gaan, zoals het afzien van de ontwikkeling of aanpassen van de ontwikkeling op basis van het uitgebrachte advies. Veelal worden de uitgebrachte adviezen uiteindelijk gebruikt in gerechtelijke procedures.

De tekst in het Reglement voldoet in deze.

Artikel 7: Werkwijze

De beschreven werkwijze is helder en toepasbaar en nader uitgewerkt in het Huishoudelijk Reglement. Dit functioneert prima, mede door de strakke sturing van de voorzitter. In alle gevallen weet de commissie tot een eensluidend advies te komen.

Artikel 8: Inwerkingtreding en evaluatie

Artikel 8.2 vermeldt dat de commissie uiterlijk 31 december 2022 een verslag aan Gedeputeerde Staten zendt over de doeltreffendheid en de effecten van dit reglement in de praktijk. Hierin staat dat de commissie zelf hun rol dient te evalueren, dit is mogelijk ongewenst. In de praktijk vindt de evaluatie nu in afstemming met adviescommissie en provincie plaats door een externe partij.

Advies: Tekst aanpassen dat een onafhankelijke evaluatie richting GS nodig is inzake de doeltreffendheid en de effecten van dit Reglement in de praktijk.

Doeltreffendheid

Het Reglement voor de adviescommissie functioneert goed om provinciale doelen te bereiken. Provinciale doelen worden bereikt doordat gemeenten noodgedwongen nadenken over locaties voor uitbreiding van winkelvestigingen, omdat:

1. De verplichting tot een adviesaanvraag gemeenten simpelweg noopt na te denken over de wenselijkheid van de uitbreiding.
2. Gemeenten genoodzaakt zijn goede / onderbouwde plannen in te dienen.

De geformuleerde hoofddoelstellingen zijn:

1. Voldoende werklocaties op de juiste plek van de juiste kwaliteit met concentratie van detailhandel.
2. Levendige en krachtige stads- en dorpscentra die de vitaliteit en kracht van het bedrijfsleven versterken, bijdragen aan woon- en leefklimaat en ruimtelijke kwaliteit.

De adviescommissie toetst aan deze doelen. De uitgebrachte adviezen hebben invloed op het bereiken van deze doelstellingen.

Dit uit zich in de volgende concrete doelen waar de adviescommissie wel een directe bijdrage op heeft:

3. (Nieuwe) detailhandel concentreren binnen centra van steden en dorpen. Uitzondering zijn goederen die door aard en/of omvang fysiek niet zijn in te passen in centra.
4. Slim ruimtegebruik. Compacte winkelgebieden en tegengaan van leegstand en overaanbod.

Op deze doelstellingen toetst de adviescommissie concreet en hiermee heeft de adviescommissie een effectieve bijdrage. Plannen die niet binnen de richtlijnen van het beleid en deze doelstellingen vallen, krijgen een negatief advies en gaan soms niet door of worden aangepast waardoor ze (mogelijk) toch binnen de richtlijnen van het beleid vallen.

Deze afweging is uiteindelijk aan GS. Op deze wijze wordt het doel behaald dat uitbreidingsplannen terechtkomen op de gewenste locaties volgens het provinciaal beleid.

De adviescommissie heeft feitelijk geen directe invloed op de doelen die vermeld staan in de bestuurlijk-operationele uitwerking:

- Geoptimaliseerde regionale samenwerking en programmering;
- Verbeterde kwaliteit en functioneren van winkel- en centrumgebieden;
- Verhoogde organisatiegraad van winkelgebieden of BIZ;
- Optimalisatie functioneren PDV-locaties;
- Vermindering leegstand door herbestemming en transformatie van detailhandel;
- Gezamenlijke kennisontwikkeling en kennisdeling.

Dit is ook niet de doelstelling van de adviescommissie. Overigens denkt de adviescommissie wel mee op een aantal van deze onderdelen, zoals regionale samenwerking en programmering en gezamenlijke kennisontwikkeling / kennisdeling.

Kortom, het Reglement adviescommissie detailhandel in combinatie met de Omgevingsverordening Zuid-Holland functioneert om de oorspronkelijke doelstelling te behalen. Bij uitbreidingsplannen van detailhandel toetst de adviescommissie op een deskundige en onderbouwde wijze of uitbreiding van de specifieke winkel(s) wenselijk is en of de locatie past binnen het provinciale beleid. Het Reglement adviescommissie detailhandel is strak gericht op behalen van provinciale doelstellingen in het detailhandelsbeleid.

De evaluatie leert ons dat het Reglement adviescommissie detailhandel doeltreffend is om het oorspronkelijke doel, te zorgen dat de juiste winkel op de juiste plek terecht komt, te bereiken. Wel dient vermeld te worden dat de belangrijkste opgave ligt in structuurversterking en toekomstbestendigheid van de bestaande retailstructuur vanwege een overcapaciteit. Uitbreidingsplannen zijn veel minder aan de orde dan ten tijde van de oprichting van de adviescommissie, al blijft het van groot belang dat nieuwe plannen op de gewenste locaties terechtkomen, zodat de bestaande detailhandelsstructuur wordt versterkt.

3. Aanbevelingen

Voor de evaluatie zijn gesprekken gevoerd met betrokken ambtenaren binnen de provincie en de leden van de adviescommissie. Zoals gesteld in hoofdstuk 2 van deze rapportage voldoet het Reglement van de adviescommissie voor het oorspronkelijke doel: externe en onafhankelijke toets van detailhandelsuitbreidingsplannen, zodat geen detailhandelsontwikkelingen plaatsvinden op locaties waar dit niet binnen het beleid past.

In de evaluatiegesprekken met de leden van de adviescommissie is gevraagd welke aanbevelingen gedaan kunnen worden om een betere bijdrage te leveren aan de provinciale doelen. In deze gesprekken zijn drie hoofdthema's naar voren gekomen. Ten eerste: verbeter regionale afstemming, ten tweede: help gemeenten eerder in het planproces en ten derde: kijk breder naar een centrumontwikkeling. Dit betreft door de adviescommissie aangedragen afwegingen die van invloed zijn op de taak en rol van de adviescommissie. Deze aanbevelingen hebben enerzijds invloed op het Reglement van de adviescommissie en anderzijds op de rol van de provincie, het (detailhandels)beleid en de wijze waarop de provincie haar instrumentarium inzet.

Deze aanbevelingen komen nadrukkelijk uit de gesprekken met de leden van de adviescommissie en niet direct uit de interviews met de provincieambtenaren. De aanbevelingen zijn mede ingegeven doordat de aanwezige expertise binnen de adviescommissie momenteel vrij beperkt wordt ingezet vanwege het relatief beperkte aantal adviezen. Belangrijke voorwaarde bij al deze aanbevelingen is dat de adviescommissie niet de rol van adviesbureaus gaat overnemen.

Aanbeveling 1 vanuit de adviescommissie: Geef regionale afstemming een goede basis door samen een visie op de gewenste detailhandelsstructuur op te stellen

De adviescommissie ervaart dat bij toetsing van uitbreidingsplannen in het overgrote deel van de gevallen een deugdelijke regionale afstemming ontbreekt. Dit wordt veroorzaakt doordat gemeenten en regio's zelf onvoldoende inzicht hebben in de beschikbare marktruimte per detailhandelssector in hun marktregio en in welke mate de beschikbare marktruimte reeds ingevuld wordt met harde plancapaciteit. Vooraf regionaal afstemmen over de gewenste (regionale) detailhandelsstructuur en locaties waar uitbreiding mogelijk is, is daarom van toegevoegde waarde.

Door meer aandacht van gemeenten voor regionale afstemming, inclusief een structuurvisie met betrekking tot detailhandelslocaties en detailhandelsplannen, ontstaat een helder toetsingskader waarin zowel de gemeente zelf als de adviescommissie op zou kunnen toetsen. Een dergelijk regionaal afgestemd en geaccepteerd toetsingskader vormt idealiter

het beeld voor de invulling van de detailhandel en vormt een sterker fundament dan losse plannen met elk hun eigen berekeningen op het gebied van marktruimte en effecten. De adviescommissie loopt er nu tegenaan dat individuele ontwikkelingen niet in deze regionale structuurvisies zijn opgenomen, waardoor het totaaleffect op de detailhandelsstructuur van meerdere individuele ontwikkelingen lastig te toetsen is. Feitelijk ontbreekt vanuit de gemeenten en regio's een visie op de regionale verzorgingsstructuur.

De commissie pleit voor het opstellen van een structuurvisie op het gebied van detailhandel voor alle relevante marktregio's in Zuid-Holland. Dit helpt vooraf om regionale afstemming te borgen en biedt tegelijkertijd een helder toetsingskader.

Indien deze regionale visies worden opgesteld kan de adviescommissie een flankerende rol spelen door na te gaan of de goede vragen zijn gesteld en een toetsende rol bij het opstellen van de regionale visie spelen. Mogelijk kan de taak van de adviescommissie hiermee worden uitgebreid.

Aanbeveling 2 vanuit de adviescommissie: Help gemeenten eerder in het planproces

Op dit moment hebben gemeenten de mogelijkheid om eenmalig een eerste reactie aan te vragen en bij een bestemmingsplanwijziging een definitief advies aan te vragen. De vraag wanneer men naar de adviescommissie gaat, is een wisselwerking tussen provincie (vooral afdeling Ruimtelijke Ordening) en adviescommissie.

De adviescommissie merkt dat gemeenten soms geen eerste reactie aanvragen, waardoor ingediende plannen niet aan alle eisen voldoen. In die zin ziet de adviescommissie mogelijkheid om gemeenten al eerder in het planproces te kunnen adviseren, zodat aan de voorkant betere plannen worden opgesteld en ingediend. Op deze wijze is het mogelijk een betere bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de planvorming en daarmee indirect aan een betere leefomgeving.

Voordeel is dat de adviescommissie dan meer in staat wordt gesteld te adviseren dan alleen te toetsen. Dit kan door enerzijds het contactmoment van de eerste reactie beter of al eerder in het planproces te benutten of de mogelijkheid te bieden een extra contactmoment te geven. Bij voorkeur gaat dit in de vorm van een gesprek in plaats van een formele reactie, zodat meer advies meegegeven kan worden.

Aandachtspunt hierbij is dat de balans tussen adviseren en toetsen fragiel kan zijn, waarbij voorkomen dient te worden dat de adviescommissie plannen gaat keuren, waar zij zelf nauw bij betrokken is geweest. Bovendien is het van groot belang dat gemeenten duidelijk worden geïnformeerd welke informatie in welke fase (1^e reactie of definitief) advies ingediend dient

te worden, zodat de adviescommissie deugdelijke informatie voorhanden heeft. Gemeenten dienen soms meer wegwijs gemaakt te worden in het proces rondom uitbreidingsplannen en de rol van de provincie en de provinciale adviescommissie.

Kortom, het is te overwegen om eerder in het proces (bijvoorbeeld bij een concept bestemmingsplan) de mogelijkheid te geven aan gemeenten om alvast met de adviescommissie in gesprek te gaan. Dit kan gemeenten helpen de plannen aan te scherpen en in lijn te brengen met de geldende richtlijnen, waardoor plannen verbeterd worden. Het aantal contactmomenten tussen gemeente en adviescommissie dient wel beperkt te blijven.

Aanbeveling 3 vanuit de adviescommissie: Bezie de problematiek in (winkel)centrumontwikkeling breder dan voor alleen winkels

De adviescommissie detailhandel heeft specifiek een taak voor toetsing op detailhandelsplannen. In veel centrumontwikkelingen en ook in ontwikkelingen van bijvoorbeeld tuincentra en bouwmarkten is geen sprake meer van sec detailhandel. Functiemenging met horeca, leisure, maar ook andere functies als cultuur, maatschappelijke voorzieningen en wonen is aan de orde van de dag.

Momenteel toetst de adviescommissie op het bestaande detailhandelsbeleid van de provincie. In sommige gevallen is het voor een overkoepelend advies gewenst bijvoorbeeld ook naar de geïntegreerde horecaconcepten te kijken, zowel binnen winkels als binnen het winkelcentrum. Idealiter wordt bij de toetsing de (toe te voegen) functies in het centrumgebied meer in samenhang bekeken. Dit dient echter wel te passen binnen het provinciale beleid en de taakomschrijving van de adviescommissie richt zich nu alleen op toetsing conform het detailhandelsbeleid.

Daarom is de afweging te maken of in het provinciale beleid rondom gebiedsontwikkeling puur naar detailhandel wordt gekeken, of ook naar overige functies waarbij vooral de samenhang met horeca voor de hand ligt. De taakomschrijving van de adviescommissie, zou hier op aangepast kunnen worden. Dan is het ook nodig te bezien of aanvullende expertise binnen de commissie nodig is.

Kortom, de maatschappelijke opgave bij de ontwikkeling van winkel(gebieden) richt zich op een breder palet dan detailhandel en daarom is het te overwegen of de adviescommissie in de toetsing via een bredere blik dient te beoordelen. De taakomschrijving van de adviescommissie dient wel helder te blijven. Ook hierbij geldt dat dit in relatie tot de brede provinciale doelen en het in te zetten beleidsinstrumentarium bezien dient te worden.

Overige aanbevelingen:

Tot slot is uit de gesprekken met de adviescommissie nog de volgende aanbeveling genoemd:

- Bij de toelichting op het Reglement (artikel 2) staan de metrages vermeld volgens de Omgevingsverordening waarbij advies nodig is: Uitbreiding met 1.000 m² (buiten centra) en 2.000 m² (binnen centra). Het metrage blijkt een geschikte graadmeter. Wel is het een afweging of deze metrages richting de toekomst passend zijn, aangezien het aantal uitbreidingsplannen beperkt is en juist in kleinere kernen een ontwikkeling van bijvoorbeeld 1.000 m² ook al een impact heeft. Het is aan te bevelen in de Omgevingsverordening en toelichting op het Reglement na te denken of de omvang waarbij een advies vereist is voor kleinen kernen aan te passen. Van belang is dat het helder toepasbaar blijft voor gemeenten en provincie.

4. Conclusie

De vraagstelling van de evaluatie luidt als volgt:

In welke mate draagt het Reglement van de Adviescommissie Detailhandel bij aan de gestelde doelen in het detailhandelsbeleid voor Zuid-Holland en welke aanbevelingen zijn te maken voor aanpassingen van het Reglement?

In het provinciaal beleid gericht op economie, werklocaties en specifiek detailhandel staan de bestuurlijk-tactische hoofddoelen voorop:

1. Voldoende werklocaties op de juiste plek van de juiste kwaliteit met concentratie van detailhandel
2. Levendige en krachtige stads- en dorpscentra die de vitaliteit en kracht van het bedrijfsleven versterken, bijdragen aan woon- en leefklimaat en ruimtelijke kwaliteit.

Met daarbij de specifieke doelen:

1. (Nieuwe) detailhandel concentreren binnen centra van steden en dorpen. Uitzondering zijn goederen die door aard en/of omvang fysiek niet zijn in te passen in centra.
2. Slim ruimtegebruik. Compacte winkelgebieden en tegengaan van leegstand en overaanbod.

Op deze doelstellingen toetst de adviescommissie concreet en hiermee heeft de adviescommissie een effectieve bijdrage. Plannen die niet binnen de richtlijnen van het beleid en deze doelstellingen vallen, krijgen een negatief advies, gaan soms niet door of worden aangepast waardoor ze toch binnen de kaders van het beleid vallen. Hierdoor kunnen plannen die een negatief advies hebben ontvangen na aanpassing toch bijdragen aan de doelstellingen van het beleid.

Conclusie is dat het Reglement van de adviescommissie detailhandel voldoet om de genoemde doelstellingen te behalen. Het Reglement adviescommissie detailhandel in combinatie met de Omgevingsverordening Zuid-Holland functioneert goed om de doelstellingen te behalen. Bij uitbreidingsplannen van detailhandel toetst de adviescommissie op een deskundige en onderbouwde wijze of uitbreiding van de specifieke winkel(s) wenselijk is en of de locatie past binnen het provinciale beleid. Het Reglement adviescommissie detailhandel is strak gericht op behalen van provinciale doelstellingen in het detailhandelsbeleid.

Goudappel

MOBILITEIT BEWEEGT ONS

Daarnaast zijn aanbevelingen opgehaald bij de leden van de adviescommissie om mogelijk vernieuwingen in het Reglement door te voeren, zodat de expertise van de adviescommissie breder kan worden ingezet. Deze door de adviescommissie aangedragen aanbevelingen zijn het eerder betrekken van de adviescommissie bij uitbreidingsplannen, het versterken van regionale structuurvisies voor detailhandelsplannen om regionale afstemming vooraf te organiseren en het breder bezien van uitbreidingsplannen dan puur de detailhandelsfunctie. Met name voor de aanbevelingen (1) het versterken van regionale afstemming en (2) breder bezien van planontwikkeling dan puur kijken naar detailhandel betekent niet alleen een aanpassing van het Reglement, maar een wijziging van de beleidslijn van de provincie Zuid-Holland. Invulling geven aan deze aanbevelingen betekent dat zowel het detailhandelsbeleid als het instrumentarium van de provincie aangepast zou moeten worden.

Bijlage 1 Het Reglement

Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland houdende regels omtrent adviescommissie (Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland)

Geldend van 12-06-2019 t/m heden

Intitulé

Besluit van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland houdende regels omtrent adviescommissie (Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland)

Besluit van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland van 26 mei 2015 (PZH-2015-516990212 en DOS-2007-0000072) tot vaststelling van het Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland (Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland)

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland;

Gelet op artikel 82 van de Provinciewet, artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening en art.1.2, lid 1 en art. 2.1.4 van de Verordening Ruimte 2014

Besluiten vast te stellen het navolgende:

Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland

Artikel Instelling

1. Er is een adviescommissie detailhandel Zuid-Holland.

2. De commissie adviseert over bestemmingsplannen van Zuid-Hollandse gemeenten of inpassingsplannen van de provincie Zuid-Holland als omschreven in artikel 2.

Artikel 2 Bevoegdheden

1. De commissie is bevoegd om desgevraagd advies uit te brengen aan gemeenten over een bestemmingsplan of een ontheffingsaanvraag daartoe, waarin nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn opgenomen met een zodanige omvang dat op grond van art. 6.13 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland advies van de commissie nodig is.

2. De commissie is tevens bevoegd om desgevraagd advies uit te brengen aan de provincie over een inpassingsplan of een projectuitvoeringsbesluit, waarin nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn opgenomen met een zodanige omvang dat op grond van art. 6.13 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland advies van de commissie nodig is.

3.De commissie is tevens bevoegd om desgevraagd een advies uit te brengen aan de provincie Zuid-Holland of aan een aangrenzende provincie over een bestemmingsplan of een ontheffingsaanvraag daartoe of een inpassingsplan of een projectuitvoeringsbesluit, waarin nieuwe detailhandelontwikkelingen zijn opgenomen in een aangrenzende provincie met zodanige omvang dat op dezelfde gronden als binnen de provincie Zuid-Holland op grond van art. 6.13 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland advies van de commissie nodig is.

4. De commissie valideert in deze bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectuitvoeringsbesluiten:

a.de door de gemeente of de provincie opgestelde (regionale) behoeferamingen en de ruimtelijke gevolgen;

b.de omvang van het gebied waar de behoefte betrekking op heeft en waar zich mogelijke gevolgen voor kunnen doen.

5.Op verzoek van Gedeputeerde Staten verstrekt de commissie nadere inlichtingen over adviezen met betrekking tot bestemmingsplannen die hun ter validatie zijn voorgelegd of waarvoor een ontheffing van de Omgevingsverordening Zuid-Holland is verzocht.

6.Naast formele adviezen kan de adviescommissie informeel advies uitbrengen in de vorm van een eerste reactie.

Artikel 3 Samenstelling adviescommissie

1.De commissie bestaat uit een voorzitter en minimaal 4 en maximaal 6 leden, wier benoeming geschiedt door Gedeputeerde Staten. Een gemeentelijke vertegenwoordiging heeft zitting in de selectiecommissie.

2.De commissie benoemt uit haar midden een plaatsvervangend voorzitter. Deze heeft in afwezigheid van de voorzitter dezelfde bevoegdheden als de voorzitter.

3.Leden van de commissie worden benoemd op basis van hun deskundigheid op het werkveld van de commissie, kennis van bestuurlijke en maatschappelijke verhoudingen en de competentie om als lid van een adviesteam te functioneren.

4.De leden van de commissie worden benoemd voor een periode van vier jaar en zijn voor 1 keer herbenoembaar.

5.Een lid van de commissie kan te allen tijde ontslag nemen.

6.Gedeputeerde Staten kunnen de voorzitter of een lid van de commissie schorsen en ontslaan.

7. Een lid van de commissie verschoont zich indien het lid niet onafhankelijk is van één of meerdere van de bij het aan de orde zijnde bestemmingsplan betrokken partijen.

8. De vergoeding voor de werkzaamheden van de voorzitter en de leden van de commissie bedraagt respectievelijk 4x en 3x de vergoeding per vergadering van een commissielid zoals vastgelegd in de Verordening rechtspositie gedeputeerden, staten- en commissieleden. De vergoeding is opgesplitst in voorbereidingstijd en aanwezigheid tijdens vergaderingen.

Artikel 4 Secretariaat

1. Gedeputeerde Staten benoemen, de voorzitter van de commissie gehoord hebbende, een secretaris van de commissie.

2. De secretaris maakt geen onderdeel uit van de commissie.

3. De secretaris ondersteunt de commissie bij haar werkzaamheden.

Artikel 5 Begroting en jaarverslag

1. De kosten verbonden aan de commissie zijn voor rekening van de provincie Zuid-Holland. De provincie reserveert hiervoor een jaarlijks een bedrag in de begroting. Betaling vindt plaats op declaratiebasis en is afhankelijk van het aantal plaatsgevonden vergaderingen.

2. De commissie legt aan Gedeputeerde Staten over elk begrotingsjaar binnen twee maanden na afloop van het begrotingsjaar verantwoording af, onder overlegging van een jaarverslag.

Artikel 6 Advies

1. De adviesverzoeken als bedoeld in artikel 2, lid 1 en 2 worden ingediend bij het secretariaat als bedoeld in artikel 4.

2. In een advies wordt aangegeven op welke wijze en op basis van welke inhoudelijke gronden de commissie tot haar advies is gekomen.

3. De adviezen hebben een geldigheidsduur van 2 jaar na datum van uitbrengen van het advies door de adviescommissie.

Artikel 7 Werkwijze

1. De commissie vergadert zo dikwijls de voorzitter dit nodig acht of tenminste drie leden van de commissie de voorzitter daarom schriftelijk en met opgave van redenen hebben verzocht.

2. De commissie besluit bij meerderheid van stemmen, waarbij ieder bij de vergadering aanwezig lid één stem heeft. Bij het staken van de stemmen heeft de voorzitter de doorslaggevende stem.

3. De commissie kan personen die over inhoudelijke deskundigheid beschikken uitnodigen om voor een periode, voor één vergadering of voor één concreet bestemmingsplan als adviseur bij de vergadering aanwezig te zijn. Een adviseur heeft geen stemrecht.

4. Een advies van de commissie geeft het meerderheidsstandpunt van de vergadering weer; in het advies kunnen ook eventuele minderheidsstandpunten tot uitdrukking worden gebracht.

5. In gevallen waarin dit reglement niet voorziet, beslist de voorzitter.

6. De commissie kan in een huishoudelijk reglement haar werkwijze nader regelen met inachtneming van dit reglement. Een afschrift van het huishoudelijk reglement wordt toegezonden aan Gedeputeerde Staten.

Artikel 8 Inwerkingtreding en evaluatie

1. Dit vernieuwde reglement treedt in werking op de dag na de datum van uitgifte van het provinciaal blad waarin het reglement wordt geplaatst.

2. De commissie zendt voor uiterlijk 31 december 2022 een verslag aan Gedeputeerde Staten over de doeltreffendheid en de effecten van dit reglement in de praktijk.

Artikel 9 Citeertitel

Dit reglement wordt aangehaald als: Reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland

Den Haag, 26 mei 2015

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

J.Smit, voorzitter

J.H. de Baas, secretaris a.i.

Toelichting bij reglement adviescommissie detailhandel Zuid-Holland

Algemeen

In de Verordening Ruimte 2014 was tot maart 2015 opgenomen dat voor bestemmingsplannen waarin nieuwe detailhandelsontwikkelingen zijn opgenomen met een omvang van meer dan 2000 m2 bruto vloeroppervlak binnen de centra en 1000 m2 bruto

vloeroppervlak buiten de centra, een advies nodig is van het Regionaal Economisch Overleg (REO). Dit om te beoordelen of de regionale behoefte voldoende is aangetoond en de nieuwe detailhandelsontwikkeling het woon- en leefklimaat niet onevenredig aantast.

Bij besluit van 4 maart 2015 hebben Provinciale Staten besloten het advies niet langer door het REO, maar door een onafhankelijke adviescommissie te laten uitbrengen.

Aangezien de advisering voortvloeit uit de Verordening Ruimte gelden voor dit reglement ook de definities voor Bestemmingsplannen en Detailhandel zoals omschreven in respectievelijk art 1.2 lid 1 en art. 2.1.4 van de Verordening Ruimte.

Artikel 2

Op het moment van vaststellen van dit reglement is de brutovloeroppervloek van plannen waarvoor advies van de adviescommissie nodig is:

- a.**meer dan 2000 m² bruto vloeroppervlak binnen de centra;
- b.**meer dan 1000 m² bruto vloeroppervlak buiten de centra.

Onder bruto vloeroppervlak wordt verstaan: de vloeroppervlakte van de ruimte, dan wel van meerdere ruimten van een vastgoedobject gemeten op vloerniveau langs de buitenomtrek van de buitenste opgaande scheidingsconstructie, die de desbetreffende ruimte of ruimten omhult.

Artikel 3

Voor de vergoeding van de commissieleden en de voorzitter, wordt de Verordening rechtspositie gedeputeerde, staten- en commissieleden als uitgangspunt genomen. Gezien de benodigde voorbereidingstijd per vergadering voor het lezen en doorgronden van de onderbouwingen met betrekking tot de regionale behoefte en regionale impact wordt een factor 3 (leden) , respectievelijk 4 (voorzitter) toegepast op de vergoeding per lid zoals vermeld in de Verordening rechtspositie gedeputeerde staten- en commissieleden.

Artikel 6

Voor de procedure van de adviezen geldt dat gemeenten een adviesaanvraag op een zodanig moment bij de adviescommissie indienen dat het advies en de uitkomsten van een eventueel benodigde regionale afstemming, opgenomen kunnen worden in de toelichting van het ontwerp van het bestemmingsplan. De verplichting tot adviesaanvraag is vastgelegd in de verordening Ruimte, art. 2.1.4. Het advies van de adviescommissie heeft een geldigheidsduur van 2 jaar. Dit komt overeen met de geldigheid die de Raad van State hanteert voor de cijfers waarop onderbouwingen van behoefteberamingen zijn gebaseerd.

Artikel 7

Onderwerpen die in een huishoudelijk reglement opgenomen kunnen worden, zijn o.a. het quorum en het mandateren van voorzitter en secretaris

Bijlage 2 Evaluatie overige zaken

Huishoudelijk reglement

De adviescommissie heeft de mogelijkheid om een huishoudelijk reglement op te stellen waarin de interne werkwijze wordt vastgelegd. Dit huishoudelijk reglement, dat grotendeels is toegelicht op de website van de adviescommissie, voldoet voor de dagelijkse gang van zaken. Een praktisch punt van uitvoering is niet conform de huidige gang van zaken: in dit reglement staat vermeld dat de secretaris zorgdraagt voor de uitwerking van de adviezen. In de praktijk wordt dit roulerend gedaan door leden van de adviescommissie. Het is aan te bevelen om het huishoudelijk reglement van de adviescommissie hierop aan te passen.

- Helder en goed toepasbaar reglement
- Functie secretariaat werkt prettig
- In de praktijk is sprake van roulerend penvoerderschap voor het advies, dit dient aangepast te worden.
- De eerste reactie staat hierin beschreven. Met betrekking tot de eerste reactie (eerder advies geven) is mogelijk een grotere rol bespreekbaar.

Relatie met Verordening Ruimte

- De verplichting tot adviesaanvraag is vastgelegd in de verordening Ruimte, art. 2.1.4. Beschreven is dat advies gevraagd is aan de Commissie. Indien de Commissie geen advies kan geven, bijvoorbeeld door gebrek aan stukken, kan de Provincie hierover geen uitspraak doen. Door de nuancering aan te brengen dat advies gekregen is, kan de Provincie terugvallen op het advies.